

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 1994-1996

Guillermo Haro Bélchez
Presidente

Alberto Curi Naime
Vicepresidente

Rolando Barrera Zapata

José Chanes Nieto

Enrique Jacob Rocha

Marco Antonio Morales Gómez

Miguel Angel Olguín Salgado

Alejandro Ozuna Rivero

Tomás Ruiz Pérez

Miguel Angel Terrón Mendoza

Arturo Ugalde Meneses

Santiago Velasco Monroy

Consejeros

Apolinar Mena Vargas
Tesorero

Martha Mejía Márquez
Secretario Ejecutivo

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González

Ignacio Pichardo Pagaza

Andrés Caso Lombardo

Arturo Martínez Legorreta

Jorge Laris Casillas

Jaime Almazán Delgado

Miguel Angel Cruz Guerrero

Guillermo Ortiz Garduño

Raúl Martínez Almazán

Gregorio Valner Onjas

Ignacio J. Hernández Orihuela

Jorge Hernández García

Adalberto Saldaña Harlow

Alberto Mena Flores †

Jorge Guadarrama López

Juan Carlos Padilla Aguilar

Filiberto Hernández Ordóñez

Víctor Manuel Mulhia Melo

Roberto Rayón Villegas

Gerardo Sánchez y Sánchez

Raúl Zárate Machuca

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta

José Antonio Muñoz Samayoa

Carlos F. Almada López

Roberto Gómez Collado

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

COMITE EDITORIAL

José Chanes Nieto
Eugenio Martínez Gutiérrez
Javier Reyes Serrano
Juan Ramón Santillana González
Rodolfo Jiménez Guzmán

SECRETARIO TECNICO

Refugio González Valdez

COORDINADORES

Refugio González Valdez
Investigación y Consultoría

Mónica Cruz Albarrán
Documentación y Librería

Gerardo Albarrán Cruz
Difusión y Vinculación

Humberto Rodríguez Suárez
Administración y Finanzas

Susana Machuca Sánchez
Docencia y Capacitación

Martha García Salgado
Sistemas e Informática

Miguel Angel Villafuerte y Eudave
**Delegado Regional del IAPEM
en Tlalnepantla**

CONTENIDO

Presentación

ENSAYOS

POLITICAS PUBLICAS. ENFOQUES Y PERSPECTIVAS

Alejandro Buendía Vázquez 13

LAS POLITICAS PUBLICAS: UN TESTIMONIO DEL GOBIERNO ILUSTRADO Y DEMOCRATICO

Ricardo Uvalle Berrones 39

LAS POLITICAS PUBLICAS, GERENCIA Y GESTION PUBLICA MODERNAS: ¿PANACEAS DE RACIONALIDAD Y EFICIENCIA O NUEVAS TECNOLOGIAS DE GOBIERNO?

Rodolfo Jiménez Guzmán
Enrique Bailleres Helguera 63

AGENDA DE GOBIERNO Y POLITICAS PUBLICAS: LA GESTION DE LA POLITICA SOCIAL

Alejandro Medina Giopp 85

HACIA UNA PROPUESTA INTEGRAL DE LA EVALUACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

José Mejía Lira 103

LA POLITICA DE EDUCACION DE ADULTOS EN MEXICO, 1975-1997

Carola Conde Bonfil 115

MUNICIPIO Y POLITICAS PUBLICAS

Ignacio M. Lizárraga Gaudry 139

LA GERENCIA SOCIAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARA EL REDISEÑO DEL ESTADO

Carlos Ruiz Sánchez 151

PRESENTACION

Las políticas públicas constituyen uno de los objetos de estudio más recientes y, tal vez, importantes de la ciencia política actual, aún cuando, sin esta denominación, su esencia ha estado presente en la evolución y desarrollo humano desde hace mucho tiempo.

Así, a la fecha tenemos reflexiones importantes en torno a su conceptualización, enfoques, metodologías, procesos, posibilidades y limitaciones como medio para enfrentar problemas públicos, y aplicación de las mismas en diferentes aspectos del desarrollo, principalmente en sus vertientes social, económica y cultural, entre otras, aportando soluciones innovadoras y eficaces para resolver satisfactoriamente demandas de la población.

Las políticas públicas identifican a los campos sustantivos de la vida social y colectiva, tales como energía, medio ambiente, educación, seguridad pública, vivienda, salud, economía, desarrollo urbano, seguridad social y muchos otros. Dentro de este esquema quedan incluidas todas aquellas acciones gubernamentales, tanto las que el gobierno hace explícitas o simplemente no se realizan, ya se trate de asuntos vitales o de menor importancia. Por consiguiente, tales políticas son una larga serie de opciones, más o menos relacionadas, que incluyen decisiones de no actuar, hechas por órganos de gobierno y servidores públicos.

El campo de acción de las políticas públicas es amplio y cada vez se les emplea más a fin de procurar la racionalidad progresiva del gobierno para la atención de crecientes y contingenciales demandas de la ciudadanía. Desde luego no constituyen la panacea a la esencial complejidad del espectro publiadministrativo y tampoco resuelven automáticamente los problemas, pero constituyen una tecnología orientada en este sentido.

En materia de bienestar social, por ejemplo, encuentran serias resistencias de grupos económicamente privilegiados porque tienden a redistribuir beneficios y la posible afectación de sus intereses; también generan falta de credibilidad porque las políticas de este tipo instrumentadas poco o nada han contribuido en el mejoramiento del nivel de vida de los numerosos grupos en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Frente a esta realidad, sin duda es indispensable y urgente revisar el carácter accesorio de la política social respecto de la política económica para preservar y mejorar la gobernabilidad. Es necesario elevar

la significación social como algo *per se* y no mantenerla subordinada a la política económica.

Otro aspecto relevante es el relativo a la participación activa, organizada y permanente de la comunidad desde la toma de decisión de la política para resolver el problema que les afecta hasta la evaluación de la misma. Esto demanda que una de las dimensiones básicas de la reforma del sector social sea la configuración de espacios organizacionales y capacidades apropiadas para su participación eficiente en todo el proceso de la política.

Es indiscutible también la formación de personal capacitado en la gerencia de programas sociales para ejercer sus funciones, como un ente individual con capacidad profesional y técnica especializada, sin tener que depender de los procedimientos, objetivos y criterios de evaluación economicista de la gerencia privada. La gerencia social si bien comparte con su homóloga privada algunos procedimientos, es diferente en sus propósitos y en la medición de sus metas. Su efectividad se mide en términos de logros sociales y no como ganancia lucrativa, lo cual no significa que los programas sociales invariablemente deban ser deficitarios desde el punto de vista financiero.

En la actualidad los usos y abusos de las políticas públicas son múltiples. Los trabajos publicados en este número de la revista, tienen como propósito alentar la reflexión sobre los diversos aspectos de estas tecnologías que permitan al Estado: recuperar la credibilidad ciudadana; potenciar la capacidad e iniciativa de ésta en la solución de sus problemas; conseguir el bienestar individual y colectivo; racionalizar la acción gubernamental; y sobrevivir con gobernabilidad democrática.

ENSAYOS

POLITICAS PUBLICAS. ENFOQUES Y PERSPECTIVAS

Alejandro Buendía Vázquez*

El presente ensayo pretende ofrecer algunas reflexiones sobre los aspectos teóricos y metodológicos para la formulación de las Políticas Públicas en función de sus principales corrientes.

Con este objeto, se divide en tres partes. En la primera se abordarán algunos aspectos teóricos que se piensa arrojarán luz para tener un primer entendimiento formal de lo que es la disciplina de las Políticas Públicas; en la segunda, con base al nuevo marco democrático que ha comenzado a surgir en nuestro país, se ofrecerán algunas reflexiones con respecto a la forma como las Políticas Públicas pueden brindar opciones de investigación para resolver problemas sociales; concluiremos estableciendo algunas conclusiones, que esperamos, no meramente globalizadoras, sino intentamos lleguen a ser receptivas por parte del lector.

1. Referencia teórica

1.1. La política y las políticas

Quizá una de las mejores maneras de comprender el significado de la disciplina de las Políticas Públicas sea a través de hacer un breve análisis del significado de los conceptos de política y de lo público.

Debido a que en nuestra lengua castellana, a diferencia de otras como la inglesa, sólo existe un término que engloba, por lo menos, dos significados explícitos del concepto de política, queremos establecer que

* Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Kent, Inglaterra; como servidor público ha colaborado en la Oficina de Asesores de la Presidencia de la República, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; actualmente es profesor en la Universidad Iberoamericana.

las Políticas Públicas se refieren al estudio de lo que en inglés se conoce como *policy*, sin que obviamente ésto lo desligue del conocimiento de la *politics*. Pero, ¿cuál es la diferencia entre uno y otro concepto? Para tratar de contestar a esta pregunta, nos referiremos a William Jenkins, quien define la política (en su sentido de *policy*) como: "un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas, en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de alcanzar dichas metas."¹

En cuanto a política, en su sentido de *politics*, John Schwartzmantel la define como: "el estudio de las relaciones de poder y la esfera que los rodea". Se refiere a la relación e interacción que debe darse, al menos, entre dos actores —o entre un actor y una institucionalidad intangible— de la cual, en breve, surge una relación de dominación entre un actor dominante y otro receptivo, derivada de la desigualdad de recursos tangibles e intangibles y su respectiva utilización.²

Ahora bien, tomando como referencia a Luis F. Aguilar Villanueva, el ámbito público se refiere: "al campo de interacciones e interpelaciones en que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones hacen política y las políticas...y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos de la asociación política."³

Uniendo los puntos anteriores, y basándonos en el carácter multidisciplinario del concepto de la *ciencia de políticas* (*policy science*) de Harold Lasswell, formulado en la década de los años cincuenta, y del *análisis de las políticas* (*policy analysis*), surgido en la década de los sesenta con Aaron Wildavsky, puede definirse el estudio de las Políticas Públicas (*Public Policy*) como el esfuerzo intelectual para que, de forma multidisciplinaria, se puedan entender y recomendar procesos de toma de

¹ Jenkins, William. *Policy Analysis. A Political an Organisational Perspective*. England, Martin Robertson and Company, Ltd, 1978. p. 15.

² Existen, ciertamente muchas definiciones del concepto de *politics*; sin embargo utilizamos uno muy sencillo y que creemos se ajusta más al marco general de la *policy*. La utilizada se encuentra en: Schwartzmantel, John. *Structures of Power. An Introduction to Politics*. England, Wheatsheaf Books. p. 2.

³ Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.). Colección de Antologías de Políticas Públicas. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, Miguel Angel Porrúa Editores, 1992. p. 28.

decisiones y acción para los gobiernos con base, a necesidades que deberían surgir, en principio, del pueblo o ciudadanos sobre quienes recae la acción gubernamental.⁴

Creemos así indispensable establecer que las Políticas Públicas no se refieren únicamente a las acciones de los gobiernos *per se*, es decir, de las acciones que emanan de su criterio de la racionalidad que se deriva de ser depositario de la soberanía del Estado por parte del pueblo, sino también a las acciones derivadas de una racionalidad social, entendida como aquella que surge de la elección de medios para satisfacer metas dentro del contexto de las *necesidades* de la sociedad.

En breve, enfatizamos, el estudio de las Políticas Públicas se refiere a entender y sugerir, dentro de un enfoque multidisciplinario, líneas de acción de gobierno a partir de un proceso de toma de decisiones interrelacionado, y no surgido exclusivamente de un centro decisional único (generalmente ubicado en la figura del gobierno).

Por lo anterior, y siguiendo la modalidad de parte de la literatura en castellano del tema de Políticas Públicas, cuando sea necesario, ubicaremos el concepto de la política (en singular) como aquél que se refiere a la politics, y el de las políticas (en plural) como aquél que se refiere a la policy, y por extensión, a la disciplina de las Políticas Públicas.⁵

⁴ Brevemente, para Harold Lasswell, la *ciencia de las políticas* se refiere, por un lado al estudio puro de su formulación y ejecución (descripción), y por otro, al de mejorar el conocimiento e interpretación del primero (prescripción), con la ayuda de disciplinas que puedan aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. Por su parte, Aaron Wildavsky evita definir explícitamente el *análisis de las políticas*, y se deduce que significa conocer y estudiar intelectualmente, a la vez que con arte, el proceso de las políticas.

Para profundizar con respecto al trabajo de Laswell, se sugiere leer su artículo *La Orientación hacia las Políticas*, en: Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.* pp. 79-103. En el caso de Wildavsky, se sugiere la lectura de su libro *Speaking Truth to Power*. New Jersey, Transaction Books, 1987.

⁵ Esta modalidad de hecho se tomó de la Colección de Antologías de Políticas Públicas de Aguilar Villanueva, ya citada.

1.2. Políticas públicas y poder

Como se ha dicho al inicio de este ensayo, es difícil desligar el sentido de la política del de las políticas, y ésto se debe a que sólo los actores que pueden ejercer el poder tienen la oportunidad de tomar decisiones en la esfera de la política.

Generalmente se asume que solamente los gobernantes y sus burocracias, apoyados por el estado de Derecho y la institucionalidad de él derivado, tienen la facultad de ejercer el poder, visión que aún siendo cierta, quizá es limitada ya que cuando las demandas de la sociedad no son satisfechas, grupos de presión surgidos de ésta pueden ejercer el poder informalmente, y por lo tanto, por lo menos influir las decisiones que tienen su origen en el marco formal, de tal manera que si las demandas son cada vez más constantes, más fácilmente actores dentro de la escala informal del poder podrían, dentro de un marco democrático, tomar decisiones, inclusive algunas fundamentales y con similar ponderación a las que proceden de la institucionalidad.

Por un lado, es obvio que a partir de la pura definición de gobernabilidad y de Estado puede deducirse que muchas de las decisiones fundamentales proceden de las facultades que el marco institucional supremo, concretamente en nuestro caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga al gobierno (poder ejecutivo), Congreso de la Unión (poder legislativo) y al sistema de impartición de justicia (poder judicial). Sin embargo, la realidad política, económica y social de nuestro país fuertemente deteriorada durante prácticamente las tres últimas décadas, obligó con mayor intensidad y cada vez más frecuentemente a que diversos sectores de la sociedad civil, a través de sus representantes o por ellos mismos, a tomar decisiones y realizar acciones que, algunas veces, iban en franco sentido opuesto a las formalmente establecidas. Todo ésto en nuestra perspectiva representaría brevemente el sentido fundamental de las Políticas Públicas bajo las circunstancias y realidad actuales de nuestro país.⁶

⁶ Aquí utilizamos la definición de Xavier Arbós y Salvador Giner, quienes establecen que es el núcleo que cumple, entre otras cosas condiciones, las siguientes:

a) ostenta —a menudo compartiéndola con similares a nivel local, aparato legislativo y judicial— la autoridad suprema de un Estado, es decir su soberanía, y

Por otro lado, y en contraste, cierto es también que si el ejercicio de toma de decisiones estuviera precedido tanto de un marco democrático legítimo como de un gobierno eficaz en sus funciones, las Políticas Públicas podrían observarse como acciones y resultados muy probablemente surgidos ya no de un marco informal del poder, sino de la interacción de decisiones y acciones, en donde la sociedad civil tuviera un papel no tanto de oposición a las decisiones formales, sino más bien de carácter participativo y vigilante del buen desarrollo político y social.

1.3. Corrientes

Pensamos que en la disciplina de las Políticas Públicas relativamente no es fácil distinguir de manera explícita escuelas o corrientes de pensamiento como, por ejemplo comparativamente, se pueden encontrar en la ciencia económica, en donde quizá la existencia de un cuerpo teórico bastante homogéneo y riguroso ha facilitado definitivamente el desarrollo de diferentes enfoques de la aplicación de la teoría económica.

Más aún, creemos que es precisamente debido a que el enfoque del estudio de las políticas es eminentemente interdisciplinario, la razón por la cual no es sencillo encontrarlas; empero esto no significa que no podamos, a partir del método racional de toma de decisiones, establecer diferenciaciones de enfoque.

Así, una línea de acción para abordar lo anterior sería utilizar un acercamiento de breve análisis al método racional de toma de decisiones (asociado frecuente, aunque no necesariamente siempre con una unidad de análisis central y homogénea), y a los métodos no racionales de toma de decisiones (asociados frecuentemente, aunque no necesariamente siempre con una unidad de análisis múltiple y descentralizada, a la vez que heterogénea).⁷

b) transmite órdenes que los ciudadanos frecuentemente deberían obedecer; es decir, ordena la vida económica, política y cultural hasta donde llega el alcance de dichas órdenes.

Arbos, Xavier y Salvador Giner. *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la Encrucijada Mundial*. México, Siglo XXI Editores, S. A., 1993. p. 4.

⁷ Estrictamente, quizá no pueda hablarse de métodos no racionales de toma de decisiones como un conglomerado homogéneo. Más bien se deben tratar las aportaciones de varios autores como Charles Lindblom, y, por mencionar algunos otros, Yehezkel Dror y Amitai Etzioni.

La toma de decisiones racional, en breve, parte del principio de que, hay un actor o grupo de actores principales que, generalmente:

- a) Asume(n) conocer perfectamente y con anticipación los valores de los actores con respecto a las políticas, para así decidir con respecto a alternativas que lleven a alcanzar metas preferentemente bien claras y predefinidas, coincidiendo su(s) valoración(es) y las del resto de los actores del proceso de las políticas.
- b) Asume(n) conocer perfectamente y con anticipación los valores de los actores con respecto a las políticas, para así decidir en relación a alternativas que lleven a alcanzar metas preferentemente bien claras y predefinidas, aún cuando su(s) valoración(es) no coincidan con las de los actores instrumentadores y receptores de las políticas.

Lo anterior significa, para el primer caso, por ejemplo, que la búsqueda de una política que busca erradicar la poliomelitis en la población infantil (meta a alcanzar) cuyos padres no tienen acceso a la medicina privada, se reduce casi estrictamente a elegir la alternativa más eficiente (es decir, el medio más adecuado, en este caso, la aplicación de una vacuna) para así, suponiendo una continuidad perfecta entre recursos y medios, alcanzar con probabilidades muy altas la meta previamente establecida.

Para el segundo caso, podríamos utilizar el siguiente ejemplo real: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el contexto de la grave crisis financiera plenamente identificada en diciembre de 1994, *decidió* en el primer trimestre de 1995, dentro del marco de la eficiencia de la racionalidad económica, que, entre otros, un medio adecuado para reducir la deuda pública (meta), era incrementar el impuesto al valor agregado (IVA) en cinco puntos, ya sea que se reconociera o no que buena parte del resto de los actores políticos o meramente receptores (que en el caso de este impuesto, son prácticamente todos los agentes económicos) no estuvieran de acuerdo en la elección de alternativa.

De los ejemplos anteriores hay que hacer las siguientes consideraciones con respecto a la toma de decisiones racional:

Para un excelente análisis comparativo de estos y otros autores se sugiere leer a: Ham, Christopher y Michael Hill. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. England, Wheatsheaf Books, 1986. pp. 76-94.

- a) Se asume que no puede haber una solución a un problema si es que éste no se ha planteado previamente, por lo tanto lo que procede es establecer un encadenamiento de análisis meta-medio; es decir, definir con anticipación la meta a alcanzar, para que posteriormente, y sólo posteriormente, se busquen los medios adecuados a utilizar para cumplimentar dicha meta u objetivo.
- b) Se asume, al menos implícitamente, que la elección de medios, como en el esquema del *homo economicus*, debe ser eficiente, es decir, debe ser aquel que maximice la satisfacción de una meta, y
- c) Se establece, explícita o implícitamente, un sistema *unidecisional*, lo cual significa muy probablemente que las diferenciaciones en cuanto a la dotación de los recursos de poder están relativamente bien definidas entre los diversos actores del proceso de las políticas.

Así, la función del gobierno, tal como se entiende tradicionalmente, queda reflejada de manera muy específica, deja a otros actores políticos o receptores prácticamente sin oportunidad de decidir, ya que, dependiendo del ejemplo, estén de acuerdo o no en la decisión gubernamental, ésta va a prevalecer a lo largo del proceso de las políticas.

Por otro lado, la toma de decisiones no racional puede ubicarse formalmente con el surgimiento de Charles Lindblom, quien a través de su teoría del Incrementalismo nos lleva a la comprensión más amplia, ni mejor o peor que la racional, sino así, simplemente más amplia, de la toma de decisiones en el proceso de las políticas y la política.

Lindblom sugiere que muchas de las veces, en los problemas reales de las políticas, los formuladores o administradores no tienen la oportunidad de realizar el ejercicio tradicional racional de toma de decisiones, el cual brevemente consiste en:

- a) Establecer el tradicional encadenamiento meta-medios.
- b) Conocer perfectamente todas las alternativas de decisión y las consecuencias de tomar cada una de ellas, y
- c) Elegir la alternativa que mejor satisfaga la consecución de la meta previamente establecida.

Para Lindblom, salvo casos excepcionales, los decisores difícilmente tienen la oportunidad de cumplir con los pasos anteriores ya que con frecuencia dentro de los problemas de Políticas Públicas:

- a) No se tienen recursos ilimitados de tiempo y tecnológicos para alcanzar la meta.
- b) Con frecuencia es difícil desligar el análisis de las metas simultáneamente con el de los medios, y
- c) Con frecuencia es difícil encontrar una homogeneidad de valores entre los actores políticos y receptores.

Un ejemplo hará más ilustrativo lo relacionado a Lindblom.

Supongamos que el gobierno de una ciudad, a través de demandas ciudadanas directas o indirectas, requiere tomar decisiones con respecto a reducir el nivel de contaminación atmosférica dentro de dicha ciudad. A través del método racional, el primer paso a dar sería definir claramente la meta a alcanzar. Supongamos que ésta se define a través del encabezado siguiente: "El gobierno de la ciudad X ha decidido reducir el nivel de contaminación causado por vehículos automotores e industrias en un plazo de seis años, con base a un esquema anual de decrecimiento de 16.66%". Posteriormente, y éste es el paso crucial dentro del método racional, el gobierno debe decidir cuál es la alternativa a elegir para iniciar líneas de acción. Sin embargo, algunas preguntas como las siguientes surgirían muy probablemente: ¿es la alternativa del gobierno, cualquiera que sea, la más adecuada?; ¿habría una mejor alternativa si ésta es consensada?; ¿es mejor atacar la contaminación industrial antes que la producida por vehículos automotores?; ¿no sería mejor cristalizar decisiones enfocadas a desarrollar una infraestructura adecuada de transporte público?, (siendo éste un medio para alcanzar la meta, o quizá una meta en sí misma); ¿no valdría más la pena sujetar a las empresas automotrices a controles más rigurosos de fabricación de sus unidades?, siendo ésto entonces ¿un medio o una meta?; ¿no valdría más la pena sujetar a las empresas altamente contaminantes a controles más rígidos en la emisión de sus desechos industriales?, siendo ésto entonces ¿un medio o una meta?; etc. En fin, lo que hipotéticamente hemos descrito sería, en breve, un reflejo de la falta de diferenciación explícita y perfectamente clara entre valores y medio que Herbert Simon señala existe usualmente en los problemas de

toma de decisiones, lo cual dificulta notablemente la selección del medio(s) adecuado(s) de acuerdo al método racional.⁸

Sin embargo, insistiendo en su utilización, en el ejemplo citado quizá sólo quede aceptar un sistema unidecisional, emanado de la acción de un sólo actor o grupo élite de actores políticos, quien(es) puede(n) así fácilmente hacer la selección de alternativa. De esta forma, en buena parte, el método racional podría utilizarse, asumiendo, claro, que se puedan satisfacer razonablemente las otras características metodológicas del mismo.

Pero, ¿qué decisión debería tomarse (o en su caso prevalecer) cuando los valores e intereses de los diversos actores, más bien forman una red de decisiones y no tanto una decisión única?; ¿qué decisión debería tomarse (o en su caso prevalecer) cuando más que una meta, son varias las que deben atacarse? Una vez más, la respuesta podría darse en función del método racional, pero como nos hemos percatado a través de nuestro ejemplo, tal vez deberíamos voltear y dirigir nuestra mirada a otro esquema de decisión.

Como se ha sugerido, una alternativa, que obviamente no es la única, es el Incrementalismo de Lindblom, en donde los decisores generalmente tienen oportunidad de elegir alternativas:

- a) En función sólo de algunas; de aquéllas que le son más familiares o que se tienen más a la mano, y frecuentemente bajo la base de iteraciones de prueba y error.
- b) En función de un análisis simultáneo de metas y medios, y
- c) En función de un sistema *multidecisional*, que asumiendo un marco democrático razonable, es inminente tomar en cuenta.

Por lo tanto, ¿cuál sería la decisión final?. Siguiendo con el ejemplo hipotético, una *probable* respuesta a la pregunta planteada sería la siguiente:

⁸ Simón, Herbert A. *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organisation*. New York, The Free Press, 1976. pp. 4-5.

Aún que pudieran prevalecer las decisiones de una autoridad central (el gobierno de la ciudad X); a menos de que dicho gobierno contara con un sistema de control capaz de neutralizar cualquier descontento; de que contara con recursos y tiempo ilimitados; y en breve, a menos de que, en dicho marco, tome una decisión centralizada y subjetiva, lo más probable es que la decisión gubernamental estaría enfocada a resolver *problemas* y no tanto a cumplir con una meta; y ¿de qué forma?, muy probablemente de manera paulatina (incremental) y estableciendo, también muy probablemente, negociaciones con los diversos actores para enfrentar mejor así los problemas derivados de las interacciones de la política. Todo esto significaría la construcción de una red decisional, que en mucho difiere de un esquema centralizado de decisión.

Así, lo más probable es que quizá después del periodo establecido de seis años, la meta prefijada no haya sido cumplido, y sólo de manera limitada, se habrían resuelto problemas a través de medidas, como por ejemplo las siguientes: sanciones a conductores de vehículos por no acatar programas restrictivos de circulación; sanciones a empresas por no haberse sujetado a normas de emisión de contaminantes; ampliación cualitativa y cuantitativa de los sistemas de transporte público; reforzamiento de acción gubernamental ante actores con poder, que hubiesen violado las normas legales para prevenir la contaminación, entre otros.⁹

Casi inmediatamente surge preguntarse si es válido hacer una crítica positiva de lo ejemplificado hipotéticamente. Es decir, por esto, ¿podemos concluir que el método racional de toma de decisiones no tiene utilidad en las políticas públicas? Nuestra respuesta es definitivamente no, ya que cuando los problemas de políticas surgen de la actuación de pocos actores, o al menos con una atmósfera homogénea en la apreciación de los valores, con una causalidad directa entre medio y meta —es decir el medio satisfaciendo inmediatamente el cumplimiento de la meta—; en fin, cuando los problemas de políticas son cualitativamente sencillos —y ciertamente los hay— el método racional es una herramienta muy útil para

⁹ Por las características del ensayo no nos referiremos a lo que dentro de la literatura se conoce como la *toma de no decisiones*, concepto que brevemente se refiere a la acción de actores poderosos que, desde la coopción hasta la acción agresiva, impiden que se tomen decisiones que puedan afectar sus intereses.

Para una referencia de este tema se sugiere la revisión de: Ham, Christopher y Michael Hill. *Op. cit.* pp. 61-75.

tomar decisiones. En contraste, si por el contrario, las características señaladas no se presentan en buena medida, la solución de decisión estará más dirigida a darse dentro del esquema incrementalista, donde la interacción de diversos actores, ajustando sus decisiones de forma mutua y razonablemente consensadas, aunque fuese en forma implícita, conforman la Política Pública, trasladándose más allá de un decreto formal de acto de gobierno.

Es menester dejar claro que de ninguna forma desdeñamos la función gubernamental, ya que nuestra propia Constitución la reconoce y enmarca dentro del estado de Derecho; hasta el momento, solamente hemos pretendido presentar al lector lo que significan de forma más real las Políticas Públicas, en donde, obviamente, la acción gubernamental es esencial. Más aún, desdeñar la acción formal del gobierno y sus administraciones equivaldría a reconocer que la interacción mutua de los actores en las políticas es un mecanismo automático de consenso, tal como lo represente la figura de la *mano invisible* de Adam Smith, lo cual puede ser cierto, pero en ciertas circunstancias.

En cambio, creemos que la decisión puramente gubernamental siempre es válida, y debe ponderarse y llevarse a la acción cuando los actores políticos o la ciudadanía en general, aún dentro de un marco democrático, interfieren en la obtención del bien común, ya sea voluntaria o involuntariamente. Cabría aquí el esquema de la racionalidad retrospectiva de Robert Goodin, quien al referirse al método racional, entre otras razones, enfatiza la decisión gubernamental cuando el bien común se ha desviado, inclusive de forma inconciente o involuntaria por algunos actores.¹⁰ Además, ciertamente hay que subrayar que la tarea implícita de conocer y evaluar anticipadamente comportamientos y resultados de acción derivados de las decisiones en las políticas públicas, es muy compleja para cualquier actor político, por lo que, bajo el esquema de la probabilidad, la máxima aspiración del decisor es reconocer que su decisión, salvo casos excepcionales, puede no cristalizarse, más aún dentro de un entorno volátil y cambiante de la política.

¹⁰ Véase a: Goodin, Robert E. *Political Theory and Public Policy*. Chicago, The University of Chicago Press, 1982. pp. 39-56.

1.4. Instrumentación y evaluación

Como la toma de decisiones representa la columna vertebral del estudio de las políticas, y ya que no deseamos abrumar al lector con un mar inmenso de referencias teóricas —lo cual no es objeto de este ensayo— en este apartado brevemente dedicaremos algunas líneas a lo que convencionalmente se ha denominado la etapa de instrumentación y de evaluación.

Tradicionalmente se ha utilizado el encadenamiento *formulación-instrumentación-evaluación* como un punto de referencia para estudiar las decisiones de políticas. En este sentido nuestra intención es conservarlo, empero, a partir de él marcar algunas referencias, creemos, importantes.

En general, tras la decisión, el entendimiento del sentido de las políticas puede, al menos, bifurcarse, dependiendo de la utilización o no del método racional descrito en la sección anterior.

Una primera apreciación, delineada de manera implícita líneas atrás, se refiere a encapsular a las políticas en el concepto de formulación, de tal forma que la instrumentación y la evaluación son etapas, se asume, casi puramente administrativas, ya que, también se acepta, la formulación de las políticas es una tarea exclusiva de los políticos (recordamos, actores que formalmente pueden ejercer el poder). O en otras palabras, primordialmente en aras de delimitar las áreas de responsabilidad (el concepto de *accountability*, como se conoce en inglés, en forma no literal), se estima necesario demarcar las responsabilidades, otorgando la decisión sólo al actor político que formula, y a los instrumentadores en particular, la de realizar o administrar lo *previamente* establecido. Así, la decisión cae, metafóricamente, en línea recta de arriba hacia abajo (*modelo top-down*), generando ésto por extensión, que los receptores de la decisión igualmente sean actores pasivos en el proceso de las políticas.

Otra apreciación, en cambio, sugiere que si muchas veces las decisiones son producto y resultado de un proceso de interacción entre varios actores, y ya que también muchas ocasiones es en el proceso de instrumentación donde las decisiones realmente dan sentido a una fundamental (ciertamente siempre reconocida), algunos estudiosos de las Políticas Públicas sugieren que el proceso de las políticas es realmente una línea continua de decisión y acción, por lo cual, para realmente comprenderse, debe situarse a lo largo, y no sólo al inicio, del tradicional

encadenamiento formulación-instrumentación-evaluación (*modelo bottom-up*).¹¹

Al igual que como hemos señalado con respecto a la toma de decisiones, en la instrumentación, ningún enfoque está sobre otro en su utilidad; más bien ésta reside en reconocer cuál es el significado del concepto de las políticas en el problema y contexto específico donde se intenta trabajar.

Así, por ejemplo, si una política de salud pública que busca erradicar la poliomelitis en la población infantil, requiere de la aplicación de un medio muy bien definido, dentro de un entorno de homogeneidad de valores, sin duda, y en principio, podemos entender a las políticas en su primera conceptualización (*la del modelo top-down*).

En cambio, si lo que se pretende, por ejemplo, es diseñar un esquema de decisiones que busque una reforma al proceso político electoral, ciertamente pensamos que las políticas (el conjunto de decisiones) estarán a lo largo de todo el proceso que, con seguridad, incluirá participación activa de diversos actores políticos, resultando este ejercicio en la construcción de resultados, que es muy probable, diferirán grandemente de los establecidos en alguna formulación inicial; ajustándose más este caso al *modelo bottom-up*.

Con relación a la evaluación, al igual que en la instrumentación, el camino puede bifurcarse. Por un lado, la evaluación tradicional, generalmente de carácter cuantitativo, tiene sentido en función de alcanzar lo más posible los objetivos planteados desde la etapa de formulación; por lo tanto y de manera lógica, la evaluación cuantitativa es una herramienta adecuada de referencia, una vez más, cuando las políticas implican la resolución de problemas sencillos y homogéneos. En contraste, problemas complejos, con la participación de actores con valoraciones heterogéneas sobre las políticas, requerirá un esquema de referencia de evaluación distinto —el conocido como evaluación cualitativa— ya que si existe un apego a la consecución de lo establecido en una formulación inicial, la evaluación tradicional o cuantitativa resultará incoherente, por lo que se requerirá un marco de referencia que enfatice la revisión de *resolución* de

¹¹ Para un desarrollo tanto del modelo top-down como el bottom-up, remitirse a: Sabatier, Paul A. *Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research* en: Hill, Michael (ed.). *The Policy Process. A Reader*. England, Harvester Wheatsheaf, 1993.

problemas más que el logro de metas; es decir que promueva la valoración de las metas no por sí mismas, sino por los problemas que a partir de su apreciación se derivan y se resuelven.¹²

Así por ejemplo, la multicitada política de salud pública casi de manera inmediata se ajustará a la evaluación tradicional a través de la medición de parámetros cuantitativos. En cambio, una reforma al proceso político electoral requerirá seguramente de un esquema de referencia que más que reflejarse en la consecución de metas cuantificables, requerirá de un marco de referencia basado en parámetros cualitativos como, por ejemplo, resultados de negociaciones y concertaciones, más que en resultados cuantificables directamente.

1.5. El carácter multidisciplinario de las políticas públicas

Como lo señalamos en la primera parte del ensayo, Harold Lasswell enfatizó que la ciencia de las políticas debía tener, entre otras características, la de la multidisciplinariedad; consideraba que la dispersión y el aislamiento del trabajo de los investigadores en las diversas ciencias sociales poco favorecía la solución integral y efectiva de los problemas que enfocaban para su solución.

En líneas similares a Lasswell, y adheriéndonos prácticamente al común denominador de la literatura sobre el tema que, sin duda, enfatiza, dependiendo del autor, en mayor o menor grado el multicitado carácter multidisciplinario, creemos que esfuerzos de investigación unidos y conjugados, no meramente aditivos, dan por resultado indudablemente mejores guías de recomendación para los decisores.

Así, generalmente podemos pensar en cuatro frentes de ataque:

- a) Uso de teorías de la toma de decisiones y de la administración pública.
- b) Uso de las ciencias políticas.
- c) Uso de métodos cuantitativos matemáticos y estadísticos.

¹² Para profundizar en los temas de la evaluación tradicional y la cualitativa, se sugiere la revisión de: Pollitt, Christopher, et al. *Public Policy in Theory and Practice*. England, Hodder and Stoughton, The Open University Press, 1984. pp. 195-266.

d) Uso de teoría económica.

Con respecto al primer frente, y en vista de haberse estudiado la decisión con relativa suficiencia, bastaría quizá señalar que el estudio de la administración pública tradicional, debería complementarse, no suplirse, con los enfoques de la *Nueva Administración* (New Public Management) que, de manera muy sucinta, pretende más *manejar* los asuntos públicos que *servir*, al estilo weberiano, a los superiores y *sujetarse* a las reglas y procedimientos que los ciñen, con el objetivo de resolver problemas (ser eficaces) más que de formalizar jerarquías o lineamientos superiores en forma maximizadora (ser eficientes), utilizando o no principios derivados del mercado, es decir de la figura intangible y pilar liberal de la economía neoclásica que, entre otras cosas, enfatiza la relación más con un cliente que con un ciudadano.¹³

En cuanto al segundo frente de ataque, quizá sólo deba señalarse que es imprescindible el estudio de las estructuras del poder y sus procesos de ejercicio tanto en la parte formal (gobierno y partidos políticos) como informal (grupos de presión).

Con relación a los métodos cuantitativos, es definitivamente importante conocer su racionalidad y su causalidad tan directa entre medios y meta, ya que así se pueden modelar y simular *anticipadamente* comportamientos de actores y variables diversas, para así, a partir de la formulación (prospectivamente) hasta la etapa de evaluación (retrospectivamente) poder, aunque sea limitada e imperfectamente, realizar el ejercicio de *elegir racional y eficientemente* entre alternativas, y de *predecir y asumir* comportamientos, todo ésto no tan importante como un paradigma *per se*, sino como un inicio formal y útil de discusión. Entre estas herramientas, en cuanto a la elección de alternativas, podemos mencionar al Análisis Costo-Beneficio y al Análisis Costo-Eficiencia; en cuanto a la predicción, al Método Delphi y al Análisis de Regresión.¹⁴

¹³ Este enfoque reciente de la administración pública, puede profundizarse: en Owen E. Hughes. *Public Management and Administration*, England, The MacMillan Press, Ltd, 1994; o en: Osborne, David y Ted Gaebler. *La Reinención del Gobierno. La influencia del Espíritu Empresarial en el Sector Público*. Barcelona, Ediciones Paidós, 1993.

¹⁴ Para una aplicación de estas técnicas en el campo de las Políticas Públicas se sugiere ver a: Wimer, David. L. y Aidan R. Vining. *Policy Analysis. Concepts and Practice*. New Jersey, Prentice Hall, 1992. Capítulo 9; y a: Dunn, William N. *Public Policy Analysis. An Introduction*. New Jersey, Prentice Hall, 1994. Capítulo 6.

Finalmente, la metodología de la teoría económica, que representa quizá el paradigma máximo del racionalismo aplicado en las ciencias sociales, a través de su sistematización y carácter de predicción, brinda, a través de un uso razonado, como estableció John Maynard Keynes "(no) un cuerpo de conclusiones establecidas aplicables de manera inmediata a la política, (ya que) más que una doctrina, es un método, un aparato mental, una técnica del pensamiento, la cual, ayuda al que la posee, a obtener conclusiones correctas."¹⁵ De aquí que deseemos sugerir que aún cuando quizá la premisa fundamental de la teoría económica —la de utilizar eficientemente los recursos de la economía, debido a que, generalmente, son limitados en sus dotaciones— sea una guía que trate de compatibilizarse con la racionalidad social, y no un paradigma ideal obligadamente alcanzable.

2. Reflexiones

Aún cuando en la sección anterior se ha hecho un intento en desarrollar un análisis sencillo con base al marco teórico de la disciplina de las Políticas Públicas, en este apartado esbozar algunas reflexiones adicionales con respecto a la utilización del tema central de este ensayo.

Con tal objeto intentaremos deducir la ruta que la disciplina ha seguido, no con la idea de marcar meramente una trayectoria cronológica, sino para que a partir de la misma, podamos desarrollar un sencillo análisis de aplicación a la realidad de nuestro país.

Formalmente, el primer programa de postgrado en Políticas Públicas fue creado por Aaron Wildavsky en la década de los años setenta en la Universidad de Berkeley, Estados Unidos. Se reconoce este esfuerzo como el primero en difundir académicamente la disciplina que llevaría a estudiar, por primera vez, las políticas, sin la tutela expresa de la Ciencia Política.¹⁶

El esfuerzo de Wildavsky, creemos, fue relevante ya que:

¹⁵ Esta cita está tomada de: Buendía Vázquez, Alejandro. Una Evaluación de los Efectos en Bienestar causados por el Proteccionismo. El Caso de Diez Industrias Manufactureras Mexicanas en el Periodo 1960-1980. Tesis de Licenciatura, ITAM. México, 1984; página introductoria.

¹⁶ Ver: Wildavsky, Aaron. *Op. cit.* p. 2.

- a) surgió como una reacción o corriente opuesta a la rigidez del método racional de la ciencia económica y del modelo weberiano de la administración, y
- b) esta reacción fue favorecida casi a partir del último tercio de la década de los años sesenta, desde fuera de su entorno, por un clima social en los Estados Unidos, donde el tradicional modelo social norteamericano, de esencia muy conservadora, se enfrentó a una madurez ciudadana, especialmente en la juventud, que lo rechazaba y le demandaba transformación por diversas razones.

Una de esas reacciones plasmadas en un esfuerzo científico de explicación puede observarse en su libro *Implementation*, en donde Wildavsky junto a Jeffrey Pressman, cuestionan, en esencia, los racionales y notablemente calculados y diseñados programas de desarrollo urbano formulados en Washington, D.C. para *instrumentarse* en áreas marginadas de Oakland, California, descubriendo que dicha racionalidad era adecuada en función de los supuestos de comportamiento que los formuladores *diseñaron* en la capital norteamericana, sin reparar aparentemente en forma seria, sobre las *necesidades* de la población afroamericana y méxico-americana, hacia quienes iba dirigida esa política.¹⁷

Esto hace reflexionar a Pressman y Wildavsky para reconocer en los instrumentadores (quienes también toman decisiones) y en los actores receptores (quienes también pueden tomar, o al menos influir en las decisiones), un grupo importante de actores a tomarse en cuenta dentro del análisis de las políticas.

Años antes, en la década de los sesenta, Graham T. Allison en su libro *Essence of Decision*, al analizar un caso de política exterior, cuestiona la validez del modelo racional de toma de decisiones, al explicar en forma brillante cómo los gobiernos no son unidades monolíticas homogéneas de decisión, sino plurales y heterogéneas, lo que genera un estudio de la decisión más complejo que el marcado por el método racional.¹⁸

¹⁷ Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky. *Implementation. The Oakland Project*. Berkeley, California. University of California Press, 1984.

¹⁸ Allison, Graham T. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston, Little, Brown and Company, 1971.

Así, Lindblom, Wildavsky y Allison, entre otros, coinciden en acotar la utilidad del método racional en la toma de decisiones. Hechos como la guerra fría entre los Estados Unidos y la extinta Unión Soviética; la caída del Estado benefactor; la convulsión social norteamericana; y la guerra de Viet Nam, entre otros factores, llevaron a estos autores a reflexionar sobre la necesidad de introducir con vigor académico lo que Harold Lasswell había esbozado con su enfoque de la ciencia de las políticas.

En los albores de la década de los años ochenta, tanto desde el exterior como procedente del interior de la disciplina, el estudio de las Políticas Públicas, en buena forma, da un giro opuesto con relación a lo que había representado en la década anterior. Procedente del exterior, los gobiernos conservadores de Ronald Reagan y Margaret Thatcher en los Estados Unidos y el Reino Unido, respectivamente, enfatizaron la racionalidad y los principios liberales contenidos en la teoría económica neoclásica en sus políticas de gobierno. Alimentada así desde el exterior, la teoría económica y los economistas (desde el interior) influyeron aún más y en forma notable sobre el desarrollo del estudio de las políticas.

Como es bien sabido, la metodología y el carácter de predicción de la ciencia económica son muy sistemáticos y precisos, al menos en sus planteamientos teóricos, por lo que ésto, aderezado con los principios liberales de la escuela neoclásica, dieron como resultado que dentro de la atmósfera de política neoliberal, principalmente en los Estados Unidos, el estudio de las Políticas Públicas tendiese a construirse con mayor vigor sobre la base de la ciencia económica. Mencionemos tan sólo, como ejemplo de lo anterior, el desarrollo de la teoría de la Elección Pública (Public Choice), la cual, desde sus inicios al principio de la década de los años sesenta, combinó de manera muy precisa y sistematizada los principios liberales del concepto de mercado con los de la Ciencia Política.¹⁹

A partir de este momento, ya confrontadas ambas corrientes de pensamiento, que surgen, insísimos, no a partir de una base homogénea, sino más bien heterogénea y construida, en parte, de acuerdo a circunstancias externas, podemos señalar, en términos relativos, que en

¹⁹ Para el tema de la Elección Pública, una referencia teórica impecable se encuentra en: Dunleay, Patrick. *Democracy, Bureaucracy & Public Choice. Economic Explanations in Political Science*. London. Harvester Wheatsheaf. 1991; y para un análisis crítico, se sugiere la consulta de: Self, Peter. *Government by the Market? The Politics of Public Choice*. London, The MacMillan Press, Ltd, 1994.

los Estados Unidos la influencia de la racionalidad económica ha sido mayor que en países europeos como el Reino Unido, Holanda y los países nórdicos, en donde el enfoque de la interacción social, representada en buena forma por la línea continua de política (en su sentido de policy) y acción tratada anteriormente, ha prevalecido en mayor forma.²⁰

Así entonces, de manera similar a la ruta que se ha trazado anteriormente, ahora pretendemos igualmente delinear lo que ha representado la disciplina de las Políticas Públicas. Esto, creemos, intenta cumplir tres objetivos:

- a) Conocer la ruta *per se* de las Políticas Públicas en nuestro país.
- b) Reconocer el significado de las mismas en función de su entorno político y social, y
- c) Aventurarnos, al trasladar del futuro hacia el presente, una probable expectativa de su desarrollo e influencia.

Simplemente como una referencia, deseamos señalar que en nuestro país, desde el punto de vista académico, la disciplina del estudio de las políticas, no fue reconocida formalmente sino hasta 1987 cuando el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) lanzó por primera ocasión la Maestría en Políticas Públicas. Años más tarde, hasta lo que tenemos entendido, la Universidad Iberoamericana, a nivel de diplomado, y la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco (UAM) y el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), a nivel de maestría, establecieron programas en la misma disciplina. Posteriormente, sobre todo a nivel de programas de especialización y diplomados, empezó a generarse la inquietud académica de profundizar en el estudio de las Políticas Públicas, y varias instituciones educativas se adhirieron a ese interés.

Lo anterior, creemos, refleja, a diferencia de lo sucedido en otros países, el retraso en la llegada del conocimiento de la disciplina. Y si intentamos explicar las causas de dicho retraso, podríamos establecer la hipótesis de que ya que en este siglo, durante prácticamente noventa años

²⁰ Para evidenciar lo anterior, con respecto a los Estados Unidos, se sugiere la referencia de los casos tratados en: Weimer, David L. y Aidan R. Vining. *Op. cit.*; para los países europeos, se sugiere la lectura de los casos citados en: Hill, Michael (ed.). *New Agendas in the Policy Process*. London, Harvester Wheatsheaf, 1993.

—es decir hasta 1987— en nuestro país se ha dado una concentración de poder y de decisión de gobierno, lo que quizá no despertó interés por parte de académicos y de potenciales estudiantes en áreas afines como la administración pública y las Ciencias Políticas en estudiar una disciplina, que en principio internamente ni se conocía bien a bien, y en el mejor de los casos, ofrecida en programas de postgrado en el extranjero, no representaba interés en conocerla ya que partía, al estudiarla, de un marco político razonablemente democrático, inexistente entonces en México.

Además, en tanto la estabilidad económica favoreció y propició una aparente estabilidad social, no del todo cierta pero tampoco totalmente innegable, insistimos, las Políticas Públicas hubiesen requerido, en el mejor de los casos, únicamente la utilización de un enfoque racional, debido a las razones que hemos establecido antes.

Sin embargo, la convulsión política y social de 1968; el desgaste paulatino del tradicional modelo de un solo partido, que en 1988 se evidenció con fuerza en conflictos político-electorales, y años más tarde, a través del surgimiento de diversos sucesos estrictamente políticos, que por su índole preferimos no tratar aquí; y finalmente, debido a las crisis económicas recurrentes y cada vez más profundas desde el inicio de la década de los años setenta, el estudio de las Políticas Públicas se situó en el centro del interés de muchos académicos y actores ávidos de revalorar la gestión gubernamental en las nuevas circunstancias. Es decir, parecía ser que esas circunstancias eran la causa que llevaba finalmente a actores, procedentes de distintas esferas e ideologías, a tratar de emprender formalmente el estudio de las Políticas Públicas.

Con las adecuadas reservas de contexto, en forma similar a lo que sucedió en la década de los años sesenta en los Estados Unidos, en nuestro país no fue sino hasta el momento en que la estabilidad política, social y económica se vio seriamente deteriorada, que el estudio de las Políticas Públicas se perfiló como una herramienta alternativa para tratar de comprender mejor la gestión gubernamental.

Pero, ¿cómo utilizar dicha herramienta en el contexto de nuestra realidad actual?

Nuestra reflexión en ese sentido se divide en dos partes: la primera se situará en el momento actual de la realidad mexicana, y la segunda se aventurará en el terreno de la predicción, para tratar de visualizar un posible futuro de la disciplina del estudio de las políticas.

Quizá para nadie hay duda alguna que el entorno político nacional actual, con una elección de jefe de gobierno en el Distrito Federal altamente ponderada por ser la primera realizada desde la época postrevolucionaria, representa tanto para actores políticos como para la sociedad mexicana un momento histórico altamente significativo, en donde, democráticamente, un centro de poder político casi absoluto por más de medio siglo, comienza a ser un actor más, ya no único, en el proceso de toma de decisiones, ya que, en una perspectiva pluralista, varios actores, formales e informales, empiezan a conformar, creemos, el significado verdadero de las políticas, tal como delineamos en la referencia teórica.

Percibimos entonces que, sin desdeñar en lo absoluto la utilidad y solidez del método racional, los estudiosos y administradores de las Políticas Públicas podrían, así como Lindblom, Wildavsky y Allison hicieron en su momento, situar relativamente más su óptica en la construcción de la decisión, a través del análisis de la interacción de decisiones y acciones de diversos actores políticos, que en la formulación convencional, la cual, por ejemplo, como relata Wildavsky sucedió en la ciudad de Oakland, procedía más de la racionalidad de los administradores y de sus políticos, que de la necesidad de los actores receptores de las políticas.

Lo anterior deseamos se interprete, desde la perspectiva del estudio de las políticas, únicamente como reflejo o consecuencia de la limitada participación en las decisiones —que finalmente a ellos iban dirigidas— de muchos actores dentro de la sociedad, a quienes les restaba solamente adoptar un papel pasivo, ya que las decisiones centrales caían *directamente de arriba hacia abajo*. Por cierto, desde la perspectiva de la política, creemos que el termómetro electoral del domingo 6 de julio reforzaría en buena forma el análisis hecho a través del enfoque de las políticas.

Por lo anterior, esto implicará, quizá, que en un plazo mediano el análisis de estudiosos y decisores de las políticas, además de ir dirigido a formular acciones, muchas veces asumiendo comportamientos de actores y variables, debería también ir dirigido a reconocer y valorar las decisiones y acciones de día a día, es decir de aquellas que, interrelacionadas, conforman las políticas y una línea continua de acción y decisión, en donde también, cuando es necesario, se deben *resolver problemas* a través de negociaciones y concertaciones, inclusive antes de pretender *alcanzar metas previamente establecidas*. En breve, el arte de la política, visualizada, entre otros elementos, a través de las teorías de distribución y

del surgimiento de los grupos de poder, del estudio de la comunicación política, de la negociación y concertación, yendo de la mano de los análisis de Lindblom, Wildavsky, Allison, por mencionar algunos, creemos, podrían ser guías para utilizarse más, en términos relativos, que el análisis estrictamente racional y técnico.

Mencionamos lo anterior porque pensamos que las demandas y necesidades expresadas a través, a veces, de grupos de poder informales —es decir de aquellos que no tienen una posición política respaldada por la institucionalidad— o reflejadas meramente en descontento ciudadano, proliferaron y se sostuvieron ya que, independientemente del matiz de *politics* inherente, que aquí no pretendemos analizar, frecuentemente los gobiernos en México mostraron un interés muy pobre hacia dichas demandas y necesidades. Más aún, no fue sino hasta muy recientemente que los decisores gubernamentales, cada día más presionados por el entorno social que los rodeaba, decidieron con base a decisiones fuera de su contexto y control. Y ésto no es un juego de palabras, pues recordemos tan sólo cómo en el verano del año de 1996, la Secretaría de Educación Pública, habiendo formulado una política con respecto a la selección de candidatos para realizar estudios de educación media superior en el Distrito Federal y su área conurbada, tuvo que variar sus decisiones debido a las protestas de un grupo importante de padres de familia, quienes consideraron que lo formulado no coincidía con lo instrumentado, de tal manera que a través de varias formas, los padres de familia, a veces apoyados y asistidos parcialmente por grupos políticos, también tomaron decisiones, por ejemplo, al sugerir propuestas de cambio sobre las formuladas originalmente.

Por eso, con la nueva pluralidad política, que seguramente reconocerá de acuerdo a su ponderación electoral, la participación de los partidos políticos representativos, vemos con optimismo que eventualmente, al paso del tiempo, y tal como sucede en otros países, como Suiza, por ejemplo, la democracia directa además de la representativa, podrían llevar a que, eventualmente, los grupos informales del poder disminuyeran su actividad, ya que con aquéllas, suponemos con optimismo que el sistema de recepción de demandas y de toma de decisiones será más sencillo.

Sin embargo, como hemos dicho líneas arriba, lo anterior requerirá para su cabal cristalización un plazo de tiempo mediano, por lo que, mientras tanto, mesuradamente insistimos, el método no racional de toma de decisiones relativo al racional, podría ser más útil en el análisis de políticas, las cuales, creemos, serán más consensadas.

Asumiendo los riesgos inherentes por realizar un ejercicio de visualización hacia el futuro, nos atrevemos a sugerir que, tras la etapa recién descrita de nuestro momento histórico, el desarrollo de la disciplina de las Políticas Públicas podría, en términos relativos, enmarcarse más en el contexto del método racional de toma de decisiones que en el no racional, ya que en especial, la crisis económica, si bien seguramente no se habrá resuelto por completo, sí habrá decrecido. Más aún, en lo político, creemos que los gobiernos y las administraciones públicas estarán al paso del tiempo cada vez más concientizadas de que, como establece el modelo Hotelling-Downs de elección pública, con el objeto de *abarcar* mayores votantes en el *mercado electoral*, deberán, si quieren mantenerse en la preferencia del electorado, trabajar eficientemente para competir afanosamente por su estancia política y administrativa ante una ciudadanía que, suponemos, cada día menos aceptará gobiernos enmarcados en modelos políticos radicales.²¹

Así, en el futuro, sin intentar situar con precisión cuál será ese momento histórico que lleve a nuestro país a estar inmerso en un marco más razonable de estabilidad económica y política, esperaríamos que, tal como lo exige el modelo racional, habría entonces mejores condiciones en tiempo y recursos, para que gobernantes y administradores puedan *normativizar* las Políticas Públicas, es decir, haciendo referencia a Harold Lasswell, puedan trasladarse, del estudio descriptivo al prescriptivo de las políticas.

Creemos con optimismo, que en un entorno social más estable, tal como sucede actualmente en los países industrializados, habrá mejores oportunidades en formular políticas con base a demandas ciudadanas, pero también fundamentadas en un análisis más técnico y cualitativamente más refinado.

Así más fácilmente, herramientas como la técnica del Análisis de Costo-Beneficio, el Análisis Costo-Eficacia, la técnica Delphi de predicción y el Análisis de Regresión, por mencionar sólo algunas, coadyuvarán seguramente a los decisores a delinear, de manera ciertamente limitada y no perfecta, pero a la vez muy enriquecedora, esquemas de análisis de políticas más prescriptivos, asumiendo como se ha dicho, ya haber pasado la etapa inicial descrita de menor estabilidad.

²¹ Para un análisis más profundo de este modelo, referirse a: Dunleavy, Patrick. *Op. cit.* capítulo 4.

3. Conclusiones

Como inicio de nuestras conclusiones, deseamos señalar que tenemos la certeza de que el sistema político mexicano indudablemente ha sufrido transformaciones de fondo que, como hemos explicado en las secciones anteriores, obliga a dirigir la mirada de académicos y decisores a entender las políticas y, obviamente, la política de forma distinta.

Inclusive pensamos que la causalidad que demuestre la eficacia de un buen gobierno debe iniciarse por un marco democrático legítimo (que de hecho empieza a construirse), el cual, muy probablemente, propiciará una atmósfera más adecuada para que un gobierno, a través de la racionalidad social y de la suya propia, pueda definir y cristalizar decisiones adecuadas. Tomemos como ejemplo de lo anterior, tan sólo los casos de las monarquías liberales de Suecia y Holanda, el nuevo gobierno laborista del Reino Unido y con mayor cercanía a nuestra identidad, la república monárquica de España. Todas estas naciones, con sus problemas y dificultades propias, han logrado desarrollar sin la referencia apabullante del sistema de mercado —como en el caso de los Estados Unidos— políticas más en un sentido de arriba hacia abajo, sin desdeñar las decisiones formales de los gobiernos. Más aún, no intentamos desvirtuar las cualidades del sistema de mercado, empero creemos que la libertad económica y de propiedad pueden estar también situadas y revitalizadas en marcos políticos más flexibles como los que hemos mencionado.

En suma, creemos que la racionalidad y la no racionalidad pueden convivir; los principios del libre mercado y de un Estado benefactor también pueden convivir; la interacción social y la racionalidad del análisis técnico pueden entrelazarse. Así, creemos que en el largo plazo, México puede llegar a ser una nación sobre la cual, los analistas de políticas, tendrán más interés en sugerir prescripciones a sus gobiernos que, relativamente, atacar problemas inmediatos que pongan en peligro la convivencia pacífica de sus ciudadanos.

Antes de casi concluir este trabajo quisiéramos plantearnos la siguiente pregunta: ¿por qué utilizar un enfoque multidisciplinario?; más aún, ¿no valdría la pena estudiar los problemas de Política Pública en forma individual desde la perspectiva de cada disciplina?

Antes de tratar de contestar a esta pregunta, deseamos comenzar estableciendo que lo hacemos en función de una realidad distinta a la que vivió Harold Lasswell, y creemos que, con base a éso, se necesita una respuesta en el marco de nuestro tiempo y circunstancia.

A diferencia de lo que sucedía todavía hace dos o tres décadas a nivel mundial, las distintas naciones, en mayor o menor grado, han tenido en la actualidad que incrementar su nivel de integración, que aunque no territorial, en lo intangible es todavía más importante, ya que los patrones de globalización y transnacionalización influyen, por medio de decisiones de países poderosos, sobre decisiones internas, tanto económicas como políticas, de países menos desarrollados. Para nuestro país, en el caso de las primeras, basta tan sólo mencionar la creación e instrumentación del Tratado de Libre Comercio con Estados y Canadá. En el caso de las segundas, mencionemos solamente la presión ejercida por la Unión Europea en el sentido de condicionar la adhesión de nuestro país a un tratado de naturaleza similar al que tenemos con el resto de Norteamérica, en tanto, de acuerdo a su criterio, nuestras instituciones y sistema político no sean lo suficientemente democráticos.

Independientemente de las cuestiones puras de *politics*, tan sólo deseamos establecer que, en nuestra opinión, los ejemplos citados representan y pueden representar fuertes presiones para mermar nuestra soberanía, en tanto no tengamos la capacidad de atacar frontalmente los problemas económicos, tal como otros países no desarrollados, como Corea o Taiwán, hicieron en su momento.

En lo que se refiere al estudio de la *policy*, creemos que las nuevas relaciones a nivel mundial, aunadas a la cada día mayor facilidad de acceso a espectros igualmente cada vez mayores de información, debido a los avances tecnológicos, obligan a quienes estudian y participan en las Políticas Públicas a estar mejor preparados para entenderlas, diseñarlas y perfeccionarlas. Para esto se requiere, independientemente de especializarse en alguna disciplina social o científica, mirar el enfoque de las Políticas Públicas, el cual a través de su columna vertebral que representa el estudio de la toma de decisiones, podrá coadyuvar a entender mejor realidades políticas, económicas y sociales, tanto a nivel interno como externo.

En términos relativos a otras épocas, hoy el conocimiento y la información son más accesibles, y las interrelaciones entre actores, en general, más diversas. En función de que es imperativo y prioritario salvaguardar nuestra soberanía con nuestro máximo esfuerzo, sugerimos equiparnos con herramientas adicionales a las de nuestros conocimientos principales, para enfrentar así los nuevos retos que, en lo interno, nuestra sociedad expone, y en lo externo, la globalización impone.

En el mismo tenor a lo señalado, creemos que los tres poderes que sustentan la soberanía del Estado mexicano, en conjunción con una cada vez más real participación ciudadana, ya sea directa o a través de sus representantes, están comprometidos, a partir de este momento histórico y conforme avance el tiempo, a buscar Políticas Públicas eficientes, ciertamente en aras de la racionalidad técnica y económica, pero socialmente útiles y eficaces, aún cuando desde el exterior procedan a veces políticas que limitan, en muchas ocasiones, nuestro espacio de decisión y acción como mexicanos.

No queremos caer ni en la candidez ni en la ingenuidad de creer que el estado de cosas cambiará radicalmente en un corto plazo, por lo que reconocemos e inclusive aceptamos el reto de enfrentar modelos económico-sociales neoliberales a ultranza, con la ayuda que brinda la premisa símbolo de la política: la negociación, la cual podría ser visualizada como un conjunto de decisiones en el campo informal de las organizaciones y sociedades, que más que resultados per se, genera cuasire resultados, ya que obviamente no hay formalidad que, en principio, los sustente, y porque no pueden definirse con anticipación.

Para finalizar citamos a Aaron Wildavsky, de quien, creemos sus palabras, sintetizan el espíritu de este ensayo:

"La planeación es acción en el presente para asegurar consecuencias futuras... significa realizar un análisis como construcción intelectual... la política (en cambio) se refiere a las preferencias, es un análisis, producto de la interacción social, de la cual la racionalidad es sólo una parte... (por lo tanto) el análisis de políticas es un híbrido que mezcla planeación y política de tal forma que el intelecto, o sea la planeación, coadyuva a guiar más que a reemplazar la interacción social."²²

²² Esta cita está elaborada a partir de: Wildavsky, Aaron. *Op. cit.*, y se encuentra en: Buendía Vázquez, Alejandro. *Decision-Making and Implementation in a Bureaucracy. The Case of The Bureau of Economic Policy in Mexico*. Tesis de Maestría, University of Kent at Canterbury, Inglaterra, 1987. p. 29.

LAS POLITICAS PUBLICAS: UN TESTIMONIO DEL GOBIERNO ILUSTRADO Y DEMOCRATICO

Ricardo Uvalle Berrones *

Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo reflexionar sobre un ángulo determinante para la vida de los gobiernos como son las políticas públicas. Al rebasar el significado de la eficiencia administrativa, la racionalidad burocrática y la eficacia organizativa, las políticas públicas condensan la racionalidad del gobierno con base en las tareas de coordinación que emprende para armonizar sus iniciativas con la visión y los aportes del público ciudadano.

En este sentido, el carácter público del gobierno no deviene únicamente de su forma de organización, sino de la apertura de sus estructuras y del modo en que incorpora la participación de los ciudadanos a los procesos de gestión pública.

Lo público del gobierno no es algo dado, sino que tiene su origen e institucionalidad en el grado en que los ciudadanos y sus organizaciones son coparticipes de las acciones públicas.

Lo público del gobierno es un imperativo de la sociedad contemporánea. No se puede gobernar con eficacia al margen de los ciudadanos. No se gobierna con sentido público si los ciudadanos no encuentran formas para que sean tomados en cuenta y participar en los cursos de acción del gobierno.

* Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; ha participado en innumerables eventos académicos y de difusión del pensamiento publiadministrativo nacionales e internacionales; como estudioso de la administración pública ha escrito varios libros y publicado numerosos ensayos y artículos en revistas especializadas del país y del extranjero; actualmente es Investigador Nacional y profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Por consiguiente, las políticas públicas son instrumentos de gobierno; más específicamente, del gobierno creativo e ilustrado que es resultado de la democracia moderna, ámbito institucional en el cual lo público ocupa un lugar de primer orden.

El gobierno moderno

La importancia de los gobiernos en la vida de las sociedades modernas es incuestionable y creciente. Funcionan como un sistema de vasos comunicantes que se encargan de evitar que las tensiones y los conflictos sean fuente de acciones e impactos desestabilizadores.

Su misión es básica para garantizar que la convivencia de los contrarios sea pacífica, civilizada y constructiva. Los gobiernos no son entidades estáticas sino instituciones en movimiento continuo. Obrar en razón de valores políticos, imperativos estatales e instituciones públicas. Su tarea es dirigir y coordinar los esfuerzos, iniciativas, voluntades y recursos de los grupos de la sociedad para aprovechar mejor sus iniciativas, aportaciones y capacidades.

Los gobiernos son instituciones con atribuciones legales y legítimas para que la sociedad y sus organizaciones puedan desenvolverse con estabilidad y continuidad. La tarea de los gobiernos tiene que ser constructiva, es decir, orientarse a cumplir fines públicos y objetivos políticos, procurando que la vida individual y colectiva sean fructíferas.

Para los gobiernos, la eficacia de sus resultados depende de su grado de apertura, democratización y articulación de intereses. Son, por tanto, instituciones emprendedoras orientadas a conseguir que el bien público y los intereses comunes sean salvaguardados no obstante las conductas individualistas.

Los gobiernos tienen ante sí un conjunto de fuerzas y reacciones públicas importantes en su desempeño institucional. No son instituciones autárquicas. Aspiran a la autodeterminación en cuanto no son entidades que representan instrumentalmente posturas de facciones, camarillas o segmentos burocráticos. Su autodeterminación evita que se divorcien de la sociedad, dado que tienen como premisa dirigir y representar a todos los ciudadanos sin distinciones políticas e ideológicas. Son instituciones con capacidad de autodeterminación porque su misión los constituye en

centros de poder sin anclarse a intereses partidistas, gremiales o corporativos.

La tarea de los gobiernos no consiste en representar segmentos, sino al conjunto de la sociedad. Tienen capacidad de autodeterminación porque invocan y ejercen con eficacia el poder, entendido como toma de decisiones y movilización de recursos de (manera pacífica y aun compulsiva), a efecto de imponer la voluntad institucional sobre los individuos y las agrupaciones sociales. La autodeterminación de los gobiernos es fundamental para no convertirse en rehenes de la lucha por el poder. Significa la autodeterminación que tienen la aptitud para refrendar el orden público y político, evitando que las desigualdades sociales sean foco de tensiones destructivas.

Los gobiernos son instituciones que generan reglas de convivencia para evitar que las contradicciones sean un corrosivo. Sus reglas tienen alcance público y en una visión del Estado de derecho, obligan a todos, incluso a la autoridad misma. La conducción de la sociedad es una tarea de gran envergadura. Implica el ejercicio prudente del poder, el cumplimiento de las reglas de autoridad, atendiendo al convencimiento individual y colectivo, así como al propósito de que la sociedad sea conservada con estabilidad y gobernabilidad.

El gobierno moderno es fruto de condiciones históricas y políticas. Convergen en su trayectoria factores fundamentales que contribuyen a ser reconocidos como instituciones supremas. Uno de ellos es que la sociedad y sus grupos no garantizan por sí mismos grados de autodeterminación y sobrevivencia.

En este caso, la importancia del gobierno no está a discusión. Lo importante es el paradigma de lo que es la sociedad moderna para organizarlo como un poder que tiene sapiencia para obrar. Lo peculiar del gobierno no es tan sólo que tiene medios de coacción,¹ sino cómo

¹ "En el área de la política, los hábitos de acatamiento de la mayoría se preservan y fortalecen con la ayuda de una probabilidad de coacción creíble contra los pocos que pudieran transgredir la ley o desobedecer al gobierno. La coacción consiste en la amenaza o la aplicación de sanciones positivas o negativas, es decir, en recompensas o castigos". Karl W. Deutsch, *Análisis de las relaciones internacionales*, México, Ediciones Gernika, 1988, p. 24.

consigue que la obediencia pública² sea efectiva sin incurrir, por método, en acciones de violencia instrumental.

Para ello, es básico situar a la sociedad como un espacio de convivencia garantizado por la vigencia de libertades civiles y ordenamientos públicos. Lo privado³ es el hogar que posibilita y explica la misión pública del gobierno. Es un espacio reservado a lo íntimo, a los intercambios y al disfrute de los derechos de propiedad. De acuerdo con la vida moderna, lo privado es la estructura que coadyuva a delimitar las tareas públicas del gobierno. Tanto las libertades civiles como los derechos de propiedad, son la piedra angular para que la vida privada sea protegida con carácter institucional.

Los gobiernos tienen como misión salvaguardar la vida privada no como exclusividad o privilegio, sino con base en normas de carácter público. Lo público es para los gobiernos el referente de su legalidad y legitimidad. Lo público es un espacio de vida integrada, organizada, estructurada e institucionalizada con fines de interés común.

Lo público es el espacio de la ciudadanía, de sus valores, expectativas, compromisos y realizaciones. Lo público es la savia nutritiva que permite a los gobiernos tener contenido plural y democrático. Lo público es un espacio de relaciones cooperativas, dado que permite superar individualismos y particularismos, los cuales son contrarios al bien público.

Los gobiernos son instituciones públicas que se estructuran a través de las constituciones políticas, el derecho, las leyes y los reglamentos, los cuales tienen como propósito garantizar que los intereses de la vida privada y la vida pública no sean antagónicos, sino armónicos, concurrentes y complementarios.

² "Los hábitos de comportamiento, de cooperación, acatamiento de las leyes o del gobierno, o el respeto de alguna decisión como obligatoria, suelen ser voluntarios en la mayoría de las personas. Después de todo, esto es lo que los hábitos son: llegan a formar parte de nuestra naturaleza y de la manera en que actuamos más o menos automáticamente. Sin estos hábitos de la mayoría, no podría haber ley ni gobierno como los conocemos". *Ibid.*, pp. 23-24.

³ "El carácter absoluto de los derechos del hombre tiene la consecuencia de que el político no puede hacerlo todo y, en particular, de que no puede avanzar sobre una parte privada del individuo sin la cual precisamente no hay ámbito público es decir, política posible... Siempre son personas privadas las que forman el espacio público: no hay esfera pública si no hay esfera privada". Nicolas Tenzer, *La sociedad despolitizada*, Buenos Aires, 1992, p. 95.

Corresponde al gobierno fungir como la institución que construye puentes de negociación, cooperación, comunicación y compromisos encaminados a que las energía de los particulares sea canalizada hacia ventajas de naturaleza pública. En ningún sentido, lo público es adverso a lo privado, sino el sitio en el cual hay la posibilidad de que las capacidades privadas pueden y deben aprovecharse con fines de utilidad común.

La conducción de la sociedad con perspectiva de gobierno da cabida en términos de igualdad a individuos, grupos y organizaciones a efecto de diseñar sistemas de cooperación pública. Cuando se logra que los sistemas de cooperación pública se traduzcan en resultados alentadores, fórmulas de entendimiento e instancias de compromiso, significa que los gobiernos cumplen su tarea y su grado de institucionalidad es creciente.

Los puentes de entendimiento que los gobiernos construyen permiten que la sociedad no se destruya con antagonismos irreductibles, fundamentalismos recalcitrantes o fragmentaciones culturales. En una cosmovisión de gobierno, la sociedad no puede paralizarse a causa de sus antagonismos y contradicciones.

Hay que regular y desactivar los factores críticos que pueden provocar la inestabilidad que desestructura y que puede ocasionar los efectos perniciosos de la ingobernabilidad. Para los gobiernos, la cooperación y el entendimiento no implican el fin de las controversias, las diferencias y las oposiciones. Son en todo caso, medios para atenuar y estabilizar los desacuerdos y de ese modo evitar fracturas en las estructuras institucionales.

En los espacios de la democracia moderna, los gobiernos asumen la tarea de convencer al público ciudadano para que acepte que las instituciones cumplen con la responsabilidad de garantizar la convivencia de los contrarios de acuerdo con el respeto y la civilidad.

Los gobiernos modernos institucionalizan la heterogeneidad social y pública a partir de los valores de lo universal y lo general. De esta forma, la intersección de lo privado y lo público se sustenta en dichos valores y las formas de cooperación son reguladas e inducidas con visión pública por parte del gobierno, ya que, como institución interesada en el bien común, se encarga de procurar que la confianza en las instituciones sea creciente, no decreciente.

El gobierno de lo público: una respuesta para institucionalizar el conflicto social

La estructura básica⁴ de la sociedad moderna se desenvuelve en cuatro polos fundamentales: 1) el conflicto; 2) la moderación; 3) la convivencia y 4) la institucionalidad.

- 1) El *conflicto* es inherente a la vida social. Nace de la diversidad y heterogeneidad de los grupos sociales y de las posturas políticas que se condensan en diversos tipos de cosmovisión ideológica y cultural, mismas que se enlazan con el sistema de valores que detentan los individuos y el público ciudadano.

El conflicto se estimula por la variedad de intereses que están en juego y competencia para ganar un lugar en las estructuras del poder social. Los intereses grupales son la materia prima del conflicto. Sin embargo, el conflicto es susceptible de ser gobernado, es decir, que sea incluido en el ámbito de las reglas institucionales para encauzarlo y plantear opciones de solución para su tratamiento.

- 2) La *moderación* es un medio para facilitar la convivencia de los opuestos. Implica un tipo de actitud orientada por el respeto y la tolerancia para convivir con los demás. Implica un tipo de conducta que confía en el diálogo como una alternativa fructífera para deponer posturas excluyentes o radicales que en nada contribuyen a la noción de buen gobierno.

La moderación es el primer paso para "congelar" los conflictos, es decir, para cortar los elementos filosos que veces los caracterizan. La moderación parte de una visión encaminada a evitar que las pasiones sean "malas" consejeras cuando se gobierna. La moderación evita que los éxitos transitorios nacidos de la competencia democrática sean victorias de vida o muerte.

- 3) La *convivencia* es un sistema que coadyuva, a partir de reglas comunes, a que nadie imponga sus "propias leyes" a los demás.

⁴ "Por estructura básica entiendo las principales instituciones políticas, sociales y económicas de una sociedad, y cómo encajan esas instituciones en un sistema unificado de cooperación social, de una generación a la siguiente". John Rawls, *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 36.

Convivir de acuerdo con la vida moderna, es aceptar que se reconocen derechos y obligaciones con base en la igualdad jurídica y política.

La convivencia es un imperativo para que las relaciones de sociabilidad sean fructíferas y elemento de apoyo en favor del orden político y jurídico. Su manifestación se traduce en que los contrarios reconocen que las ventajas de la vida en común son mayores en comparación a las fallidas autarquías individuales. En este sentido, la convivencia da cuenta de cómo la vida pública se reproduce con apego a los valores del respeto, el goce de los derechos y el reconocimiento de las obligaciones.

- 4) La *institucionalidad* es un aspecto fundamental para asegurar que la vida pública sea productiva, ordenada y tendente al bienestar compartido. Se refiere a un conjunto de atributos que deben forjarse desde el poder, para ser reconocidas como pautas reiteradas de conducta y en un conjunto de reglas que tienen como objetivo garantizar que la comunidad política perviva con sus ventajas, beneficios y utilidades.

La institucionalidad⁵ denota no sólo la forma del gobierno moderno, sino la capacidad que tiene para que los espacios público y privado sean objeto de reglas que permiten la convivencia articulada, cooperativa y positiva de los distintos grupos sociales. En el gobierno moderno, la institucionalidad es requisito para alcanzar resultados satisfactorios. Sin la misma se dificulta que los conflictos, las tensiones y los desaciertos sean absorbidos con eficacia.

Un atributo de la institucionalidad es que no responde a intereses de facciones, grupos o corporaciones. Pertenece al gobierno y permite gobernar con apego a los valores de lo público. Por tanto, la capacidad de conducir implica que la institucionalidad se sustenta en un tipo de gobierno, en este caso, el gobierno de lo público.

Los polos explicados son elementos importantes para resaltar el *gobierno de lo público*. Se entiende por gobierno de lo público el conjunto

⁵ "... cualquier sistema de instituciones sociales está limitado en los valores que puede admitir, de manera que hay que hacer una selección de entre toda la gama de valores morales y políticos que podrían ser llevados a efecto. Esto obedece a que cualquier sistema de instituciones tiene, por así decirlo, un espacio social limitado". *Ibid.*, p. 74.

conjunto de capacidades institucionales que garantizan que la libertad, la democracia y el bienestar social favorezcan el desarrollo de la vida colectiva, a efecto de que los ciudadanos tengan opciones de desarrollo material, moral e intelectual.

En este caso, el gobierno de lo público se refiere al que prevalece en la vida democrática. En efecto, lo público en la vida democrática tiene connotaciones referidas a que los ciudadanos sean reconocidos con maduración institucional y que sus aportaciones en favor de la vida colectiva también sean consideradas para incorporarse a la acción gubernamental.

El gobierno de lo público no es tan sólo un arquetipo, sino condición insoslayable para aprovechar energías individuales y colectivas con inteligencia e impacto multiplicador. En la sociedad moderna, el gobierno de lo público es garantía para que tanto los espacios autónomos⁶ de los ciudadanos, así como sus formas de organización y representación, sean aceptados como un factor que apoya con sapiencia en el cumplimiento de las metas políticas y sociales.

En el gobierno de lo público, los protagonismos son improductivos. Lo importante es que a partir de relaciones de cooperación sea factible coordinar esfuerzos, aprovechar recursos y capitalizar en favor del bien público lo que implica realización y cumplimiento de metas.

Gobernar lo público es un reto de complejidades amplias y de horizontes inconmensurables para conseguir que la vida social tenga opciones de realización. Gobernar lo público permite a la sociedad tener un grado de institucionalidad que favorece mejor su modos y condiciones de vida. Gobernar lo público es cumplir con la igualdad jurídica y política para evitar que los privilegios, las exclusiones o los exclusivismos anulen a las autoridades constituidas con apego a la legalidad y la legitimidad.

⁶ "Observemos que no son las partes sino los ciudadanos de una sociedad bien ordenada, en su vida pública, quienes gozan de autonomía. Esto significa que, en su conducta, los ciudadanos no sólo cumplen con los principios de justicia, sino también actúan basándose en estos principios considerándolos justos. Además, reconocen estos principios como aquellos que se adoptarán en la posición original. En su reconocimiento público y en la aplicación informada de los principios de justicia, en su vida política, y guiados por el sentido efectivo de la justicia, los ciudadanos logran la plena autonomía". *Ibid.*, p. 91.

La importancia de las políticas públicas

El gobierno de lo público da cabida a las políticas públicas. Estas son instrumentos para coordinar esfuerzos e iniciativas entre el gobierno y los ciudadanos. Permiten que la acción de gobierno sea compatible con la participación ciudadana, para conseguir la eficacia pública.

Con las políticas públicas,⁷ es factible resaltar la tarea promotora de los gobiernos. Se evita así, que los mismos se erijan en instituciones que desplazan o adormecen las ventajas de la participación ciudadana. Una cualidad de las políticas públicas es que no se ciñen a macroformatos. Son un conjunto de dispositivos que aseguran la cooperación entre los distintos agentes y organizaciones para atender las exigencias que plantea la vida pública.

Concebidas como medios creativos del quehacer gubernamental, las políticas públicas son también un conjunto variado de capacidades institucionales⁸ acreditadas como cursos de acción específicos, ya que convierten en hechos los valores de la democracia, los principios que la sustentan y las definiciones que se fundamentan en el tratamiento institucional dado a los problemas públicos.

En la sociedad moderna la acción de gobierno tiene características peculiares, basadas fundamentalmente en el gobierno de la democracia esto es, en el gobierno de lo público. El gobierno de la democracia es por definición consensuado. Esto significa que la opinión de los contrarios tiene cauces no sólo para expresarse sino para garantizar que la

⁷ "Pero deberíamos completar esa perspectiva entendiendo que toda política pública es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir la mejor manera de proceder. Decidir legislar sobre el tema. Y aunque en la mayoría de ocasiones el proceso no es racional, toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas". Joan Subirats, *Análisis de políticas y eficacia de la Administración Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989, p. 41.

⁸ "Gobernar por políticas públicas va a significar el (re) descubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia de la generación desarrollista o igualitarista. Por consiguiente, supondrá cuidadosísimos cálculos de gasto público, estimaciones rigurosas de costo- beneficio (eficiencia económica) en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente económico de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizan beneficios y disminuyen costos a los ciudadanos contribuyentes". Luis F. Aguilar Villanueva, *Estudio introductorio El del libro Estudio de las políticas públicas (Antología I)*, México, Miguel Angel Porrúa, 1992, p. 36.

comunicación pública sea la vía que permita desahogar posturas diferentes, hasta llegar a puntos de acuerdo.

El gobierno de la democracia tiene en las políticas públicas una diversidad de opciones para la atención del público ciudadano. Este no es homogéneo sino diverso. En la democracia, la diversidad de públicos implica diversidad de opciones de gobierno. Cada público plantea necesidades, problemas y demandas. Cada público es portador de apoyos, y disensos. Cada público tiene una idea del gobierno y en cuanto usuario de sus bienes y servicios, se comporta de manera disimbola.

En este caso, la agenda⁹ de los problemas públicos es el centro para definir las opciones de gobierno y su esencia es la que determina los rumbos y el perfil de lo que el gobierno lleva cabo. Lo que el gobierno realiza no tiene orientación anónima ni reivindicativa, tiene su fundamento en que es una institución que se encarga de atenuar conflictos, satisfacer necesidades públicas y asegurar que la vida social se desenvuelva con justicia y bienestar.

En consecuencia, las políticas públicas son un medio de gobierno, esto es, de coordinación, promoción, cooperación y articulación caracterizada porque son fruto de la deliberación, el acuerdo y los ajustes que facilitan su aplicación diversa. Pero también son aquello que el gobierno no realiza, es decir, cuando decide no emprender acciones, asume una posición no pasiva ni neutral para identificar y generar nuevas reacciones públicas.

Hay que recordar que los gobiernos no optan por la pasividad que significa ausencia de acción. Cuando deciden no actuar, se encuentran en una posición activa y hasta que deciden institucionalizar un problema público, es cuando su acción es más clara y manifiesta.

⁹ "Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública. La importancia del proceso se debe principalmente a dos hechos. En primer lugar, la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: siempre hay más asuntos por atender que tiempo para considerarlos. En segundo lugar, los problemas de políticas no son datos a priori, sino resultado de definiciones". Charles D. Elder y Roger W. Cobb, *Formación de la agenda*, en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Luis F. Aguilar Villanueva (coordinador), *Antología 3*, 1993, p. 77.

El gobierno por políticas públicas es portador de una eficacia estratégica. En efecto, no es un gobierno masivo, sino que se desenvuelve atendiendo problemas específicos, puntuales y focalizados.

En efecto, el modo de relación del gobierno con los ciudadanos se establece con base en los procesos de participación y representación. La atención institucional¹⁰ se efectúa mediante la ubicación delimitada de los problemas. La canalización de recursos es real no prometida y la participación del público ciudadano es requisito para configurar acciones recíprocas.

Política pública no es una decisión, sino una serie de decisiones vinculadas a resultados¹¹ esperados y no esperados. Se caracteriza por conjugar operaciones, acciones y actividades que se encaminan al tratamiento de problemas que requieren intervención pública.

No cualquier problema social es objeto de atención gubernamental, ni toda acción gubernamental puede considerarse como política pública. Lo relevante en políticas públicas es que se manifiestan como un conjunto de respuestas que son objeto de diseño, formulación, implementación y evaluación para regular situaciones públicas en razón de prioridades, recursos, costos de oportunidad, factibilidad organizativa y sistemas de gestión pública.

La utilidad de las políticas públicas no es casuística sino funcional. Se vincula con problemas localizados y con formas de representación e interlocución que es necesario considerar para formular respuestas efectivas. Más allá de los valores de la racionalidad a priori, las políticas

¹⁰ "Los objetivos de la política acostumbra a estar definidos desde sus primeros pasos, aunque su posterior desarrollo puede ir modificando esos mismos objetivos originales. A partir de esos supuestos podríamos decir que el esquema de análisis contendría los siguientes pasos: percepción y definición del problema, intereses afectados; grado de organización; acceso a los canales representativos; consecución del estatuto propio de tema a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos, formulación de una solución o de una acción de respuesta; establecimiento de objetivos y prioridades; soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta; implementación o puesta en práctica de esa política; evaluación y control de efectos producidos; mantenimiento, revisión o terminación de esa política". Joan Subirats, *Análisis de...* p. 42.

¹¹ Si las políticas son decisiones y acciones emprendidas se caracterizan porque son "una decisión permanente... una conducta consistente con la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboraron como de aquellos que se atienen a ella". Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Universidad de Prentice Hall, N. J., 1990, p. 4.

públicas son producto de la percepción y la estructuración de los problemas. Se sitúan no en la lógica formal, sino en la categorización lógica de los problemas, es decir, en la identificación correlacionada de factores, intereses y opciones que concurren en la expresión de los hechos públicos.

Políticas públicas: un medio para revalorar la administración pública

En los últimos 20 años la vida de los Estados es objeto de un debate intenso, de procesos de reestructuración y de multiplicados esfuerzos por reformar su Administración Pública. Destacan en el propio debate categorías como costos públicos, déficit fiscal, beneficiarios reales, participación ciudadana, capacidad de gobierno. Todo gira en relación a la efectividad o no de lo que realizan los gobiernos.

El público ciudadano es cada vez más activo y no admite como hechos dados lo que implica ineficiencia o insuficiencia de la acción de gobierno. Pregunta, debate y cuestiona para tener respuestas convincentes a lo que implica bien común o ausencia de beneficios compartidos. En el centro de tales cuestiones se encuentra la Administración Pública, institución encargada de la atención y solución de los problemas comunes.

En la vida contemporáneas su importancia es paralela a su cuestionamiento. Igual se confía en la misma, que se esgrimen opiniones que reflejan desencanto ciudadano hacia la misma. Otrora era portadora de proyectos y esperanza de vida. Hoy en cambio, existen núcleos numerosos de ciudadanos que dudan de su capacidad efectiva para asegurar mejores condiciones de vida.

Su actividad es observada con cuidado y es objeto de rendición de cuentas públicas. Por efectos del estatismo improductivo, la Administración Pública es motivo de un desprestigio recurrente. En ocasiones es considerada un mal necesario que debe aceptarse. Otras veces es motivo de cuestionamientos que le imputan el origen y los efectos nocivos de los males sociales. En otras ocasiones las decisiones de los ciudadanos prefieren no encargarle la plenitud de las tareas sociales, sino que sean desarrolladas por las agencias del mercado. Es el caso de las políticas de privatización que, como políticas públicas, posibilitan que los agentes y organizaciones de carácter particular, tengan a su cargo el desarrollo de tareas públicas.

Esta situación deviene en que la vida privada ha recuperado sitios que le fueron usurpados y aun expropiados por el estatismo decadente. Los procesos contemporáneos de reforma estatal han permitido depurar zonas económicas y administrativas del gobierno y ahora se encuentran en manos tanto de los particulares como de las agrupaciones ciudadanas que demuestran interés en la atención de los problemas públicos.

Desde la óptica de políticas públicas, la categoría costos públicos se omitió durante largo tiempo de las capacidades financieras de los gobiernos. Ahora que hay conciencia de que los recursos públicos son escasos, se vuelve la mirada a los mismos para cuidarlos y aprovecharlos con inteligencia y productividad.

Los gobiernos titánicos, faraónicos y grandilocuentes no tienen cabida en un mundo abierto, competitivo y liberalizado. Si lo tienen en cambio, los gobiernos que tienen capacidad de coordinar sin excluir y los que convocan a los grupos ciudadanos para participar y corresponsabilizarse en el atención de los asuntos públicos. Si lo tienen los gobiernos que reconocen la realidad ineluctable de los mercados, la importancia de los agentes privados en los procesos públicos y el imperativo relacionar expectativas con los recursos de que se disponen.

La revaloración de la Administración Pública tiene que ser ubicada de acuerdo con la trascendencia de los mercados, la liberalización de las energías ciudadanas y las organizaciones de la vida social. Su filiación estatista y su ascendencia al conservadurismo burocrático tienen que superarse para que sea reconocida como la institución pública que facilita la vida en sociedad y como la organización capaz de vincular el esfuerzo ciudadano a las tareas del bien público.

La revaloración de la Administración Pública no depende de su acento estatal sino de su contenido público y de los beneficios que es capaz de generar. Depende igualmente de su capacidad para distribuir los beneficios colectivos, sin incurrir en promesas retóricas o llenas de idealismo reivindicativo que durante más de cuatro décadas ofreció a los diversos públicos de la sociedad contemporánea.

La revaloración de la Administración Pública puede conseguirse con la aportación de las políticas públicas, veta importante para evaluar su desempeño a la luz del público ciudadano. Hay que reconocer que la misión social, humanista, imprescindible y transformadora de la Administración Pública genera altos costos públicos.

Lo que realiza implica derrama de recursos fiscales que son obtenidos de la vida de los privados fundamentalmente a través de la recaudación de los impuestos. No dispone la Administración Pública de recursos fiscales ilimitados. Sus diversos planes, programas, proyectos y metas son financiados con recursos públicos y en esa medida se debe situar con realismo financiero que puede emprender sin afectar la vida productiva de la sociedad¹² y que no debe hacer para evitar el consumo innecesario del excedente económico.

Que puede hacer la Administración Pública y no tanto que debe hacer, es la premisa que corresponde a un mundo que, como el contemporáneo, reconoce el fin del estatismo improductivo y la importancia de que los esfuerzos públicos y privados sean aprovechados como palancas de realización social.

La responsabilidad de la Administración Pública no es quimérica sino moral y pública. Por lo mismo, su acción benevolente es de horizontes públicos, realismo financiero y de aplicación de recursos públicos. Si ofrece mejores expectativas de vida social e individual sin tomar en cuenta la cantidad y calidad de su financiamiento, incurre en irresponsabilidad, ya que se corre el riesgo de ofrecer "paraísos" que se vierten en términos de costos negativos a todos los miembros de la sociedad, con lo cual se acrecienta la desigualdad de la vida social y económica.

Con las políticas públicas, la Administración Pública tiene la opción de ser una mejor institución pública. Insertada en el proceso de gobierno, tiene la responsabilidad de identificar, decidir, diseñar, implementar y evaluar lo que concierne a las políticas públicas. El contenido de éstas es importante, dado que, con acciones de gobierno, se canalizan a través de órganos, instancias y funciones de la Administración Pública.

Por su naturaleza, las políticas públicas son un indicador fehaciente para determinar las acciones de la Administración Pública y evitar que

¹² "La sociedad es un conjunto de disposiciones sociales, de leyes e instituciones, creadas por individuos (heredadas de tiempos previos o recreadas por convenio) a fin de facilitar y satisfacer necesidades, asignar posiciones sociales y ocupacionales, instruir a los jóvenes, garantizar derechos y controlar impulsos. Las sociedades conservan su unidad merced a una serie normativa de valores y autoridad que sus miembros aceptan como legítimos, a menos que vivan bajo gobiernos coercitivos y dictatoriales y, así no sean iguales como miembros". Daniel Bell, *Reflexiones al término de una época (primera parte)*, México, *Revista Vuelta*, 1997, núm. 245. p. 11.

éstas se conviertan en motivo de sobredilatación burocrática. El proceso de gobierno es el que orienta el cumplimiento de los objetivos públicos. En el mismo, la Administración Pública asume el papel determinante de traducir en realidades lo que se define como proyecto y objetivos.

El proceso de gobierno no se efectúa únicamente en el interior del propio gobierno, sino en relación con el mundo actuante y complejo de la sociedad. En consecuencia, la misión de la Administración Pública es exógena, es decir, de cara al público ciudadano y en esa medida es un componente clave en el proceso de gobierno. Este es el que determina con mejor visión qué se necesita de la Administración Pública para no incurrir en déficits de gestión.

Para la Administración Pública, las políticas públicas en cuanto instrumentos de gobierno¹³ son determinantes para evaluar el costo de sus acciones. Cuando la Administración Pública omite costos y ventajas de la acción de gobierno, queda atrapada en sus valores inerciales y en la cultura de la ineficiencia. Una Administración Pública que se ciñe a lo administrativo, lo formalista, y lo burocrático, pierde su savia social, se constituye en un mal público y contribuye a que la acción del gobierno sea infecunda.

En cambio, cuando la Administración Pública es parte activa del proceso de gobierno y de las opciones que se definen para mejorar su acción, no pierde la referencia de lo que es el mundo de lo público. Desde esta perspectiva, las políticas públicas son un método para identificar con más claridad las responsabilidades sociales de la Administración Pública, debido a su carácter estratégico,¹⁴ mismo que evita incorporar a la agenda

¹³ "El interés en los instrumentos utilizados por el gobierno para lograr sus fines políticos se inserta dentro de un interés más general en el diseño de políticas... Las preguntas básicas son: ¿cómo eligen sus metas los gobiernos?, ¿cómo seleccionan los medios para alcanzar esas metas? y ¿cómo se adaptan esas metas a las normas evaluativas adecuadas para evaluar la política pública?", Stephen H. Linder y B. Guy Peters, *Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos*, en *Revista de Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1993, vol. II, núm. 1, p. 9.

¹⁴ "En la medida en que nos movamos hacia arriba en la jerarquía de asuntos-problemas (issues) de política, los problemas se vuelven más interdependientes, algunos asuntos requieren de políticas estratégicas, mientras otros demandan políticas operacionales". William Dunn, *Public Policy Analysis: An introduction*, Pittsburg University, Prentice Hall, Englewood Cliffs. E. U., 1994, p. 144.

de gobierno necesidades no justificadas, ciudadanos imaginarios y organizaciones difusas.

Con las políticas públicas es viable identificar el corazón del proceso y las acciones de gobierno. También es posible identificar el funcionamiento del gobierno en un ámbito factual. Estos elementos permiten que la Administración Pública no sea objeto de cuotas clientelares, arreglos corporativos y acuerdos conseguidos a espaldas de los grupos ciudadanos.

Las políticas públicas favorecen en beneficio de la Administración Pública: 1) no incurrir en duplicidades funcionales; 2) puntualizar la responsabilidad directiva y operativa; 3) atender problemas de acuerdo con sus antecedentes, trayectoria y tipos de respuesta dada; 4) identificar los ámbitos de la responsabilidad institucional; 5) localizar los actores de los problemas públicos; 6) conocer los sitios de las decisiones gubernamentales; 7) distinguir la articulación diferenciada entre toma de decisiones y los cursos de acción del gobierno; 8) generar información factual y puntual para el abordaje de los problemas; 9) distinguir las etapas de predecisión y postdecisión; 10) determinar con realismo la cuantificación de los recursos fiscales para canalizarlos a problemas específicos y 11) precisar que sus acciones son parte del sistema de economía pública,¹⁵ no de la economía de Estado, es decir, de una economía integrada por individuos privados, organizaciones sociales y agencias gubernamentales. En suma, sus acciones se desarrollan en una economía del espacio público.

El gobierno adaptativo

La aplicación de las políticas públicas debe entenderse como un conjunto de etapas, procesos y resultados, no como una referencia de los

¹⁵ "La economía pública, es una innovación reciente, probablemente se inauguró con la publicación en 1965 del libro de L. Johansson titulado justamente, *Economía pública*. Antes de este libro, el estudio tradicional de intervención estatal se reducía a los temas convencionales de finanzas públicas, la hacienda pública y las teorías puras del gasto y del ingreso. En contraste, la economía pública moderna, propone una agenda de investigación más amplia: las relaciones entre las políticas de gasto e ingreso; las políticas de estabilización; el cambio estructural inducido por la política pública; los procesos políticos que acompañan la toma de decisiones en el ámbito público y, la participación de los agentes económicos y sus organizaciones sociales, políticas y corporativas". José Ayala Espino, *Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado*, México, coedición Facultad de Economía de la UNAM y Miguel Angel Porrúa, 1996, p. 62.

detalles que la Administración Pública tiene a su cargo. Lo medular de las políticas públicas no estriba en la ingeniería impecable de la toma de las decisiones, sino en la efectividad de sus cursos de acción.

El proceso de gobierno, a diferencia de los procesos de la Administración Pública, no se sustenta en una visión de lógica decisional, sino en un conjunto de situaciones, problemas, reacciones y opciones que deben considerarse para dar vida a la conducción del gobierno.

El proceso de gobierno se desarrolla con base en hechos intrincados, negociaciones contrastantes, puntos de confluencia y acciones diversas. Por sus características, los problemas que enfrentan las políticas públicas exigen deliberación, intercambios, participación y representación. Esto configura que las realidades del gobierno sean improbables,¹⁶ inciertas, y críticas.

En este panorama, no hay oportunidad de entender las políticas públicas únicamente como objetivos planteados de manera unilateral, sino que es indispensable categorizarlas como un proceso de interacciones que implican acuerdos, compromisos y espacios abiertos para facilitar la comunicación entre el gobierno y los grupos ciudadanos.

Las políticas públicas se inscriben en ámbitos de complejidad que se caracterizan por acciones conjuntas, esto es, las que dan vida a la relación del gobierno con los ciudadanos para identificar la transformación de los planes y programas en resultados específicos. Pero la comunicación gobierno-ciudadanos no tiene corredores prescritos. Se enlaza con factores cambiantes que obligan a reorientar y aun reformular el curso de las políticas.

Lo previsto¹⁷ y lo imprevisto son situaciones que exigen del gobierno capacidad de adaptación para encarar lo que es objeto de cambio. Como

¹⁶ "Lo social también es capaz de morfogénesis imprevisibles, de lo inédito, de una producción continua de sí mismo en la cual orden y desorden actúan juntos, de un acrecentamiento de la complejidad multiplicador de lo posible y, por consiguiente, es un factor de improbabilidad". Georges Balandier, *El desorden o la teoría del caos y las ciencias sociales*, Barcelona, Editorial Gedisa, 1997, p. 61.

¹⁷ "Más aun que el tiempo de lo animado, el tiempo de lo social no se muestra en forma única, monótona: la de la repetición, de la reproducción o del progreso unilineal, o incluso de la degradación, denominada entonces decadencia o declinación. Los tiempos sociales son múltiples, ya están ligados unos con otros según modalidades complejas. Toda sociedad

instrumentos de gobierno, las políticas públicas tienen la ventaja de facilitar que los compromisos del gobierno sean situados en una escala de flexibilidad.

Conducir la sociedad en una visión de gobierno no significa conocer la predeterminación de las conductas, sino abordarlas en razón de los hechos que acreditan su vivencia. Gobernar mediante políticas públicas implica coordinar esfuerzos de acuerdo a expectativas, valores, intereses y grado de voluntad para aceptar los compromisos públicos.

El gobierno por políticas públicas debe ser categorizado como un *gobierno por adaptación*. Un gobierno así, absorbe diversas situaciones con capacidad institucional, es decir, tiene recursos para desenvolverse con base en ajustes, presiones, reformulaciones y condicionamientos.

La adaptación denota una forma de respuesta para evitar que la institucionalidad del gobierno sea rebasada. Un gobierno adaptativo es abierto, reconoce la pluralidad ciudadana¹⁸ y formula respuestas no a la manera de reglas generales, sino tomando en cuenta lo focalizado de los problemas públicos.

Un gobierno adaptativo tiene conciencia que se desenvuelve en un entramado de instancias, actores, instituciones y acciones que configuran estructuras de poder que deben tomarse en cuenta para hacer y rehacer los cursos de acción, de acuerdo a los ajustes dados en el contenido de las políticas. Un gobierno adaptativo acepta que cada política pública genera su propio entramado organizacional, tomando en cuenta la naturaleza de las relaciones públicas y gubernamentales. Un gobierno adaptativo se aleja del patrón de la racionalidad ilimitada y adopta el de la racionalidad limitada, es decir, de la que se alcanza tomando en cuenta restricciones, contratiempos y obstáculos.

revela diferencias sectoriales en materia de temporalidad, presencia activa del tiempo y sus efectos". *Ibid.*, p. 63.

¹⁸ "En vez de implicar a todos los ciudadanos en la toma de decisiones (la "entrega de poder", por ejemplo, en las Ciudades Modelo), la idea es aumentar la participación ciudadana en la articulación y formulación de los programas de política pública. En lugar de hacer que muchos participen en las decisiones políticas reales (como ocurre en una democracia fuerte), requiere que los analistas políticos diseñen y practiquen activamente la forma de recolectar e incluir los puntos de vista personales de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas". Peter de León, *La democratización de las ciencias políticas*, en, *Revista de gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1994, vol. III, núm. 1, p. 10.

La valoración de lo imprevisto es un punto clave en las políticas públicas. No significa cancelación automática de algún curso de acción, sino aptitud para sortear dificultades con sentido de inventiva, de modo tal que, a través de la reformulación, sea factible dar cumplimiento a las metas de gobierno. El gobierno por adaptación tiene la ventaja de que es flexible.

Las políticas públicas no tienen aplicación prescriptiva, sino pragmática en cuanto que sus rutas de acción son objeto de combinación exploratoria, hasta configurar su experiencia e identidad propias. Las políticas no deben entenderse como fórmulas rígidas. Por el contrario, son cursos de acción que tienen dinámica y problemática propias y en ese sentido son un cúmulo de vivencias que permiten registrar experiencias institucionales a la manera de una historia,¹⁹ pero referida al contenido de las mismas, no a su versión cronológica o determinista.

La importancia de la evaluación ciudadana en las acciones de gobierno

Las políticas públicas pueden considerarse un testimonio de lo que son los gobiernos democráticos. Son inviabiles en estructuras en las cuales prevalece la cultura de las prácticas cerradas del poder. Su impacto es favorable en la medida que permiten que la democratización del poder sea más consistente y amplia. Sin la voz de los ciudadanos los gobiernos se encuentran limitados para ser auténticas instituciones públicas.

Sin la participación ciudadana²⁰ la acción del gobierno es incompleta, ya que las aportaciones de los propios ciudadanos es necesaria para orientar

¹⁹ "La reconstrucción racional de una política es esencialmente una historia de esa política, pero no es una historia externa, es decir, una explicación de sus desarrollo en términos de los deseos, creencias y fuerzas de individuos y grupos. Es, más bien, la historia interna de una política que, en vez de sus epifenómenos, se ocupa de la lógica más interior de su desarrollo, de las situaciones problemáticas objetivas y de las posibilidades". Giandomenico Majone, *Los usos del análisis de políticas*, en, *La hechura de las políticas*, Luis F. Aguilar Villanueva (coordinador), *Antología 2*, 1992, p. 366.

²⁰ "Una razón por la que tal vez se descuida la necesidad de información que tiene el ciudadano es que muchos de nosotros vemos la política democrática como un proceso en el que los dirigentes políticos hacen todo el trabajo. ¿Y cuál es el trabajo que se tiene que hacer? Descubrir o inventar políticas que respondan a las preferencias de los ciudadanos. Todo lo que tiene que hacer el ciudadano es revelar dichas preferencias". Charles E.

mejor el contenido y los cursos de acción del gobierno. El vínculo gobierno-ciudadanos es una constante que se articula con los valores de la democratización. La vida pública es una esfera de acuerdos, controversias, cooperación e institucionalidad.

Para esta situación, las políticas públicas son una opción que favorece a los gobiernos tener comunicación más directa, fluida y productiva con los diversos segmentos del público ciudadano. El abordaje de los problemas públicos requiere que los gobiernos sean instituciones aptas para conjuntar sus recursos con la cooperación de los ciudadanos.

Ningún gobierno debe permanecer indiferente a las formas de cooperación ciudadana. Los gobiernos tienen más vigor público cuando son receptivos a las reacciones de los ciudadanos organizados. En este sentido, la presencia de los ciudadanos organizados obliga a que los gobiernos adopten procesos de modernización para adaptarse con mayor rapidez a las mutaciones de la vida pública.

Incluso las prácticas de la política (*politics*) pueden renovarse a partir de que los ciudadanos tengan nuevas formas de interlocución con los dirigentes políticos. Como productos de la acción de gobierno, las políticas públicas pueden racionalizar las pautas de la política, desde el momento en que reconocen que los ciudadanos son libres para participar, deliberar y lograr acuerdos públicos. El gobierno que reconoce a los ciudadanos con la plenitud de sus derechos y obligaciones, da pasos importantes para constituirse en una institución plural y democrática.

Si los gobiernos son instituciones públicas, significa que los ciudadanos tienen oportunidad de participar en la formulación, implementación y en las diversas fases de su evaluación. Esta constituye una etapa que se enlaza con la expresión más acabada de lo que es la democratización del poder. Es una forma de participación que da oportunidad para que la opinión de los ciudadanos sea tomada en cuenta en la reformulación de los cursos de acción gubernamental.

La fase de evaluación permite que el derecho a la corresponsabilidad y a la información se constituyan en piedra angular de lo que es la vida

Lindblom, *La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué*, México, CIDE, 1994, vol. III, núm. 2, pp. 277-278.

ciudadana. La evaluación de los ciudadanos es posible debido a las características del gobierno de lo público.

Opinar, sugerir, aceptar o rechazar la acción del gobierno, es un cúmulo de información que puede y debe aprovecharse en los ámbitos de la gestión de gobierno. La evaluación no es un alto en el camino, sino un proceso continuo que permite identificar los rumbos y resultados de la acción de gobierno para efectuar los ajustes procedentes.

Como proceso en vivo, la evaluación es propia de una gestión transparente, no de patrones que dan pie a lo hermético. Más aun, cuando en las políticas públicas hay margen para que el público ciudadano corrobore lo que se realiza en materia de asuntos públicos.

Aspecto importante en la evaluación, es que las instancias encargadas de su coordinación no sean juez y parte. Es necesario que ámbitos externos tengan la posibilidad de participar. En este caso, el público organizado para evaluar los cursos de acción del gobierno daría a los procesos de evaluación un contenido plural. Por ejemplo, los expertos en políticas públicas, mismos que pueden localizarse en las comunidades científicas, profesionales, universidades y en las distintas organizaciones civiles de la sociedad, pueden tener cabida para contribuir en las tareas de monitoreo que generan información factual y oportuna para corregir o ratificar cursos de acción.

De igual modo, los órganos de representación ciudadana son instancias para vigilar y sugerir alternativas de mejor eficiencia en la acción del gobierno. Con base en la evaluación dada en espacios plurales y democráticos,²¹ la misma se convierte en un asunto que exige indicadores, evidencias, argumentos y métodos de verificación para evitar planteamientos retóricos y formalistas que impiden conocer su carácter factual. Por tanto, la evaluación no debe entenderse de manera a priori como un asunto politizado e ideológico, sino como la oportunidad de

²¹ "Lo cierto es que los actores interesados en todo programa de acción público están siempre prestos a ofrecer sus opiniones críticas; y, en este sentido, toda evaluación hecha por especialistas no es sin otra opinión. Las políticas y los instrumentos de política empleados en los programas de acción públicos son sopesados y evaluados continuamente a la luz de la lógica y la perspectiva particular de las personas directa o indirectamente interesadas; y esos enfoques múltiples constituyen el verdadero meollo del proceso del diseño de las políticas en una sociedad plural". Joan Subirats, *Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación*, México, CIDE, 1995, vol. IV, núm. 1, p. 10.

conocer vía testimonios claros, lo que realiza²² el gobierno, los resultados obtenidos y las recomendaciones que pueden formularse ser eficaz. Con la evaluación es posible identificar la legitimidad del gobierno a través de los impactos de la gestión pública. Sin duda, la evaluación tiene transfondo político, debido a que se integra por valores, opiniones, intereses y preferencias, pero los indicadores públicos que la identifican, son los que contribuyen a resaltar su eficacia como un asunto de resultados y de ese modo evitar que prevalezca una visión excesivamente politizada que en nada contribuye a conocer lo que el gobierno realiza.

Por su complejidad, la evaluación requiere de investigación empírica. Es aquí, cuando los expertos no gubernamentales pueden contribuir a trabajarla y realimentar a las instancias de decisión. La participación de ciudadanos organizados y expertos erige a la evaluación en fuente de aprendizaje. Gobierno y ciudadanos aprenden de sus logros, fracasos, insuficiencias o deficiencias.

Los canales institucionales de evaluación son fundamentales para que la relación del gobierno con los ciudadanos supere márgenes de posible desconfianza. La credibilidad en el gobierno depende del acceso a la información pública. A través de la evaluación se produce información que es de acceso público. De conseguirse esta situación, el público organizado tendrá la oportunidad de informarse sobre lo que realiza el gobierno. No habría lugar para desconfianzas que erosionan su legitimidad y provoca desencanto entre los ciudadanos.

Evitar que la evaluación sea un producto de casa, es decir, sólo del ámbito gubernamental, impide que las políticas alcancen el rango de públicas. Se constituyen en políticas gubernamentales, pero no cumplen con el requisito de ser públicas. Tal situación disminuye el contenido

²² "La evaluación forma parte de la vida de cualquier organización, aunque suceda de manera tácita, y consiste en que sus integrantes identifiquen y midan los efectos de las acciones individuales y del conjunto. Si nos referimos a la acción pública del gobierno, no solamente sus integrantes sino particularmente los sectores sociales que se ven afectados por ella, se preguntan acerca de sus resultados, su justificación y efectividad. Cualquier ciudadano, al observar la actividad gubernamental, puede preguntarse: ¿se justifica el pago de mis impuestos?, ¿cumple el gobierno con las expectativas que promovió?, ¿ofrece con eficiencia y justicia los servicios públicos?, ¿usa con honestidad y transparencia los recursos con los que cuenta?, ¿es necesaria tal o cual intervención del Estado?, ¿resuelve o crea problemas?". Juan Pablo Guerrero Amparan, *La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*, *Ibid.*, p. 49.

democrático de los gobiernos y los conforman como instituciones reacias a lo que acontece en la vida pública.

El gobierno de lo público aspira a que la evaluación de sus políticas no sea centralista y vertical, sino democrática y horizontal. El gobierno de lo público concibe la evaluación como la oportunidad de rendir cuentas (*accountability*) tanto del gobierno como del público ciudadano que participa en los procesos de las políticas. Esto significa que los tramos de información se amplían en favor del público ciudadano, dando la posibilidad de que los gobiernos sean considerados como sistemas abiertos de información y consulta.

La rendición de cuentas no es un trámite burocrático ni ritualista. Es un modo de vida institucional que, organizado en reglas puntuales, denota los pesos y contrapesos dados entre los distintos órganos de gobierno, y de éste con los distintos grupos de ciudadanos interesados en lo que él realiza. Los sistemas de evaluación son parte vital del funcionamiento del régimen político y de las instituciones públicas. Son medios que fungen como productores de nuevas opciones de gobierno orientadas a mejorar las fases de regulación, operación y gestión para permitir el cumplimiento eficaz de la institucionalidad de lo público.

La evaluación en un sentido democrático significa que la comunicación entre el gobierno y los ciudadanos no es ocasional sino permanente. El sentido democrático consiste en que el acceso a los procesos de evaluación toma en cuenta las expectativas e intereses de los ciudadanos organizados. No es un proceso de obviedades ni de laxitud institucional. Es un proceso que tiene atributos especializados pero no es inaccesible a la conciencia ciudadana. Tiene sus prácticas de difusión, entendimiento y comprensión para que la información que produce sea sistematizada en distintas formas.

Conclusión

La trascendencia de las políticas públicas es incuestionable en la sociedad contemporánea. Portadoras de una cultura de racionalidad democrática que tiene como premisa gobernar con lo público y para el público. Como un sistema de cooperación, son producto de la vida democrática, la cultura ciudadana y la necesidad de acercar el gobierno a los ciudadanos para tomarlos en cuenta en los diversos procesos de la vida pública. Constituyen un elemento primordial para refrendar la categoría

gobierno ilustrado y le confieren a la Administración Pública una proyección que conjunta capacidades, responsabilidades, beneficiarios y contenido público para encauzar los valores de la vida en común.

Con las políticas públicas, la administración pública se revitaliza ante las posturas que cuestionan con valoración excesiva sus errores o deficiencias. La participación de los ciudadanos en la administración pública se reconoce mejor con la óptica de las políticas públicas. No sería una participación tan sólo deliberativa sino también de ejecución. Son pues, la deliberación y la discusión abierta, ingredientes claves en los procesos de las políticas públicas y medios razonables para humanizar, desburocratizar y revitalizar a la administración pública.

Las políticas públicas dan vida a categorías como: gobierno para los ciudadanos, gobierno por discusión, gobierno por consenso, gobierno por participación. Estas categorías demuestran su trascendencia como instrumentos racionales y razonados encaminados a gobernar con horizonte público y en el horizonte de lo público.

Son receptivas a los "ajustes mutuos" (Lindblom) y facilitan que los cursos de acción del gobierno sean flexibles, específicos, autocorregibles y reformulados. Son por eso, instrumento multifacético, debido a que responden con eficacia a los pluralismos que luchan en razón de valores, intereses y demandas para influir en las decisiones y acciones de gobierno.

Centran su esencia en el interés público y permiten canalizar las energías ciudadanas que se interesan en el comportamiento de los asuntos públicos y los problemas sociales. Su modo de gestión es abierto, democrático, horizontal y contextual. No son meras decisiones o cumplimiento de rutinas. Se relacionan con el público ciudadano y por tanto, no son proclives a quedarse en la esfera de lo gubernamental, es decir, son gobierno, pero vinculado y comprometido en términos de acciones, costos y sistemas de gestión con los ciudadanos.

LAS POLITICAS PUBLICAS, GERENCIA Y GESTION PUBLICA MODERNAS: ¿PANACEAS DE RACIONALIDAD Y EFICIENCIA O NUEVAS TECNOLOGIAS DE GOBIERNO?

Rodolfo Jiménez Guzmán*
Enrique Bailleres Helguera**

I. Transición, cambio y políticas públicas

Nos ha tocado en suerte ser hombres a la vez finiseculares y finmilenaristas en un mundo irresistible al cambio permanente, transitando abruptamente de un estado de cosas a otro, tanto en la dimensión biofísica como en la sociedad humana mundial.

Los cambios —lo único que permanece—, vertiginosos y turbulentos, azoran y azuzan al hombre a no sucumbir, en un planeta cada vez más incierto, riesgoso y promisorio a la vez.

Se derrumban certezas entre ellas, el mundo de la racionalidad prometido por la modernidad, cayendo ideas-mundo (Wallerstein), despeñándose los ahora antiguos "paradigmas" político-estatales (auténticos paraísos terrenales a los cuales habríamos de arribar más

* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); es fundador de la ENEP Acatlán y profesor definitivo de tiempo completo en el área política; como Jefe de la División de Ciencias Socioeconómicas, fundó el Seminario-taller de titulación en Políticas Públicas; ha impartido varias asignaturas en el mismo, principalmente Ciencia Política y Análisis Político de la Coyuntura Nacional.

** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), es profesor definitivo en el área de Teoría de la Administración Pública de la ENEP Acatlán, imparte el Seminario-taller de titulación en Políticas Públicas para asuntos de gobierno, así como varias asignaturas en las áreas de Ciencias Políticas y Administración Pública, Actuaría y Matemáticas Aplicadas y Computación.

temprano que tarde); desmoronándose una a una las verdades absolutas por el racionalismo y los filósofos de la modernidad y la Ilustración.

Como apunta Germani, "nuestra época es esencialmente una época de transición...solamente el mundo moderno está asistiendo a la emergencia de un tipo de sociedad radicalmente distinto de todos aquéllos que le precedieron, de todas las formas históricas anteriores, y a un ritmo de transformación cuya rapidez ya no se mide —como en el pasado— por siglos, sino por años, y es tal que los hombres deben vivirlo dramáticamente y ajustarse a él como a un proceso habitual..."¹

En efecto, el dramatismo del "renovarse o morir" plantea al hombre serios retos, o sensibilizarse o adaptarse al cambio, o sucumbir y ser arrasado por el mismo. Pero, ¿qué es el cambio y por qué razones se da éste?

Numerosos autores han formulado teorizaciones al respecto,² provenientes desde el ángulo del neomarxismo hasta el neofuncionalismo anglosajón; sin embargo, para nuestros fines, solo diremos que el cambio es un proceso de transformación continua y dialéctica que altera y modifica sustancialmente una situación sociohistórica "A" en otra "B", haciendo que las estructuras político-administrativas, económicas-sociales y culturales sean diferentes en gran medida. Desde luego que convendría a este tipo de modificaciones, "macrocambios" o cambios "estructurales globales", según gustaba a algunos teóricos cepalinos del Desarrollo y la Dependencia; en contraposición a cambios "medios" y "micro" que no alterarían el conjunto de la institucionalidad social a que nos referimos.

Los autores tienden a coincidir en que los grandes cambios pueden visualizarse como reformas o como revoluciones, según sean graduales, ordenados e inducidos por la instancia estatal, o sean disruptivos, violentos, sin orden y provenientes de la sociedad que se autoorganiza, respectivamente.

¹ Cit. en Germani, Gino, *Política y Sociedad en una Época de Transición*, América Latina, Ed. Paidós, Buenos Aires, p. 89.

² Cfr. a título ilustrativo: Huntington, Samuel P., *El Orden Político en las Sociedades en Cambio*; Kliksberg, Bernardo, *El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio. Una Agenda Estratégica para la Discusión*; Collerete, Pierre, *La Planificación del Cambio*; Echikson, *How Hard it to Change Culture*; Goodman, *Change in Organizations*, Lowental, Jeffie, *Reingeniería de la Organización*; Germani, Gino, *Política y Sociedad en una Época de Transición*.

Así pues, podemos afirmar que los cambios se expresan en reformas (v. gr. la "Reforma del Estado" emprendida en México desde la administración gubernamental 1989-1994 y que se extiende hasta la actual) o revoluciones, con transformaciones violentas y "de raíz", en las esferas políticas, sociales, económicas y culturales (v. gr. la "Revolución mexicana" iniciada en 1910, que trastocó las estructuras sociopolíticas de la dictadura de Porfirio Díaz; la "Gran Revolución Cultural China" emprendida por Mao Tse Tung, etc.).

No obstante, podemos hablar de los "macrocambios" como cambios de época histórica de mayor magnitud, por ejemplo del Modernismo al Posmodernismo, del Capitalismo al Socialismo, del agriculturalismo al industrialismo, de la segunda a la "tercera ola", a la "tercera Revolución Industrial", etc.

Estos grandes cambios se aprecian como "transiciones" en un sentido amplio; ahora bien, en esa primera dimensión, se registran otras transiciones de menor rango histórico-filosófico pero fundamentales para la vida cotidiana de millones de personas, tenemos así las "transiciones políticas", cuyos estudiosos han hecho hincapié en cambios que se registraron de un "régimen político temporario" a otro.³ Así, países como España, Grecia y Chile, transitaron de un régimen autocrático-dictatorial a otro "democrático-pluralista".

Los cambios a los que venimos aludiendo, expresan las transiciones sufridas por nuestras sociedades, tanto las "desarrolladas" del capitalismo maduro, como las "subdesarrolladas" del mundo periférico, en nuestro caso, de la subregión latinoamericana.

Ahora bien, el reto inmenso que se plantea en las transiciones es la cohabitación de varios mundos en uno a la vez. Como lo expresa Germani, "lo típico de la transición, la coexistencia de formas sociales que pertenecen a diferentes épocas, imprime un carácter particularmente conflictivo al proceso que es inevitablemente vivido como crisis, pues implica una continua ruptura con el pasado, un desgarramiento que no sólo tiende a dividir a personas y grupos, sino que penetra en la conciencia

³ Cfr. Cansino, César, "Pensar la Transición", en: *Revista Semanal de La Jornada*, No. 276, México, 1994.

individual, en la que también llegan a coexistir actitudes, ideas, valores, pertenecientes a diferentes etapas de la transición...".⁴

Así, la coexistencia de diversos "tiempos" en un mismo espacio geopolítico, tiende a conflictuar el proceso transicional. Marx acuñó la categoría de "formación económico-social" (FES) para ilustrar el desarrollo desigual y combinado; así por ejemplo, un país podría tener relaciones capitalistas de producción como modo de producción "dominante", así como relaciones "feudalistas" y hasta resabios "esclavistas", frente a nuevas relaciones "socialistas". La FES implicaría así la coexistencia de los diferentes modos de producción, un desarrollo desigual de las fuerzas productivas y el carácter de las relaciones de producción. Es ilustrativo a este respecto la coexistencia, dentro del llamado "primer mundo", del "tercer mundo", como sucede en Estados Unidos y Europa Occidental.

Marx apunta asimismo el carácter cíclico de las "crisis capitalistas", que habrían de conducir hacia una "crisis general y final" del mismo, tras el cual se implantaría otro modo de producción (el socialista).

La crisis, provocada por la ruptura con el pasado, es característica del mundo actual. Sin perjuicio de que tiene significados distintos según la posición teórica asumida,⁵ la "crisis" es un estado de disrupción de un orden establecido, tras la cual, se recuperará el mismo, aún cuando sea en otro nivel de desarrollo. Según lo expuesto, asistimos actualmente a LA Crisis del Estado, crisis económicas, crisis políticas, de valores, de cultura, sociales, etc.

Resulta imperativo responder a la pregunta: ¿Cómo solucionar y superar tantas crisis por las que atraviesa el hombre, los estados nacionales, la cultura occidental y la universal?

En efecto, las crisis han provocado los cambios sin fin: los fenómenos de mundialización-regionalización-localización; la tendencia a la configuración de bloques interestatales, frente a la secesión-erosión de los

⁴ Cit. en Germani, Gino, *op. cit.*, pp. 90-91.

⁵ Poulantzas, N. señala que la concepción de la economía y la sociología burguesas de la crisis, es vista como "momento o instante "disfuncional" que rompe, de forma repentina o por un golpe del destino, el funcionamiento por otra parte armonioso del <<sistema>>, momento forzosamente siempre pasajero hasta el restablecimiento necesario del equilibrio". cit. en *La Crisis del Estado*, Libros de Confrontación, Filosofía, 9; Barcelona, pp. 34-35.

pactos nacionales; el término de la guerra fría y del mundo bipolar; la destrucción ecológica, el consiguiente "desarrollo autosustentable" y las enormes carencias de alimento, vivienda, vestido, educación y salud, significan una agenda de retos gigantes para la política y la administración pública de nuestro tiempo.

"Los saldos modernizantes de la sociedad humana saltan a la vista, no sólo en términos de la Revolución Científica y Tecnológica (RCT) permanente, sino en cuanto al decadentismo cultural asociado a la pérdida de valores inoculados en una tradición milenaria que se resiste a morir: la ausencia de identidad y destino común; el caos y la violencia perenne; la pérdida de las energías utópicas" como quiere Habermas,⁶ han propiciado el discurso de la postmodernidad como una corriente contracultural y contestataria, hasta ahora destructora mas no reconfigurativa del sujeto descentrado; de la libertad total y potencial sin precedentes, sin dirección y sin sentido.

Como lo expone Lyotard, la condición posmoderna "designa el estado de la cultura después de las transformaciones que han afectado a las reglas de juego de la ciencia, de la literatura y de las artes a partir del siglo XIX".⁷

Este filósofo enfatiza en la "crisis de los relatos" y los metarrelatos de la modernidad, ubicando el saber en las sociedades informatizadas y la legitimación de los saberes científico y narrativo por el poder del Estado.

Los señalamientos anteriores dan marco a múltiples interrogantes: ¿hacia adonde marcha la humanidad en el filo del s. XXI?, ¿a qué ideales, utopías o proyectos sociales se adscribirá?, ¿suscribirá el hombre nuevas ideologías, doctrinas políticas, valores de filosofía política renovados o inéditos?, ¿habremos llegado ya al proclamado "fin de la Historia" y de las ideologías, como lo asegura Fukuyama?, tal vez, con los cambios vertiginosos y su institucionalización-obsolencia, debemos hacer más ejercicios de prospectiva e imaginar y construir escenarios alternos a lo que las tendencias del presente nos conducen a prever.

⁶ Cit. en Habermas, Jurgen, "La Crisis del Estado de Bienestar y el Agotamiento de las Energías Utópicas" en *Ensayos Políticos*, Barcelona, Ed. Península.

⁷ Cit. en Lyotard, Jean Francois, *La Condición Postmoderna*, Ed. Cátedra Teorema, pp. 9 y 55.

Asistimos pues, como causa y efecto de lo anterior, al quiebre de los paradigmas estatales: desde el socialismo real en Europa Oriental, el derrumbe de la otrora superpotencia de la URSS y del Muro de Berlín; pasando por la caída del Estado Bienestarista Occidental, con las crisis fiscales y de la legitimidad del Welfare State Inglés y del Sozialstaat Alemán, hasta el más reciente declive del modelo del Neoliberalismo (con el consiguiente ascenso de la socialdemocracia y de la izquierda, por ejemplo en Inglaterra y Francia) que plantea ya una recreación estatal del "neobienestar", así como el social-liberalismo y de un repunte de los regímenes liberal-democráticos.

Frente al desplome de los modelos mencionados, debemos dar respuesta a las interrogantes arriba anotadas; de cualquier modo, se aprecia que el pragmatismo más abyecto campea por el mundo, sucumbiendo el praxetismo ante él, entendido este último como la combinación entre teoría y práctica, de la reflexión teórica a la acción.

Presenciamos pues, el desplazamiento del largo plazo y del horizonte amplio por el cortoplacismo y la visión estrecha, tanto en los gobiernos como en las sociedades.

Así, el estadista auténtico, el líder de Estado que guiaba a sus pueblos hacia un rumbo cierto y promisorio, viendo origen y destino, ha sido relegado al baúl de los recuerdos, siendo reemplazada su figura por los técnicos, jefes y administradores de gobiernos fundados en la autoridad legal-racional, más que en la carismática, (para emplear la jerga weberiana); no atinando a veces más que a salir de los problemas contingentes, de apaga-fuegos, en el mejor de los casos.

En este escenario apenas dibujado, se observa a una administración pública que ha perdido la macrovisión teleológica y los enfoques omniabarcantes que antes privilegió, con el método Deontológico-Histórico que veía el Deber Ser de la misma a partir del desarrollo cultural y social del pasado y proyectarlo al futuro (como enseña el Profr. Miguel Escobar Valenzuela), en aras de aquellos otros más puntuales, pero aislados, parciales e inmedatistas, que "focalizan" los problemas emergentes, pretendiendo resolverlos conforme aparecen como hongos.

* Profr. de Administración Pública de la ENEP Acatlán, UNAM; apuntes de cátedra.

Ante el quiebre de los paradigmas delineados, se plantea la necesidad de reformar al Estado, a fin de paliar y superar las crisis recurrentes, en lo político, lo económico y lo social, que se han padecido con la globalización; particularmente, en la región latinoamericana y específicamente, en México.

De esta manera, las reformas del tipo estatal intervencionista-asistencialista, implicaron una mayor presencia del Estado en la vida económica y social y una mayor capacidad regulatoria del ciclo económico capitalista, al viejo estilo Keynesiano-Fordista; en tanto que la Reforma Neoliberal produjo su retiro: reprivatización; redimensionamiento del aparato público; desregulación; liberalización, y, en una palabra, más mercado y sector privado y menos Estado y plan.

Se requiere, entonces, un proceso de reforma que acompase la acción estatal con el detonante de las fuerzas sociales, tanto de particulares como la acción comunitaria; reforma estatal que consagre la auténtica división y equilibrio de poderes; con un presidencialismo acotado y un sistema de partidos competitivo.

Parece ser en este sentido, que las elecciones intermedias recientes del 6 de julio así lo indican, con un tripartidismo pujante y una mayor credibilidad en las elecciones, así como en sus resultados, lo que puede significar una mayor legitimidad (y por ende, eficacia y eficiencia) de la administración federal.

Dichas elecciones inscriben a México en la dinámica de las transiciones y cambios de los que venimos hablando; algunos se refieren a un cambio radical del cual emergería el nuevo sistema político mexicano; otros, como el expresidente López Portillo, se refieren a él como un cambio "dentro" del sistema, "en el" sistema, y no como cambio "de" sistema.

En todo caso, lo importante será el "aggiornamento", una auténtica puesta al día de las principales fuerzas políticas del país (de acuerdo con Carlos Fuentes: *La Jornada*, 19/VII/97) para estar a tono con la demanda democratizadora y participativa de la ciudadanía.

Es en estas transiciones y cambio donde cobran mayor ímpetu y sentido las nuevas tecnologías, enfoques y herramientas de gobierno, tales como las políticas públicas, tributarias de un nuevo ordenamiento y filosofía político-estatales, que buscan favorecer y maximizar dichos cambios, y de "aceitar" la maquinaria buropolítica, ajustándola a las

nuevas y crecientes demandas de un Estado semidesmantelado por las medidas de "ajuste estructural" de los últimos años.

II. Modelos de gobierno y nuevas tecnologías de la administración pública

Frente a la envergadura de tales retos y para arribar al "Estado necesario", resultó un imperativo de eficacia y legitimidad de las administraciones públicas el surgimiento, desarrollo y consolidación de nuevas "tecnologías de gobierno", provenientes primordialmente del contexto anglosajón: las Políticas Públicas; la Gerencia Pública y la Gestión Pública Moderna; la Reingeniería de los Procesos administrativo-públicos; el Control de Gestión; el Internet y la Multimedia (como revalorización del conocimiento informatizado), entre otras.

Dichas tecnologías constituyen las respuestas a los vientos de transición y cambio a los que hemos hecho referencia; así, las políticas públicas se inscriben en este proceso de modernización y cambio en el marco de un Estado más modesto, menos arrogante y megalómano (Michel Crozier: Estado Modesto, Estado Moderno) y son un potencial, más que una realidad, en las grandes transformaciones por venir.

Conviene hasta aquí apuntar que las nuevas tecnologías de gobierno, a comentar en las líneas subsiguientes, las concebimos como en un interjuego en lo que, para optimizar su aplicación, deben tratar de implementarse varias a la vez; así entonces las políticas públicas se maximizan si se cuenta con la Gerencia y Gestión Pública modernas y viceversa, interrelacionándose sus innovaciones en un transvase de resultados.

Dichas tecnologías presuponen a su vez nuevas formas de organización y funcionamiento de las administraciones públicas; en un ejercicio de "modelística" tendríamos v. gr. el modelo o paradigma "postburocrático", el de "rompimiento con la burocracia" y el "reinvento del gobierno", entre otros emergentes.

En dichos modelos se sobreentiende la crítica —entre otras— del tipo ideal de burocracia weberiano legal-racional, con sus formas tradicionales de organización rígida-vertical, por no dar cuenta ya de la complejidad, heterogeneidad y velocidad de los cambios del capitalismo postindustrial.

En términos generales, puede decirse que estos modelos post-burocráticos, presentan una orientación al mercado y al cliente, planteando un liderazgo ejecutivo y político; enfatizando en los "resultados" que alcanza en términos del cliente, más que por los recursos que controla o por las tareas que desempeña, se preocupa por impulsar a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a sus "clientes".⁸

Se pretende "romper con la burocracia" en la búsqueda de una mejor organización pública acorde con el contexto en que viven los sectores públicos contemporáneos, con una mayor flexibilidad, horizontalidad, calidad total, alta productividad, sentido de misión, innovación, informalidad, etc., en los que se invierte la pirámide organizacional jerárquica, en los que se daba una "burocracia racional" frente a una "sociedad irracional"; a un Estado-Red (Kliksberg), que tienda nuevas estructuras y funciones en una amplia gama de Relaciones Intergubernamentales (RIG's) y con una nueva Gestión Intergubernamental (GIG's), enfoques que rompen desde luego con la administración pública tradicional, al considerar por ejemplo, la coordinación y cooperación interinstitucional.

Obviamente existe una correlación entre la modelística antes descrita, con las nuevas tecnologías y herramientas de gobierno, ya que de lo contrario, supóngase que deseamos formular e implementar políticas públicas contra la corrupción, contaminación o combate a la pobreza con enfoques modernizantes frente a una cultura burocrática tradicional, reacia al cambio por temor a la incertidumbre; el resultado puede ser de sumacero, es decir, de paralización del aparato público.

Osborne y Gaebler exponen al respecto que "el tipo de gobierno que se desarrolló durante la era industrial con su perezosa y centralizada burocracia, su preocupación con el dominio y regulación y sus jerárquicas cadenas de mando, ya no trabaja bien. Llevaron (los gobiernos) a cabo grandes cosas en su tiempo, pero alguna vez se alejarían de nosotros. Se volvieron hinchados, derrochadores e inefectivos. Y cuando el mundo comenzó a cambiar, ellos fallaron en cambiar a éste. Las burocracias jerárquicas y centralizadas diseñadas en los años 30's y los años 40's

⁸ Cit. en Barzelay, Michael, "Breaking Through Bureaucracy", cit. en Arellano, David, *Gestión Pública en Estados Unidos: Crisis y Estado del Arte*, Graduate School of Public Affairs, University of Colorado, 1992, p. 8.

simplemente no funcionan bien en los rápidamente cambiantes, ricos en información y de intensivos conocimientos, sociedad y economía de los años 90's".⁹

Veremos más adelante como estos modelos se emparentan con el "Public Choice" o la Teoría de la Elección Pública, la cual ha inspirado a muchos tratadistas de las políticas públicas.

En forma similar, Heidebrand apunta que "Las nuevas formas organizacionales son postburocráticas en tanto que se alejan de la racionalidad formal, una jerarquía fija y una división del trabajo, procedimientos formales específicos de relaciones laborales aparte del software computacional, y normas rígidas de interacción formal y respeto."¹⁰

Tenemos así que, como parte crucial de las reformas del Estado necesarias al gobierno mismo se ubican las políticas públicas, a fin de solventar su problemática de sobrecarga de demandas sociales, su crisis fiscal, así como los déficits en gobernabilidad y legitimidad de los gobiernos, con lo que se posibilita el desarrollo político-económico democrático.

Las nuevas tecnologías y enfoques pretenden modernizar, readecuar y reforzar a las administraciones públicas, en términos de mayor eficacia, eficiencia y legitimidad, a la altura de los cambios ocurridos en el contexto sociopolítico y económico mundial.

No obstante, como se sabe, el elemento histórico-cultural determina, como condicionalidad básica, el grado actual de desarrollo de la cultura administrativa-pública en cada país, tanto en su momento presente como futuro.

⁹ Cit. en Osborne, David y Gaebler, Ted, *El Reinvento de Gobierno: Cómo el Espíritu Empresarial está Transformando el Sector Público*, New York, Addison-Wesley Publishing Co., 1992, pp. 11-12.

Cfr. asimismo a Heydebrand, Wolf, *Nuevas Formas Organizacionales*, Workand Occupations, Vol. 16; así como a Nicholas, Henry, *The Threads of Organization Theory*; Prentice Hall; a David Osborne y Ted Gaebler, *Un Nuevo Modelo de Gobierno*, Ed. Gernika, entre otros autores que ilustran los nuevos modelos de gobierno.

¹⁰ Cit. en Heidebrand, Wolf, "New Organizational Forms", *op. cit.*

Así, las sociedades "tradicionales", que no han logrado transformar (modernizar) sus estructuras productivas de manera significativa, ni sus formas socioculturales (ideofacturas), difícilmente accederán exitosamente a su modernización administrativa pública, dado el desfase estructural insinuado.

Ello implica un proceso de causa-efecto ascendente, en el que los modernizadores, representados por las élites tecnoburocráticas en el poder político, inciden en el cambio social como fuerzas catalizadoras del mismo; en tanto que de otra parte, la emergencia de redes organizacionales de la sociedad civil (ONG's; movimientos y agrupaciones sociales y comunitarias, y otras) presionan al sistema político para lograr sus reivindicaciones, promoviendo así el cambio aludido. Es decir, que la mayor intensidad, frecuencia y calidad de las interacciones entre los actores políticos, institucionales y sociales, se dan en una especie de espiral ascendente y dialéctica; por otra parte no unilineal y de desarrollo por etapas previamente establecidas.¹¹

Sin embargo, las políticas modernizadoras, en el contexto del subdesarrollo latinoamericano, chocan con las culturas tradicionales, planteándose las contradicciones duales entre modernización/tradicionalismo; campo/ciudad; industria/agricultura; occidentalismo/indigenismo; universalismo/nacionalismo; representando todas estas dualidades, entre otras, enormes desafíos para la aplicación —diferenciada y pertinente— de nuevas tecnologías, herramientas y enfoques político-administrativo-públicos.

Así, la nueva Gerencia Pública, (que supone una revolución en el campo de la propia Teoría de la Administración Pública y un salto de la administración tradicional al "management") con una nueva visión de lo "público" (más amplio y distinto a lo estrictamente gubernamental) debe adaptar sus objetivos a cada contexto nacional y regional donde se instrumente. Según Eugenio Lahera, dichos objetivos serían la "Maximización de la flexibilidad; descentralización; facilitación de la

¹¹ Existe al respecto todo un debate de los modelos "top-down" o de arriba hacia abajo; "bottom-up" o desde abajo hacia arriba, o mixtos para el rediseño y el cambio organizacional; p.e. Enrique Cabrero señala la "falta de condiciones para que el cambio organizacional sea inducido (en México) por la base de la estructura; por el contrario, la rigidez de los niveles operativos y la inercia de tradiciones, ritos y vicios de comportamiento, son uno de los principales obstáculos a vencer". Cabrero, Mendoza Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*, INAP, p. 28.

innovación; desarrollo de la participación; y revalorización del papel estratégico del personal y del gerente público".¹²

Las características anteriores se cumplirían con la horizontalidad de los trabajos organizacionales, una nueva ética y filosofía del servicio público de orientación al "cliente" con calidad y eficiencia, suponiéndose una elevada moral de trabajo y de productividad; desbordando ello la mera razón tecnológica, ya que como aduce Kliksberg, "las transformaciones en el pensamiento gerencial actual no son consecuencia de meras evoluciones en el ámbito tecnológico... responden a una lógica que excede a dicho ámbito. Significan un esfuerzo para preparar a las organizaciones para su confrontación con el nuevo medio ambiente de cambio hiperacelerado".¹³

El argumento reposa en que la tecnología se adapta a los cambios ocurridos en el entorno mundial, aunque nuevos desarrollos en el campo científico y tecnológico pueden también modificar dicha realidad, tanto en el contorno como en el dintorno de las organizaciones.

III. Las políticas públicas, ¿panaceas del Estado moderno?

Toda vez que se han comentado algunos de los modelos y tecnologías para asuntos de gobierno, quisiéramos explayarnos en la cuestión de las políticas públicas. ¿qué son verdaderamente?, ¿cuáles son sus usos y abusos?, ¿cuál es su status científico?, ¿sirven para algo? Si bien las respuestas exceden este espacio, además de otras limitantes inherentes al tema, se tiene la impresión, dada su socialización acelerada, de que son auténticas panaceas (medicamento a que se atribuye eficacia para curar diversas enfermedades)¹⁴ del Estado moderno, y específicamente, de sus procesos de reforma y transición. ¿Realmente son lo curalotodo de las diversas enfermedades del Estado contemporáneo? Acaso conviene verlas en su perspectiva real, justipreciándolas en su valor objetivo.

¹² Cfr. Lahera, Eugenio, *Cómo Mejorar la Gestión Pública*, Ed. Flacso, pp. 14-49.

¹³ Cfr. Kliksberg, Bernardo, *Problemas Estratégicos en la Reforma del Estado en los 90's*, Ed. INAP.

¹⁴ Cfr. Enciclopedia del Idioma, Ed. Aguilar, p. 3118.

Un análisis crítico diría que han ido surgiendo enfoques que —como los antes aludidos— practicados en otros países se ponen centralmente de "moda", dominando la lógica del discurso y la suposición de que con ellos, habremos de solucionar de una vez por todas la irracionalidad e ineficiencia de la administración pública, y así cumplir cabalmente su cometido con la sociedad.

De este modo, se observa que han transcurrido épocas de planificación y administración "para el desarrollo", de "presupuesto por programas" (técnica del PPBS: Planning Programming Budget System); de "Control de Gestión"; de "Administración por Objetivos" (APO) y quizás ahora de "Políticas Públicas", de "Gerencia y Gestión Pública Modernas", "Reingeniería de Procesos", y otras.

Sin embargo, si se evalúa su aplicación (o su pseudoaplicación), vemos que el desarrollo nacional pareció no consolidarse mediante la administración y el enfoque planificador; por su parte, el presupuesto por programas devino en un modo de llenar formatos, encubriendo un auténtico presupuesto "tradicional", y el "control de gestión" pareció no haber disminuido significativamente las desviaciones, las deficiencias, los contubernios y los vicios patrimonialistas de nuestros gobernantes y servidores públicos.

Con todo, estas prácticas coadyuvan a motivar y a hacer creer, al menos a un sector nacional, que las cosas pueden mejorar usando herramientas novedosas en nuestro medio. El error en todo caso, creemos que puede consistir en suponer que estas tecnologías y herramientas son panaceas para la solución de todos los problemas, o bien que se pretenda utilizarlas de manera descontextualizada y como variables ahistóricas e intemporales en cualquier latitud y momento.

De hecho, como podremos observar en el enfoque de las políticas públicas (conjunto de decisiones, acciones u omisiones asumida por el gobierno, frente a problemas concretos, según M. Cardoso, CIDE), cada instrumento tiene un protocolo lógico interno, pero éste no hace del medio socioeconómico y político en el que se quiere aplicar, algo que necesariamente comparta dicho protocolo.

¿Para que sirven pues, estos enfoques y esfuerzos en los que se han ocupado muchas valiosas voluntades?, se tiene la convicción de que, sin duda, proporcionan también "horizonte" y paradigmas, que bien estudiados, representan imaginarios colectivos a los que deseáramos

aproximarnos para mejorar nuestra realidad (que rebasa casi siempre a la imaginación), porque, finalmente, ¿qué es una administración pública sin propósitos de desarrollo nacional? ¿puede un gobierno planear su acción sin racionalizar su ejercicio presupuestal? ¿qué sucede con una administración que no dispone de reglas claras para controlar, supervisar y fiscalizar su acción?

En fin, la revisión crítica de estos instrumentos no supone ni propone —en modo alguno— su eliminación, sino quizás, su perfeccionamiento y adaptación (que no adopción acrítica) a nuestro contexto subdesarrollado de realidades polarizantes y lacerantes.

Es también necesario comprender que cada enfoque sienta sus reales en nuestro país de acuerdo a un momento histórico determinado, coyuntura en la que se entrecruzan condiciones y factores nacionales e internacionales, que tienen que ver con patrones de desarrollo; política económica; cambios científicos y tecnológicos vertiginosos; transformaciones en el sistema político, en el comportamiento social y en la cultura, modificados por la variable macro de la globalización.

Asimismo, el predominio de uno de los enfoques, tampoco "elimina" a los otros, —como quedó señalado—, sea porque aluden a espacios diferenciados con su propia "especificidad", o sea porque la complejidad del mundo actual reclama del concurso de todos.

Como sabemos, las "policy sciences" nacieron en los Estados Unidos con la propuesta de Harold Laswell, quien planteó investigar "el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política" pretendiendo con ello articular sistemáticamente ciencia interdisciplinaria y decisión democrática de gobierno.

La idea que animó a Laswell y discípulos fue el rescatar la eficacia y racionalidad de las acciones de gobierno, proponiendo justamente el gobernar por políticas públicas, concebidas por él como "ciencias", aún cuando, como se verá, partió de un enfoque estructural-funcionalista, acudiendo a la lógica positivista.

En abono de lo anterior, él observa que las ciencias sociales confluyen en su orientación hacia las políticas en dos sentidos: a) manifiesto interés creciente por el proceso decisorio de la política como objeto significativo

de estudio; y b) el hecho de poseer una capacidad creciente para perfeccionar el proceso decisorio de la política.¹⁵

La política en sentido amplio está en función, desde esta óptica, de las políticas públicas (en inglés *politics* y *policy*, respectivamente) y éstas fueron estudiadas sistemáticamente por medio del "policy-making", es decir, la hechura de las políticas. Pero volvemos entonces al punto, ¿qué son pues las políticas públicas?

Generalmente se las entiende como aquéllos "cursos de acción" que el gobierno toma frente a problemas específicos; se dice que es aquello que el gobierno "hace o deja de hacer", y que atiende fundamentalmente al conjunto de demandas que se articulan y "ascienden" para incorporarse a la "agenda" de los "tomadores" de decisiones o decisores (los que protagonizan la decision-making. Frente a esta noción, que en inglés, como se anotaba, correspondería al término de "policy", se encuentra la Política ("politics") que alude al proceso de lucha por el ejercicio del poder público.

Es notorio que en estos "lugares comunes" no aparece la noción de Política *strictu sensu*, concebida como convocatoria y proyecto social global que, por una parte, justifica y legitima la contienda por el acceso y ejercicio del poder político, y por otra, configuraría el marco necesario, en buena lógica, para hacer coherentes las "políticas" específicas frente a determinados problemas, demandas y necesidades sociales.

En todo caso, el enfoque del análisis de las políticas públicas parece estar comprometido con la posibilidad de conciliar intereses opuestos, vale decir, enfrentar abiertamente el conflicto social localizado; así como con la posibilidad de obtener la cooperación de la sociedad en la solución de sus propios problemas, presuponiendo ello como telón de fondo la existencia de regímenes liberal-democráticos de corte occidental desarrollado.

El análisis de políticas públicas supone entonces un gobierno "neutral", por encima y separado del conflicto de la "sociedad civil", en tanto que electo libre y democráticamente por los ciudadanos electores, que ejercen sus derechos individuales y garantías sociales en un Estado de Derecho que resguarda la equidad y justicia social.

¹⁵ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas*, Estudio Introductorio.

Consenso y colaboración serían así, dos ejes básicos en la elaboración, instrumentación e implementación de las políticas públicas. Ello reclama en forma obvia, un protocolo de análisis del conflicto, la ubicación de actores, cálculos y escenarios en la toma de decisiones, ponderación del contexto social e institucional; así como los recursos tecnoadministrativos, humanos y financieros disponibles para determinar lo deseable y factible de cada proceso.

Este contenido y propósitos de las políticas públicas expuestos anteriormente, vienen a patentizar la articulación entrañable de lo que entendemos, en su micro-espacio, por política y administración pública. Es decir, que ahí están presentes tanto los modos de distribuir valores obligatoria y generalizadamente (Política) y los esfuerzos de programar actividades y prever recursos para instrumentar los acuerdos (Administración).

Por otro lado, el contenido y propósitos de las políticas públicas que comentamos, también hacen evidente que la ciudadanía reclama cada vez más, ofertas y soluciones que "pasen por su propia casa"; deseando que los gobernantes no solamente rindan cuentas (Accountability) de los macro-procesos en los que inciden y son responsables, sino que se atiendan eficientemente los asuntos de la cotidianidad en los que realmente se teje la vida en concreto.

De ahí que la lógica de las políticas públicas sea el fomentar una cultura dialógica y se vea a menudo como un expediente fundamental en nuestros días, para legitimar el ejercicio del poder por parte de partidos políticos y gobernantes.

El proceso de "policy-making" se fundamenta entonces en una decisión consensada y racional, considerando en la agenda pública únicamente los asuntos que lograron entrar en dicha agenda de gobierno. Mención aparte merece la "non decision-making", aquéllos problemas y demandas que no lograron entrar ni capturar la atención, prioritaria o no, del gobierno. Teóricamente, las demandas que no entran en la agenda de gobierno son aquéllos que no logran generar la suficiente presión política para ser accesados como "temas" (Issues).

Aquí se cuestiona la hechura de las políticas, en el sentido de que existen demandas y problemas, tales como la "pobreza extrema", los "niños de la calle"; la esclavitud de ciertas formas de trabajo; vivienda; epidemias, y muchos otros, que por no lograr su definición política como

tal, su expresividad y "representatividad" en los parlamentos o Congresos Legislativos, simplemente los gobiernos pueden "escamotear" tales conflictos o demandas insatisfechas, dejándolos para cuando estallen en la realidad, a menos que otros actores logren su inserción en la agenda. Otro ejemplo nacional sería en materia de protección civil, la actual sismicidad del volcán Popocatépetl, en el que los medios de comunicación masiva jugaron un papel preponderante para la actuación del CENAPRED (Centro Nacional de Prevención de Desastres); en ello se ilustra asimismo el rol de la "comunicación pública" como lo expone Majone, en la que las políticas persiguen una intencionalidad comunicativa y no solo estratégica y productiva, "buscando aportar evidencias, argumentos y persuasión"¹⁶ con el fin de obtener el consenso.

Sin duda alguna, en nuestro país es necesario auspiciar la cooperación social y buscar y contribuir al consenso razonado que aminore los conflictos sociales; en otras palabras, es imperativo efectuar un gran esfuerzo por impulsar políticas públicas bien articuladas entre sí, principalmente en nuestro caso, las políticas redistributivas (tomando en cuenta la enorme concentración del ingreso en pocas manos), sin descuidar las regulatorias y las distributivas que signifiquen verdaderas "Reformas Estructurales" en múltiples campos de la problemática nacional, tales como las formas de tenencia de la tierra, la política fiscal, la educación, el trabajo, la salud, la política urbana, etc., que amplíen su oferta a amplios sectores sociales hoy marginados por el modelo de desarrollo prevaleciente.

Pero los "faltantes" en esta materia no solo o necesariamente obedecen a la ausencia de voluntad para aplicar determinadas técnicas, sino a un tejido más amplio y complejo que tiene que ver con la dominación social y con las implicaciones de proyectos más globales que conllevan un exacerbado individualismo, así como la acentuación de desigualdades que no son tan pronunciadas en otros países (incluso de la región latinoamericana, v. gr. en la concentración del ingreso únicamente nos superan Chile y Brasil) justamente donde las políticas públicas parecen campear libres y a sus anchas.

¹⁶ Cit. en Aguilar Villanueva, Luis F., op. cit., p. 28.

IV. Breve comentario epistemológico-metodológico de las políticas públicas

Desde el punto de vista epistemológico (visto como la teoría del conocimiento y su problemática), el debate existente sobre el status científico o no de las policy-sciences, que se nutren de la fuente pluridisciplinaria (Investigación de Operaciones, Ciencia Política, Ingeniería, Administración Pública, Cibernética, Econometría, Sociología, Demografía, Geografía-Política, Económica, Humana-Derecho, etc.) se ubica en función de la o las teorías del Estado de la(s) que se parta o tome distancia, emergiendo de ello modelos teóricos alternativos para su análisis, interpretación y hechura.

De acuerdo con Francese Morata,¹⁷ las políticas públicas se vinculan directa o indirectamente, concientemente o no, con los modelos teóricos proporcionados por la teoría del Estado, a la cual se adhieren explícita o implícitamente los formuladores, analistas y decisores; en un resumen ilustrativo, plantea tres grandes grupos teóricos:

1. Pluralista-Racionalista, que "privilegia al individuo y el pluralismo social, y sólo concibe al Estado, desde una perspectiva funcionalista, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales";¹⁸
2. Estado Instrumento, ya sea de una clase social o de grupos específicos (neomarxistas y neoweberianos);
3. Camino Intermedio entre los dos primeros, cuyas variantes principales serían el neocorporativismo, el neoinstitucionalismo y el policy communities.

Haremos algunos comentarios acerca de la síntesis ofrecida por Morata. Primero, que los dos grandes continentes epistemológicos quedan planteados; a saber, el estructural-funcionalismo y el materialismo histórico y dialéctico, de los cuales se derivan y mezclan eclécticamente, algunos híbridos.

¹⁷ Cfr. Morata, Francese, *Las Políticas Públicas*, Documentación Administrativa, No. 224, 1991, especialmente el Capítulo II: Políticas Públicas y Teoría del Estado, pp. 43-65.

¹⁸ *Op. cit.*, pp. 45-46.

En el primer modelo, pluralista-racionalista, se enfatiza en el individuo y al pluralismo —Teorías pluralistas— reduciendo el papel del Estado a un aparato "gestor" de las demandas sociales (o de los clientes).

La mayoría de los tratadistas anglosajones, desde su fundador Laswell hasta sus más conspicuos seguidores, son tributarios de esta postura teórica, que fundamenta políticamente al eufemísticamente llamado "neoliberalismo". En este tenor, Charles Lindblom asienta que en los estudios de "public policy", se parte del "supuesto pluralista, en el que los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual, y en el que los procesos decisionales son más bien el resultado de interacciones múltiples en las que participan muchos sectores (políticos electos, funcionarios de todos los niveles, pero también partidos, grupos de interés, expertos, académicos, medios de comunicación) de manera simultánea".¹⁹

Este modelo se apoya en la teoría del "Public Choice" o de la Elección Pública, en el cual se reconoce la actuación racional del individuo, quien toma sus decisiones con conocimiento cabal de los factores (u ofertantes diversos en el mercado de bienes y servicios) y en atención a la maximización de sus intereses personales.

Aquí, se da un salto epistemológico arbitrario, al transferir de la esfera privada a la pública los mismos supuestos, tales como la "soberanía del consumidor" de Joan Robinson.

Ostrom, —representante, junto con Olson, Osborne y otros de esta corriente— dice que las organizaciones no son sino la suma de individuos con la vista puesta en ciertas ventajas comunes.

A esta concepción de la "racionalidad absoluta" del individuo, se oponen por ejemplo Simon y Cyert, quienes plantean más bien una "racionalidad limitada", debido a que el decisor no conoce sino una parcela de la constelación total de factores incidentes.

Lindblom asimismo, matiza y sostiene que la racionalidad tiene un carácter incremental, en la medida en que el individuo, al hallarse impedido para conocer todas las implicaciones y factores condicionantes de sus

¹⁹ Cit. en Lindblom, Charles, *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*, Ministerio para las Administraciones de Políticas Públicas, Madrid, 1991, p. 5.

decisiones en un solo momento, toma y ajusta sus decisiones en un proceso continuo de ensayo y error, conforme la cambiante realidad social.

La Teoría de la Elección Pública distingue asimismo (inspirada en la microeconomía) entre bienes públicos y privados, siendo estos últimos mensurables, en tanto que aquéllos son indivisibles e inmensurables. El objetivo de la elección pública sería establecer las preferencias individuales —del cliente— expresadas en contextos diferentes, por medio de la transformación de la burocracia tradicional por uno de los modelos antes señalados (postburocrático, etc.).

Las críticas en esta corriente han consistido en fustigar su retorno al "mercado total", así como a ver las instituciones como "mecanismos neutros", así como el postulado del "hombre racional".²⁰ De cualquier forma, con diferentes matices, el public choice goza de buena salud y hegemoniza a otras teorías en el campo académico-profesional.²¹

En el segundo grupo, que enfoca al Estado como instrumento al servicio de una clase social o fracción de la misma, se encuentra de un lado el análisis neomarxista, con Clauss Offe, James O'Connor, Miliband, et. al. En él, el Estado es un instrumento de la burguesía (actualmente de la burguesía financiera) para garantizar las condiciones de reproducción del capitalismo, no disponiendo sino de una "autonomía relativa" frente a las clases sociales dominantes, en la medida en que eventualmente tiene decisiones en favor de las clases dominadas.

Así, por ejemplo en los programas de política social del Estado Bienestarista, en materia de educación, salud, trabajo y alimentación para las grandes masas proletarias, se dieron no para satisfacer por imperativo ético-jurídico tales necesidades, sino para mantener las condiciones y posibilidades de reproducción de la tasa de explotación capitalista (lo que Offe llama proletarización "activa" junto a la pasiva de manutención de un ejército industrial de reserva).

Es interesante apuntar que, al menos una "subcorriente" de este enfoque neomarxista, consideraría a las políticas públicas como garantes para la funcionalidad sistémica del capitalismo: al no poderse dar una

²⁰ Cfr. Moratta, *op. cit.*, pp. 49-52.

²¹ Este enfoque es paradigmático en algunas instituciones académicas actualmente, reflejándose en su estructura curricular, p.e. en el ITAM o en el CIDE.

política pública revolucionaria strictu sensu, (proveniente de los actores institucionales al menos) sino políticas "reformistas", se ignorarían en cuanto tales.

Por otra parte, en este mismo grupo, el enfoque neoweberiano haría recaer el control del aparato público en manos de burócratas o expertos, (el Estado como "rehén" de estos grupos tecnocráticos) por lo que se considera su constante especialización, profesionalización y superación de la función pública, a través por ejemplo de los famosos "think tanks" o tanques pensantes (Dror) de la era de la Reaganomics.

Por último, habría un grupo teórico "intermedio", ubicado a mitad del camino de los dos anteriores, el cual interpretaría los equilibrios y desequilibrios registrados entre la sociedad y el Estado, y que las políticas públicas permitirían traducir.

Así, decíamos, el "neocorporativismo" y el "neoinstitucionalismo" serían versiones de este grupo.

De esta forma, nos adentraríamos en el conjunto de "neoteorías" que dan cuenta de la reedición actualizada de viejos modelos, enfoques y prácticas, en nuestro caso, político-administrativas.

El neocorporativismo, también llamado "corporativismo moderno" por Birgitta Nedelman, Leo Panitch o Jessop; o "social" por Schmitter, a diferencia del corporativismo estatal, "se encuentra reposado en sistemas políticos con unidades territoriales relativamente autónomas y de múltiples capas con procesos electorales y sistemas partidistas abiertos y competitivos; con autoridades ejecutivas ideológicamente variadas y basadas en coaliciones, aún con subculturas políticas altamente estratificadas, fragmentadas (Canadá, Francia, Estados Unidos, Gran Bretaña) ..." "parece un elemento concomitante del Estado benefactor posliberal, capitalista avanzado, organizado y democrático..."²²

Hasta aquí, vemos que el neocorporativismo es afín con las teorías pluralistas, que reconocen las unidades políticas autónomas, descentralización, sistemas partidistas abiertos y participativos, etc. La cuestión sería indagar hasta qué punto países como el nuestro admiten

²² Cit. en Schmitter C. Philippe, "¿Continuará el Siglo del Corporativismo?", en *Neocorporativismo. Más allá del Estado y el Mercado*, Ed. Alianza, México, 1992, p. 26.

esta caracterización, con los cambios radicales que se han dado por ejemplo en la relación Estado-sociedad, el "nuevo" sindicalismo, las ONG's, etc., lo que hablaría de nuevos "arreglos", que tienden a institucionalizarse de otra forma a la tradicional, como lo fue el intento del Programa Nacional de Solidaridad y la creación de los Comités de Solidaridad, que significaron una nueva forma de organización, de articulación Estado-sociedad, así como de agregación y satisfacción de demandas.

Por último, el Neoinstitucionalismo se plantea reexaminar el conjunto de la nueva institucionalidad que rodea a las políticas públicas: el régimen de propiedad; el marco jurídico-normativo, las tradiciones, valores y pautas de acción sociales, las instituciones de representación, gestión y agregación de intereses; la cooperación y conflicto entre los actores, y otras variables que subordinarían el marco institucional ortodoxo, tales como las relaciones intergubernamentales y la propia Gestión Intra e Intergubernamental, con lo cual se amplía y enriquece el marco explicativo para la formulación e implementación de las políticas públicas.

En suma, un problema epistemológico básico de las políticas públicas deriva del hecho de su suscripción a una u otra teoría del Estado, aún cuando importa estudiar otros elementos que respondan a la interrogante de su ubicación "científica", como lo fue la idea original de Laswell, al hablar de las Ciencias de las Políticas, o "policy sciences". Pensamos que hasta ahora ha existido mayor influencia del positivismo en su abordaje y aplicación, siendo en mayor medida, nuevas "tecnologías" para manejar los asuntos de gobierno con más atingencia, eficacia y racionalidad; sin embargo, distan por ahora de ser las "panaceas" del Estado Moderno, y su "cientificidad" es aún un asunto por resolver.

AGENDA DE GOBIERNO Y POLITICAS PUBLICAS: LA GESTION DE LA POLITICA SOCIAL

Alejandro Medina Giopp^{*}

1. Relevancia de la gestión en el campo de las políticas sociales

Las causas que normalmente se mencionan del fracaso de las políticas sociales son la contracción en el gasto social, la inestabilidad política, la falta de participación ciudadana, o cualquier otra cosa excepto la causa real, simple y llanamente la mala gestión.

Bajo esta mentalidad se ha partido de la premisa errónea de que modernizar la gestión de las políticas sociales, descansa, en buena medida, en el volumen de gasto. Si bien, resulta incontestable que deficiencias en la cobertura y calidad de los servicios sociales obedecen, en parte, a las limitaciones en el total de recursos, resulta cierto también que estos no son el único obstáculo para la eficiente prestación de estos servicios. La experiencia señala, especialmente en América Latina, que se puede gastar mucho y mal.

A tal respecto, el Banco Mundial después de analizar los montos destinados para el gasto social en países en desarrollo, concluye que:

"las deficiencias en los servicios urbanos de los países en desarrollo no obedecen meramente a limitaciones absolutas de recursos sino también a otros problemas, en particular, los mecanismos institucionales de la prestación de dichos servicios" (Banco Mundial: Mejorar la Calidad de los Servicios Urbanos:1:16).

Otras opiniones coinciden en la debilidad institucional y gerencial como obstáculos a la gestión de las políticas sociales.

^{*} Candidato a Doctor en Ciencias Empresariales por la Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas (ESADE) en Barcelona. Actualmente consultor CEPAL/OEA de las Naciones Unidas en Santiago de Chile.

"la experiencia de la región (América Latina) indica que las políticas y programas mejor intencionados han tropezado con un fuerte "cuello de botella" en las deficiencias y debilidades institucionales y gerenciales. Con frecuencia se han encarado las mismas a través de reordenamientos organizacionales centrados en el cambio de organigramas, la implantación de nuevos manuales de cargos, nuevos procedimientos, circuitos, lo que se conoce como "la reforma administrativa" tradicional. Los resultados obtenidos han sido muy limitados" (Kliksberg:1994:40).

La transformación de la gestión en el campo de las políticas sociales ha sido un tema de escaso protagonismo dentro de la reciente corriente modernizadora de la administración pública en América Latina, en esta no se ha reparado en la especificidad organizacional e institucional que representa la gestión o el "management" de la política social. La gestión social ha sido abordada como un tema de igual naturaleza que cualquier otro asunto de la administración pública. Esto es un error. No significa lo mismo, de ninguna manera, la modernización de los servicios de la administración central del Estado, de algunas de sus instituciones o sistemas administrativos, que las transformaciones en el campo de la educación, la salud pública, la vivienda o la asistencia social.

Las implicaciones en términos de recursos requeridos, profundidad de los procesos de cambio, riesgos a asumir, problemas organizacionales e institucionales a enfrentar y resultados esperados entre unos y otros, son muy desiguales.

Desafortunadamente, son pocos los avances que se han logrado en esta materia. Numerosas estrategias de intervención en el campo social han tenido a la disminución de la presión fiscal su motivo fundamental y no a la modernización de la gestión social. A partir del reconocimiento de este hecho, resulta fácil constatar que términos como gerencia social o gestión pública del sector social, entre otros relacionados, resultan poco precisos, ambiguos y equívocos. Ello se expresa en el lenguaje de políticos, burócratas, académicos y consultores. Hecho que dificulta el contar con guías metodológicas y herramientas claras de intervención en la gestión de la política social, provocando una mala gestión.

Partimos del convencimiento de que el campo de la gestión de las políticas sociales, posee su propia lógica de conocimiento y acción, sus propios principios, prácticas y técnicas, que en su interacción, la definen como una corriente de pensamiento con su propia identidad.

El objetivo de este ensayo es, precisamente, definir sus alcances. En primer lugar se analiza la debilidad del movimiento modernizador en América Latina, con respecto al campo de la gestión o gerencia social, más adelante se presentan los principios y las principales prácticas y técnicas que delimitan su práctica, para finalmente sugerir algunas notas acerca de la utilidad del análisis de las políticas públicas en esta materia.

2. La modernización de las políticas sociales en el proceso de transformación de la administración pública

La modernización de la gestión pública constituye un movimiento todavía inacabado, su desarrollo ha sido desigual. En los países industrializados se han ensayado desde hace poco más de una década, buen número de iniciativas para transformar la estructura burocrática responsable de satisfacer las necesidades públicas.¹

Las iniciativas de modernización incluyen una amplia variedad de estrategias de cambio. Destaca la desregulación económica y administrativa; la privatización; la introducción de mecanismos de mercado en la provisión de servicios públicos; la introducción de tecnología de información y la revalorización de las ciencias empresariales, que refiere normalmente a los aspectos microorganizacionales de la gestión.

Buena parte de ellas han tenido lugar en los servicios típicos de la actividad administrativa del Estado de Bienestar: educación, salud, servicios sociales y vivienda. Este ha sido un sector abordado por la actividad modernizadora dado el volumen que representa del gasto social. Todo esto en una situación en la que el déficit fiscal es recurrente. Además dicho sector constituye un espacio directo de expresión de las quejas y demandas de los contribuyentes por más y mejores servicios, fenómeno que se expresa comúnmente en la frase valor por dinero <<value for money>>.

Después de las transformaciones que sufrió la administración pública durante la denominada Administración para el Desarrollo en América

¹ Programas como Función Pública 2000 del Canadá, Renovación en Francia y Suecia, Desburocratización en Alemania, La Estrategia de Eficiencia en el Reino Unido, Modernización en España o Reinención del Gobierno en los Estados Unidos dan cuenta de ello.

latina, han operado nuevos cambios. Muchos gobiernos han adoptado políticas de apertura económica, libre mercado, desregulación y privatización, concibiéndolas como la única alternativa para modernizar a la región y reducir las profundas desigualdades que le caracterizan.

Además, la adopción de dichas políticas se ha convertido en condicionalidad de apoyo de los organismos multilaterales de financiamiento, tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo constituyendo el corazón del denominado "Consenso Washington" que delimita la política norteamericana hacia la región.

De esta forma se identifica en América Latina una primera ola de modernización administrativa basada esencialmente en la reestructuración del sector paraestatal y en el fomento a la competencia mediante la desregulación económica y administrativa del aparato público. Es posible que la reestructuración producto en este movimiento haya obedecido más a las políticas de ajuste que a la convicción de la necesidad de modernizar a la gestión pública.

Sin embargo, de manera más reciente, han ocurrido otro tipo de iniciativas, que sugieren el inicio de una nueva ola. Diversos gobiernos emprendieron programas importantes de reforma del aparato público encaminados a la modernización de la gestión pública en sí misma, y no como medidas secundarias o complementarias de las políticas de ajuste.

Algunas de estas iniciativas han recibido el apoyo técnico de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo, o del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. El BID a través del INDES (Instituto de Desarrollo Social) capacita a funcionarios de alto nivel de la región en materia de gerencia social. Este hecho constituye un avance relevante, ya que además de la capacitación tradicional sobre el tema de ajuste macroeconómico (manejo de la política monetaria y fiscal, desregulación, etc.) se añade la preocupación por formar "burócratas sociales" que gestionen de manera integrada las políticas sociales. Además el BID ha apoyado en gran medida la creación de diversas iniciativas como los Fondos de Inversión Social en países como el Ecuador, Salvador y Guyana, así como programas de modernización administrativa en Colombia.

El programa del PNUD para el desarrollo de la capacidad gerencial en la región (Management Development Program) ha sido establecido bajo el

supuesto de que la buena gestión, de los recursos humanos y financieros, de un país es un prerequisite para su desarrollo humano equitativo y sostenido. Dicho programa ha prestado asistencia técnica a los países que han iniciado programas importantes de reforma en su administración pública.

La actividad del MDP se ha orientado al apoyo técnico de programas de reordenación, racionalización y simplificación de las estructuras organizativas de la administración central del Estado. Ha prestado asistencia a algunos programas gubernamentales dirigidos a desburocratizar, simplificar y agilizar los procedimientos administrativos y, en especial, los que pudieran constituir obstáculos para la iniciativa económica privada o cargas injustificadas impuestas a los usuarios. Ha apoyado también asistencia a procesos de descentralización y a la reordenación de los recursos humanos del sector público.

Aunque el MDP ha abordado gran cantidad de campos, vale la pena apuntar que, de su evaluación hace pocos años, se deriva que solamente en un caso se había prestado asistencia técnica a la mejora de la gestión en el campo de las políticas sociales.

Existen por supuesto, aún sin el impulso de organismos internacionales, esfuerzos importantes para mejorar la gestión pública. Se han creado o renovado unidades especializadas y grupos de trabajo que han asumido a esta función modernizadora, tales como la Comisión Interministerial de Modernización de la Gestión Pública en Chile; la Cámara de la Reforma del Estado en Brasil; la Secretaría de la Controlaría y Modernización Administrativa en México; la Consejería Presidencial para la Modernización del Estado en Colombia o el Comisionado para la Racionalización de la Administración Pública en Guatemala, entre otras.²

Sin embargo, buena parte de estas iniciativas de cambio, no contienen programas de modernización de la gestión en el campo de las políticas sociales. Una de las excepciones la constituye el Plan de Modernización de Colombia: "El Salto Social (1995)". Dicho Plan aborda la especificidad

² La agenda de Reforma del Estado en la región incluye entonces el tema de la modernización de la gestión pública como un asunto prioritario. La reciente declaración de Viña del Mar (Noviembre 11 1996) testimonio de la VI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, incluye en su primera parte: "Gobernabilidad para una Democracia Eficiente y Representativa" un apartado específico en el que se aborda la reforma de la administración pública.

de los problemas de gestión de la política social, y se definen principios de actuación como la evaluación periódica y sistemática de la gestión, la participación ciudadana en los diferentes momentos en los que se desarrolla la política social, la creación y gestión de redes entre los actores relevantes que constituyen a la política social, la capacitación en gerencia social, etc.

La modernización en el campo de lo social se ha expresado básicamente mediante políticas de corte compensatorio, que buscan paliar los efectos sociales de las políticas de estabilización y ajuste. La creación de Fondos de Inversión Social (Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Salvador, Paraguay, Guatemala, Guyana, Perú, Venezuela, México, etc.) surgen como políticas de emergencia social para la superación de la pobreza. Salvo casos excepcionales, estos no han transformado a la gestión social, en el sentido de promover el desarrollo social. En su mayoría carecen de esquemas de evaluación del impacto.

3. El campo de la gestión de las políticas sociales

La gestión en el campo de las políticas sociales, o si se quiere de la gerencia social, puede ser entendida en términos genéricos, como el conjunto integrado de principios, prácticas y técnicas, que posibilitan mediante su observación y aplicación, la realización de cambios significativos, en al menos una condición de bienestar, en la población meta u objetivo a la cual se encuentran referidos, (mediante un uso efectivo y racional de recursos empleados).

Los principios. Existen algunos principios de la gerencia social que resultan incuestionables y que a lo largo del tiempo han gozado de amplio consenso, tales como la equidad (atender a la población de necesidades más urgentes), la focalización (concentrar los recursos disponibles en una población de beneficiarios potenciales) y el impacto (medir y analizar la magnitud del cambio en las condiciones de bienestar de la población-objetivo). Sin embargo, estos principios no son siempre observados en la gestión de los programas y proyectos sociales. En numerosas ocasiones se atiende a los que llegan primero, o a los de necesidades menos urgentes, otorgándose beneficios a grupos de población no contemplados, además tampoco es frecuente el análisis de sus resultados finales.

A los principios señalados, es posible añadir otros principios que responden a los cambios que los gobiernos han impulsado para

transformar la manera en que satisfacen las necesidades públicas, así como a la participación más dinámica de los beneficiarios y de organismos no gubernamentales, en el desarrollo de los programas sociales. Entre estos se encuentran: la participación ciudadana (durante la formulación, operación y evaluación de los programas sociales), la articulación (gestión de redes con otros organismos gubernamentales (OG's) y no gubernamentales (ONG's)), y la flexibilidad (adaptación de las formas de organización del trabajo a las características de prestación de los servicios sociales).

Si bien, cada uno de los principios expuestos, posibilita y exige un análisis para estudiar sus diversas modalidades y costos de su aplicación —p. ej., existen diversas técnicas de focalización: geográfica, familiar-individual o por hogar y mediante la elaboración de una matriz de grados de urgencia, y cierta capacidad administrativa requerida para cada variante— nuestro objetivo es solo señalar los principios, las principales prácticas y técnicas de la gerencia social, que nos permita dibujar los límites de este campo de análisis.

4. Las prácticas y técnicas de la gestión de los programas y proyectos sociales

La mejora de la gestión de los programas y proyectos sociales puede lograrse a través de estrategias de cambio de corte institucional así como también mediante la introducción y adaptación de aproximaciones gerenciales. A través de ellas los principios descritos puede operacionalizarse.

Las estrategias de cambio institucional encuentran gran influencia en la corriente de ideas del neoinstitucionalismo, esencialmente de la teoría de la elección pública <<public choice>>. A través de ésta, se deriva que los ciudadanos son electores que maximizan no solo en el mercado, sino también en la burocracia y en la política. A partir de este hecho se posibilita, por una parte, la aplicación de herramientas de mercado a situaciones de no mercado y por la otra la configuración de incentivos de los agentes involucrados en la política social, a efectos de establecer su pauta de desarrollo.

Por su parte, el interés de la administración pública por la introducción y adaptación de aproximaciones gerenciales se ha renovado intensamente en los últimos años, tendencia denominada como gerencialismo. El

gerencialismo ha tenido diversos estímulos. La presión fiscal que enfrentan muchos gobierno y que les obliga a hacer más con menos; el creciente número de quejas por parte de los contribuyentes quienes exigen más y mejores servicios; así como, las nuevas posibilidades tecnológicas y enormes beneficios que en términos de reducción de costos, incremento de calidad y mejora de los ciclos de tiempo han obtenido empresas privadas en la elaboración de productos y prestación de servicios.

Las posibilidades de aplicación de aproximaciones gerenciales en el sector social son innumerables. Desde las aproximaciones clásicas, como la racionalización del trabajo, organización y métodos, plan-programa-presupuesto; administración por objetivos, hasta otras como calidad, reingeniería de procesos, el marketing social o la introducción de tecnología de información. Sin duda, el éxito de introducir y adaptar estas iniciativas en lo social, descansa en el reconocimiento de la especificidad gerencial de este sector.

A continuación se presentan, con la finalidad de ejemplificar, algunas de las aplicaciones gerenciales e institucionales más relevantes, al campo de las políticas sociales.

4.1. Las estrategias de cambio institucional

Entre las diversas estrategias de cambio institucional, destaca por su importancia la introducción de mecanismos de mercado en la organización y gestión de los servicios sociales.

El enorme crecimiento del aparato público en las últimas décadas ha puesto al descubierto un gran número de limitaciones en la producción y provisión de bienes y servicios públicos a su cargo. A tal extremo, que la lógica de los fallos de la burocracia ha sustituido a la lógica de los fallos del mercado a través de la cual se justifica la intervención estatal. Los años 80, se caracterizan por una literatura crítica en torno al Estado de Bienestar, cuestionando sus implicaciones políticas y económicas. Destaca, en la burocracia, la ausencia de presiones competitivas para regular la producción y el consumo, y las restricciones a la capacidad de elección de los beneficiarios.

Bajo esta lógica, el retorno a los principios de mercado se ha convertido en uno de los contenidos dominantes de las estrategias de cambio de la modernización administrativa en los años 90.

En el campo de las políticas sociales, podemos identificar la influencia de los principios del mercado de manera muy clara. Por el lado de la Oferta a través de la fijación de tasas o precios públicos de los servicios sociales. La subcontratación o contratación al exterior de servicios públicos. La creación de mercados internos o "cuasimercados". Por el lado de la Demanda la transferencia del poder de compra y la capacidad de elección a los consumidores, se constituyen en estrategias cada vez más populares.

A continuación, detallaremos, de entre ellas, algunas de las más innovadoras, con fines de ejemplificación.

La creación de mercados internos o "cuasimercados" representa una forma innovadora de transferir las fuerzas del mercado a la prestación de los servicios sociales. Bajo esta iniciativa es posible mediante la separación de las funciones de financiamiento y producción de una agencia pública crear incentivos que mejoren su rendimiento. Las transformaciones realizadas en el sistema de salud Británico (NHS) <<National Health Service>> constituye un buen ejemplo. El NHS ha sido re-estructurado para crear unidades proveedoras y compradoras, con ello se establecen contratos entre compradores y proveedores, además la re-estructuración ha alentado a las unidades prestadoras de servicio, sean hospitales o practicantes generales, a actuar como centros de costos y operación con autonomía de gestión, en lugar de ser manipuladas por la jerarquía burocrática del Ministerio de Salud.

Las recientes reformas del sector salud en Chile, inspiradas en cierta medida en la experiencia Británica, pretenden también la creación de "cuasimercados", a tal fin estas reformas han profundizado en la separación de funciones entre el Ministerio de Salud (MINSAL), el Fondo Nacional de Salud (FONASA) y los servicios de salud. Distinguiendo claramente la función financiera y compradora, la proveedora y productora, y la de regulación, vigilancia y actuación del marco normativo.³

Además de Chile, la creación de cuasimercados en el sector salud ha despertado gran entusiasmo en la región, como un mecanismo para lograr mejoras importantes en dicho sector. Es una iniciativa ensayada por Chile, Argentina y Colombia, en fase inicial en Costa Rica y Brasil, y es

³ Para ver con profundidad esta experiencia véase: Sojo, Ana (1996) Reformas de Gestión en la Salud Pública en Chile. Serie Políticas Sociales No. 13. CEPAL, Santiago de Chile.

una medida anunciada para adoptarse en Nicaragua, Perú, Ecuador, Venezuela y México.

Por el lado de la Demanda, una de las prácticas más ensayadas pero de gran relevancia, es la transferencia del poder de compra a los consumidores, entre una diversidad de oferentes que pueden ser tanto públicos como privados. El sistema de bonos o <<vouchers>> es el medio normalmente empleado para individualizar el derecho a la prestación. El bono es un título que recibe el beneficiario, expresa la cuantía de financiación pública a la que éste tiene derecho, eligiendo libremente entre los diferentes oferentes al de su preferencia.

También existen los <<quasi-vouchers>> a través de los cuales la Administración paga por atención prestada, por ejemplo por ración servida de almuerzos escolares, por niño atendido en un centro nutricional, por consulta prestada a pacientes pobres, etcétera, pero donde los beneficiarios no tienen libertad de elección.

Algunas de las áreas de mayor utilización de los bonos, son educación (Estados Unidos, Reino Unido, Chile) y vivienda (subsidio habitacional de Costa Rica y Colombia o Programa de Vivienda en EUA), aunque también se ha experimentado con éxito en otros servicios, por ejemplo las estampillas de comida "food stamps" en EUA, Jamaica y Honduras, o los bonos de salud a través de los cuales se contratan Entidades Promotoras de Salud (EPS) en Colombia.⁴

En ciertas áreas como vivienda, salud y especialmente en programas de entrega de alimentos, los bonos no poseen un carácter general, como los educativos, sino que estos son utilizados de manera selectiva, se restringen a familias o personas que cumplen criterios socioeconómicos. Por ejemplo el programa "Food Stamps" de EUA, determina la elegibilidad en función de parámetros socioeconómicos.

A pesar del creciente interés por el sistema de bonos, su adecuado funcionamiento requiere de diversas condiciones. Debe existir competencia suficiente entre los proveedores del servicio, además las

⁴ Mediante la creación de las (EPS) y otras reformas en el Sector Salud se ha suprimido en Colombia la adscripción obligatoria de los beneficiarios a una cierta institución aseguradora o a una determinada institución de prestación de servicios, posibilitando con ello la libre elección de los usuarios entre distintas unidades gestoras de aseguramiento y provisión de servicios.

preferencias entre los usuarios deben ser diversas y estar justificadas, estos deben estar suficientemente informados para elegir adecuadamente, entre otras condiciones que requieren regulación gubernamental.

Debe buscarse que los bonos sean intransferibles, para evitar la generación de mercados secundarios, también denominados como mercado negro <<black markets>> que desvían los recursos del programa. La aparición de un mercado negro, no afecta por igual a todos los servicios, serán más afectados aquellos en los que la transferibilidad de los recursos sea más factible.

"Mientras las operaciones del mercado negro amenazan seriamente el sistema de estampillas de alimentos, los vouchers escolares superan este problema, ya que es muy difícil transferir (vender) los derechos de la educación obtenida" (Edwin G. West:1997:86).

4.2. Las estrategias de cambio a través de técnicas gerenciales

Las técnicas gerenciales, se constituyen como una realidad de la gestión pública. El lenguaje de burócratas, políticos y académicos ha incorporado gradualmente vocablos como: cliente, gestión por procesos, cadena de valor y han hecho suyos slogans como "hacer más con menos", "valor por dinero", etc. Todo ello da cuenta del interés de adoptar los principios empresariales para enfrentar las rigideces y congestión derivada de la forma de organización burocrática, que se ha establecido de manera unilateral, sin distinción de la naturaleza del trabajo y entorno en la administración pública.

Las aproximaciones gerenciales son muy diversas, van desde las clásicas, Organización y Métodos, Racionalización del Trabajo, Administración por Objetivos, Plan-Programa-Presupuesto y otras, hasta otras de más reciente aplicación como Calidad Total, Reingeniería, Marketing o la introducción de la Tecnología de Información.

Nuevamente, y a efectos de ejemplificar se exponen algunos de los ejemplos de aplicación de las aproximaciones más novedosas en el campo de los programas y proyectos sociales.

*Calidad Total.*⁵ La expansión del modelo de calidad total o TQM <<Total Quality Management>> ha sido tan grande en la última década que prácticamente toda iniciativa de modernización administrativa, incluye iniciativas de calidad. Se ha materializado a través de premios a la calidad para organizaciones públicas, institutos federales, múltiples programas y compromisos o estándares de servicios.

Prácticamente todo lo que se ha escrito, y todas las mejoras que permite están relacionadas a cuatro puntos básicos. La satisfacción del cliente, la gestión mediante procesos, el trabajo en equipo y la generación de estándares de desempeño, a través de los cuales se estructura la nueva organización del trabajo derivada de la calidad.

El Programa Organización para el Desarrollo Industrial de Naciones Unidas (UNIDO) ha puesto en marcha importantes iniciativas de calidad, para lograr mejoras sustantivas en áreas con gran desigualdad social.

UNIDO aplica actualmente el programa de alto impacto sobre la seguridad de los alimentos, en siete países africanos. Se parte de la base de que si los estándares de higiene en el manejo y procesamiento de alimentos dejan que desear, ello no solo afecta la salud y confianza de sus consumidores, sino que afecta también la capacidad comercial de ese país respecto a dichos productos.

Algunas veces la comida que se vende, tanto al por mayor como a menudeo, es dañina para la salud, como sucede en Malawi donde muchas de las personas que se ganan la vida como proveedores de comida son comerciantes informales. En esta situación, los alimentos no cumplen con los estándares requeridos por países más importantes y ello dificulta su comercio. Zambia por ejemplo, puede exportar su carne congelada solo a Angola y Zaire, porque son los únicos países cuyos estándares de calidad en el manejo y procesamiento de alimentos son más relajados que los suyos.

El programa de alto impacto sobre la seguridad de los alimentos de UNIDO, se centra en cuatro grupos de alimentos, que resultan

⁵ Para ver con detalle como ha sido introducido el modelo de calidad total en la Administración pública, tanto en países desarrollados como en desarrollo, véase. Medina Giopp, Alejandro (1996). "Modernización de la gestión pública; calidad total como estrategia de cambio para la Administración pública", en *Revista Chilena de Administración Pública*. Año III, No. 13, Diciembre (14-25).

particularmente sensibles a la contaminación: carnes y productos cárnicos, pescado, leche y derivados y huevo.

Los proveedores de alimentos en los siete países africanos serán seleccionados a través del programa, en orden de elegir, en cada país, a más de veinte empresas que puedan beneficiarse de los sistemas de calidad, y por lo tanto lograr mejoras para los consumidores en forma de una gran variedad de productos alimenticios, sin riesgos de contaminación y que no representen ningún daño a la salud.

UNIDO trabajará con pequeñas y medianas empresas y fortalecerá su capacidad para introducir el TQM y monitorear el procesamiento de sus alimentos. En diversos países como Kenia, ya han comenzado a realizarse seminarios sobre las normas y estándares internacionales de la serie ISO 9000 <<International Standards Organization>> y su importancia para la industria y actividades reguladoras.

*Reingeniería.*⁶ A diferencia de la calidad, la reingeniería ha entrado en escena con una menor densidad conceptual e instrumental. A partir de este hecho se le ha asociado a aproximaciones gerenciales más sólidas como la calidad total, o bien se ha expresado como una aproximación totalmente independiente.

El principio clave de la reingeniería se encuentra en el concepto de "pensamiento discontinuo", el cual parte del reconocimiento y ruptura de reglas anticuadas y de los supuestos fundamentales en que se basan las actividades de la organización. Implica poner en duda viejas suposiciones, cambiar las viejas reglas y la institucionalización ad-hoc de procesos que provocan un bajo rendimiento de la organización.

Un importante factor de su expansión descansa en la orientación del programa de cambio de la Administración Norteamericana "De los trámites a los Resultados" del National Performance Review (NPR) suscrita por el vicepresidente Al Gore en 1993. Este programa se plantea seguir de manera sustantiva los pasos de la "reingeniería" tomados por las compañías que han buscado racionalizar sus operaciones.

⁶ Para ver con detalle las modalidades de introducción de la reingeniería a la Administración pública véase Medina Giopp, Alejandro. Reingeniería como estrategia de cambio en la Administración pública, en proceso de publicación por el Instituto de Administración Pública de San Luis Potosí, México.

La reciente creación de la "Alianza para el Rediseño del Gobierno" impulsada por la Academia Americana de Administración Pública, también influye en su expansión. Posee una base de datos en línea que contiene estudios de caso, revisión de textos, bibliografía y glosarios de términos sobre reingeniería, un boletín y un centro de conferencias de actividades de "reinención" del gobierno a todo nivel (federal, estatal y local).

Los programas sociales han sido transformados por la introducción de la reingeniería. El estado norteamericano de Tennessee a través de la introducción de un sistema experto de información, procesa las solicitudes sobre beneficios sociales y asistencia pública. Además verifica de manera inmediata la elegibilidad de los solicitantes para varias clases de asistencia pública. El estado mediante este sistema ahorra en salarios y espacio de oficina, además ha reducido su tasa de error notablemente, los tiempos de espera, así como los requerimientos de espacios de oficina, especialmente los destinados a archivos (Halamachi, Ariel:1995).

El proceso de determinación de la incapacidad en la Seguridad Social en Estados Unidos, también constituye otro ejemplo. Este proceso se ha caracterizado por estar altamente fragmentado y con un alto grado de fragmentación en sus tareas. En consecuencia se constituye como un proceso de alta mediación, prolongado y confuso. Esta condición añade a quienes sufren el infortunio de quedar incapacitados tener que enfrentar un proceso altamente congestionado y de baja calidad.

Mediante la reingeniería el proceso se ha rediseñado y ha comenzado a operar en una nueva versión, en la que se han suprimido fases y tareas y se han rediseñado otras, mejorando el tiempo, reduciendo el costo e incrementando la calidad del proceso.

Tecnología de Información. La tecnología de información se ha constituido como un recurso fundamental en las estrategias de modernización de la gestión pública. Su impacto se ha dejado sentir en las políticas sociales, lo que sin duda alterará su diseño organizacional e institucional. El pago de pensiones en países tan diversos como Namibia y Finlandia, se realiza insertando una tarjeta en un cajero automático. La reforma del sistema de protección social en Estados Unidos (1996) estableció que todos los estados de la Unión deberán tener mecanismo de transferencia electrónica de pagos para operar el programa de estampillas por comida <<food stamps>>.

España representa uno de los ejemplos más acabados de aplicación, mediante el TASS. Este programa utiliza tarjetas inteligentes <<smart cards>>, en las que un microchip reemplaza a la banda magnética. Los beneficios sociales se depositan directamente en cuentas bancarias. Los españoles pueden usar también la tarjeta para telefonar, sin costo, a agencias que prestan servicios de salud. Además, pueden verificar el estado de cuenta de sus pensiones y beneficios de desempleo, preguntar sobre cursos de capacitación, por el seguro médico o hacer una cita en una clínica.

En México el programa de subsidio a la tortilla (FIDELIST) operacionaliza el subsidio a través de una tarjeta de banda magnética a través de la cual, los beneficiarios obtienen un kilogramo diario de tortilla. Para mejorar la calidad de gestión del programa, se piensa sustituir a las tarjetas de banda magnética por tarjetas inteligentes (actualmente un 25% del total de tarjetas, son "inteligentes").

Tal vez en el mediano plazo, este medio sirva para subsidiar la adquisición de diversos bienes de la canasta básica (leche, huevo, etc.).

Sin duda la entrega electrónica de servicios sociales puede conseguir no solamente mejoras en la prestación de los servicios sino que ofrece nuevas formas de concebir y organizar los programas gubernamentales y los mecanismos de prestación de servicios.

5. El enfoque de las políticas públicas para el estudio de la modernización de la gestión en los programas sociales

El enfoque de políticas públicas ofrece numerosas ventajas para el estudio de la gestión en el campo de las políticas sociales. En primer lugar dicho enfoque adquiere la multidisciplinariedad como carta de naturalización. En tal sentido es posible a través de este, incorporar reflexiones de diversa naturaleza, pero articuladas por un hilo conductor, en nuestro caso la gestión de las políticas sociales. Bajo esta mentalidad es factible, a través del enfoque de las políticas públicas desarrollar la reflexión institucional y gerencial que se han sugerido anteriormente. Es decir incorporar aspectos no solamente instrumentales sino también comportamentales, institucionales y políticos en el estudio de las políticas sociales.

En segundo lugar, a través del enfoque de políticas públicas es posible diseccionar la gestión de la política social mediante el estudio de los aspectos analíticos que componen el estudio de la acción pública, tales como la identificación del problema, su visibilidad y acceso a la agenda de gobierno, el posicionamiento estatal; el diseño y formulación de la respuesta gubernamental; la implementación y gestión de la red de actores involucrados; el seguimiento o monitoria de la política y finalmente su evaluación. Estos son aspectos analíticos y no necesariamente etapas consecutivas. De hecho, los problemas y soluciones son redefinidos con frecuencia.

En tercer lugar, el enfoque de políticas públicas permite romper con la distinción artificial que se establece con frecuencia en el estudio de las políticas sociales, entre políticas económicas por una parte y políticas sociales por otra, como si en la realidad estuvieran desconectadas y carecieran de interdependencia. Conviene destacar aquí que el desarrollo social no depende con exclusividad de las políticas sociales, sino fundamentalmente del desarrollo económico, por esta razón suele comentarse que la mejor política social es una buena política económica.

"No se puede aspirar a mayor equidad sin crecimiento económico, el cual precisa a su vez transformación productiva. Esta relación funcional entre crecimiento y equidad es factible si se refuerza la complementariedad entre política económica y social, vigilando el impacto distributivo de la primera y la eficiencia y la contribución al crecimiento de la segunda" (Lahera, Ottone y Rosales:1995:2).

En síntesis, el enfoque de las políticas públicas posibilita la realización de un análisis integrador de la gestión de las políticas sociales, a través de tres planos analíticos. En un plano global, nos permite identificar la visión dominante que contiene las políticas sociales.

En un extremo la cuestión social podría asumir un rol protagónico y conformarse como el objetivo que guía el modelo de desarrollo. En esta visión lo social tiene enorme peso en las decisiones de la política económica y define su orientación, pudiendo incluso llegar a desbordarla, constituyendo un modelo de Desarrollo Social.

En el otro extremo la cuestión social se ve minimizada a los programas compensatorios para enfrentar y "aliviar" la pobreza. Los programas de ajuste basados en la apertura económica, la desregulación y la privatización conciben en mayor o menor grado la gestión social como una

medida compensatoria para solventar los problemas creados por los ajustes.

En el primer caso, el rol de la política social es activo y protagónico, mientras que en el segundo es pasivo y de carácter compensador. Ello tiene sin duda implicaciones para el estilo de gestión de la política social.

En un plano intermedio, que se expresa a través de los programas y proyectos sociales (ya que estos son la expresión operativa de las políticas sociales) es posible analizar si estos cumplen con los principios de gestión de la política social, es decir si existe focalización, objetivos de impacto, si se incorpora a la participación ciudadana, si hay articulación, etc.) En este nivel se analiza la formulación de programas y proyectos y la racionalidad de su selección y puesta en marcha. En suma se analiza la eficacia operativa y la magnitud de sus impactos.

Finalmente en un plano instrumental, es posible estudiar las diversas técnicas que permiten incrementar la eficacia y eficiencia de los productos de los programas sociales, así como mejorar el impacto en sus resultados. La adaptación e innovación a nivel técnico resultaría un aporte decisivo a este nivel.

La utilidad del enfoque de las políticas públicas, no debe ser solo retórica, debe aportar densidad conceptual e instrumental, en campos del conocimiento que exigen una profunda y urgente reflexión, tal es el caso de la gerencia social.

Bibliografía citada

- Banco Mundial (1995). *Mejorar la Calidad de los Servicios Urbanos. En Busca de Incentivos Válidos*. Estudios del Banco Mundial, Estados Unidos, Julio.
- Halamachi, Ariel (1995). The Pharaoh Syndrome and the Challenge of Public-Sector Productivity en *National Productivity Review/Winter 1994/95* (25-38).
- Kliksberg, Bernardo (1994). "Gerencia social eficiente: un problema estratégico para el futuro de América Latina" (37-42) en: *Programa Bolívar, Notas para un diálogo Urgente*. Enefé, Caracas.
- Lahera, Eugenio; Ottone, Ernesto y Osvaldo Rosales (1995). "Una Síntesis de la propuesta de la CEPAL", en *Notas sobre la economía y el desarrollo*. No 579/580 agosto/septiembre 1995. CEPAL.
- Medina, Giopp, Alejandro (1996). "Modernización de la Gestión Pública. Calidad Total como Estrategia de Cambio de la Administración Pública", en *Revista Chilena de Administración Pública*, Año III, No. 13 (14-25), Santiago de Chile.
- West G. Edwin (1997). Education Vouchers in principle and practice: a survey en *The World Bank Research Observer*, vol. 12, no. 1 (83-103).

HACIA UNA PROPUESTA INTEGRAL DE LA EVALUACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

José Mejía Lira*

Introducción

Habiendo existido el mejor esfuerzo de planeación la mejor formulación de una política pública, no garantiza su ejecución final, de hecho muchos proyectos públicos altamente deseables suelen convertirse después de meses o años de esfuerzo en fracasos o recuerdos solo de intención.

Gran parte de las fallas en los gobiernos se encuentran en este punto, y a pesar de la existencia de planes y ciertos procesos de planeación, los asuntos se trabajan como si existieran en una única visión y como si los problemas no hay que discutirlos puesto que son "hechos objetivos".

En las sociedades todo es prioritario: la ecología, los servicios públicos, la atención a los problemas de salud, de educación, etcétera. No obstante, la determinación de la orientación de los asuntos a atender prioritariamente corresponde a un punto fundamental de un proceso de actuación público. Ciertamente debemos reconocer que el poder de los actores implicados y relacionados al problema va a determinar en gran medida la prioridad.

Hay que identificar claramente los problemas sus causas y efectos. Aún contando con un buen proceso de planeación, las opciones públicas altamente deseables y postuladas en planes suelen convertirse después de algún tiempo en solo "buenas intenciones".

El reto corresponde a contar con mecanismos bajo los cuales puede ser recuperada la dinámica social y la de los procesos bajo los cuales de está trabajando para alcanzar objetivos sociales. Estos procesos deben ser

* Doctorado en Administración (Centro HZC) en Francia; autor de varios libros y de numerosos artículos y ensayos sobre temas de administración pública; actualmente es Presidente del Instituto de Administración Pública de San Luis Potosí.

visualizados bajo la óptica de si se está avanzando a los objetivos buscados, pero también si estos últimos son todavía los prioritarios y deseables.¹ Además nuestro juicio debe establecerse bajo distintos criterios como son el de la eficiencia, la calidad, la oportunidad, la cobertura, y la focalización adecuada de beneficiarios entre otros.

Por consiguiente debemos incorporar un sistema amplio de seguimiento y de evaluación de las políticas y planes de gobierno centrados en lo fundamental y donde el juicio de actuación surja de parámetros y valores definidos con una amplia participación social. Nuestra intención en este escrito es contribuir al mejoramiento de los sistemas de seguimiento y evaluación de las políticas y programas de gobierno, esperando en algún momento llegar a constituir referentes amplios en este sentido.

Evaluación de la actividad gubernamental

La evaluación consiste en identificar y medir efectos sobre las acciones emprendidas o bien sobre acciones a emprender.

Muchos planes, políticas o programas pueden no estar produciendo el efecto deseado o bien el efecto puede producirse fuera de la misma acción pública reflejando la futilidad de la misma. También puede señalarse que hay objetivos secundarios que debilitan la posibilidad de alcanzar los fines primarios.

La evaluación es un modo de razonamiento cuya apreciación se basa en métodos cuya importancia es proporcionar sistemáticamente elementos y procesos para establecer los efectos reales, sean estos previstos o no, y donde existen referencias o valores para determinar lo positivo o negativo de las acciones.

Normalmente se desconoce el desempeño de los programas y proyectos en los que se plasman las orientaciones de política social y, sobre todo, se ignora el impacto que tales acciones producen sobre la población. Parece esencial, por lo tanto, racionalizar las políticas públicas,

¹ En este sentido es recomendable un diseño de política pública bajo escenarios y con una amplia recuperación de actores. Una óptica de este tipo puede verse en: José MEJIA LIRA y Misael HERNANDEZ TORRES, *Experiencias de la Planeación Municipal y propuestas para su mejoramiento*, CIDE, México, 1992.

umentando la eficiencia en la utilización de los recursos y la eficacia de los programas y proyectos. Solo así será posible satisfacer las necesidades más urgentes de los diversos grupos sociales.

Puede establecerse que la evaluación de la acción pública debe considerar cuatro aspectos:

1. El aparato institucional.
2. Las organizaciones que lo componen.
3. Los campos de acción particulares.
4. La sociedad civil.

Si se quiere contar con una evaluación rigurosa, es necesario contar con una teoría de funcionamiento de cada sistema y sus articulaciones, así la parte institucional permea a la organización facilitando o dificultando la atracción pública; o de igual forma la acción de los particulares se ve facilitada o dificultada por la administración pública.

La acción gubernamental se fragmenta en diferentes campos o dominios y se realiza por la intermediación de múltiples organismos y agencias públicas. Para cada servicio o política considerada debe hacerse la distinción entre la institución que designe la misión político-social y la organización que aseguraría la instrumentación de la misión.

Las observaciones espontáneas permiten constatar ciertas funciones aparentes o inmediatas, pero estas pueden ser sólo síntomas de procesos fundamentales o bien pueden corresponder a hechos "desligados" a la acción emprendida. Debe determinarse los efectos de una acción que pudieran estar en contradicción con los objetivos internos de la organización que conduce las acciones o incluso con los agentes encargados de ello.

Son tan variados los efectos potenciales y reales de una acción pública que exigen considerar diversos puntos en la evaluación. Buscando

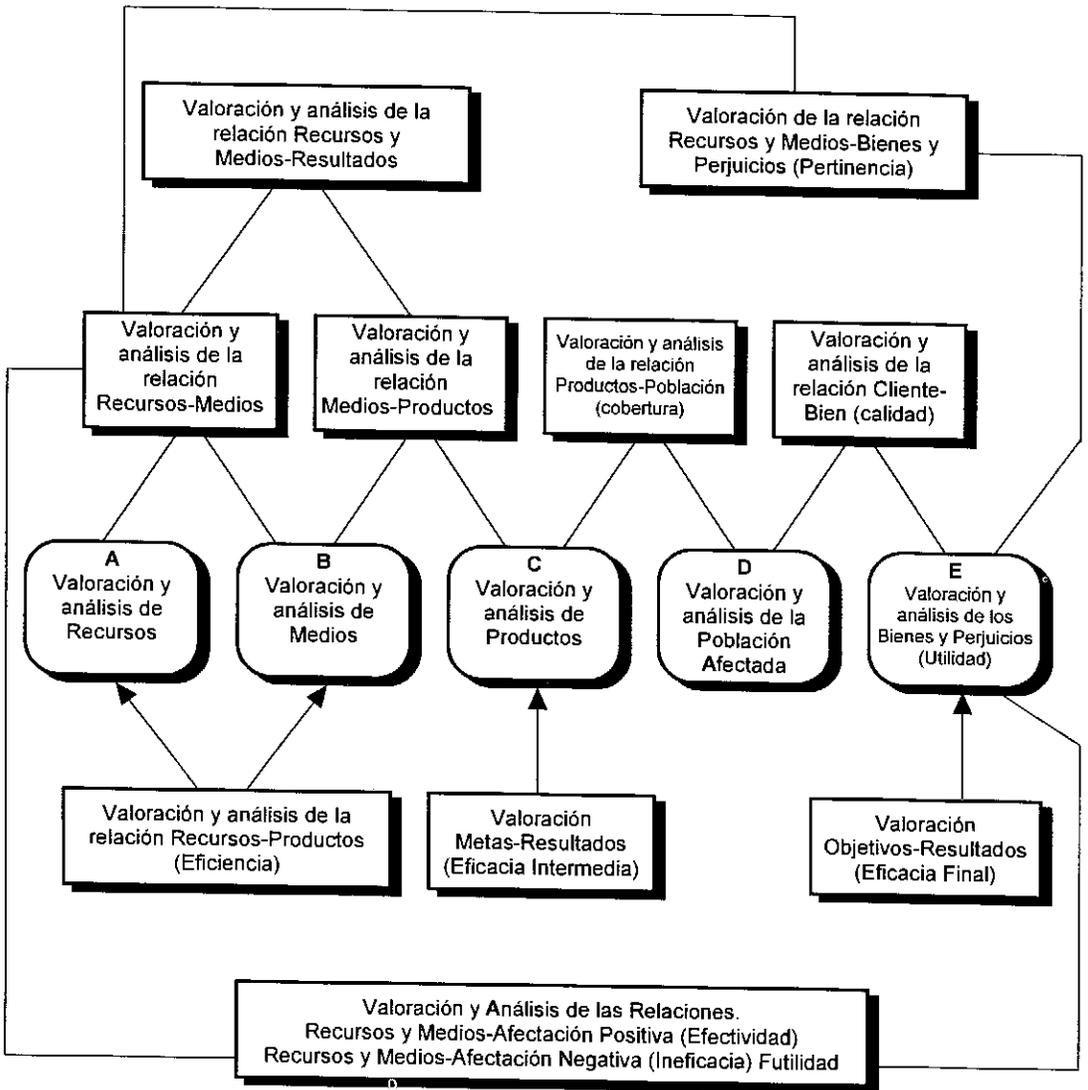
delimitar este aspecto, y sin querer ser exhaustivos Fraisse, Bonetti y Gaulejac² proponen el esquema siguiente:

- Identificar el campo de los efectos potenciales de la acción.
- Ampliar el campo de investigación al contexto en el cual nacen o se manifiestan estos efectos.
- Identificar la red de interacciones de la cual pueden resultar efectos potenciales.
- Interrogarse sobre los efectos inducidos indirectos o secundarios de la acción.
- Delimitar la naturaleza de los efectos que se quieren efectivamente analizar.

Por nuestra parte consideramos conveniente realizar una clara conexión entre acción resultado dado que evaluar las acciones públicas es apreciar los efectos atribuibles a una intervención en un campo específico de la vida social y del entorno físico. Esta relación implica también considerar la parte decisoria emanada del proceso de formulación de la política y donde existen también procesos evaluatorios. Este proceso decisorio puede surgir también bajo diversas circunstancias que obliguen a incorporar a la evaluación las relaciones: decisión-acción-resultado, donde el juicio de pertinencia surge como fundamental para evaluar la política en cuestión.

Bajo estos considerandos proponemos una evaluación integral basada en Recursos, Procesos, Resultados, Usuarios y Efectos finales . Si realmente se quiere evaluar sería conveniente considerar las valoraciones A, B, C, D, y E que a continuación se mencionan.

² FRAISSE, Jean; BONETTI, Michael y GAULEJAC, Vicent de. *L' Evaluation dynamique des organisations publiques*, Les Editions d' Organisation, Paris, 1987.



Podemos juzgar de múltiples formas los resultados de la actuación gubernamental, y dependiendo de donde pongamos el acento nuestra evaluación será positiva o negativa. De hecho en los informes de gobierno encontramos datos y cifras centradas en un criterio particular de evaluación. Resultados sin conexión a recursos o ejercicio de recursos sin vinculación a resultados. En la propuesta realizada establecemos la importancia de juzgar la acción pública por múltiples relaciones para disponer de una adecuada evaluación.

1. Análisis interno de cada conjunto

El primer análisis que puede efectuarse es aquel que no establece relaciones causa-efecto, pero que proporciona información para el estudio de la política o al tomador de decisiones, así tenemos como elemento de análisis los conjuntos siguientes.

- A) Valoración y Análisis de Recursos.
- B) Valoración y Análisis de medios.
- C) Valoración y Análisis de Productos o Servicios que se ofrecen o se pretende ofrecer.
- D) Valoración y Análisis de la Población Beneficiada.
- E) Valoración y Análisis de los Bienes y Perjuicios generados por la política.

El disponer de estos análisis ya permite un cierto juicio sobre la política, pudiendo responder preguntas como:

- ¿Los medios utilizados son los apropiados? Por ejemplo las normas utilizadas facilitan o dificultan la realización de las políticas, o bien las instituciones u organizaciones son las adecuadas, los planes, programas, proyectos, formas decisorias, etc. son las convenientes.
- ¿Los servicios y productos establecidos son los convenientes? Así un desayuno escolar proporcionado para mejorar el nivel nutricional puede no ser adecuado por el hecho de no gustar al beneficiario y por consiguiente no consumirlo, a pesar de sus altos niveles vitamínicos y proteicos.

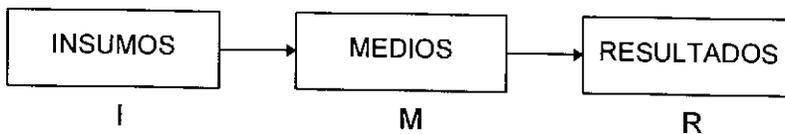
- ¿Los grupos poblacionales a quienes se orienta la política son los adecuados? ¿Estamos focalizando a los grupos fundamentales? Una política para mejorar el nivel nutricional de los marginados puede estar brindando satisfactores a gente pobre pero no necesariamente a los más pobres.
- ¿Esta siendo útil la política?, implica analizar el uso y destino final del esfuerzo. Pueden construirse canchas deportivas que nadie utilice además debe analizarse el efecto colateral producido, tanto positivo como negativo. ¿A qué costo logramos los resultados?

Aquí el análisis costo-beneficio social es una técnica adecuada.

Pero todos estos aspectos son solo una parte del esfuerzo de evaluar integralmente la política pública. De ahí deben generarse relaciones causa-efecto, las más directas y conocidas son:

1. Valoración y Análisis de relación recursos-medios (A-B)
2. Valoración y Análisis de la relación medios-productos (B-C)
3. Valoración y Análisis de la relación productos-población (C-D)
(cobertura)
4. Valoración y Análisis de la relación población-bien (D-E)
(calidad)

Los dos primeros se refieren a una relación de tipo sistémico donde tenemos:



Por consiguiente pueden establecerse una batería de indicadores para el análisis de estas relaciones a saber:

1. I - M
2. M - R
3. I - R

Si consideramos un periodo de tiempo puede establecerse.³

$$4. \Delta I_{95} \div \Delta I_{96}$$

$$7. \Delta I_{96} \div \Delta M_{96}$$

$$5. \Delta M_{95} \div \Delta M_{96}$$

$$8. \Delta M_{96} \div \Delta R_{96}$$

$$6. \Delta R_{95} \div \Delta R_{96}$$

$$9. \Delta I_{96} \div \Delta R_{96}$$

En esta forma no medimos solo recursos ejercidos o resultados alcanzados de manera aislada, sino que establecemos relaciones causales, donde interesa incluso juzgar si el incremento de un recurso favorece en la misma proporción el incremento de resultados. O bien si el incremento o manejo mayor de algún mecanismo permite más resultados. Así podemos medir si el disponer de mayor número de médicos favorece mayores niveles de salud en un hospital o zona, o bien si incrementar el presupuesto del sector salud favoreció ese mismo objetivo.

En los casos 3 y 4 se dispone del dos indicadores fundamentales para evaluar una política pública, la cobertura y la calidad. El primero nos refiere a quienes estamos atendiendo o beneficiando, pero con respecto al conjunto total de población que debiera recibir el bien o servicio. En el segundo caso juzgamos no solo el hecho de otorgar bienes o servicios sino la necesidad de hacerlo con el mayor grado de satisfacción de nuestros usuarios de servicios o población objetivo, es decir la calidad que les brindemos.

Debemos subrayar la relación insumo-producto como una de las más importantes correspondiente al criterio de eficiencia. Disponiendo de una medición de la eficiencia, de la cobertura y de la calidad ya dispondríamos de un avance significativo para la evaluación de la política.

Pero un criterio ineludible para la evaluación corresponde a la eficacia, bajo la cual consideramos el cumplimiento de metas o el de objetivos. Debemos de ser cuidadosos cuando se trata de evaluar políticas de no contentarnos con la eficacia intermedia que mide el alcance de metas y la cual corresponde en cierto sentido al seguimiento programático, puesto que el programa también debe ser evaluado y cuestionado. No obstante ese seguimiento y evaluación debe aprovecharse y aplicarse respecto a la

³ En este sentido Evans hace una propuesta para la evaluación de la actividad organizacional.

relación objetivos-resultados. Naturalmente debe buscarse tener claridad en el objetivo y una medición de resultados, aquí puede hablarse de eficacia organizativa.

La eficacia organizacional es definida de múltiples formas, de entre las cuales podemos destacar varias vertientes:

- Medida según la cual una organización alcanza sus objetivos.⁴
- Capacidad y habilidad de la organización por obtener recursos raros o escasos.⁵
- El equilibrio entre la salud interior de la organización, la eficiencia y el buen funcionamiento de los procesos y procedimientos internos.⁶
- El grado de satisfacción para la organización de las necesidades, deseos y expectativas de los grupos que la constituyen.⁷
- Habilidad de la organización para identificar sus recursos de poder, para adaptarse a los cambios y responder a los imprevistos.⁸

Para nuestro caso la referimos, como se indicó a un análisis de la relación objetivos-resultados, pero considerando la necesidad de medir, en otros indicadores los procesos y procedimientos, así como las satisfacciones y las expectativas.

Otro análisis importante corresponde a la relación recursos y medios vs. resultados buscados al cual podemos caracterizar como la efectividad, cuyo juicio se orienta a considerar el "juego" realizado de recursos y

⁴ ETZIONI, A., *Modern Organizations*, Prentice Hall, New Jersey, 1964. CAMELL, J.P. On the nature of organizational effectiveness, in: GOODMAN, Pauls, PANNING, Johannes and Associates, *New Perspectives on Organizational Effectives*, Jossey-Bass, San Francisco, 1977, SCOTT., W *Effectiveness o f organizational effectiveness studies*, in: GOODMAN, et. al., op. cit.

⁵ YUCHTMAN, E. y SEASCHORE, S.E., A System resource approach to organizational effectiveness, *American Sociological Reviez*, No. 32, 1967.

⁶ BENNIS, W.C., Toward a truly scientific management: the concept of organizational halth, in: *General Systems Yearbook*, No. 7, 1962.

⁷ KEELEY, M., A social justice approach to organizational evaluation, *Administrative Science Quaterly*, No. 22, 1978. MILES R.H., *Macro-organizational behavior*, Goodyear Publishing, Santa Mónica, Calif., 1980.

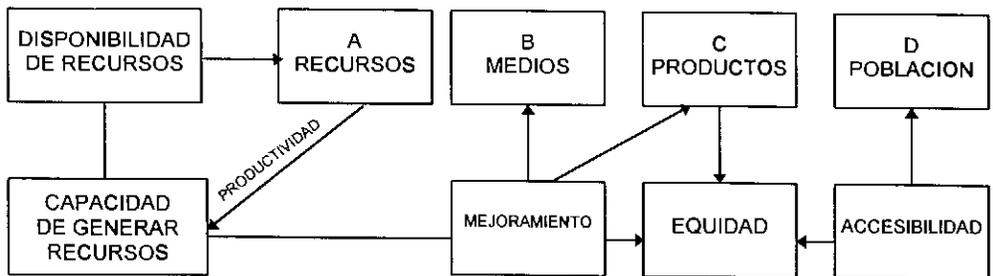
⁸ MOTT, P.E., *The characteristics of effective organizations*, Harper and Row, New York, 1972.

medios para lograr bienes o servicios. En este caso la idea es dejar en claro que los recursos y formas de trabajo puede utilizarse de múltiples maneras y por consiguiente debemos juzgar si tal como se llevó a cabo la instrumentación era la adecuada. Por ello también se le considera como el juicio de pertinencia.

Finalmente, debemos también considerar las afectaciones negativas y las acciones ineficaces que también se presentan en el ámbito público a lo cual le hemos llamado futilidad . En este caso la evaluación debe establecer todas aquellas acciones que no tuvieron un efecto positivo, donde se incluirán tanto aquellas que no producen bienes o servicios, o recursos desperdiciados, como también los que sí generan algún efecto siendo este negativo.

Con este esquema ya tendríamos un significativo avance para realizar una mejor evaluación, pero necesitamos exigimos más elementos para disponer de un enfoque integral, capaz de considerar las múltiples facetas y afectaciones a través de las cuales se busca y se pretende instrumentar políticas.

Complementariamente debemos medir aspectos como: Disponibilidad de recursos y la capacidad de producirlos por parte de los encargados o responsables de la política, la productividad en el manejo de recursos, la accesibilidad de los grupos vinculados a la política, la equidad bajo la cual se está operando la capacidad del mejoramiento en la producción de los satisfactores tanto en cantidad como en calidad; de esta forma podemos ampliar nuestro esquema de la siguiente forma:



Además pueden incorporarse otros valores para la evaluación. Por ejemplo, si se desea una política pública, donde la participación social sea amplia en todas y cada una de sus etapas, deberíamos medir estos aspectos considerando:

- La capacidad de organización y vinculación social entorno a la política.
 - El liderazgo de grupos a favor (o en contra) de la política.
 - La participación en las acciones emanadas de la política.
 - Las decisiones derivadas de la participación.
 - Los boicots de grupos sociales
- Entre otros aspectos.

Comentarios finales

Como puede observarse la evaluación de las políticas públicas abarca múltiples aspectos. Si realmente queremos reflejar el significado que tuvo una política, sus implicaciones, impactos positivos y negativos, y sobre todo la efectividad debemos evaluar por múltiples consideraciones.

Naturalmente para que sistema como el descrito sea instrumento debe haber interés y participación el los principales responsables de las políticas públicas, y en ello debemos luchar por desterrar las simulación y crear una cultura de evaluación donde pueden establecerse plenamente los logros y aciertos pero con sus diversos costos y desaciertos, mostrando las fallas y las malas decisiones y acciones en aras de un aprendizaje que nos permita cada vez ir mejorando nuestros instrumentos y modalidades de puesta en marcha de la política.

De hecho es obligado ir reformulando la política y generar instrumentos para considerar la dinámica propia que todo fenómeno social lleva implícita. Las acciones y respuestas a problemáticas sociales pueden ser válidas en ciertos momentos pero inviables en otros. De ahí la necesidad de estar atentos a los cambios y evaluar en forma las circunstancias propias.

Pueden construirse modelos para integrar variables y generar una evaluación con una función agregada. Aquí se haría necesario pretender los distintos elementos considerados en la función, una opción para ello es utilizar técnicas como el método delphi que integra la visión de distintos expertos.

Finalmente es necesario dejar en claro que no se han incorporado todos los aspectos a considerar en una evaluación de políticas públicas pero sí confiamos en haber mencionado los principales.

LA POLITICA DE EDUCACION DE ADULTOS EN MEXICO, 1975-1997

Carola Conde Bonfil*

Introducción

La Política de Educación de Adultos (PEA) pretende proporcionar servicios de alfabetización, asesoría y consulta en educación básica así como de acreditación y certificación de esos conocimientos, para las personas mayores de 15 años que no pudieron incorporarse al Sistema Educativa Nacional (SEN) o desertaron de él sin haber concluido su educación básica.

La educación de adultos constituye realmente una política pública al adquirir un marco jurídico propio en 1975, cuando se promulga la Ley Nacional de Educación para Adultos (LNEA), se elabora el Plan Nacional de Educación para Adultos (PNEA) y se crea el Sistema Nacional de Educación de Adultos (SNEA).

La creación del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos (INEA) en 1981 le otorga una base institucional propia que además permite, dadas las atribuciones que se le otorgan y la proporción de los recursos que le son asignados, analizar la PEA a través de la acción del Instituto.

* Maestra en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas y candidata al Doctorado en Ciencias Económicas en la Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa; su última obra publicada es *Innovación Financiera y Participación Ciudadana. El Caso de Naucalpan de Juárez*; actualmente es Investigadora de tiempo completo de El Colegio Mexiquense, A.C. y candidata a investigadora nacional del SNI.

Relación Estado-educación

El papel de la educación y su relación con el Estado ha sido visto desde diferentes enfoques teóricos, de los cuales los más importantes son el tradicional, el reproduccionista y el enfoque alternativo de Tedesco.¹

De acuerdo con el enfoque tradicional, se privilegia el papel de la educación como promotora de habilidades y capacidades de los sujetos, entrañando una potencialidad transformadora con lo que la acción educativa se traduce en el motor que dinamiza los mecanismos subsanadores de las desigualdades políticas, sociales y económicas.

Desde la perspectiva oficial, este enfoque es el que da cuenta del significado de la educación y, por ende, de la importancia de las políticas educativas en nuestro país.

En el caso de México algunos autores definen a esta corriente como educacionismo, concebida como aquella "generalizada actitud de quienes atribuyen propiedades casi mágicas a la educación, y pretenden que primero debe educarse y luego atacar todo lo demás".²

"Hija del idealismo y del individualismo, la corriente educacionista sostiene que todos los problemas de la humanidad se originan en la falta de educación de los individuos, en su ignorancia, en su falta de ilustración, lo cual los hace incapaces, ineficientes, indolentes, egoístas, inmorales (...) puede afirmarse que ha sido la idea dominante y constante en el pensamiento oficial mexicano, por lo menos desde que la burguesía llega al poder. (...) Desde Vasconcelos hasta Bravo Ahuja, desde Obregón hasta Echeverría, las declaraciones de presidentes y secretarios de educación exhiben esta idea de que la transformación del país, la superación de sus carencias dependen de la educación de los mexicanos y que ésta se pone en manos de la escuela".³

¹ Para un desarrollo más amplio véase Leticia Beatriz Torres Islas, *La política educativa a través de la política específica de los grupos integrados de educación especial*, Tesina, CIDE, México, 1985, pp. 12-18.

² Carmona de la Peña, Fernando. "Desarrollo y Reforma Educativa", en *La educación, historia, obstáculos, perspectivas*, Nuestro Tiempo, México, 1967, citado en Pérez Rocha, Manuel, "Idealismo educativo del Estado Mexicano", *Problemas del Desarrollo*, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, vol. VIII, núm. 32, México, noviembre de 1977-enero de 1978, p. 33.

³ *Ibid*, pp. 31-58.

Así, tanto en el discurso presidencial como en el de las autoridades educativas del país, continuamente se enfatiza:

"La contribución de la educación al desarrollo es evidente, se manifiesta en la formación de un personal calificado, en la capacidad de la comunidad para absorber y producir innovaciones tecnológicas y elevar la productividad en el trabajo, en la acumulación y difusión de conocimientos; la educación también repercute directamente en la movilidad económica y social, y contribuye a fomentar el genio creativo de la población, es decir, se convierte en el *instrumento más poderoso para cambiar las estructuras mentales, que es el paso previo al cambio de las estructuras sociales*. Sólo estas transformaciones podrán hacer posible el cumplimiento pleno de la justicia social, imperativo fundamental de nuestra Revolución".

La educación es:

"la fuerza con que cuenta la nación para producir el cambio de las estructuras sociales (...) uno de los ejes decisivos del progreso de los pueblos (...), la conciencia y la fuerza del desarrollo. (...) que sea un objetivo nacional, que sea un ideal de todos los mexicanos que no haya niños sin escuela. *Lo demás vendrá por añadidura*. Esta es la base, es el marco de garantías esenciales que, deduzco, necesita esencialmente el pueblo de México. Este será mi compromiso básico con los más humildes del país, sobre todo con los campesinos y con las barriadas que habitan los obreros en las populosas ciudades industriales".⁴

"En el momento en que se interrumpe la educación se interrumpe la posibilidad de la libertad y la posibilidad de la justicia";⁵ se ha de educar "fundamentalmente para igualar capacidades, para satisfacer por el trabajo las necesidades, como primer paso para hacer efectiva la justicia distributiva".⁶

"No es, pues, sólo un imperativo de justicia a quienes merecen la educación, sino una condición de desarrollo de todo un país. El esfuerzo que en la educación hagamos es fundamental, básico y tiene muchas

⁴ Luis Echeverría Álvarez, citado de *Sobre el pensamiento educativo del régimen actual*, Setseptentas, México, 1974 en *Ibid*, p. 57. Subrayados del autor.

⁵ Discurso pronunciado por José López Portillo en su postulación como candidato del PPS, el 14 de diciembre de 1975.

⁶ Discurso de José López Portillo en la Reunión Nacional de Formación y Capacitación para el Trabajo. 17 de diciembre de 1975.

dimensiones: la individual y la colectiva; vehículo de mejoría para el individuo que así puede trabajar mejor, instrumento de perfección de la sociedad que sólo así puede introducir cambios y avanzar hacia el progreso".⁷

Por su parte el Secretario de Educación Pública en 1982 afirmaba:

"Fuera de discusiones ideológicas, no se trata de que la organización social llegue a producir una igualdad absoluta entre todos los seres humanos. El debate se centra más bien en la manera de ofrecer a todos igualdad de oportunidades y de reducir las inevitables desigualdades a límites razonables, explicables por el propio sistema social y tolerables por él" o bien, "nuestro diagnóstico es que la educación ha sido, hasta ahora, el factor limitante de nuestro verdadero desarrollo. México puede llegar sólo tan lejos como llegue su educación".⁸

En la época salinista se resaltaba:

"Con acciones decididas haremos así más fuerte al sistema educativo nacional. De esa manera disminuirémos de modo efectivo los desequilibrios regionales y sociales en el país. Esta es nuestra meta: a cumplirla se encamina el esfuerzo educativo mexicano (...). Los grandes educadores de nuestro país señalaron a los mexicanos un camino para defender eficazmente la soberanía, edificar la justicia y reafirmar las libertades. Ese camino es el de la educación. Educar a los mexicanos es simiente de progreso y también de democracia".⁹

Finalmente, al iniciar este sexenio:

"A lo largo de nuestra historia la educación ha sido el medio más importante de superación individual y justicia social. Por décadas, el esfuerzo constante de maestros, padres de familia y autoridades hizo que la educación llegara a muchos. Es tiempo de que llegue a todos. (...) Por

⁷ Visita de José López Portillo al Centro de Estudios Tecnológicos y Agropecuarios de Tobarito, Sin., 18 de mayo de 1976.

⁸ Solana, Fernando, *Tan lejos como llegue la educación*, Fondo de Cultura Económica, México, 1982, pp. 10-11.

⁹ Palabras de Carlos Salinas de Gortari en la firma del convenio de coordinación entre el gobierno federal y diez entidades federativas para ejecutar el Programa para Abatir el Rezago Educativo, *Comunidad INEA*, Suplemento, abril de 1994, núm. 56, p. III.

eso, la educación será una prioridad indiscutible. (...) La educación será un medio seguro para superar la pobreza".¹⁰

Desde una postura crítica de lo que es la educación debemos reconocer que este discurso tiene la intención de hacer creer que las diferencias sociales y económicas en la población son debido a diferencias educativas por lo que mejorando la calidad y cobertura de la educación, estaremos en posibilidades de alcanzar el desarrollo.

Como claramente lo manifestaba Solana, lo que se busca es reducir las desigualdades y, en consecuencia, las posibilidades de conflictos a límites explicables, tolerables y, sobre todo, manejables por el sistema.

La educación tiene un contenido ideológico y coadyuva en la función legitimadora del régimen por sí misma, pero también contribuye a mantener el orden social en tanto se puede configurar como válvula de escape a conflictos sociales 'abriendo oportunidades' que permitan la movilidad social.

Asimismo, la educación puede apoyar la función económica del Estado preparando mano de obra calificada de acuerdo con los requerimientos de las industrias de tecnología de punta o como mínimo; socializando en los niños, jóvenes y adultos, los valores que responden a la visión del proyecto de país del bloque en el poder o adiestrándolos en la disciplina y el respeto a las instituciones.

Esta concepción ha sido el sustento de la política educativa y permeado las distintas fases de la PEA. Las diferencias en su diseño y puesta en práctica son en esencia modificaciones en las prioridades y las estrategias para alcanzarlas, en respuesta a los cambios de los contextos nacional e internacional. Los nuevos actores y actividades implican una reformulación de la PEA, pero no un cambio en el papel que se le asigna a la educación.

Es por tanto importante concebir a las políticas públicas como un proceso continuo pero dinámico, que para efectos de análisis se divide en fases que agrupan acciones similares, que permiten distinguir las actividades previas (surgimiento y formulación), concomitantes a su ejecución (implantación) y posteriores (evaluación).

¹⁰ Ernesto Zedillo Ponce de León, "Discurso de toma de posesión", *Comercio exterior*, diciembre de 1994, vol. 44, núm. 12, p. 1132.

Surgimiento de la PEA

Esta fase alude a los mecanismos por los cuales se detecta la existencia de la *necesidad* y la forma en que ésta se percibe por el Estado; con qué carácter se inserta en la agenda gubernamental y el lapso durante el cual se toma la decisión de actuar.

El surgimiento de la PEA no está vinculado con un momento específico de inserción en la agenda gubernamental sino con uno en que se redefinen las acciones educativas orientadas hacia la población mayor de 15 años ya que hasta entonces se caracterizaban por su diversidad y dispersión y habían operado como complementarias de otros servicios educativos como las primarias nocturnas.

El actor social principal en la definición-reformulación de esta política no fue el segmento de la población que se "beneficia" directamente de ella ni grupos o partidos que actuaran en su nombre. Tampoco lo fue el sector empresarial que estaría más preocupado por mano de obra calificada con especificaciones técnicas para las ramas más dinámicas de la economía. A nivel internacional, la preocupación por la educación de adultos se convirtió en compromiso de los estados miembros hasta 1981, fecha en la cual en México ya existían el SNEA, la LNEA y el INEA.

En consecuencia, fue el aparato estatal el que se interesó en convertirla en prioridad nacional y en destacarla del conjunto de la política educativa por algunas razones coyunturales pero la más relevante es la gran potencialidad transformadora que el Estado le atribuye a la educación y la posibilidad que le otorga de adecuarse a las transformaciones económicas que conlleva su proyecto de inserción en la economía mundial; darle un carácter social al mejorar el acceso de la población a ella y ofrecerla como un camino hacia el bienestar.

"El proyecto educativo de la Revolución Mexicana, cuyas líneas maestras había trazado el artículo tercero constitucional, tomaba al fin cuerpo. Llevar la educación a las regiones más apartadas, alfabetizar a la población, convertir a los maestros en forjadores de nacionalidad, incorporar al indígena a la vida del país, promover una creciente igualdad de oportunidades, capacitar para las actividades productivas, y hacer

todo esto con plena afirmación de nuestra capacidad y con el orgullo de ser mexicanos".¹¹

Formulación

A esta fase corresponde la generación de criterios y de opciones, la evaluación de su factibilidad técnica y viabilidad política, la selección de la opción más adecuada y el diseño de la política.

La formulación de una política es una operación abstracta: implica definir el sentido que deberá tener la acción. Contiene elementos normativos y prescriptivos de los que resulta una visión sobre un futuro deseable.¹²

El hecho de que una política pública pueda sustentarse en el cumplimiento de la Constitución le otorga un carácter no sólo de viabilidad política y social sino de cierta obligatoriedad que al mismo tiempo legitima su actuar político y social.

Es así que en la PEA se enfatiza su formulación en cumplimiento del artículo tercero (en el que la educación básica es derecho y obligación de todos los mexicanos) lo que la hace aparecer no sólo como incuestionable sino como de elemental justicia para cumplir con el pacto social que representó la Revolución.

"Una política educativa no puede definirse sin entrar de lleno al debate que plantea la filosofía del desarrollo. Tiene que optar por un concepto de desarrollo, por una escala de valores, por acepciones determinadas acerca de lo que es, por ejemplo, igualdad, progreso, libertad, orden o cambio social. Tiene que tomar posición ante las diversas estrategias a su alcance para realizar estos valores. Y empeñarse en el cumplimiento de sus proyectos a través de las coyunturas, inmensamente variadas y accidentadas, del acontecer político cotidiano".¹³

¹¹ Solana, Fernando, *Tan lejos como ...*, p. 17.

¹² Oszlak, Oscar, "Políticas públicas y regímenes políticos, Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, vol. 3, núm. 2, 1980, p. 16.

¹³ Solana, Fernando, *Tan lejos como ...*, *op. cit.*, p. 11.

Así, se considera a la política educativa como el conjunto de decisiones necesarias para lograr el desarrollo adecuado de la educación nacional. Estas decisiones se ubican en tres niveles:

- 1) El de las orientaciones filosófico-jurídicas contenidas en la Constitución y demás instrumentos jurídicos relacionados con la educación.
- 2) El de la estructura programática donde se determina, de acuerdo con esas orientaciones, la concepción y organización racional de las acciones.
- 3) El de la estrategia, que fija las prioridades y metas necesarias para la concertación de las acciones.

Estos tres niveles denotan un proceso progresivo de determinación de las finalidades que va de lo general a lo particular y de lo abstracto a lo concreto. Las orientaciones filosófico-jurídicas adquieren una primera traducción operativa en la estructura programática. Ésta las concreta en objetivos y, con mayor definición, en programas. Finalmente, la estrategia establece prioridades y fija las metas, permitiendo así que las acciones se lleven a cabo de manera ordenada, jerarquizada y racional. Así se asegura que los recursos —humanos, financieros, materiales— se empleen eficazmente para el logro de los fines que se desea alcanzar.¹⁴

Esto nos brinda una lectura del diseño de la PEA, a partir de un proceso de decisión de tipo racional ya que la detección del problema y su inclusión en la agenda gubernamental obedece más bien a la capacidad del Estado como actor racional para determinar las necesidades de la población y del desarrollo económico del país, que a la presión de los beneficiarios de esa política.

De igual modo, como política concreta su formulación pretende ser una construcción coherente y congruente con los lineamientos básicos del sistema político mexicano, ya que parte de la gran definición de objetivos sociales y megapolíticas que de forma general se ubican en el proyecto político gubernamental y en la filosofía política derivada de la Constitución Política lo que le da la posibilidad de una actuación legitimadora de un régimen político administrativo que toma a la Constitución como sustento de un pacto social construido al triunfo de la Revolución.

¹⁴ *Ibid*, p. 39.

"El proyecto educativo de la Revolución Mexicana, cuyas líneas maestras había trazado el artículo tercero constitucional, tomaba al fin cuerpo. Llevar la educación a las regiones más apartadas, alfabetizar a la población, convertir a los maestros en forjadores de nacionalidad, incorporar al indígena a la vida del país, promover una creciente igualdad de oportunidades, capacitar para las actividades productivas, y hacer todo esto con plena afirmación de nuestra capacidad y con el orgullo de ser mexicanos".¹⁵

En forma específica, el proyecto político gubernamental en el período 1976-1982 se distinguía por la definición del 'modelo de país al que se aspira' y la determinación de los mínimos de bienestar para la población plasmados en el Plan Global de Desarrollo (PGD) 1980-1982, mientras que en 1982-1988, 1988-1994 y 1994-2000 encontramos los grandes lineamientos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada uno de dichos períodos.

En el nivel más específico de programas y proyectos, el Programa de Educación para Adultos se define por criterios técnicos de búsqueda de satisfacción de objetivos (necesidades educativas de la población) aunque ello no impide que en el fondo responda también a criterios políticos.

Período 1970-1976

Prácticamente al finalizar el sexenio (diciembre de 1975) se reformula la Política de Educación de Adultos en el marco del PNEA. Entonces se decide prestar los servicios educativos a esta población bajo una nueva modalidad (abierta o extraescolar) ya que se considera que permite una mayor posibilidad de cobertura de la demanda en tanto evita la formalidad y la rigidez de la forma escolarizada, se adapta más a la problemática de los adultos ya que implica un horario flexible, la disponibilidad de materiales especialmente diseñados para ellos y se basa principalmente en el autodidactismo apoyándose en sesiones que se realizan dentro del centro de trabajo o en círculos de estudio (por lo que no requiere de infraestructura especial) y con la ayuda de asesores en lugar de maestros.

Esto trae como consecuencia mayores facilidades para los adultos (por la flexibilidad de ritmos y horarios así como por no sentirse fuera de contexto con los locales, maestros y materiales de niños) y una reducción

¹⁵ *Ibid*, p. 17.

del costo de atención por alumno que lo hace bastante inferior al de la educación escolarizada.

En suma, se trata no sólo de una modalidad más eficiente sino incluso más económica ya que no se pagan sueldos a maestros, no requiere construcción de aulas, los textos de secundaria son pagados por los adultos y puede llegar a las poblaciones alejadas sin costos adicionales (los libros los distribuye Conasupo en las localidades rurales y el asesor —si existe— puede ser alguna autoridad municipal o un miembro de la comunidad). Lo anterior explica, en parte, por qué al ser adoptada no presentó debate ni oposición intraburocrática o pública.

Aunque "si bien tiene precedentes, nunca había fusionado las áreas de educación escolar y extraescolar ni se había decidido a romper el esquema clásico aula-maestros-alumnos".¹⁶

Ello no impide que subsistan los servicios anteriormente señalados, sin embargo es notorio en algunos casos, un descenso en su número y/o en la población que atienden.

Período 1976-1982

La educación de adultos se considera dentro de uno de los objetivos prioritarios del sector educativo (ofrecer la educación básica a toda la población) y se materializa en uno de los doce proyectos prioritarios del sector, cuyas metas para el período 1979-1982 fueron: reducir el analfabetismo a 10% de la población, lograr que tres millones de adultos con primaria incompleta y dos millones con secundaria inconclusa acrediten esos estudios o estén incorporados a los servicios de educación de adultos. Estas metas serán incorporadas en el PGD añadiéndose la de reducir en 25% el monolingüismo de la población adulta.

Nuevamente, casi al finalizar el sexenio, 1981 marca un punto importante en el desarrollo de esta política ya que en mayo surge el Programa Nacional de Alfabetización (Pronalf) y en agosto se crea el INEA.

¹⁶ Intervención del Prof. Ramón G. Bonfil, Subsecretario de Educación Primaria y Normal en la Reunión Preparatoria sobre la operación del PNEA, 26 de noviembre de 1975.

El Pronalf da cuenta de una nueva concepción de la educación de adultos ya que la considera un proceso permanente basado en la comprensión integral de la problemática socioeconómica de las comunidades donde el Programa es el inicio de un proceso formativo que abarca toda la vida, y cuyo propósito es el desarrollo integral de la persona, además de facilitarle los recursos para una toma de conciencia cabal de sus problemas y posibilidades, para una mejor identificación con los valores nacionales, y el aumento de su productividad.¹⁷

La creación del INEA no incide inmediatamente en la reformulación de la política pues comienza a operar hasta el siguiente sexenio. En los considerandos del decreto se resalta:

"Que existe un alto número de mexicanos adultos que no tuvieron acceso a la educación primaria y secundaria, o no concluyeron estos niveles educativos y por consiguiente ven limitadas sus oportunidades de mejorar por sí mismos la calidad de su vida; que es impostergable la solución de este problema, para lo cual conviene incrementar los esfuerzos que realiza el Gobierno Federal; que la educación de adultos propicia el desarrollo económico y social del país..."

Período 1982-1988

La educación de adultos queda plasmada en cuatro documentos principales: el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988, el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte (PNECRD) 1984-1988, el Programa de Mediano Plazo 1984-1988 del INEA (PMP) y el Programa de Acción Institucional (PAINEA).¹⁸

El PND establece para el sector educativo tres propósitos fundamentales: promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, culturales, deportivas y de recreación; y mejorar la prestación de los servicios en estas áreas.

¹⁷ SEP, *Programa Nacional de Alfabetización*, Boletín bibliográfico de sistemas de educación abierta, núm. 8, México, septiembre de 1981, p. 2.

¹⁸ Aunque debe existir un Programa Institucional para cada año sólo se encontró disponible el respectivo a 1987.

El PNECRD 1984-1988 considera que las causas del rezago educativo son: lo precario de los servicios educativos en zonas deprimidas, la marginalidad económica y social, el desuso de la lectoescritura y la insuficiencia en épocas pasadas de servicios educativos, particularmente de primaria.

Reconoce que los sistemas informales puestos en marcha en los últimos diez años no han sido suficientemente eficaces y esta problemática no puede explicarse solamente por las deficiencias del SEN, sino que debe situarse en el contexto más amplio de los problemas sociales y económicos del país.

Los lineamientos estratégicos en relación con la educación de adultos eran: 1) el problema del analfabetismo deberá enfrentarse con un mayor y más minucioso esfuerzo por llevar el alfabeto a quienes lo requieran en las zonas menos favorecidas; 2) se procurará prolongar la permanencia de la población atendida y la conclusión de los estudios del mayor número posible de personas; 3) se deberá combatir el analfabetismo funcional, para lo cual se instrumentarán nuevos métodos y se aprovecharán los medios de comunicación social y 4) se articularán los servicios de alfabetización con los de capacitación y educación de adultos.

Las tareas correspondientes al Programa de Educación de Adultos fueron atender a las personas que llegan a la edad adulta analfabetas o que no han completado la educación básica y ofrecer a la población adulta los conocimientos, técnicas de trabajo y medios de expresión que le permitan participar más responsable y fructíferamente en las tareas productivas y la vida cultural del país. En esta labor participaban el INEA, los CEBA y las Misiones Culturales.

Tal vez algo significativo del PNECRD sea señalar que ninguno de los servicios que integran la educación de los adultos constituye un fin por sí mismo. El dominio del alfabeto sólo cobra sentido como medio de acceso a un saber útil a la persona. Los contenidos concretos de los distintos programas se entenderán como componentes de otros más amplios de bienestar individual y comunitario. En la capacitación para el trabajo se articulará la visión de las necesidades inmediatas con enfoques de largo plazo sobre los cambios en el perfil de la demanda de la economía.¹⁹

¹⁹ Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y Deporte 1984-1988, México, 1984, p. 77.

A nivel discursivo parece haber ciertas variantes respecto a lo planteado en los programas del sexenio anterior ya que se maneja la idea de servicios educativos integrales y que los contenidos respondan a los diferentes grupos de la población ofreciendo alternativas consecuentes con sus necesidades e intereses.

El Programa de Mediano Plazo 1984-1988 del INEA se elabora antes que el PNECRD por lo cual sólo queda enmarcado dentro del PND y tiene ciertas diferencias respecto al PNECRD.

Finalmente para 1987, el PAINEA considera que la alfabetización es una tarea impostergable de justicia social, que promueve la renovación y la transformación. Persigue entre otros objetivos, elevar la eficiencia terminal e incrementar la permanencia de los educandos.

Período 1988-1994

Durante este sexenio las actividades del INEA se modifican como producto de la nueva Reforma Educativa emprendida y se relacionan con la participación en nuevos programas y actividades, el uso de nuevos métodos educativos, el establecimiento de metas y estrategias diferentes así como la aparición de nuevos actores y agencias gubernamentales que participan en las diversas fases de esta política, principalmente en su operación.

En 1992 se aprobó el Programa Nacional para la Modernización Educativa 1988-1994 (PNME) y se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB).

"Garantizar la edificación de un sistema de alta calidad que será el mayor sustento de un México soberano, próspero y justo (...) (y cuyos) objetivos fundamentales son: soberanía, libertad y democracia; comprometer recursos crecientes para el sector educativo; alcanzar la excelencia magisterial; reformular los contenidos de la enseñanza y la ejecución del nuevo federalismo educativo".²⁰

En marzo de 1990 el INEA instauró un modelo pedagógico de educación para la población de 10 a 14 años que por diversas causas como la lejanía

²⁰ *Comunidad INEA*, mayo de 1993, núm. 46, p. 4.

de la escuela, la incorporación prematura al trabajo, el desinterés de la familia o simplemente la pobreza, no se había integrado al sistema escolar o había desertado de él.²¹ Aunque este grupo quedaba fuera de la población objetivo del INEA (mayores de 15 años) se consideró que esto contribuía a disminuir el rezago educativo.

El Memorándum de Entendimiento sobre Educación entre Estados Unidos y México se firmó en 1990 por los titulares de educación de ambos países y posteriormente ha sido revalidado en tres ocasiones para dar atención a la población hispanoparlante en EUA en general y a los migrantes mexicanos en particular.

El Manual General de Operación de los Servicios Educativos del Instituto Nacional para la Educación de los Adultos resume la normatividad relacionada con los derechos, obligaciones y funciones de cada una de las figuras educativas y recopila todo el material de apoyo y consulta necesarios para el trabajador educativo.

En el marco del ANMEB, el 12 de mayo de 1993 el Ejecutivo federal, los gobernadores constitucionales de las 32 entidades federativas y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación firmaron el Anexo de Ejecución para Promover la Participación Social en la Educación, mediante el cual los signatarios se comprometen a la creación de nuevas figuras colegiadas denominadas Consejos de Participación Social (CPS) escolares, municipales, estatales y nacional.²² En los CPS estarían representados los padres de familia, la comunidad, los maestros, la organización sindical y la autoridad para constituirse en mecanismos de participación social que aseguraran una comunicación directa y fluida para la detección y solución conjunta de los problemas que afectan el desempeño escolar.

La Ley General de Educación (LGE) promulgada el 12 de julio de 1993 abrogó la LNEA.²³ Sin embargo, los artículos 43,44 y 45 de la nueva ley establecen "la educación de los adultos como prioridad en todo el país" y el servicio educativo que el INEA promueve y organiza queda "integrado como una herramienta al sistema educativo nacional en su conjunto y no

²¹ *Comunidad INEA*, noviembre-diciembre de 1993, núm. 52, p. 18.

²² *Comunidad INEA*, Suplemento, mayo de 1993, núm. 46.

²³ Además de la Ley Federal de Educación, la Ley de Ahorro Escolar y la que establecía la educación normal para profesores de centros de capacitación para el trabajo.

es objeto de regulación por una ley especial, es parte integral de la educación".²⁴

También en 1993 comenzaron a operar las unidades de enseñanza móvil que permanecen un mínimo de dos meses en cada localidad lo que permite una mayor incorporación de niños, la presentación de videos (con lo que se avanza más rápido en las lecciones) y la entrega del material de estudio.

En 1994 inició el Programa Emergente de la SEP en favor de la Educación Indígena con el propósito de extender y mejorar los servicios de educación primaria para poblaciones indígenas, dando prioridad a los estados de Chiapas, Oaxaca y Guerrero, en primer término y de Puebla, Veracruz e Hidalgo, en segunda instancia.

Los objetivos iniciales fueron lograr, al iniciar el ciclo escolar 1994-1995, un avance significativo en: 1) la atención a localidades sin servicio de educación primaria, 2) la permanencia de los niños hasta la terminación de sus estudios primarios, dando un apoyo especial a la población que estudia los primeros tres grados, 3) la recuperación, en programas especiales, de los niños de 9 a 14 años que han abandonado la escuela sin terminar la primaria y 4) la extensión de los programas de alfabetización para población adulta, integrándolos a la capacitación con fines productivos y con el fomento a la salud y al bienestar familiar.²⁵

El Programa para Abatir el Rezago Educativo (PARE) que se había establecido en 1991 para atender a las cuatro entidades con mayores desequilibrios educativos (Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca) se amplió a diez entidades más en 1994 (Campeche, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Puebla, San Luis Potosí, Tabasco, Veracruz y Yucatán), con recursos fiscales y del Banco Mundial.²⁶ El programa, normado por la SEP y operado por el Conafe, pretende que los niños permanezcan en la escuela y concluyan su primaria al reducir la deserción y la reprobación en las zonas atendidas.²⁷

²⁴ Conferencia de prensa de Fernando Pérez Correa, director general del INEA, *Comunidad INEA*, octubre de 1993, núm. 51, p. 3.

²⁵ *Comunidad INEA*, Suplemento, febrero de 1994, núm. 54.

²⁶ *Comunidad INEA*, Suplemento, abril de 1994, núm. 56.

²⁷ El Programa Nacional de Educación a Grupos Marginados de 1978 inició en forma piloto en diez entidades pero resalta ahora la inclusión de Hidalgo entre las entidades con mayor

Período 1994-1997

El Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 (PDE) representa una reformulación de la PEA ya que su propósito central es facilitar a los adultos de baja o nula escolaridad la adquisición de los conocimientos fundamentales e impulsar en ellos el desarrollo de competencias y habilidades básicas, mediante estrategias educativas vinculadas a la vida y práctica cotidianas de estos grupos.²⁸

Aunque el diagnóstico reconoce que el principal desafío es el rezago educativo pues cerca de 35 millones de adultos carecen de escolaridad básica completa,²⁹ el énfasis se pone ahora en la capacitación *en y*, sobre todo, *para* el trabajo.

Así los lineamientos generales de la PEA en este período son: 1) revisar los fundamentos conceptuales de la educación de adultos, 2) reorientar el funcionamiento de las dependencias, instituciones y programas hacia el desarrollo de capacidades fundamentales entre los adultos con escasa escolaridad, 3) flexibilizar los sistemas y programas de educación para adultos, 4) diversificar la oferta educativa para adultos y 5) desarrollar mecanismos de normalización y reconocimiento de aprendizajes empíricos y competencias laborales.³⁰

Por su parte, el Programa Nacional de la Mujer 1995-2000³¹ establece como primer objetivo fundamental "el acceso equitativo y no discriminatorio a la educación y a la *capacitación*". Adicionalmente, los objetivos cuarto y quinto son: "Ampliar las oportunidades laborales y la protección de los derechos de las trabajadoras" y "fomentar la actividad económica y la capacidad productiva de las mujeres".³²

rezago educativo y la sustitución de Sonora, Tamaulipas y Zacatecas por Campeche, Durango, Guanajuato, Puebla y Tabasco.

²⁸ Poder Ejecutivo Federal, *Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000*, México, 1996, p. 102.

²⁹ 32 por ciento de la población mayor de 15 años no ha concluido o nunca asistió a la primaria y 28 por ciento no completó los estudios de secundaria.

³⁰ *Ibid.*, p. 114.

³¹ También llamado Alianza para la Igualdad.

³² *Comunidad INEA*, marzo de 1996, núm. 78.

De nueva cuenta la preocupación se centra en la preparación para actividades económicas y laborales.

Implantación

En esta fase se traducen los lineamientos estratégicos plasmados en los documentos de política (cuando existen, o en las grandes orientaciones definidas, en su ausencia) en mecanismos operativos y acciones concretas que dan lugar a la obtención de productos parciales y totales.

Entre la formulación y la acción media la distancia entre lo abstracto y lo concreto. Pero el proceso de concreción de la política implica por lo general la intervención de una cadena de actores cuyo comportamiento va desagregando —y a la vez materializando— la política.

Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del Estado tienden a manifestarse, al interior de su aparato, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es, en buena medida, producto de las alternativas de los conflictos dirimidos en esta arena. La materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática preexistente.³³

El diseño de la implantación se traduce en el marco formal en que debe operar la política que en este caso consiste en primer término, en la definición de una estructura organizacional compuesta por tres niveles:

- el *central*, responsable de normar, supervisar, evaluar y controlar el desarrollo de los programas así como diseñar los métodos, contenidos y materiales didácticos para la educación de adultos y suministrar los recursos financieros.
- el *estatal*, compuesto por 32 delegaciones encargadas de coordinar la operación de los programas, apoyar administrativa, técnica y pedagógicamente al personal directamente responsable de la alfabetización y de los demás programas.
- el *regional*, compuesto de 307 coordinaciones concebidas como las unidades básicas de acción, que representan circunscripciones perfectamente delimitadas las cuales consideran uno o más municipios

³³ Oszlak, Oscar, "Políticas públicas y ...", *op. cit.*, pp. 16-17.

de acuerdo con la cobertura y magnitud de servicios prestados. Se encargan de operar directamente los programas a través de la promoción, organización y establecimiento de los diversos servicios educativos.

Un segundo elemento es la apertura programática de la institución que consta de tres programas sustantivos (alfabetización, educación básica y educación comunitaria) y cinco de apoyo técnico administrativo (acreditación y certificación; planeación; administración; coordinaciones regionales y comunicación social).

Los programas sustantivos se dividen a su vez en subprogramas y proyectos, estos últimos son las modalidades específicas de atención a la demanda.

El programa de alfabetización tiene como objetivo general ofrecer a todos los adultos que lo requieran la oportunidad de alfabetizarse y hacer uso de la lectura, escritura y cálculo básico, es de carácter masivo e intensivo y se impartía bajo seis modalidades: alfabetización directa grupal,³⁴ alfabetización con apoyo de la televisión,³⁵ alfabetización individual,³⁶ alfabetización a población dispersa,³⁷ atención a la población indígena³⁸ y alfabetización con apoyo de la radio.³⁹

³⁴ Se ofrece a quienes están dispuestos a asistir a grupos que son conducidos por un alfabetizador.

³⁵ Se ofrece a los adultos que tienen un televisor y no pueden integrarse a la alfabetización directa o individual. Se apoya en una serie de televisión formada de 105 programas de 30 minutos de duración, estructurada como una telenovela en la que se analizan problemas asociados a la vida de los adultos. Dura cinco meses y el alfabetizador lo visita dos veces a la semana para resolver los problemas que surjan.

³⁶ Se ofrece a los que no pueden asistir a grupos ni tienen posibilidades de alfabetizarse con apoyo de la televisión o la radio. El adulto recibe tres cuadernos de trabajo y es visitado por el alfabetizador en su domicilio en el horario que él señale.

³⁷ Se ofrece en comunidades de menos de 2,500 habitantes con la participación de las autoridades locales e incorpora actividades de interés para la comunidad.

³⁸ Se ofrece a población indígena monolingüe y se encuentra en fase experimental en catorce grupos étnicos mediante un proceso bilingüe y bicultural que se inicia con el aprendizaje de la lecto-escritura en la lengua materna y posteriormente del español. El método depende de la lengua, la cultura y el entorno socioeconómico. Dura catorce meses y el alfabetizador debe ser miembro bilingüe de la comunidad.

³⁹ Se ofrece a los adultos que habitan en pequeñas localidades rurales que reciben y escuchan las transmisiones de una radiodifusora local y se apoya en una serie que consta de 102 programas de 30 minutos de duración. El adulto recibe la orientación de un alfabetizador y el apoyo de un familiar quien escucha con él los programas.

Por su parte, el subprograma de atención a la demanda de educación primaria se ofrece en cuatro modalidades: *comunitaria*,⁴⁰ *recién alfabetizados*,⁴¹ *individualizada*⁴² y en *centros de trabajo*.⁴³

El nivel secundaria opera con las modalidades de incorporación directa y centros de trabajo que operan de manera similar a la mencionada para el nivel primaria además de la modalidad de centros de asesoría y consulta que funciona bajo una alternativa semiescolarizada o como orientación eventual para la resolución de dudas específicas.

Un tercer elemento de indudable importancia es el reclutamiento del "personal docente", del cual 85 a 90% se da a través de estudiantes de educación media y superior que realizan su servicio social y en su mayor parte reciben sólo una ayuda de transporte a través de los Patronatos Estatales de Fomento Educativo. Una mínima parte de ellos recibe la beca que se proporciona a los prestadores de servicio social. Entre 10 y 15% de los asesores restante es cubierto a través de trabajo voluntario o de autoridades municipales que no reciben un ingreso adicional. Aunque esta sigue siendo la forma preponderante,⁴⁴ recientemente se ha dado impulso a la atención a través de los convenios con empresas y una nueva modalidad, la asesoría durante el servicio militar.⁴⁵

Los asesores, principalmente los de servicio social, no pueden (aunque lo desearan) continuar apoyando la educación de adultos pues se trata de

⁴⁰ Se ofrece a adultos que radican en comunidades rurales y semiurbanas para que se logren niveles crecientes de autogestión en la tarea educativa y ésta se convierta en instrumento de mejoramiento de las condiciones de vida de los adultos y sus comunidades.

⁴¹ Busca consolidar las habilidades de lectoescritura recién adquiridas y evitar el analfabetismo funcional o por desuso.

⁴² Ofrece una alternativa a los que no pueden asistir con regularidad a los círculos de estudio, a través de la asesoría a domicilio. Se diseñó una metodología específica para los asesores.

⁴³ Promueve y organiza la participación directa de instituciones y empresas para que los trabajadores terminen su educación básica sin desatender su ocupación habitual. Se vinculan actividades productivas y educativas para que sea posible que el trabajador eleve su eficiencia y mejore su nivel social, cultural y de comunicación.

⁴⁴ De 1992 a 1995 colaboraron 158 mil 90 prestadores de servicio social.

⁴⁵ De hecho la alfabetización durante el servicio militar se llevó a cabo mucho antes de la creación del INEA; lo novedoso entonces es más bien la obligatoriedad de realizar el servicio y cubrir 20 horas mensuales de actividades educativas para los que no han concluido su educación básica.

evitar que se constituya una relación laboral con el INEA. Si bien esto puede serle de utilidad a la institución para evitar el crecimiento del sindicato y el consecuente incremento de su peso político, no cabe duda que afecta la prestación del servicio educativo pues se desperdician recursos al capacitar a asesores que abandonan la enseñanza en cuanto termina el período obligatorio del servicio social.

La fase de implantación es particularmente importante porque es en esta materialización de las políticas (mediante acciones operativas concretas) donde la política cobra vida realmente y surgen nuevos actores sociales o adquieren un peso mayor (si es que lo tuvieron en las etapas previas).

En este sentido, un aspecto sobresaliente es que nuevamente existen otras instituciones responsables de la prestación de servicios relacionados con la educación de adultos. Los gobiernos de los estados y la SEP en el DF son responsables de los Centros de Educación Básica para Adultos, donde se ofrecen diversos servicios relacionados con la formación básica, la capacitación para el autoempleo, la orientación a padres y la preparatoria abierta. Los Centros de Educación Extraescolar (CEDEX) constituyen una variante de los CEBA y refuerzan su vinculación con las necesidades locales. Existen también las primarias nocturnas y las secundarias para trabajadores. Por su parte, diversas organizaciones sociales (Instituto Mexicano del Seguro Social, de la Secretaría de Salud y de la Secretaría de la Defensa Nacional) contribuyen a reducir el analfabetismo, mediante diferentes alternativas de educación comunitaria vinculadas a proyectos productivos y de bienestar social.

Además de la instrucción que brinda como parte de la educación media superior y superior de carácter regular, el Sistema Nacional de Educación Tecnológica (SNET), dependiente de la SEP, ofrece servicios de capacitación laboral en la modalidades formal y no formal. Existen, además, instituciones de capacitación adscritas a otros sectores. En coordinación con la STPS, la SEP participa en el Programa de Becas de Capacitación para trabajadores desempleados (PROBECAT) y en el Programa Integral de Calidad y Modernización (CIMO) así como numerosos planteles estatales, autónomos y privados que imparten capacitación laboral.

Recientemente se creó el Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL), mediante el cual se busca vincular más estrechamente el sistema educativo y la capacitación para el trabajo con las necesidades y

requerimientos del sector productivo y los servicios, a fin de apoyar el desarrollo económico del país, producir bienes y servicios de elevada calidad y desarrollar una motivación para que los individuos busquen capacitarse más.

Un cambio importante de la implantación en la presente década ha sido el aumento impresionante en el número de convenios de participación celebrados con entidades como la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), maquiladoras y empresas en general, etcétera.

Estos convenios tienen como objetivos ofrecer a los trabajadores, en su propio centro de trabajo, los medios para que puedan iniciar o concluir su educación básica a través de círculos de estudio, apoyados por un asesor especializado; la instalación de un Centro de Solidaridad Educativa en el interior de las mismas y la elaboración de materiales de difusión para promover la incorporación de trabajadores a los círculos de estudio, entre otros.⁴⁶

Lo que se pretende es que los servicios de primaria y secundaria se proporcionen "a través de las instituciones y organismos que tienen contacto con la población que los demanda, de tal forma que el servicio se organiza a través de la participación de las comunidades, el apoyo que brindan las instituciones".⁴⁷

Evaluación

En esta fase se pretende valorar los resultados obtenidos⁴⁸ tanto en términos de eficacia y eficiencia como de solución del problema definido. La detección de errores, inconsistencias, deficiencias, etc. supone una retroalimentación al proceso para su redefinición o reformulación.

⁴⁶ *Comunidad INEA*, junio de 1993, núm. 47.

⁴⁷ Página de educación básica de la Delegación Sonora del INEA en Internet (plazasol.uson.mx/inea/htms/bsica.htm).

⁴⁸ En muchas ocasiones la evaluación se limita a valorar el cumplimiento de lo previsto incluso restringiéndose a la forma logrado-planeado; no obstante, a menudo se obtienen resultados no previstos que también deben ser evaluados.

No obstante su importancia, en la práctica ha sido la fase más descuidada pues en los períodos en que se ha realizado de una manera más sistemática se ha enfocado mucho más a los aspectos internos de confrontación entre lo presupuestado-ejercido o lo planeado-logrado. Un proceso serio y riguroso de evaluación requeriría calcular tanto indicadores cuantitativos como cualitativos, con diferentes aspectos a evaluar como pueden ser el contexto, los insumos, los procesos y los resultados. A su vez la información estadística para construirlos debería estar disponible tanto para los encargados de la coordinación y operación de la política como para los propios usuarios y el sector académico.⁴⁹

En la práctica la situación es la inversa. No existe información adecuada ni siquiera a nivel interno. La última Memoria de Labores del INEA data de 1988 y ni siquiera a nivel interno se dispone de cifras confiables y oportunas acerca de los adultos atendidos o los certificados emitidos.

Los sismos de 1985 y los frecuentes traslados de las oficinas centrales han dificultado la labor de seguimiento y aún la memoria documental está fuera de alcance pues el centro de documentación no opera normalmente desde hace años.

Las pocas cifras disponibles permiten, sin embargo, un acercamiento a la labor del INEA. Los adultos atendidos por el INEA en 1995 fueron 2 962 867 de los cuales los incorporados en alfabetización fueron 871 806. Si de estas cifras tomamos en cuenta sólo los que concluyeron el proceso de alfabetización, la población atendida se reduce a 2 556 391 y los alfabetizados a 465 330 (53.4% de los incorporados), mientras que el Programa de Desarrollo Educativo 1995-2000 considera que 35 millones de mexicanos carecen de escolaridad básica completa.⁵⁰

Como se puede apreciar en el cuadro 1, los estados con mayor número de adultos atendidos fueron Chiapas (8.0%), Tabasco (6.7%), Veracruz (6.7%), Guanajuato (6.3%) y Puebla (6.3%); pero las entidades con mayor atención varían en cada servicio. Así, en alfabetización los más importantes fueron: Veracruz (17.7%), Puebla (12.0%), Guerrero (11.1%),

⁴⁹ Para un tratamiento más amplio sobre la fórmula, usos y limitaciones de los indicadores para la evaluación véase: Conde Bonfil, Carola, *Política de educación de adultos*, Tesina, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México, 1989.

⁵⁰ Véase la nota 30.

Guanajuato (6.1%) y México (4.9%);⁵¹ en primaria: Guanajuato (8.6%), Tabasco (7.7%), Puebla (6.8%), Jalisco (5.0%) y Oaxaca (4.9%); en secundaria, Distrito Federal (13.0%), México (7.7%), Jalisco (6.6%), Guanajuato (6.3%) y Coahuila (4.4%); y en capacitación: Chiapas (15.8%), Tabasco (10.3%), Oaxaca (6.6%), Chihuahua (6.1%) y Puebla (5.0%).

Por entidad federativa, el servicio más importante es la alfabetización en Guerrero (41.3%), Puebla (34.6%) y Veracruz (48.1%), la primaria en 12 estados, la secundaria en 8 y la capacitación en 9. De éstos, Colima y Chiapas ofrecen este servicio a 59% de los adultos que atiende y el resto, por lo menos a una tercera parte de los adultos atendidos.

Si bien es cierto que este giro hacia la capacitación como actividad prioritaria del INEA y el surgimiento o incorporación de otras instituciones se explica por la necesidad de nuevas habilidades para enfrentar la competencia que implica el proceso de globalización (como lo justifican los programas oficiales), también lo es que es más rápido proporcionar cursos de capacitación que asesoría para acreditar la educación básica, lo que permite por tanto, atender a un mayor número de adultos y ofrecerles algún servicio educativo.

La profunda crisis económica que ha sufrido el país no sólo ha impedido sostener en términos reales el gasto educativo sino que ha obligado a mayor número de niños y jóvenes a abandonar sus estudios para contribuir a aumentar los precarios ingresos familiares. Ambos fenómenos han provocado que el rezago educativo, lejos de disminuir, haya aumentado y se han reducido dramáticamente las posibilidades de incidencia de instituciones como el INEA.

Esto ha obligado a la aparición de nuevos actores y a la convocatoria abierta a la sociedad civil para contribuir a la educación en sus comunidades y centros de trabajo. A diferencia del momento en que surge la PEA y se concentran las actividades en una sola institución ahora nos encontramos de nuevo en el punto de diversificación de aquellas vinculadas con este tipo de servicios y los problemas de coordinación entre éstas.

⁵¹ De acuerdo con el PDE las entidades con mayor número absoluto de analfabetos son: Veracruz (14.8%), México (8.4%), Puebla (18.3%), Chiapas (24.1%) y Oaxaca (24.1%). (Los números entre paréntesis corresponden a las tasas de analfabetismo).

Las nuevas actividades desarrolladas por el INEA, como el programa para niños de 10 a 14 años, tienen la finalidad de evitar que el rezago se extienda en la base de la pirámide y de alguna manera esperar que el rezago en los últimos grupos se extinga paulatinamente, por el proceso natural del ciclo de vida.

Las cifras son alarmantes, el significado de las acciones efectuadas hasta ahora es muy limitado y no parece factible que en el corto plazo se presente un cambio significativo en el presupuesto o en las prioridades nacionales para que la PEA pueda ser diseñada y operada en una vía distinta.

Sin embargo, aunque la PEA ha cumplido de mejor manera sus objetivos ideológicos y políticos ello no significa que para algunos de los más de diez millones de mexicanos que han recibido algún servicio del INEA éste haya sido una opción real que modificó radicalmente su vida, sus expectativas y su situación laboral. El problema más bien es para los 35 millones que hoy han sido expulsados del SEN o nunca se incorporaron a él.

La meta de reducir la tasa de analfabetismo a 7% en el año 2000 parece ser muy alejada de aquellas que pretendían erradicarlo totalmente hace unas décadas o incluso de las que en otros países lograron reducirlo a los grupos de la tercera edad.

Las metas educativas finiseculares no corresponden con el discurso oficial de la educación de adultos como prioridad nacional. La forma de operación desperdicia muchos recursos que son capacitados temporalmente para actuar como asesores educativos y se separan al término de su servicio social.

El PDE hace un diagnóstico crítico y realista del estado de la educación de adultos pero ello no se ha traducido en una reformulación adecuada de la PEA para subsanar las deficiencias.

Hasta el momento las cifras de atención y de rezago educativo nos muestran una cara más bien política, pero es imprescindible que en la realidad y de manera urgente, los mexicanos de más de 15 años con escolaridad básica incompleta tengan acceso a los servicios educativos y a la adquisición de habilidades para enfrentar mejor los retos del fin del milenio.

Cuadro 1. Población alfabetizada y atendida por el INEA 1995

| Entidad federativa | Total | Alfabetizados | Primaria | Secundaria | Capacitación |
|---------------------|----------|---------------|----------|------------|--------------|
| Total | 2556 391 | 465 330 | 783 380 | 534 043 | 773 638 |
| Aguascalientes | 36 275 | 1 207 | 6 013 | 10 587 | 18 468 |
| Baja California | 24 718 | 251 | 8 008 | 12 636 | 3 823 |
| Baja California Sur | 9 183 | 376 | 2 122 | 3 363 | 3 322 |
| Campeche | 47 702 | 9 866 | 20 920 | 6 145 | 10 771 |
| Coahuila | 54 674 | 3 025 | 17 444 | 23 294 | 10 911 |
| Colima | 29 663 | 703 | 5 894 | 5 514 | 17 552 |
| Chiapas | 205 157 | 35 200 | 32 801 | 15 159 | 121 997 |
| Chihuahua | 56 804 | 3 210 | 12 752 | 22 574 | 18 268 |
| Distrito Federal | 147 509 | 7 620 | 23 630 | 69 164 | 47 095 |
| Durango | 46 293 | 4 687 | 14 906 | 13 159 | 13 541 |
| Guanajuato | 163 153 | 28 431 | 67 212 | 33 852 | 33 658 |
| Guerrero | 125 629 | 51 860 | 39 281 | 8 933 | 25 555 |
| Hidalgo | 93 578 | 21 463 | 32 352 | 12 113 | 27 650 |
| Jalisco | 97 581 | 9 309 | 39 162 | 35 215 | 13 895 |
| México | 113 641 | 22 789 | 32 639 | 40 857 | 17 356 |
| Michoacán | 67 541 | 16 735 | 25 115 | 15 561 | 10 130 |
| Morelos | 82 981 | 10 710 | 25 106 | 19 354 | 27 811 |
| Nayarit | 46 797 | 1 513 | 13 141 | 10 160 | 21 983 |
| Nuevo León | 43 267 | 1 055 | 11 822 | 17 888 | 12 502 |
| Oaxaca | 125 212 | 25 386 | 38 537 | 10 246 | 51 043 |
| Puebla | 161 782 | 55 906 | 53 092 | 13 761 | 39 023 |
| Querétaro | 48 733 | 6 420 | 17 738 | 15 414 | 9 161 |
| Quintana Roo | 36 338 | 4 135 | 14 128 | 7 523 | 10 552 |
| San Luis Potosí | 45 761 | 14 633 | 16 141 | 5 039 | 9 948 |
| Sinaloa | 74 859 | 10 823 | 33 255 | 17 071 | 13 710 |
| Sonora | 53 006 | 1 852 | 16 173 | 15 898 | 19 083 |
| Tabasco | 171 830 | 17 486 | 60 303 | 14 661 | 79 380 |
| Tamaulipas | 36 120 | 1 615 | 9 915 | 15 001 | 9 589 |
| Tlaxcala | 29 858 | 4 429 | 10 862 | 5 543 | 9 024 |
| Veracruz | 170 720 | 82 171 | 38 357 | 23 240 | 26 952 |
| Yucatán | 49 100 | 6 429 | 26 383 | 4 847 | 11 441 |
| Zacatecas | 60 926 | 4 035 | 18 176 | 10 271 | 28 444 |

Fuente: Comunidad INEA, núm. 77, febrero de 1996, p.13.

MUNICIPIO Y POLITICAS PUBLICAS

Ignacio M. Lizárraga Gaudry*

Las políticas públicas no son nuevas. En la década de los 50's y 60's en los Estados Unidos, empezó a estudiarse este enfoque a fin de resolver la dicotomía política/administración. Después prolifera en países escandinavos, Francia, Italia, España, Brasil y México.

La política pública es una acción de planeación a corto plazo y muy localizada para enfrentar lo imprevisto. Se puede concebir como una elección relevante, realizada por un individuo o por un grupo de personas (enfoque multidisciplinario), que explica y define un curso de acción. La política pública mantiene una diferencia con una decisión: aquella contempla mayor amplitud y permanencia ya que abarca varias decisiones. Así una política es un conjunto de pequeñas decisiones o de acciones repetitivas; a veces producto de presiones circunstanciales o bien por la falta de acción alguna.

Las políticas públicas reconstruyen la naturaleza pública de las políticas gubernamentales (federales, estatales y municipales) y legitiman a la actividad; permiten examinar y evaluar la equidad en la distribución de un servicio público o de una acción de gobierno; aprecian la eficacia en alcanzar los objetivos fijados, tanto en la fase de diseño de la política pública como en la etapa de su ejecución o implantación.

Las políticas públicas se impulsan en México a la llegada del neoliberalismo y se presentan en un momento en que la sociedad mexicana es cada vez más plural, más crítica y más informada. Así las cosas, las políticas públicas se contextualizan internacionalmente (en el marco de la globalización), abarcan problemas más complejos y de escalas mayores según transcurre el tiempo. Muchos de los autores y los enfoques que se ofrecen en la diversa literatura existente al respecto, fijan su atención en políticas de los gobiernos centrales, pero poco se ocupan

* Maestro en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; autor de varios libros y artículos sobre temas municipales; actualmente es Coordinador del Diplomado en Administración Municipal, ENEP Acatlán, UNAM.

de su implantación en el orden municipal de gobierno. En este trabajo existe la intención de aplicar las políticas públicas en el ámbito regional y municipal.

Conviene ampliar el conjunto de características que posee una política pública (P.P.) en adición a lo descrito líneas arriba. Considerar las relaciones intergubernamentales constituye uno de los aspectos más importantes al diseñar la P.P. y requiere analizar varias versiones: la normal, la de contingencia, la prospectiva, etc. La P.P. reclama acciones tanto de tipo político como técnico y requiere conversaciones, argumentos, acuerdos, consensos, así como utilizar los recursos con la más amplia sabiduría. Con la P.P. se pretende controlar, modificar y adaptar a los actores sociales con acciones de corto plazo (pocas veces es a largo plazo); estos actores sociales suelen ser el gobierno, la burocracia, los ciudadanos, la opinión pública, algunos grupos de interés o partidos políticos. La P.P. debe ser específica para cada situación, se centra en problemas y situaciones que se viven a nivel local; no se trata de problemas únicos más bien se presentan un sinnúmero de factores, intentando saber "cómo", "por qué" y los cursos de acción.

En la instrumentación de una P.P. se requiere estudio de las organizaciones responsables de su ejecución, de los actores implicados y de la red de relaciones interorganizativas. Por ello la P.P. significa opinión, participación, corresponsabilidad, disminución de protagonismo gubernamental y aumento del peso de las organizaciones ciudadanas.

Para la elaboración de una P.P. se pueden establecer cuatro tendencias:

a) *Tendencia racionalista* (de analista profesional).

Esta corriente pretende ser sumamente racional y analítica, por ello, después de identificar el problema, define y categoriza las metas con toda claridad; presenta todas las alternativas posibles para la P.P. y pronostica consecuencias de cada alternativa para compartirlas con las metas establecidas. Producto de lo anterior se elige la mejor de las alternativas. Los métodos para llevar a cabo la P.P. se identifican sobre la marcha y se procura poseer información suficiente.

b) *Tendencia técnica* (de racionalista especializado).

Esta tendencia actúa a discreción pero siempre dentro de la esfera especializada y limitada que poseen; sus valores están de acuerdo a los valores propios de su especialización. Las metas no las diseñan ellos, sino otros para que su área de acción sea más operativa y más técnica. Por lo mismo no hacen juicios extensivos; tan sólo se circunscriben a su área de especialización.

c) *Tendencia incrementalista* (los dudosos de la racionalidad).

Los partidarios de esta corriente entienden la implementación de una P.P. como un proceso de ajustes y resultados y por ende no puede concebirse como proceso meramente racional; de igual manera la información y el conocimiento nunca son suficientes, y la P.P. se entiende como un desarrollo gradual, paso a paso, que en su operación implica regateo y negociación constantes. Las metas van emergiendo de las demandas y el pensamiento del incrementalista debe adecuarse al equilibrio dinámico que se presenta día a día.

d) *Tendencia reformista* (los incrementalistas con condiciones diferentes).

Estas personas actúan en consecuencia con la urgencia de cada problema y sus valores son acordes con el cambio social. Las metas se estructuran por el grupo con la convicción muy personal que el gobierno actúa equivocadamente. Los reformistas se involucran con frecuencia en manifestaciones y confrontaciones.

e) Se puede considerar una quinta posición en aquellos que consideran que ninguna postura anterior es excluyente y que conviene considerarlas como complementarias según sea el caso en cada P.P.

De acuerdo a las diferentes tendencias antes descritas se puede afirmar que los intelectuales no son los que regularmente formulan las P.P., más bien son los burócratas, miembros del legislativo o personas más relacionadas con la administración. Los intelectuales aportan el lenguaje conceptual y vinculan conceptos y teorías a necesidades prácticas.

El intelectual influyente proporciona simplificaciones persuasivas de alguna cuestión política compatible con los valores, considerando que la posibilidad de cambiar el futuro debe contemplar un recomienzo del pasado como condición de sobrevivencia del grupo donde opera la P.P. Así el erudito o académico debe distinguir con claridad entre

conocimientos y deseos (posiblemente en ello estriba la diferencia de actuación de los racionalistas y los incrementalistas).

A pesar de la buena voluntad existente y de los esfuerzos desmedidos de los diseñadores de una P.P., éstas tienden a mostrar las siguientes características en el ámbito de la realidad:

- a) Una P.P. hace declaraciones de lo ocurrido en el pasado.
- b) Poco o nada se especula de lo que sucederá en el futuro.
- c) Se evalúa aquello que ya se puso en marcha.
- d) Se establecen analogías para dar solución a problemas, por ello es válido pensar: "si dos fenómenos son similares en un aspecto, también lo serán en algún otro aspecto".
- e) Rara vez son concluyentes.

La buena labor del intelectual es más retrospectiva que prospectiva: sólo los audaces se atreven a ver el futuro ya que éste es peligroso, si no es una réplica de lo ya acontecido.

Los académicos al teorizar, con frecuencia caminan en dirección contraria a la "sabiduría popular" por ello hay pocos eruditos de tipo reformista.

A estas alturas del trabajo se advierte que existen algunas diferencias entre la planeación (a largo plazo) y las políticas públicas (a corto plazo). La planeación es una disciplina bastante estructurada en la que se plasman grandes aspiraciones que, a menudo, escapa a lo *imprevisto* y que privilegia el *qué hacer*. Por su parte una P.P. maneja cursos de acción con más precisión y por ende se contempla el corto plazo privilegiando el *cómo hacer* y el *por qué hacer* enfrentando con frecuencia lo *imprevisto*.

La planeación no es igual a las P.P.; unas y otras son complementarias, no contradictorias. Por lo tanto, es importante procurar la utilización de ambos instrumentos.

En estos momentos es posible la pregunta: cómo se compone una P.P. y cuál es el proceso de su elaboración?

Desde el punto de vista de la teoría general de sistemas una P.P. se integra por:

- a) Insumos.
- b) Valores de los formuladores de la política.
- c) Productos.
- d) Medio ambiente y otros factores contextuales.

En todo ello existen variadas decisiones: decidir que existe el problema, que se desea resolver el problema, decidir la mejor manera de resolver, reglamentar sobre el tema, incluir los impactos, decidir en estudiar varias versiones, etc. De esta forma se involucran varias decisiones e intervienen varias personas o grupos. El esquema siguiente permite entender el proceso para la elaboración de una P.P. en el entorno municipal:

ESQUEMA PARA LA ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS

| | | |
|---|---|---|
| Insumos ↓ DEMANDAS | Variables relativas al desarrollo socioeconómico del ámbito municipal. | Grupos o individuos actúan para promover acciones. |
| Sistema Político Municipal ↓ DECISIONES | Marco jurídico de referencia, sistema de grupos de interés local, estructura del poder, estilos políticos. | Transforma las demandas en decisiones a través del "proceso político" de acuerdo a las tendencias de los elaboradores de P.P. |
| Productos | Resultados de la P.P. pudiendo tener vertientes de bienestar local, de servicios públicos municipales, de fomento o de carácter administrativo. | Los promotores de las demandas se dan por satisfechos por las decisiones o retroalimentan el proceso. |

El "proceso político" se integra por las etapas que a continuación se refieren:

- a) *Iniciación e identificación del problema.* Requiere de entrada un diagnóstico y reclama un pensamiento creativo sobre el problema existente, la definición de los objetivos, preparar opciones innovadoras y una exploración tentativa de posibilidades en donde se incluye la alternativa de no actuar.

- b) **Estimación y formulación política.** Consiste en la investigación de posibilidades, examen científico del impacto (tanto de no hacer nada o de tomar acciones). Exige un examen normativo de las consecuencias, el desarrollo de planes generales, el bosquejo de programas así como el establecimiento de criterios para el funcionamiento. En otras palabras, en esta etapa se formula el plan de acción con las opciones y los efectos correspondientes.
- c) **Selección o decisión.** Aquí se debaten opciones, compromisos, convenios; se integran elementos ideológicos y otros no racionales para la toma de las decisiones; se asignan responsabilidades de ejecución del plan y de los programas y se consideran todos los factores políticos presentes.
- d) **Implementación.** Requiere esta fase el desarrollo de normas, procedimientos para las decisiones y la modificación de las mismas. Es importante traducir decisiones de manera operacional y establecer metas del programa. Se debe contar con información y detectar los efectos que puede producir.
- e) **Evaluación.** Compara la ejecución actual con criterios establecidos. Asigna responsabilidades para las discrepancias que existan en la implantación. Se establecen estándares de evaluación y se ponderan consecuencias.
- f) **Terminación.** Es aquí cuando se determinan costos, consecuencias, beneficios, etc. Y se especifican los nuevos problemas surgidos durante esta fase.

Una vez descrito el proceso para elaborar una P.P. se aplicará a la esfera municipal en un proyecto que se identifica como "avestruz". Este proyecto se define en el ámbito del fomento económico municipal al interior de municipios rurales de pocos recursos. La definición del problema indica bajos ingresos de la población, falta importante de empleo, ausencia de servicios públicos y emigración de los habitantes. La política pública que se discutirá, se encuadra en el programa de ecología productiva denominado "avestruz".

En una gran cantidad de los municipios rurales de la República mexicana, y en especial aquellos de zonas áridas, no se dispone de fuentes de empleo suficientes y los recursos propios del municipio son sumamente exiguos. En esas condiciones, el diagnóstico más o menos

generalizado de estas localidades responde a las siguientes características: poblaciones con altos componentes de tipo indígena con nivel educativo muy bajo y cuya ocupación, generación tras generación, ha sido la agricultura; actividad que cada vez a venido a menos provocan que los ingresos familiares sean de hambre cuando la producción agrícola de subsistencia tampoco permite vivir dignamente. Algunas personas se han dedicado a elaborar algún tipo de artesanías que no tienen una comercialización adecuada. Por todo ello los hombres, y últimamente las mujeres, emigran a otras regiones. Así las cosas, en estos municipios sólo existen niños, viejos y algunas mujeres que esperan envíos de dinero de sus familiares que han dejado su tierra para probar mejor suerte: muchas veces el escaso dinero enviado a sus familiares tampoco resuelve la situación económica de manera generalizada en adición a que las familias se desintegran por la migración. Aquellos habitantes que se quedan en sus comunidades no disponen de servicios públicos acordes a la dignidad humana, en virtud de no contar con educación y menos asistencia en el ramo de salud; el ayuntamiento, cuyos ingresos son tan escuetos como los de sus moradores, no pueden ofrecer servicios municipales básicos. En pocas palabras el nivel de vida cada vez es menor en este tipo de asentamientos.

Ante este diagnóstico es importante definir objetivos a conseguir para mejorar las condiciones de la población, entre ellos se pueden formular los siguientes:

- a) Alcanzar a mediano y largo plazo una *forma de vida* en el municipio que permita crear fuentes de ocupación en actividades que sean congruentes con la idiosincrasia de sus moradores.
- b) Asegurar una *organización social* propia para garantizar el éxito en el desarrollo de las actividades productivas.
- c) *Capacitar* a la población en las actividades del proyecto productivo a fin de alcanzar eficiencia desde el inicio de sus actividades, tanto en producción, comercialización y administración.
- d) Establecer las *relaciones intergubernamentales* necesarias que requiere el ayuntamiento para apoyar el proyecto productivo.
- e) Entablar los nexos necesarios con instituciones de educación superior para que se refuerce la realización del proyecto en base al binomio *universidad-municipio*.

¿Qué opciones y posibilidades existen para cubrir los objetivos? Es posible pensar en una alternativa muy socorrida en muchas localidades: establecimientos maquileros. También se puede diseñar una estrategia para impulsar artesanías. Una tercera opción consiste en dedicarse a la agroindustria.

En primera instancia se concluye que la agroindustria puede ser la mejor opción por vincularse más de cerca a lo que saben hacer en ese tipo de municipios; que se encuadre en criterios de desarrollo sostenible, que no violente al medio ambiente y que posea características adecuadas para un crecimiento rápido de la actividad productiva.

Hasta aquí se tiene la identificación del problema y es necesario transitar a la segunda fase de elaboración de la P.P. que es la estimación.

La estimación permite ubicarse en un proyecto de ecología productiva. En este rubro hay distintos municipios en el territorio nacional que ya han tenido éxito; cada uno ha tenido diferente orientación. De estas orientaciones se puede referir la cría de ranas, de venado, el cultivo de productos con abonos orgánicos, etc. En este caso se elige el proyecto "avestruz". El estudio de impacto indica que no hacer nada ya no sería alternativa adecuada; elegir un proyecto es lo indicado. El proyecto "avestruz" es una buena alternativa porque la cría de avestruces, aunque sea una especie no conocida en México, se adapta al clima extremo, siendo el terreno árido de los más propicios. No exige esta ave cuidados excesivos, acostumbra comer zacate que por regla general se produce en este tipo de regiones y puede prescindir de agua por largos períodos. Se elige esta alternativa en función de poder producir carne roja (alternativa a la carne de res) que es rica en proteínas y baja en colesterol; además se tiene un mercado mundial muy importante que tan sólo en Europa reclama una dotación de 500,000 aves anuales. Por otro lado ya se cuentan con algunas experiencias de este tipo en el país en estados como Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Sonora, Jalisco, Puebla, Guanajuato y Veracruz de donde se puede retomar experiencias al respecto, amén de que en la Facultad de Veterinaria y Zootecnia de la UNAM existen médicos que conocen sobre el tema.

Las razones anteriores permiten ver que el impacto social en una comunidad municipal puede ser altamente positiva para mejorar ingresos y alcanzar una nueva forma de vida. Es factible describir un pequeño bosquejo del programa para el proyecto "avestruz": una hembra pone en promedio 40 huevos al año, tiene una fase reproductiva de 40 años

aproximadamente. Además es utilizable la pluma por ser muy estimada para limpieza de computadoras ya que no genera "estática"; también se utilizan las plumas para la industria textil en vestidos y sombreros por resistir hasta 300 lavadas. Los huevos no fértiles pueden consumirse y son equivalentes a 24 de gallina con un contenido alimenticio similar.

Se podría iniciar el plan con una de dos alternativas:

- a) Inicialmente se adquieren 20 aves adultas (10 parejas) y 100 polluelos de 3 meses, que después de 3 años produce 480 adultos para la matanza, pero que al primer año sólo se cuentan con 80 cabezas para el rastro. Esta opción requiere una inversión inicial de alrededor de 200,000.00 dólares (1,600,000.00 M.N.).
- b) Al principio se adquieren 10 aves adultas (5 parejas) y 200 polluelos de 3 meses, que después de 3 años producen 380 adultos para matanza, teniendo el primer año 180 aves para el sacrificio. Esta posibilidad necesita 285,000.00 dólares de inversión inicial (2,280,000.00 M.N.).

En ambos casos se requiere contemplar el proyecto a largo plazo para recuperar la inversión en 6 años; en el séptimo año después de haber pagado el crédito, se tendría un ingreso anual de 300 a 400 mil dólares anuales, tan sólo por venta de carne. Con ello se podrían mantener entre 40 y 50 familias que estén a cargo del proyecto con un ingreso mensual por familia equivalente a 3 mil o 4 mil pesos mensuales de 1997.

Dentro del proyecto, que es parte medular de la P.P. el terreno necesario para ello, se recomienda que lo aporte el propio ayuntamiento; la organización, mano de obra y administración corresponde a las familias que cuidarán de las aves; la universidad con la que celebre convenio el municipio aportará la capacitación técnica con fuerte apoyo de brigadas interdisciplinarias de servicio social. El financiamiento se debe buscar en la instancia más adecuada para cubrir gastos de adquisición de las parejas y polluelos de inicio, construir las instalaciones y adquirir equipo como puede ser incubadoras.

En la etapa de las decisiones para poder implantar la P.P. es importante la participación de la ciudadanía, recurrir a las instancias de relaciones intergubernamentales, establecer los compromisos que pueden estar incluidos en el plan de desarrollo municipal y establecer convenios con instituciones de apoyo como las universidades o alguna otra similar. En todas estas acciones siempre será necesario tener en cuenta la

ponderación política de la localidad. Fundamentalmente el proyecto en su organización, trabajo y administración, deberá recaer en la propia comunidad que, organizada por familias, conforme un grupo entre 40 y 50 que se comprometa fuertemente para dar vida a esta nueva opción. El ayuntamiento como aportador del terreno y gestor ante otros órdenes de gobierno también es integrante, solidario. Para el buen éxito de la P.P. será menester que la comisión de planeación para el desarrollo municipal apruebe la iniciativa al tiempo que los consejos de participación ciudadana estén de acuerdo. El ente económico que se inicia puede tener el carácter de empresa comunitaria con participación municipal en donde se manifiesta con amplitud la participación ciudadana; por ello se puede conformar con un consejo directivo compuesto por 7 integrantes: un presidente, un vicepresidente, un secretario, un tesorero y tres vocales; todos ellos elegidos en asamblea general de los socios de la empresa. Será necesario contar con un gerente que esté al frente del proyecto y sea responsable del área operativa del mismo y que deberá integrar un cuerpo administrativo mínimo para llevar a cabo cada uno de los objetivos de cada área (producción, comercialización, administración, relaciones públicas). Dentro de este proyecto, el ayuntamiento además de aportar el terreno es el encargado de conseguir los ingresos que se requieren y para ello es importante gestionar ante el Programa de Inversión Estatal (PIE), el Convenio de Desarrollo Municipal (CODEM) y el Convenio de Desarrollo Social (CDS) todo apoyo que pueda tener el proyecto "avestruz". Además será el propio municipio quien establezca el convenio con la universidad adecuada a fin de contar con la asesoría técnica requerida tanto para el proyecto zootécnico como para el desarrollo económico y comercial del producto. También se requiere el apoyo del ayuntamiento para abrir los caminos de la comercialización.

Si la empresa se fija como objetivo que cada socio aporte una pequeña cantidad semanalmente se iniciará con cierta cantidad de dinero, pero sobre todo con la idea de ir fomentando una cultura de ahorro. Por otro lado será necesario que exista un órgano de contraloría interna que vigile el cumplimiento de objetivos y metas y que revise periódicamente el estado contable de la empresa.

La etapa de decisiones estará sujeta a una serie de pláticas y convencimientos que puedan prolongarse en el tiempo pero que deben consolidar la idea.

Una vez que las decisiones están tomadas por los órganos de planeación municipal y que se estableció la empresa, se requerirá la

implantación de la P.P., para lo cual es de primordial importancia fijar las normas a las que se deberá sujetar el proyecto en sí y la P.P. en general; por ello se cree conveniente que de manera operativa cooperen los socios de la empresa encargados de la producción en conjunto con los técnicos, universitarios y al tiempo que se van asimilando las experiencias del trabajo se lleva a cabo la capacitación operativa de la fase de producción pero igualmente importa desarrollar la capacitación comercial y administrativa a las personas responsables de estas áreas. Esta capacitación será fundamental durante el primer año mientras el corral se va reproduciendo y creciendo. En la capacitación juega un papel protagónico la universidad que interviene en el proyecto.

En la implementación se establecen tiempos (arranque, crecimiento, estabilización) y cantidades (gastos de inicio, gastos fijos mensuales, ingreso por venta de cárnicos, etc.). Los costos son los parámetros más importantes a fin de cumplir con la eficiencia que se evaluará posteriormente. Todo ello es lo que la universidad ofrece al municipio, es decir, el conocimiento traducido a un proyecto de fomento económico para beneficio social al interior de comunidades de bajos recursos.

Durante la implementación hay que estar alerta para advertir, y en su caso tomar acciones correctivas, de ciertas manifestaciones no previstas plenamente. Entre ellas se puede citar el no acoplamiento de las parejas de aves, reduciendo la producción; la falta de integración e identificación de las familias ante el producto; el no encontrar el mercado idóneo, o bien, tener demanda mucho mayor a la oferta ofrecida, etc.

La presencia del municipio con políticas de este tipo no sólo favorece que la población tenga alternativas de empleo e ingreso, también permite que la autoridad se legitime ante su comunidad a la que sirve de manera correcta y a la que orienta a desempeñarse en actividades productivas más adecuadas. Se logra asimismo, que el municipio coordine a los diferentes actores sociales al estimar, decidir e implantar la P.P. En este caso se trata de la propia comunidad que integra la sociedad; el municipio que es copartícipe; la universidad que proporciona su saber y su técnica al servicio de la sociedad; a otros órdenes de gobierno para que se solidaricen con el proyecto; y, en fin, a las entes económicas y políticas que permitan abrir el nicho de mercado que este tipo de iniciativa reclama.

La P.P. en su fase de evaluación tiene la obligación de establecer estándares que en el ámbito de la producción se refieren a tiempos y costos eficientes para engordar y sacrificar un ave, pero que en términos

de mercado permitan evaluar calidad del producto (carne) y calidad del servicio (tiempo de entrega, envasado, etc.) La evaluación tocará el lado más sensible de la P.P. cuando pondere el ingreso familiar de la población y verifique que el proyecto vino a beneficiar a la comunidad en su nivel de vida y que también el municipio ganará ingresos por poseer una población que pueda contribuir mejor en impuestos y derechos por los servicios que recibe del ayuntamiento. Si esto se evalúa en este sentido la P.P. habrá tenido éxito, pero no se logra de la noche a la mañana, se requiere paciencia, confianza, solidaridad, trabajo y deseo de superación. Probablemente esta P.P. sea de largo plazo y rebase de una administración a otra, pero la participación ciudadana que palpe los logros de ella será la encargada de velar por su vigencia. Hace ver esta aplicación que es factible bajar hasta el gobierno municipal para llevar a cabo una P.P. y que los enfoques se pueden combinar: así los racionalistas y técnicos puedan tener un papel decisivo en ciertos momentos y etapas donde el orden, la información y la logística sean la clave, pero los incrementalistas podrán hacer valer en las circunstancias en que la voluntad de los actores sociales intervenga y cuando se requiere tomar decisiones que necesiten alto grado de consensos y convencimiento.

La P.P. necesita tener mayor presencia en la esfera municipal y como este ejemplo pueden existir otros. Dejemos que se hagan realidad con la participación ciudadana y de las comunidades pero con el apoyo decidido de las autoridades.

LA GERENCIA SOCIAL Y LAS POLITICAS PUBLICAS COMO INSTRUMENTOS PARA EL REDISEÑO DEL ESTADO

Carlos Ruiz Sánchez*

Introducción

¿Por qué hablar del Gerente Social? ¿Qué es un Gerente Social? ¿Qué papel juega el Gerente Social en los servicios sociales? Estas preguntas y muchas otras se plantean en la literatura moderna sobre los dirigentes de los servicios sociales y los administradores públicos.

Los cambios socio-económicos de los tiempos de crisis, la aparición de categorías sociológicas como la "pobreza extrema", los movimientos socio-políticos contra el neoliberalismo, la proliferación de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), el desprestigio de los partidos políticos y el debilitamiento y deslegitimación de los gobiernos, son fenómenos que muchas veces es la primera vez que sabemos de ellos.

América Latina ha sido una de las regiones del mundo más golpeada por modelos exóticos. El carácter de región permanentemente colonizada le ha dado ciertas características que se identifican con el llamado "subdesarrollo". Los esfuerzos por salir de esta condición han sido, sin duda, muchísimos; no obstante, las soluciones no han llegado o lo han hecho tardía y parcialmente.

De lo que no cabe duda, es de que la mayoría de esos ensayos han fracasado por no tomar en cuenta la cultura de los países, y querer imponer modelos y sistemas que no tienen que ver con nuestra historia ni con nuestras tradiciones.

* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. El texto constituye una versión brevemente modificada de la conferencia dictada por el autor en Oaxaca, el 14 y 15 de febrero de 1997.

Uno de los aspectos más trascendentes de la vida en sociedad, dentro de la época actual, es el de la protección a la existencia biológica, psicológica y social misma de los individuos y de los agrupamientos en los que se organiza.

Traducido esto a términos prácticos, se puede hablar de la protección de la salud, de las relaciones personales —familiares, amistosas— y de las relaciones públicas o políticas —grupales— que el ser humano desempeña cotidianamente.

La protección se da en por lo menos dos vertientes: la personal, en la que cada quien se allega los medios para protegerse, y la pública, en la cual el Estado, por razones obvias, debe proteger a las comunidades humanas.

En el caso de la protección personal, el individuo debe ser capaz de conseguir los medios para dicha protección, la que no deja de ser limitada, sencillamente porque las agresiones del ambiente no son susceptibles de modificarse por una sola persona, sino que —mayoritariamente— requiere de acciones colectivas —sociales y públicas— en las que se hace indispensable la acción del Estado como regulador de las causas de tales agresiones.

Efectivamente, si se revisa la historia, se encontrará como una constante la preocupación del Estado por el bienestar de las sociedades. El despotismo oriental —el déspota es el "padre" de los súbditos—, el Cameralismo alemán —Guillermo Federico II se declara "servidor de su pueblo"—, las monarquías absolutistas a partir del siglo XVI —España establece hospitales y escuelas en las colonias americanas—, y los gobiernos republicanos del Estado de Derecho consecuentes a la Revolución Francesa, nunca rompen la secuencia de otorgar servicios sociales a la población, considerando esta actividad como una de las substanciales de un buen gobierno.

Inglaterra, no obstante, sí rompe esta secuencia, cuando la reina Elizabeth I proclama la *Poor's Law* en 1601 y abandona en manos de las parroquias a los pobres, para que sean éstas las que les proporcionen, mediante la caridad privada, los mínimos satisfactores de salud, vivienda y educación. Las consecuencias de esta decisión, fueron, por una parte, las condiciones precarias —inhumanas— que sufrieron los ingleses pobres, y por otra parte, el desarrollo de un modelo peculiar, propiamente inglés, de otorgamiento de los satisfactores por la clase económicamente fuerte, a

las clases necesitadas, dentro de un sistema mercantil, sublimado por la caridad.

Pero la evolución de las prestaciones sociales en *el resto del mundo*, siguieron siendo asumidas como una de las responsabilidades básicas del Estado moderno.

En México, la Constitución de 1917 marca un hito en los aspectos sociales de la educación, la vivienda, la salud y la seguridad social, pues no hubo en su tiempo otra Constitución Política en el mundo en la que se estableciera el derecho de la sociedad a tales servicios y prestaciones. Los artículos 3º y 123 son señeros en ese aspecto, y las modificaciones al Artículo 4º referentes al derecho a la protección de la salud, son avances sociales insólitos en la historia universal.

No obstante, la sociedad mexicana siempre ha sido pobre. Según parece, el que siempre nos haya tocado ser colonizados, nos ha empobrecido secularmente. Muchos han sido los esfuerzos realizados para salir de esa pobreza, y escasos los resultados. Sin embargo, el Estado mexicano siempre pudo alcanzar un desarrollo social y económico que —siendo precario— sustentó el bienestar nacional dentro de límites de dignidad —podría decirse— que permitieron, dentro de la pobreza, avanzar en términos de los indicadores de la situación.

¿Qué ha pasado entonces, que ahora tenemos un retroceso en la situación de bienestar social? Es lo que se intenta analizar en esta exposición, enfocando sucintamente los aspectos económicos, laborales, educativos, sanitarios y de seguridad social de la situación actual, para encontrar las causas que la expliquen.

Economía

La economía nacional ha sufrido un importante deterioro en los últimos 20 años. En este período hemos sufrido dos grandes crisis: una, la superamos, pero esta última ¿lo podremos hacer? No se trata aquí de enarbolar banderas derrotistas, pero tampoco triunfalistas. Ambas crisis han sido graves pero substancialmente diferentes.

En general, las respuestas del Estado a las demandas de la población son limitadas relativamente, pues por una parte, esas demandas crecen indefinidamente y a una velocidad mayor de a que el Estado puede

allegarse los recursos necesarios, y por la otra, estos recursos siempre son escasos. En este terreno incide la mayor crisis económica de que se tenga memoria en la era moderna, acrecentando las necesidades de la población y por lo tanto las demandas, y haciendo más escasos los recursos del Estado. La ineficiencia relativa del Estado genera además demandas democratizadoras de la población, y la única salida que se encuentra, es la de modificar la administración pública.

Los efectos principales de esta crisis son:¹

- Disminución brusca del Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*.
- Deterioro importante del comercio exterior. Disminución drástica de las exportaciones.
- Crecimiento desmesurado de la deuda externa.
- Incremento también desmesurado de los intereses de la deuda externa. Descapitalización. (Disminución e incluso desaparición de las reservas monetarias)
- Disminución grave de las importaciones de bienes necesarios para la producción.
- Elevación acelerada de las tasas de inflación.

En primer lugar, se ha tratado de combatir la crisis en sus consecuencias y no en sus causas, y en este combate no se han tomado en cuenta las repercusiones sociales que resultan. De tal manera que a la crisis económica se ha sumado una gravísima crisis social.

Si nos preguntamos: ¿qué características tienen las políticas vigentes de la administración pública de Latinoamérica en el aspecto del gasto social? Kliksberg destaca, en primer lugar, que las políticas de reforma de la administración pública son "implícitas", es decir no están enunciadas formalmente en un documento oficial; en segundo término, se aplican de manera ahistórica, es decir, que no toman en cuenta las condiciones sociales, culturales y tradicionales de las sociedades latinoamericanas, y sólo porque provienen de países desarrollados y allá sí funcionan, deben ser panacea para todo el mundo. La aplicación de modelos extranjeros y extranjerizantes, en los países subdesarrollados, ha sido el problema

¹ KLIKSBURG, B. *¿Cómo transformar al Estado? Mas allá de mitos y dogmas*. México, FCE, 1989, p. 103.

ancestral, y cuando no funcionan, se culpa a la sociedad "arcaica" y a la "idiosincrasia" dando la imagen de que no se es capaz de progresar por pura indolencia, sin considerar siquiera que el modelo no sea idóneo para las sociedades dependientes económicamente de los países ricos. Esto mismo es la causa de que no exista correspondencia entre las necesidades y los satisfactores. Las políticas se ejercen como fines en sí mismas y no con objetivos sociales como debiera ser. Dice el autor:

Para obtener transformaciones es necesario incidir más allá de las formas en dimensiones sustantivas tales como el cambio de las correlaciones de poder, el desarrollo de motivaciones y nuevas actitudes, la alteración de valores. La vía reduccionista del formalismo deja intactos estos planos y, en consecuencia, el comportamiento de la organización burla con facilidad la nueva trama formal, y simplemente se reacomoda frente a ella.²

Dicho en otras palabras, los cambios deben hacerse en el fondo de las organizaciones sociales, políticas y económicas, o todo se reducirá a discursos demagógicos sin consecuencias reales en la solución de la problemática de los países latinoamericanos.

En cuanto a la tendencia privatizadora, que es la forma más aparente de las políticas implícitas, es una política a la defensiva. Parte de la falacia de que la empresa privada es más eficiente que la pública, y tiende a imitar a aquella. El "consumismo" prevalece también en la administración pública. Hay que implantar la tecnología moderna en las oficinas de gobierno, usar computadoras, "faxes", desarrollo de la organización, círculos de calidad, y todos esos "paquetes" propios de la empresa privada, sin considerar que los objetivos son totalmente diferentes: el lucro en la administración privada y el servicio en la administración pública.

Las características del modelo neoliberal en México, aplicado por el gobierno desde 1982 en forma moderada y desde 1988 en forma decidida, ha tenido serias repercusiones en la sociedad, al tener como uno de sus principales pilares la reducción del gasto público, que se tradujo en este país como el retiro total del Estado de la participación en la economía por vía de las empresas paraestatales. Las consecuencias de esta política han sido analizadas por diferentes investigadores sociales e incluso por organismos internacionales dedicados al estudio del desarrollo social latinoamericano.

² *Idem.*

Una parte muy importante del neoliberalismo mexicano han sido sin duda los compromisos internacionales que requiere la implantación de tal modelo, —compromisos con el FMI, con el GATT, y principalmente con los Estados Unidos de Norteamérica y con Canadá en el TLC— que están orientados a dejar libres las supuestas "fuerzas del mercado" para que la inversión extranjera no tenga obstáculos. Al respecto dice Perzabal que, de acuerdo a las declaraciones del presidente Salinas en Washington, el país ha "bajado los aranceles más allá de lo requerido" y se tienen "menos controles que los que solicitó el FMI y los que tiene Estados Unidos". Además, para "flexibilizar el control sobre las inversiones extranjeras" se sustituyó la Ley por reglamentos, "que ahora permiten el 100% de inversión extranjera".

Las consecuencias de estos compromisos, repercuten en los ámbitos no sólo de la economía, sino también en los de las relaciones de trabajo, para lo que se han debilitado e incluso desmantelado los sindicatos, las corporaciones laborales, campesinas y populares, aún a costa de perder la gobernabilidad sobre esos grupos sociales. Ramírez sostiene que:

Los compromisos modernizadores o para la modernización neoliberal, rehusan aquellos inscritos en la constitución de la República y que fueron el resultado de un pacto social entre el estado de la Revolución y las demandas políticas y de bienestar de las clases populares por las que ellas lucharon. En suma, el proyecto neoliberal tecnocrático es contrario al proyecto histórico de la Revolución Mexicana.³

Analiza el periódico *La Jornada* en la sección "Reporte Económico":

El *desarrollo social* continuó siendo el gran ausente de la política económica y de la estrategia de recuperación en 1996. La creación de empleos en los primeros 11 meses del año, según el número de asegurados permanentes en el IMSS fue de 646,800 puestos formales, es decir, *menos de la mitad de los empleos destruidos por la crisis en 1995*, e igualmente menos de la mitad del millón y medio de los nuevos puestos que se requería abrir este año para absorber a los jóvenes que se integran al mercado de trabajo.⁴

³ RAMÍREZ, C. "El proyecto Salinista" *Utopías Revista de la Facultad de Filosofía y Letras*, UNAM. N° 2. Mayo-junio de 1989. México. Citado por PERZABAL C. *Notas Para la crítica del neoliberalismo tecnocrático*. Ms. 1994.

⁴ "Un primer balance sobre el 96". Reporte económico. *La Jornada*, 31 de diciembre de 1996. p. 25. Las cursivas son mías.

Además, la inflación alcanzó el 31% mientras que los salarios mínimos apenas subieron el 17%. Es la variable macroeconómica que se mantiene fuera de control,

...demostrando que la política monetaria contraccionista no sólo es inadecuada por genérica sino que, por decir lo menos, es insuficiente e ineficiente....La inflación tiene ahora su origen en tres factores principales: 1) la elevación de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público (combustibles electricidad, transportes, peajes, etc.) que impactan directamente a los consumidores e indirectamente a la economía en general; 2) la realineación de los precios agrícolas, paralela a la disminución de subsidios por parte del gobierno; 3) a la especulación de algunos productores e intermediarios de bienes terminados e insumos que, aprovechando su posición privilegiada en el mercado, han elevado los precios excesivamente a fin de obtener altas utilidades.⁵

Con este entorno, pasaremos a discutir el ámbito laboral en México.

Trabajo

El desempleo es, sin duda, la expresión más trascendente de las crisis económicas.

Rosalba Carrasco y Francisco Hernández, comentan al respecto del caso mexicano:

La vía recesiva del ajuste macroeconómico por la que el gobierno optó para hacerle frente [a la crisis], ha puesto al mercado laboral del país en una situación que evidencia cuatro grandes problemas: un aumento considerable en la tasa de desempleo; una reducción en la capacidad del sector formal para absorber fuerza de trabajo; mayores presiones sobre la economía informal, y una disminución de los ingresos reales de los trabajadores.⁶

De 1983 a 1991, la tasa de desempleo abierto en las zonas urbanas tuvo una tendencia ascendente; entre 1992 y 1994 se incrementó esta tasa, sin sobrepasar el 4%. Pero en 1995, se disparó al 5.7%, lo que significa aproximadamente 1'600,000 de desempleados en el mes de

⁵ *Idem.*

⁶ "Reporte económico". *La Jornada*. 1991.

marzo de este año, en ciudades de cien mil habitantes o más. Para el mes de abril, la tasa subió a 6.3%. Sin embargo esta tasa no necesariamente refleja la realidad. Si se toma en cuenta la tasa de ocupación parcial con menos de 35 horas semanales (menos de 7 horas diarias), la cifra sube al 23.5%. Estas tasas se refieren a la Población Económicamente Activa (PEA), que en México se calcula de 35 millones de personas (39% de la población total).

El problema no sólo afecta a los trabajadores, sino también a los empresarios. Un fenómeno interesante de esta crisis es que los "patrones" se han convertido en los más beligerantes defensores de los trabajadores, exigiéndole al gobierno una intervención clara para atacar el problema. Los presidentes de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) y de la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN) demandaron del gobierno una estrategia integral con rumbo bien definido para el fomento de las empresas. También la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) solicitó del gobierno "que defina y aplique una política laboral efectiva". En mayo, en Colima, cerraron 300 empresas pequeñas, por la crisis; en Nuevo León se han perdido 30,000 de los 90,000 empleos que existían; la lista se alargaría peligrosamente si se incluyeran todos los casos que se editan en la prensa nacional.

La repercusión de esta situación en la salud de la población, independientemente del hambre y la pobreza extremas, se siente en el presupuesto de las instituciones de salud. Si se trata de los servicios para población "abierta", es decir no derechohabiente de la seguridad social, las instituciones carecen hasta de lo indispensable para otorgar servicios, ya no digamos de buena calidad, sino elementalmente dignos y eficaces; en la seguridad social, el desempleo afecta directamente a las instituciones que basan su financiamiento en las cuotas de los patrones y de los trabajadores. Así, el Sindicato de Trabajadores del IMSS, señala que el problema fundamental de la institución se debe al "estancamiento del número de cotizantes, a la depresión salarial sostenida al incremento en los niveles de desempleo por la rígida política económica aplicada en los últimos sexenios". Por otro lado, el gobierno también ha reducido sus ingresos impositivos por la disminución de contribuyentes "cautivos" como son los trabajadores, y por la desaparición de empresas que pagaban impuestos. Para el mes de julio de 1995, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público informó que el PIB se desplomó en un 5.8%, y la tasa de desempleo se ubicó en el 6.6%. Esto demuestra que las cosas van peor, y que las medidas macroeconómicas no tienen que ver con la realidad de la

sociedad, que cada día esta más pobre, más desempleada y más desamparada.

Hay una tendencia para crear un seguro de desempleo, promovida por uno de los partidos políticos nacionales. Cabe la pregunta ¿es factible un seguro de desempleo con las cifras tan grandes que presenta el problema? ¿de dónde saldrán los recursos para ese seguro, si está en entredicho aún el cumplimiento del pago de pensiones a los jubilados? ¿No sería más lógico, utilizar esos recursos para reactivar racionalmente la economía y resolver el problema de fondo?

Jubilados

El problema de los pensionados y jubilados es uno de los asuntos más álgidos en el futuro de nuestro país. Se espera que este grupo crezca 5.7% anualmente para los próximos 20 años. Sin embargo, en los dos últimos años, ha sido cercano al 7%. La esperanza de vida a los 65 años fue en 1960 de al rededor de 13 años. En 1995 es de aproximadamente de 20 años y tiende a subir a 20.5 para 2030. Pero hay un déficit de cotizantes en el IMSS, pues la tasa anual de incremento anda por el 2.6%, lo que significa que para 2004 ya no podrá pagar las pensiones, y tendrá que recurrir a otras fuentes para conseguir los recursos necesarios.

Además de estos problemas, se cierne otra amenaza sobre los pensionados y jubilados, que es la privatización de las pensiones.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) anuncia en parte la privatización económica de las pensiones, mediante un sistema de cuentas individuales sujetas a la administración privada, desde luego de los bancos, casas de bolsa y financieras, que se disputan el botín, puesto que no es nada despreciable.

El seguro de Invalidez, Vejez, Cesantía en edad Avanzada y Muerte (IVCM), es el ideal para este proceso, porque genera depósitos a muy largo plazo, con mínimas probabilidades de retiro en fecha cercana. Además, permite que estos negociantes ejerzan el control sobre la economía y reciban altas tasas de ganancia por la especulación bursátil a la que pueden someterse estos recursos, no necesariamente con beneficio del futuro pensionado. La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) en 1992 ha sido un buen ejemplo para sustentar estas suposiciones.

Salvándonos de las cuentas alegres que hacen los promotores del SAR, basándose en el mito de que la administración privada es más eficiente que la pública (¡quizás por eso la banca privada ha salido incólume de la crisis!), la realidad ha demostrado que es un sistema caro y de bajos rendimientos. En México, los cálculos con el SAR han demostrado que con una cotización del 10% sobre el salario durante 30 años, la pensión correspondería a entre el 18 y el 30% del último salario. O sea que se requiere ganar por lo menos 3.5 salarios mínimos, para alcanzar una pensión de 1 salario mínimo, mientras que el seguro de IVCM sería, bajo el régimen actual, 2.5 veces mayor. Por otra parte, no se sabe qué pasaría con el resto de las prestaciones que reciben los pensionados, por ejemplo con el acceso a los servicios médicos, pues los seguros privados excluyen a los mayores de 65 años, por el alto riesgo de enfermar. Quizás se piense en un sistema como el *Medicare* y el *Medicaid* de los Estados Unidos de Norteamérica, en los que las coberturas son limitadas, por ejemplo, a una hospitalización al año, con limitaciones en otro tipo de atenciones, siguiendo el esquema de los seguros de bienes, con el pago de un deducible y coberturas limitadas, lo que sería imposible para un pensionado medio mexicano.

En cuanto al impacto sobre las finanzas públicas, resulta al contrario de otro tipo de privatizaciones, pues el gobierno se deberá hacer cargo de los pensionados actuales y los de los próximos 10 a 20 años, que no podrían entrar al sistema privado.

Así, el gobierno, con tal de constituir fondos financieros y transferirlos a los grupos financieros privados, compromete recursos fiscales cuantiosos durante un período largo sin tener ingresos en este rubro. (...) Además el gobierno necesariamente queda como garante último de los fondos de pensiones privadamente administradas. Aunque se cree que la rentabilidad de estos fondos será alta, las recurrentes crisis financieras del país alertan sobre el hecho de que las administraciones privadas pudieran tener problemas y requerir ser rescatadas por el gobierno, como ocurre actualmente con los bancos.⁷

El uso que se dé a los fondos, es otro asunto crítico. Es la manera de crear grandes oligopolios privados, que, como lo demuestra la experiencia de los tres bancos que captan el 76% del SAR actual, no lo usan para inversiones productivas, y mucho menos para la inversión social. Estos

⁷ LAUREL A.C. "La Reforma del sistema de pensiones". *La Jornada Laboral*. Año 3, Núm. 54. 27 de julio de 1995. pp. 2-3.

fondos, como ya se dijo, se utilizan en los mercados bursátiles, sin provecho real ni para el gobierno ni para la sociedad.

Educación

En cuanto a los aspectos educativos, el Estado mexicano estuvo siempre a la vanguardia. Así como se establecieron hospitales en la Colonia, se hicieron también escuelas.

En la época independiente, el 17 de noviembre de 1824, José María Luis Mora declara en el Congreso del Estado de México que:

...nada es más importante para el Estado como la instrucción de la juventud. Ella es la base sobre la cual descansan las instituciones sociales.⁸

Como ejemplo de la responsabilidad tomada por la Revolución Mexicana en lo educativo, el Art. 3° establece inicialmente la educación laica, gratuita y obligatoria. Este artículo ha sufrido diversas modificaciones desde entonces hasta llegar al 21 de diciembre de 1991 en que se publica el Decreto que reforma este artículo, conforme a lo siguiente:

ARTICULO UNICO.- Se deroga la fracción IV, se reforma la fracción I para pasar a ser fracciones I y II, se recorren en su orden las fracciones II y III para pasar a ser III y IV, respectivamente y se reforma además esta última, del artículo 3°; [...], todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 3°.-

- I. Garantizada por el artículo 24 la libertad de creencias, dicha educación será laica y, por tanto, se mantendrá por completo ajena a cualquier doctrina religiosa;
- II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios. Además:

⁸ SOLANA, F.; CARDIEL, R.R. Y BOLAÑOS M. R. (Coordinadores). "Apéndice D. Cronologías de la Historia de la Educación en México". pp. 600. *Historia de la educación pública en México*. Edición especial SEP. México, Fondo de Cultura Económica, 1982.

a).....

b).....

c) Contribuirá a la mejor convivencia humana, tanto por los elementos que aporte a fin de fortalecer en el educando, junto con el aprecio para la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el cuidado que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de individuos;

III. Los particulares podrán impartir educación...

IV. Los planteles particulares dedicados a la educación en los tipos y grados que especifica la fracción anterior, deberán orientar la educación que impartan, a los mismos fines que establecen el primer párrafo y la fracción II del presente artículo; además cumplirán los planes y programas oficiales y se ajustarán a los dispuesto en la fracción anterior;

V. a IX....."

La supresión de la fracción IV del artículo 3º constitucional⁹ abre las puertas a las iglesias para participar en la educación. Ideológicamente parece pretender el gobierno que lo religioso y lo político no se opongan, y que las relaciones Estado Iglesia se formalicen. Sin embargo, el hecho de que se quedaran en el artículo ciertos preceptos fundamentales como son la laicidad —palabra que se le reincorpora después de haberse perdido en la reforma de 1934— y la gratuidad y la obligatoriedad para la enseñanza primaria, así como la rectoría del Estado para el ejercicio de la enseñanza particular, ponen de manifiesto que las atribuciones concedidas a la Iglesia son limitadas por los principios que inicialmente sustentaron este artículo.

En su momento, las reacciones frente a las modificación constitucional fueron muy variadas. Desde la aprobación partidaria del magisterio y la

⁹ "IV Las corporaciones religiosas, los ministros de los cultos, las sociedades por acciones, que exclusiva o predominantemente realicen actividades educativas, y las asociaciones o sociedades ligadas con la propaganda de cualquier credo religioso, no intervendrán en forma alguna en planteles donde se imparta educación primaria, secundaria y normal, y la destinada a obreros y campesinos."

"euforia" de la Iglesia católica, a la indignación de grupos de izquierda y el franco rechazo por los masones.

La gratuidad y la obligatoriedad no generaron conflicto, puesto que es el Estado quien sigue impartiendo la educación primaria con dichas características, pero el mantenimiento de la educación laica es lo que está en peligro de ser transgredido por las escuelas manejadas por religiosos.

De tal manera está amenazada la laicidad, que basta leer algunas notas periodísticas —desde la fecha de la modificación (1991) hasta la actualidad— para identificar las intenciones de las iglesias, e incluso de los partidos políticos de derecha para violar el mandato constitucional.¹⁰

Sin embargo, el hecho va más allá de lo ideológico. Los aspectos mercantiles de la educación se están imponiendo en la sociedad actual. La empresa privada rechaza abiertamente a los egresados de las escuelas públicas profesionales y forma sus cuadros administrativos y técnicos con personal formado en las escuelas privadas nacionales y extranjeras, esgrimiendo argumentos de calidad no necesariamente válidos, y muchas veces teñidos con ideología política.

El Estado también atenta contra la publicidad de la enseñanza, al preferir para otorgar las becas a estudiantes de instituciones particulares y extranjeras, y con los criterios eficientistas aplicados a la enseñanza y a la investigación.

Salud y seguridad social

La salud es sujeto de la administración pública, por que el Estado la considera como un valor social de tipo económico —aumento de la producción— político —dominación— y social —legitimación y fortalecimiento del sistema.

González Block hace un estudio sobre los principios rectores de las políticas de salud en México, y explica la complejidad de dichos principios analizándolos en tres vertientes que son: el principio geopolítico, basado en las ideas nacionalistas, se enfocan a considerar los servicios de salud

¹⁰ Ruiz Sánchez, C.; Navarro E. "Política pública sobre las modificaciones al artículo 3º constitucional". FCPS, UNAM, 1992.

como una coordinación de voluntades más que como un sometimiento. El otorgamiento de servicios busca la cobertura territorial y poblacional tan amplia como sea posible. El principio técnico por su parte desarrolla las ideas positivistas del antiguo régimen otorgando la mayor importancia a lo cualitativo y ya no tanto a lo cuantitativo. El Estado asume la responsabilidad total de la salud pública y las formas científicas de otorgarla. Y el principio corporativista, nacido del Cardenismo, *considera a la política sanitaria como una estrategia dirigida a fortalecer a los trabajadores en el camino hacia el desarrollo económico.*

En la formulación de las políticas de salud interviene de manera importante la razón de Estado. Con el desarrollo capitalista, y sin abandonar los principios que propone González Block, pero dándoles otra interpretación, la prestación de servicios de salud se convierte en un instrumento de dominio político y de dirección administrativa.

Así, la diversidad de instituciones obedeció a la formulación de políticas con objetivos de sustentamiento del Estado más que de servicio social. En México las políticas de salud se formulan sin establecer coordinación entre las instituciones sectoriales.

Es por eso que la ejecución y la evaluación de las políticas de salud se enfrentan a tan variados y múltiples problemas.

El Estado neoliberal actual enfrenta el problema de su incongruencia histórica frente a las políticas sociales que requiere la población. La desintegración del Estado benefactor, que ejercía la tutela y el servicio por medio de los servicios de salud, puso en peligro serio la estabilidad social si se hubieran retirado las prestaciones que otorgan a la población, especialmente las instituciones de seguridad social, que en México son capaces de tener coberturas amplias no sólo en cuanto a población, sino también en cuanto a la diversidad de los servicios. La reducción obligatoria del gasto social, condición de los organismos financieros internacionales para negociar la deuda externa —que en los países latinoamericanos se utiliza precisamente en el gasto social— obligó a que se buscaran soluciones de emergencia frente al problema. En México la solución se da a través del "liberalismo social", lo que genera la *política pública* llamada "solidaridad", que utiliza los recursos obtenidos de la privatización de las empresas públicas para financiar los programas sociales que llevan a cabo las diferentes dependencias de la administración pública.

La política social

Uno de los problemas que destacan en la actualidad en los países de la región latinoamericana, es el predominio de las políticas económicas sobre las políticas sociales. No sólo hay una clara preferencia de los gobiernos por los problemas macroeconómicos, sino que a las políticas sociales se les desplaza, considerándolas como aspectos de poca jerarquía, que no tienen lugar en la agenda gubernamental.

La consecuencia inmediata de este hecho es que la pobreza, ya endémica en nuestros países, se ha convertido en un problema epidémico, afectando a cerca de la mitad de la población, y provocando también un incremento muy significativo en la mortalidad, pues se puede estimar que mueren a consecuencia de la pobreza, 7.5 personas de cada mil, y de éstas, 3 han sufrido de pobreza extrema. Esta categoría de "pobreza extrema" es un concepto nuevo para nuestro tiempo, y se define como aquella persona que con lo que gana, gastándolo todo exclusivamente en alimentos, situación desde luego imposible, no alcanzaría a comprar el mínimo de proteínas y calorías indispensables para sobrevivir. En los 8 años que gobernó Ronald Reagan en los Estados Unidos de Norteamérica, la mortalidad general de aquel país se incrementó en 5%, lo cual es una cifra insólita, sobre todo para ellos. Este fenómeno se debió a la drástica disminución del gasto social del gobierno norteamericano, en aras del modelo neo-liberalista.

Por otra parte, a partir de los años cincuenta, se difundió en América Latina una doctrina administrativa enunciada por Harold Wilson, uno de los politólogos más renombrados de los Estados Unidos de Norteamérica, que establecía la separación entre la política y la administración. Dijo Wilson, que la política es la fuerza pensante, decisoria del gobierno, y la administración el brazo ejecutor de la política. De esta manera, además de muchas otras consecuencias académicas y prácticas, se separó la planeación de la ejecución, creándose un mito consistente en que el proceso de la planeación se encontraba la falla para la ejecución de las políticas sociales. Por lo tanto, si había una buena planeación, la ejecución estaba garantizada, pues los planes fallaban por no haber considerado adecuadamente todos los aspectos problemáticos de las políticas sociales. El ejecutor —administrador— sólo le tocaba obedecer a los planeadores. Si las cosas no salían bien, el culpable era el plan defectuoso. Pero la visión del planeador era la contraria. Si el plan fracasaba se debía a las fallas burocráticas de la ejecución.

Al respecto dice Bernardo Kliksberg:

El campo de la política han sido pródigo en desmentir el mito, pero a altos costos. La etapa de instrumentación ha demostrado en los hechos ser muy compleja. Hay en ella muchos más procesos administrativos y una dinámica que excede totalmente la visión mecánica que supone que allí sólo opera el aparato. La ejecución de las políticas sociales es un campo de expresión de múltiples aspectos de las luchas internas que caracterizan al sector público, es espacio favorito para el despliegue de las estrategias competitivas de diferentes sectores de la sociedad civil, es ámbito privilegiado de lucha por el poder. Plantea al mismo tiempo problemas de organización nunca antes dados, ámbitos imprevisibles, dificultades técnicas específicas sin ejemplo en otros campos de gestión.¹¹

De tal manera que la realidad fue que las fallas se dieron en los dos procesos, porque se pensó que la mecanización de las "técnicas de la planeación" bastaba para que el plan quedara perfecto, y la también mecánica de la instrumentación para la ejecución bastaría para garantizar el éxito de las actividades. La tecnología aplicada estricta y detalladamente bastaría para que todo se remediara. Habría que capacitar a todo el personal administrativo en la planeación, en Teoría de Sistemas, Presupuesto por Programas, Técnicas de Costo—Beneficio, Desarrollo de la Organización, etc., para lograr los objetivos de los programas.

La realidad ha sido que las políticas macroeconómicas han empeorado la situación, y que la tecnología no ha resuelto ninguno de los problemas que pretendió atacar.

Para realmente superar este mito paralizante, hay que olvidarse de esa simplificación arbitraria que se aplicó a los procesos sociales —la mayor parte de las veces desde los escritorios impolutos de los directivos del más alto nivel administrativo— y enfrentar la realidad que consiste en que dichos procesos sociales son complejos, ambiguos, multidimensionales, inciertos, y que hay que atacarlos con mucha imaginación y buscando los mecanismos que permitan la aplicación de soluciones no tradicionales, pero que enfoquen los problemas de manera conjunta y no como aspectos aislados.

¹¹ KLIKSBERG, B. "Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza". *Gestión y política pública*. Vol. I, núm. 1, julio-diciembre, 1992. pp. 33-48.

¿Cómo pasar de la administración a la gerencia social?

Tradicionalmente el sector social ha sido considerado con demasiada formalidad. Quiero decir que las soluciones planteadas para resolver los problemas sociales se han enfocado a partir de consideraciones administrativas tradicionales. La reiterativa reforma administrativa fracasa todas y cada una de las veces que se aplica, porque se pretende que el "proceso administrativo clásico" se cumpla en los organismos gubernamentales, sin tomar en cuenta que dicho "proceso" se creó para las empresas privadas que tienen como finalidad el lucro y no el servicio social. La eterna queja, ya mencionada, no encuentra ni encontrará ninguna forma de solución, mientras no se modifique sustancialmente la visión de los administradores y de los funcionarios tecnócratas que pretenden simplificar los procesos sociales para que encajen en sus modelos teóricos.

El cambio en el punto de vista es muy difícil por eso, y requiere de grandes esfuerzos en todos los niveles ejecutivos, para establecer una política de cambio radical en todos los aspectos.

En primer lugar, hay que establecer un equilibrio entre las políticas económicas y las políticas sociales.

Para ello hay que reconocer primero que el sector social tiene una inclinación a ser un sector débil en el equilibrio de fuerzas de los organismos gubernamentales. En general, las instancias gubernamentales dedicadas a la salud, la educación, la nutrición y la vivienda, se encuentran en niveles intermedios y bajos en la estructura del poder real del Estado. Además, adolecen de tecnologías y estructuras organizativas atrasadas, lo que las hace altamente vulnerables ante los cambios estructurales del gobierno, con dificultad para asimilar nuevos programas "no tradicionales", y con escasa capacidad de gestión. Las políticas sociales se aprovechan más para establecer situaciones de poder que para el beneficio real de la población, y se convierten en "arenas de lucha interorganizacional".¹²

La mencionada organización piramidal atrasada de las instancias del sector social, dificultan la participación comunitaria, por no ser aptas para recibir las señales generadas en ella y provocan serios conflictos con la comunidad por la verticalidad e inflexibilidad de los programas. Se suma a

¹² *Idem.*

esta situación la centralización y la resistencia al cambio. Las consecuencias inmediatas de estas condiciones es la dificultad para la concertación social, la carencia de directivos capacitados para la gerencia social y la prácticamente nula utilización de la evaluación como instrumento de decisión.

El sector social, paradójicamente, resulta ser prácticamente un sector desconocido para el gobierno. Los enfoques mejor desarrollados, de hace algunos años, para beneficiar a los grupos sociales, fueron demasiado focalizados, como esfuerzos ciertamente legítimos en muchos casos, pero con una dirección particularizada hacia ciertos problemas y hacia ciertos grupos sociales. Así, los programas maternoinfantiles o de planeación familiar, se dirigieron específicamente a madres y niños, sin tomar en cuenta otros aspectos como los nutricionales, los laborales, los recreativos, o los políticos. Los resultados hasta aquel momento, fueron muy modestos e incompletos, y sufrieron por las inconsistencias de su propio enfoque. En pocas palabras, el sector social se ha concebido como una serie de estancos en los que se acomodan la salud, la educación, la vivienda, la nutrición, etc., pero sin ninguna visión aglutinadora, integradora, sino al contrario, con una codicia patológica por la pertenencia a las instituciones o a las personas dirigentes.

El gerente social y el equipo multidisciplinario

La realidad de los problemas sociales es totalmente diferente a la concepción formal que de ellos se formó el gobierno y los funcionarios públicos. No es posible concebir una sociedad saludable si no cuenta con un programa integrado en el que participen conjuntamente las actividades tendientes a resolver todos y cada uno de los problemas. Se ha criticado mucho al profesional de la Salud Pública por afirmar que todo es salud, señalándolo como un soñador ambicioso que igual pretende resolver los problemas de los padecimientos infecciosos que el desempleo o la producción agrícola de una región, sin tomar en cuenta que las relaciones de todas las actividades humanas tienen una finalidad que es el bienestar individual y colectivo. No se puede ser "sano" sin un trabajo remunerativo o sin una vivienda digna, limpia y cómoda o sin la recreación y la nutrición adecuada. Pero lo mismo se puede argumentar en el campo de la educación. No es posible concebir al educando fuera del ámbito social en el que vive, y el aprendizaje está condicionado por la nutrición, por la salud, por el ingreso económico, por la integración familiar y por el

equilibrio social. Sobra reiterar sobre los demás servicios sociales, puesto que la interrelación que se da entre ellos es indiscutible.

La fundamentación ideológica de que la división del trabajo genera mayor rendimiento a menor costo, sustenta también que las funciones del gobierno deben estar diferenciadas para cumplir con esa división del trabajo. La centralización de los regímenes políticos con ejecutivo fuerte, se favorece con esta división estanca de las funciones gubernamentales. Pero ante la complejidad creciente de la sociedad civil, este modelo se vuelve completamente incompetente, por lo que se debe rescatar aquella visión integral de las Ciencias Camerales nacida en los principados alemanes del siglo XVII, que relacionaba todo un programa de gobierno basándose en la necesidad de mejorar la salud de los súbditos para incrementar la riqueza manufacturera de la nación y consecuentemente la felicidad de la sociedad y el poder del Estado.¹³

¿Cómo reformar a la administración pública para tener una verdadera multiinstitucionalidad en los programas?

Kliksberg propone algunas modificaciones factibles para esta reforma, las que no requieren —básicamente— sino la voluntad política de llevar a cabo el cambio.

La desarticulación del sector social ha sido enfocada repetidas veces, con el intento —generalmente sincero— de rectificar esa desviación de los objetivos originales más o menos establecidos en las normas de organización originales. Sin embargo, los fracasos han sido también repetitivos por que las reformas propuestas no cambian las formas tradicionales de establecer estructuras jerárquicas piramidales cada vez más rígidas en aras de lograr mejores resultados. La consecuencia de esta rigidización ha sido contraproducente, pues sólo ha provocado agudizar las luchas entre las diferentes organizaciones por el poder jurisdiccional y por los recursos.

La propuesta para modernizar las organizaciones se fundamenta en que las diferentes instancias gubernamentales debieran marchar todas en un mismo sentido, es decir, hacia un mismo objetivo general dentro de un

¹³ Cfr. VON JUSTI, J.H.G. *Ciencia del Estado*. Preparación y estudio introductorio de Omar Guerrero. México, IAPEM, 1996. CI +143 pp.

plan rector que considere el equilibrio de todos y cada uno de los campos sociales significativos. A este sistema le llama el autor gestión intergubernamental, y se llevaría a cabo por medio de las redes sinérgicas.

Este orden de gestión hace hincapié en el logro de objetivos por medio de la configuración de redes organizacionales. Se trata de desarrollar crecientemente en dichas redes, las sinergias posibles entre las entidades componentes.

Las redes son horizontales, con puntos de coordinación instrumentales que pueden ser aportados por el ministerio especializado en la problemática social, pero la coherencia de su fundamento no es la jerarquía sino la identificación de sinergias. El sector social de la región reúne potencialidades importantes para este tipo de trabajo. Es posible visualizar claramente la posibilidad de identificar, en el marco de una red social, proyectos comunes en campos críticos como, por citar un ejemplo, la producción de información estratégica, la búsqueda común de fuentes de financiamiento y su negociación colectiva, la preparación de recursos humanos especializados, la fijación de estándares de calidad en materia de evaluación de programas sociales.

Se trata pues, de pensar en términos de un sistema real, sinérgico, cuyos componentes, sin perder su independencia, interactúen para alcanzar una finalidad común.

Siguiendo con el mismo enfoque, es indispensable una articulación entre política económica y política social. Actualmente el sector social no interviene en la elaboración de las políticas económicas del gobierno y por lo tanto se encuentra totalmente desvinculado de las decisiones y de la asignación de los recursos indispensables para el funcionamiento eficiente en el campo que cubre.

La recomendación se refiere a la creación de unidades especializadas en los más altos niveles de la organización para apoyarlos en el análisis de las políticas económicas globales, diseñar sistemas de información acordes con las necesidades para la toma de decisiones de este campo y establecer los mecanismos permanentes para la integración de los enfoques y del trabajo mancomunado entre los decisores del sector económico y del sector social.

El resultado de estas unidades traería a la mesa de discusiones la necesidad de una nueva jerarquización organizativa del sector social, que

lo ubicara en posiciones mucho más ventajosas para la negociación de las políticas.

Paralelamente a los cambios propuestos, el avance de los procesos de descentralización no deben descuidarse. Los programas sociales emanados de las decisiones políticas deberán aplicarse en los niveles municipales, en donde la flexibilidad y la frescura de la gestión garanticen la implementación exitosa.

Así también esta descentralización dará aliento a la participación comunitaria, por que los servicios estarán más cerca de los beneficiarios y las decisiones se tomarán también más influidas por el conocimiento inmediato de las demandas.

Las innegables ventajas de estos contactos cercanos, son que permiten sin duda la concertación activa con la sociedad civil en cuanto a los objetivos y las actividades para conseguirlos.

La reforma de las instancias del sector social, la modernización y flexibilización de la organización ejecutora de las políticas, no se puede mantener si no se moderniza y flexibiliza también a los funcionarios responsables de tomar las decisiones, ejecutarlas y valorarlas. La profesionalización de la gerencia social resulta de esta manera una necesidad imperiosa para lograr los objetivos que la reforma pretende. El administrador tradicional no tiene ningún espacio en este nuevo escenario. El administrador "posdcorb" debe sustituirse por el gerente social. Las funciones sustantivas de este funcionario serán las de *aguzar* sus puntos de vista para seleccionar aquellos aspectos verdaderamente estratégicos a los que deba enfocar la atención; *agilizar* los procesos que incidan sobre los temas estratégicos; *adecuar* las decisiones y los procedimientos con un modelo flexible que permita la participación multidisciplinaria y desde luego la de la comunidad y *amistarse* con todos los actores del proceso, favoreciendo las negociaciones para lograr el consenso necesario en la elaboración, implementación y evaluación de las políticas necesarias.

La lucha por el poder y los cabildeos resultan desconocidos para las organizaciones ortodoxas del sector social, lo cual lo coloca en los grados más altos de indefensión frente a las presiones de las organizaciones del sector económico. Dice Kliksberg al respecto:

En la gestión moderna, las luchas de poder no se eluden, sino que enfrentan de manera realista y se buscan, para ello, estrategias

apropiadas. La reforma del sector social debe adoptar, como uno de sus ejes, la oficialización de la existencia de dichas luchas y la consiguiente preparación de la organización para enfrentarlas. La introducción de instrumentos modernos de gestión, tales como técnicas de planeación estratégica, estrategias de negociación, uso de ámbitos múltiples, etc., pueden aumentar de manera importante la capacidad real de la organización para actuar y preservar sus objetivos.¹⁴

En América Latina se han hecho serios esfuerzos de integración regional para la reforma. Los programas del PNUD y del CLAD son ejemplos de que en los últimos años se ha trabajado en este cambio. Citando nuevamente a Kliksberg, dice:

Pasar del perfil actual del sector social, con organizaciones aisladas, de poca flexibilidad, hipercentralizadas, hostiles a la participación real, elusivas de los problemas de lucha por el poder, renuentes a la concertación, de peso limitado en el aspecto público, sin carreras administrativas orgánicas, de participación limitada en la definición de las políticas económicas de fondo, a otro perfil que supere estas y otras limitaciones, es el verdadero desafío en materia de reforma del sector social.¹⁵

Hacia la formación sistemática de gerentes sociales

Para lograr este cambio, una de las acciones prioritarias será la de formar a los actores del cambio mismo. Estos actores son los gerentes sociales. Tradicionalmente el administrador de los servicios sociales ha sido algún personaje destacado de la actividad científica o técnica, un administrador de empresas privadas o, desgraciadamente, alguien sin preparación o con "práctica" en la administración, sólo por haber ocupado el puesto durante cierto tiempo.

Si analizamos al destacado científico o técnico, se tratará de aquella persona sobresaliente en su disciplina. Al nombrarlo directivo de un servicio social, se presentarán por lo menos dos fenómenos aparentes: por un lado, al personaje se le distancia del campo en el que es competente, lo cual le causa disgusto y angustia; por el otro lado se le encara a una actividad que no sólo desconoce —la gerencia social— sino que además

¹⁴ KLIKSBERG, B. "Cómo reformar al Estado para la lucha contra la pobreza". *Op. cit.*

¹⁵ *Ibid.*

generalmente detesta, lo que le causará nuevamente disgusto y angustia. Así, por todos lados tendremos a una persona disgustada con el trabajo y angustiada frente a los problemas a los que se debe enfrentar con plena ignorancia. El resultado es también dual: o se sigue dedicando a su actividad profesional y descuida la administración, delegándola en subalternos no necesariamente capaces, o dirige al modo que su mejor buena fe le dicte, cayendo frecuentemente en equivocaciones, contradicciones y conflictos, que difícilmente podrá resolver.

En el caso del dirigente nombrado por ser profesional de la administración privada, el ejercicio de la actividad tendrá, en el mejor de los casos, visos de eficientismo que no toma en cuenta el aspecto social —precisamente— del quehacer directivo. Se presentará el fenómeno mencionado anteriormente de la dicotomía entre lo económico y lo social, con predominio en lo primero, pues la finalidad sustantiva del dirigente será financiera —hacer el gasto óptimo (hacer más con lo menos posible)— sin tomar en cuenta los objetivos sociales de la institución.

La peor de las situaciones se da cuando el administrador es el "empírico" tradicional, que no tendrá la capacidad para cambiar, y que a toda costa tratará de mantener las cosas tal como están, es decir mantener el *status quo*, que de acuerdo con su concepto de la administración, será lo que le dé la garantía de permanecer en el puesto.

Se ha planteado en este trabajo, que la sociedad moderna es una sociedad en vías de cambio, y de un cambio acelerado. La complejidad del sector social implica de procesos heurísticos para enfrentar los retos cotidianos que las nuevas y viejas demandas públicas exigen. La gerencia social se desarrolla en un campo difícil caracterizado por la incertidumbre, el cambio, la negociación, las concertaciones y la emergencia de problemas no previstos que hay que resolver en el momento.

Dice Rondinelli:

La habilidad gerencial más valiosa no es necesariamente la de saber ceñirse a la planeación preconcebida del proyecto o su itinerario, sino la capacidad para innovar, experimentar, modificar, improvisar y conducir talentos que suelen ser desanimados o suprimidos por la rigidez del diseño y de los procedimientos centralizados de gerencia. Lo que conduce al éxito es la habilidad de los gerentes para elaborar y administrar simultáneamente y para probar de manera continua nuevas

ideas y métodos, cualesquiera que sean las circunstancias en que se encuentren.¹⁶

De tal manera, que el *gerente social* debe enfrentarse a esta realidad, y para ello se requiere que desarrolle las siguientes capacidades estratégicas:¹⁷

Enfrentarse a la complejidad. Para ello, el gerente social debe abandonar la visión de la realidad desde un punto fijo, dejar de aferrarse a juicios ortodoxos y abandonar el autoritarismo para que todos se amolden a su enfoque. La realidad debe apreciarse desde varios escenarios simultáneos, juzgar comprensivamente la situación y tomar en cuenta las opiniones y enfoques de los demás —del equipo multidisciplinario— para tomar las decisiones de manera colegiada.

Orientación a la labor interorganizacional. Se expuso anteriormente la necesidad de operar con redes interorganizacionales y no con pirámides jerárquicas rígidas. El gerente social debe ser un negociador hábil para conciliar los diferentes enfoques y acumular coincidencias. La capacidad de "regateo" es indispensable en este mundo de tan alta complejidad. La manera incremental de tomar decisiones para "sacar al buey de la barranca" desarrollada por Lindblom es la manera de elección.

Trabajo por la participación. La meta fundamental del gerente social será, en todos los casos, fortalecer el tejido social para que alcance su propia autonomía. La sociedad que recibe los servicios sociales debe poder desarrollar energías y potencialidades propias. El gerente social debe ser el agente de este cambio, apoyando a las comunidades sin actitudes conquistadoras o manipuladoras. Siguiendo a Paulo Freire, el gerente social no debe imponer modelos culturales pensando que serían mejores para la población, por que son los mejores para él. Las conquistas tienen esa característica, "lo que es bueno para mí, es bueno para ti", y con buena voluntad —es la situación más triste— se imponen culturas extrañas completas destruyendo las propias, que no tienen por qué ser inferiores o malas. El gerente social debe conocer las culturas de la población a la que sirve, para fomentarlas y promover los cambios desde adentro, es decir se debe convertir en un catalizador del progreso, no en

¹⁶ Citado por KLIKSBERG, B. en "Cómo reformar al Estado para la lucha contra la pobreza". *Op. cit.*, pp. 33-48.

¹⁷ KLIKSBERG, B. "Cómo reformar al Estado para la lucha contra la pobreza". *Op. cit.*

un tirano que en aras de un "modernismo" a ultranza, atropelle las tradiciones, riqueza invaluable de las civilizaciones.

Gerencia de avanzada. De esta manera, el gerente social se convertirá en un directivo de avanzada, capaz de modelar o reorganizar sus propias estructuras, dirigir con flexibilidad, descentralización y concentración continua con la sociedad civil y la concertación hacia adentro, como base fundamental del funcionamiento de un equipo multidisciplinario.

Compromiso con la comunidad. Los programas que debe conducir el gerente social pueden afectar la vida cotidiana de millares de personas. Por lo tanto su compromiso con la comunidad es muy grande, y la toma de decisiones deberá encuadrarse en la eficiencia social, es decir, que los resultados sean socialmente útiles, para lo que no debe prescindir de mantener el respeto a los valores sociales, lo que logrará si conoce cabalmente los problemas de su comunidad y se identifica con los valores que mantienen la unidad social.

Las políticas públicas y la gerencia social

Definición de políticas públicas

Al revisar las definiciones de política pública, se encuentra tal variedad de ellas, que se hace patente la dificultad de encontrar un concepto que sintetice las diferencias entre todos los enfoques y utilidades que tienen estos instrumentos.

Una de las definiciones más antiguas y más sencillas es la de Dye, que dice que una policy es simplemente:

Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer.

Frohock en 1979 propone una definición que por ser la más amplia y completa, y por adaptarse mejor a la realidad nacional mexicana en cuanto a la elaboración de policies públicas, se ha considerado la mejor. Dice así:

Se define una política pública como un proceso social permanente, orientado hacia la solución de problemas contingenciales o hacia conseguir consensos que permitan el manejo de conflictos entre grupos sociales interesados en algún aspecto determinado.

Las políticas públicas como instrumentos de gobierno

Con base en las definiciones anteriores, se puede afirmar que los gobiernos funcionan por medio de estos tipos de decisión. Lasswell¹⁸ dice que:

Como una definición operativa, decimos que las ciencias de la *policy* están relacionadas con el conocimiento de y en el proceso de decisión en el orden público y civil.

Por su parte Jones¹⁹ uno de los primeros investigadores en el campo de las políticas públicas, describe que:

(...) el estilo norteamericano para hacer una política pública es más o menos así:

1. Se identifica un problema, y se juzga que se requiere la acción del gobierno. El proceso por el cual esto sucede, es variable, tanto durante los resultados como después. Es también sujeto de señales mezcladas.
2. Se desarrolla una propuesta para tratar el problema. Este proceso también puede envolver un elaborado proceso institucional para alcanzar aceptación.
3. Las propuestas son típicamente filtradas a través del proceso de elaboración de decisiones, caracterizado por:
 - a) un estilo incremental (construido sobre la base, confiando en las decisiones marginales).
 - b) una investigación de analogías y antecedentes (¿Es un problema nuevo? ¿Cómo se han manejado casos semejantes? ¿Hay algún antecedente para la propuesta?).

¹⁸ Lasswell, Harold D. Capítulo 1. "La evolución de las ciencias de la *policy*". pp. 1-13. [Traducción de Carlos Ruiz Sánchez]. *A Pre-View of Policy Sciences*. American Elsevier Publishing Co. Inc. N. Y. 1971.

¹⁹ Jones, Ch. O. "Para estudiar el proceso de políticas" [Traducción de Carlos Ruiz Sánchez]. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Brooks/Cole Publishing Co. Monterey, California. 1984.

- c) una organización *muy* segmentada (una estructura burocrática altamente "balcanizada".²⁰
- d) un acceso diferencial de los grupos al Congreso y al Ejecutivo.
- e) redes de políticas centralizadas (la comunicación y los contactos tardíos entre aquellos interesados e involucrados en el tema).
- f) expectativas de regateo para alcanzar los compromisos (lo que estimula el incrementalismo).
- g) una orientación a corto plazo (condicionada en parte por los ciclos bianuales de las elecciones en el Congreso [norteamericano]).

Merle Faisod²¹ afirma que:

Los instrumentos de regulación —en el sentido más amplio— operan en cada uno de los niveles gubernamentales en tanto que el juego de los intereses particulares se unifican y las políticas públicas se definen. En este sentido, la competencia de los partidos políticos, la actividad legislativa, el ejercicio discrecional de la administración y la determinación judicial, han contribuido a elaborar el patrón de los controles operativos.

Sin embargo, si bien los controles inicialmente en el Estado de Derecho estuvieron en manos del poder legislativo, en la actualidad es el ejecutivo —a través de la administración pública— el que se encarga fundamentalmente del control de la sociedad. El mismo autor destaca que:

El crecimiento de la discrecionalidad administrativa ha enfatizado el papel creativo en el que las agencias reguladoras pueden jugar en definir el punto de vista y la dirección de una política pública.

Y agrega:

El poder de manipulación de las agencias reguladoras puede utilizarse para mantener un equilibrio existente de intereses; puede usarse para

²⁰ Balcanizada. Región o territorio dividido en pequeñas entidades, generalmente hostiles entre sí. Analogía con la división de los países Balcánicos por las grandes potencias en los albores del siglo XX.

²¹ Faisod, Merle. "Some reflections on the nature of the regulatory process". *Public Policy. A Yearbook of the Graduate School of Public Administration, Harvard University*. C. J. Friedrich & Edward Mason, Ed. Harvard University Press. Cambridge, Mass. 1940. pp. 297-323.

inclinarse la balanza y crear un nuevo equilibrio. Dentro de los límites, la dirección discrecional absoluta en las agencias reguladoras puede convertirse en una fuerza creativa real para determinar la substancia de la política pública.

Fiorino²² considera a las políticas públicas como un instrumento fundamental en la negociación de las soluciones de los conflictos políticos y sociales. Al respecto afirma que:

La negociación reguladora es un proceso de formulación de políticas públicas que lleva a los representantes de los intereses afectados a investigar juntos un consenso sobre el contenido y algunas veces a la redacción de una norma o ley propuesta.

De esta manera, las políticas públicas han sido y son un instrumento del gobierno para llevar a cabo su función. Igual si se trata de resolver un problema de impuestos que una demanda sanitaria.

Elaboración y análisis de una política pública

La elaboración de una política pública es un proceso técnico pero a la vez político y social que requiere el conocimiento de todos aquellos factores que influyen en la toma de decisiones del gobierno. De acuerdo con Jones,²³ hay cuatro perspectivas básicas para la elaboración o el análisis de las políticas públicas:

- la perspectiva racionalista;
- la perspectiva técnica;
- la perspectiva incremental y
- la perspectiva revolucionaria.

Cada una de ellas tiene sus características propias. Por ejemplo, la racionalista, se apega al método científico. Tiene las ventajas de que las decisiones que se toman están racionalmente fundamentadas, pero sus desventajas son que es muy tardada y laboriosa, no se cuenta

²² Fiorino, Daniel J. "Regulatory negotiation as a Policy Process" ["La negociación reguladora como un proceso de *policy*"]. *Public Administration Review*. Julio-Agosto 1988. Vol. 48 # 4. pp. 764-773.

²³ *Idem*.

generalmente con la información necesaria y resulta muy rígida frente a lo cambiante de los fenómenos sociales. Se utiliza en la elaboración de planes y programas de mediano y largo plazos, pero no en la elaboración de políticas públicas. La perspectiva técnica tiene a su favor que las decisiones surgen de personal experto en los temas que se tratan, pero su campo de acción es limitado y poco flexible. La tercera perspectiva, la incremental, es la más usada por la característica de que se elabora en poco tiempo y resulta por lo tanto más oportuna que con las otras maneras; sin embargo es poco precisa por que prescinde de muchos datos y valores y provoca pocos cambios en la sociedad. La última perspectiva propone los grandes cambios, pero en general es utópica y poco realizable. En el quehacer diario de la elaboración de políticas públicas se utiliza una mezcla variable de las cuatro formas, dependiendo de las condiciones y de lo objetivos que se busquen.

El mismo autor propone una matriz, que por su simplicidad resulta muy conveniente para aplicarse en todos los ámbitos del gobierno. Se inicia con un diagnóstico de la situación, consistente en la definición y la delimitación del problema sujeto de la política pública, la consideración de la trascendencia del mismo y la organización y acceso a los niveles de decisión política que tienen los grupos demandantes. Con estos elementos, se jerarquiza y se establecen prioridades, elaborando la agenda del gobierno, para atacar los problemas. A continuación, se elabora propiamente la política pública, analizando la factibilidad, la coherencia y la posibilidad.

La factibilidad se refiere a los recursos técnicos, humanos y materiales con los que se contará en el futuro para que la política pública funcione. Es muy importante considerar las proyecciones, pues no se debe olvidar que:

Una decisión es algo que se toma *hoy*, para llevarlo a cabo *mañana*, con base en lo que sucedió *ayer*.

La coherencia consiste en comparar las decisiones con otras que se hubieran tomado en la agencia que elabora la política pública o en otras, pero que tuvieran relación con el ámbito que se maneja. Se trata de que no se contradigan o se anulen las políticas públicas, sino que se pueda lograr sinergia, convergencia o potencialización entre ellas.

El análisis de posibilidad es quizás el más importante para garantizar el éxito de las políticas públicas.

El análisis de posibilidad permite prever las reacciones que la política pública origine en el medio social, las que pueden ser favorables o desfavorables, activas o pasivas; también permite prever los márgenes de transacción, negociación o regateo del gobierno para conciliar antagonismos, la disponibilidad de compulsión efectiva —si resultara necesaria— y la búsqueda para obtener el apoyo de grupos neutrales o pasivos a través del cabildeo, así como para corroborar si las proposiciones están o no de acuerdo con el respaldo ideológico-político del gobierno.

Hecho el análisis, se continúa el proceso de elaboración, asignándole los recursos necesarios. Una política pública puede tener la estructura de un programa a corto plazo, un decreto del gobierno, e incluso el de una ley, dependiendo también del tipo de problemática que se enfrente. Las siguientes fases son las de la implementación de la decisión, estableciendo las estrategias, lo que requiere, entre otras cosas, la identificación de los objetivos implícitos y explícitos del gobierno relativos al problema o a la demanda identificada.

La fase de implementación es fundamental para el éxito de la política pública, pues es el referente a la organización y a la ejecución de las decisiones. Muchas veces, si las instrucciones no son claras o se prestan a diversas interpretaciones por los funcionarios que las llevan a cabo, la política puede fracasar o desviarse de su objetivo inicial. La asignación de recursos, pero fundamentalmente la selección de ellos, la capacitación y la participación de las personas encargadas de la ejecución y los aspectos de control y evaluación de las políticas públicas, es de vital importancia sobre todo cuando la proporción de incrementalismo es elevada en la política pública.

Conclusiones y recomendaciones finales

Como corolario de esta exposición, queda la convicción de que se requiere llevar a cabo un cambio radical en los conceptos tradicionales de la administración de los servicios sociales. Modernizar, en el buen sentido, lo que quiere decir aprovechar lo existente para mejorarlo, y no destruir todo para construir algo nuevo, que no sólo por nuevo debe ser bueno.

La modernización propuesta implica, sustancialmente, tomar en cuenta a la sociedad como tal, con sus valores tradicionales, con su cultura, con su complejidad. No es posible atropellar a los pueblos en aras de modelos

extraños sólo por que en el ámbito de su nacimiento han sido eficaces. No se puede ignorar la historia, ni transgredir sus líneas, el cambio por el cambio mismo no tiene sentido, y si es muy dañino.

El gerente social y el grupo multidisciplinario parecen ser soluciones eficientes para resolver nuestros problemas como sociedades pobres — depauperadas por una permanente expoliación de nuestros conquistadores— con nuestros propios medios.

No son, en ningún caso, soluciones onerosas ni imposibles. Sólo requieren el insumo crítico de la voluntad, de una voluntad social para resolver a nuestro modo, nuestros problemas.

Para ello, la piedra de toque es la participación. Hay que participar en los programas, en las decisiones, en las soluciones, en las valoraciones, en la gerencia de la complejidad social, que ahora se reconoce, derrumbando los ídolos de la administración tradicional que vieron a la sociedad como una categoría filosófica, despreciando todas las diferencias específicas que le dan precisamente su individualidad, sus características peculiares que hacen a una sociedad diferente de otra. Prescribir la misma medicina para todas las enfermedades es tan absurdo como administrar a todas las sociedades con el mismo modelo.

Las medidas que Kliksberg²⁴ propone para resolver estos problemas, son:

- Productivizar el gasto público.
- Articulación sustantiva del aparato estatal.
- Variar profundamente la autoimagen y la imagen pública del funcionario.
- Estímulo decidido a la creatividad en la organización.
- Desarrollo pleno de los recursos humanos del sector público.
- Desenvolvimiento de las capacidades para gerenciar "complejidad".
- Reconstrucción de los sistemas de información.
- Transformaciones estructurales en la gestión de las empresas públicas.

²⁴ KLIKSBERG, B. "Capítulos I al V". *¿Cómo transformar al Estado? Op. cit.*

- Desarrollo de la capacidad de manejo de programas sociales masivos.
- Desenvolvimiento de las capacidades de implementación de programas multiinstitucionales.
- Establecimiento de mecanismos efectivos de evaluación.
- Promoción orgánica de las posibilidades productivas de la sociedad civil.
- Fortalecimiento de las capacidades de gestión para la integración regional.
- Aprovechamiento pleno de las potencialidades del poder de negociación regional.
- Búsqueda permanente de formas de cooperación regional no tradicionales.
- Contribución al desarrollo y articulación de los organismos de integración regional.

De todos estos aspectos, sólo unos cuantos podrían ponerse en práctica inmediatamente, como son los referentes al:

- Desarrollo pleno de los recursos humanos del sector público.
- Desenvolvimiento de las capacidades para gerenciar "complejidad".
- Desarrollo de la capacidad de manejo de programas sociales masivos.
- Promoción orgánica de las posibilidades productivas de la sociedad civil.

Los tres primeros, que están relacionados con la capacitación de gerentes públicos, ya se está poniendo en práctica en toda América Latina, por medio de las escuelas y las universidades estatales y privadas. En cuanto al cuarto, también existen programas de participación comunitaria en varios de los países de la región. El resto son demasiado ideales o demasiado difíciles de aplicar, porque requieren cambios fundamentales en las estructuras pero principalmente en la ideología política de los Estados, lo que no se puede conseguir a corto plazo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en cuanto al Desarrollo Humano propone lo siguiente:

La obra plantea que, siendo imprescindibles los progresos macroeconómicos, no garantizan la existencia de "Desarrollo Humano". Propone un conjunto de indicadores para medir el desarrollo humano que

en definitiva sería la última meta del desarrollo y consistiría en lograr que los seres humanos vivan más años y con mejor calidad de vida. Aplicados a la realidad, estos indicadores evidencian múltiples casos de países que han alcanzado metas significativas de desarrollo económico sin que ello se trasladara necesariamente al desarrollo humano. En cambio, sociedades con desarrollo económico más limitado pero con una buena coordinación de políticas económicas y sociales, políticas sociales agresivas y adecuados criterios de equidad, han logrado metas mucho más satisfactorias de desarrollo humano.²⁵

Ello exige reordenaciones muy significativas de la actual estructura del sector social estatal en América Latina. Dicha estructura se caracteriza por la actuación de numerosos organismos en condiciones de baja coordinación de esfuerzos y con modelos tecnológicos muy tradicionales. La eficiencia en el campo social requiere un fino trabajo de "*management* intergubernamental" que optimice la acción conjunta de los diversos organismos sobre la población asistida que es la misma.

Se necesita entonces pasar activamente al establecimiento de redes sinérgicas en lugar de los modelos piramidales presentes que estimulan los enfrentamientos interburocráticos por [el] poder. La concentración de esfuerzos en el marco de redes en temas críticos para el sector social, como la formación de *managers* especializados, incluso la presión conjunta por recursos financieros mayores puede beneficiar al conjunto de la acción y crear vínculos de coordinación sustantivos y sólidos. El rediseño del perfil implica actualmente todavía más; el armado de nuevos esquemas de meta-redes que van más allá del sector público, incluyendo en las mismas junto a organismos del sector público a las Organizaciones No Gubernamentales y a las mismas comunidades asistidas.

Surge en este momento la pregunta: ¿cómo pasar de la administración a la gerencia social?

El *management* [gerencia social] aparece en los intentos de transformación estatal de América Latina como un "cuello de botella" esencial que ha bloqueado con frecuencia las políticas mejor diseñadas. La "brecha del *management*" existente entre las demandas por transformaciones en el perfil del Estado y las capacidades gerenciales disponibles puede ampliarse aún mucho más en los próximos años, dado

²⁵ KLIKSBERG, B. *Rediseñando el Estado en América Latina. Algunos Temas Estratégicos*. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991. [Serie Avances de Investigación Núm. 2].

el carácter mucho más exigente de las nuevas tareas a cargo del Estado y la complejidad conceptual que se ha destacado. Ha predominado en la región un determinado paradigma respecto al *management*, denominado con frecuencia paradigma "formalista" que percibe las organizaciones desde cierta perspectiva predominante en los países desarrollados en décadas anteriores. ES visible que numerosos esfuerzos para mejorar la capacidad administrativa en el sector público están orientados por este paradigma. En diversos casos se dirigen a amoldar el *management* público practicado en las empresas privadas, muchas veces también orientado por dicho paradigma. Esta perspectiva margina la actual realidad de las ciencias gerenciales.²⁶

Las rupturas con las estructuras conceptuales, metodologías de análisis, hipótesis propias de la "administración" se están dando en un proceso no lineal ni ascendente, sino como en todas las transiciones paradigmáticas, a través de un trabajoso aprendizaje orientado por enfoques de ensayo y error en donde se intenta explorar el campo hasta ahora casi desconocido de la gerencia social para condiciones de alta incertidumbre.

Como se ha destacado en planeación estratégica moderna, el mundo se ha convertido para las organizaciones en un "mundo de entrometidos", donde todo orden de variables externas conmueven el contexto inmediato a la acción de la organización. Los "entrometidos" son un dato fundamental inédito de la realidad. Se requiere desarrollar las capacidades para lidiar con un volumen de variables incidentes y de interrelaciones entre las mismas. Por otra parte, la concepción del tiempo manejada usualmente, requiere un ajuste profundo. El comportamiento de la organización tradicional de la "administración" está basado en el pasado como guía. Tanto las organizaciones públicas como privadas inferían escenarios futuros a partir de la proyección de los pasados. Así por ejemplo es típica la programación presupuestaria en el sector público a partir del adiciónamiento de porcentuales a los años anteriores, o en el sector privado la proyección de cifras de ventas en función de tendencias históricas. La situación dominante actualmente es que el futuro no se parece mayormente al pasado. La magnitud de los cambios en desarrollo va construyendo futuros que rompen no sólo con las tendencias del pasado sino con las reglas del juego mismas con las que se construyeron los pasados. Una concepción general va avanzando en esta materia, y entre otras formas de denominarla se le ha llamado "*feed forward*", ajustar

²⁶ *Ibid.*

el presente a partir del futuro. No se hayan basadas en las líneas tradicionales de exploración del futuro. Los climas de alta incertidumbre actuales, por ejemplo, no son abordables con los modelos probabilísticos de la teoría de las decisiones. Las nuevas orientaciones se dirigen hacia un trabajo de naturaleza heurística. Algunas expresiones de estas búsquedas se están dando con fuerza en el campo público. Pertenecen a esta línea de exploraciones el desarrollo de los *think tanks* ("tanques pensantes") y las unidades de análisis de políticas fundamentalmente centradas en escrutar el futuro a partir de tecnologías de acceso al mismo no tradicionales".²⁷

El gerente "POSDCORB", centrado en planear, coordinar, organizar, dirigir y controlar, no es el que aparece a la cabeza. Ha surgido en el escenario de los '90 otro tipo de gerente que ha tomado claramente la vanguardia. La profesora Rosabeth Kanter, editora del *Harvard Business Review*, señala que son cuatro las tareas principales del gerente de los '90; las denomina las cuatro *F*. Son las de: *Focus*, *Fast*, *Flexibility* y *Friendly*. [En español les llamaremos las cuatro *A*: *Aguzar*, *Acelerar*, *Adaptar* y *Amistar*].

Focus [Aguzar] implica la capacidad de discriminar las cuestiones realmente estratégicas y concentrarse en las mismas.

Fast [Acelerar] dar respuestas inmediatas a los problemas sin esperar el camino tradicional de las líneas jerárquicas.

Flexibility [Adaptar] significa que el gerente deberá adaptarse sobre la marcha a las transformaciones que va produciendo la ley de los cambios continuos.

Friendly [Amistar], por cuanto a la idea de que el mundo de la aldea global interrelacionada es, al mismo tiempo, un mundo de negociación.²⁸

Así, el nuevo currículo pone énfasis en el desarrollo de perspectivas interdisciplinarias, en general en las habilidades personales.

En el campo de la gerencia pública se observan similares evoluciones.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

El nuevo gerente, tanto en uno como en otro sector, deberá (...) "salir de la oficina", conversar con múltiples interlocutores, procurar informaciones heterodoxas, frescas, estar en el campo, practicar un comportamiento gerencial adaptativo, donde el momento de la planeación y el de la acción se van entrelazando cada vez más en lugar de hallarse separados.²⁹

Los modelos de la eficiencia de la organización tienen los siguientes objetivos:

- Maximización de la flexibilidad;
- Descentralización;
- Facilitación de la innovación y
- Desarrollo de la participación.

Estos objetivos sólo se podrán lograr si se modifica el "modelo logístico" orientado sustancialmente al control de rutinas administrativas, padeciendo de un formalismo inoperante, hacia la implementación de políticas de personal, realmente gerenciales que procuren la recreación del sector público social, bajo la consideración de ciertas directrices:

1. Pasar de la visión reduccionista de las "reformas administrativas" a las transformaciones políticas —rescate de las políticas sociales— culturales —rescate de los valores autóctonos— sociológicos —rescate de las estructuras tradicionales compatibles de organización social— tecnológicos —rescate de los procedimientos apropiados para el desarrollo del bienestar— y de otros aspectos que se incluyan en un "modelo necesario".
2. Considerar como un instrumento fundamental del cambio a la técnica de las políticas públicas, que permiten racionalizar las decisiones en escenarios resultantes de alguna contingencia social, política o técnica, que definen situaciones de alta incertidumbre, plazos perentorios e información precaria.
3. Emplear estrategias que rompan "cuellos de botella" y que resulten en modelos "piloto de modernidad". Las políticas públicas incrementales juegan un papel muy importante en este rubro.

²⁹ *Ibid.*

4. Preferir estrategias de negociación y de concertación sobre las estrategias autoritarias implantadas desde los niveles centrales —las llamadas "torres de cristal"— que generalmente no cumplen con las expectativas reales de la sociedad. Resalta aquí nuevamente la necesidad de los equipos multidisciplinarios y la participación multiinstitucional.
5. Establecer políticas orgánicas de desarrollo para la transformación del Estado, con objetivos factibles y viables a corto, mediano y largo plazos, integradoras en la solución de la problemática social, considerando que no se puede separar el ámbito económico del ámbito social. Una identificación cabal de las necesidades de la población con la posibilidad del Estado para satisfacerlas sin paternalismos mal entendidos ni abandono total de la función esencial del Estado, que es la de regular las relaciones sociales en lo interno y en lo externo, para mantener un grado razonable de gobernabilidad.³⁰

³⁰ KLIKSBERG, B. *Rediseñando el Estado en América Latina*. *Op. cit.*

Revista IAPEM Núm. 35, se terminó de imprimir en el mes de septiembre de 1997, en los talleres de Pliego Impresores, S.A. de C.V., ubicados en Pedro Cortés Núm. 402, Col. Santa Bárbara, C.P. 50050, Toluca, México. Tels. 14-01-86, 14-29-20 y 14-44-08. El tiraje consta de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición. La edición estuvo al cuidado del IAPEM.