

3. ¿Cómo se gobierna por políticas públicas?

Gobernar por políticas públicas es sólo una forma de buscar resolver los problemas sociales. Es antes que nada y como se dijo con anterioridad, un estilo de gobierno. Sin embargo, es el estilo de gobierno propio de las sociedades democráticas participativas. Las razones son diversas, pero quizás la principal es que entre políticas públicas y democracia existe un vínculo de mutuo reforzamiento, pues no sólo las políticas públicas requieren de entornos democráticos vigorosos, sino que estos últimos se ven potenciados por el ejercicio gubernamental basado en políticas públicas, con lo que podemos decir que se establece un círculo virtuoso entre éstas y la democracia. Comencemos por desarrollar este punto de manera general, para luego exponer los requisitos particulares más importantes que se deben satisfacer para lograr un gobierno por políticas públicas efectivo.

3.1. LA DEMOCRACIA: UNA CONDICIÓN NECESARIA PARA GOBERNAR POR POLÍTICAS

Lo que hay detrás de cada una de las definiciones de políticas públicas que presentamos en la sección anterior, incluyendo la que construimos a partir de las aportaciones de otros autores, es una discusión valorativa. Es decir, obliga a expresar, discutir y lograr acuerdos respecto de lo que debe o no atender el gobierno, mediante qué instrumentos y con qué fines. Se trata de una cuestión de apreciación respecto de lo que se considera lo más adecuado.

Las políticas públicas, entonces, se basan en una premisa fundamental: nadie tiene el monopolio de la verdad. Este axioma inevitablemente conduce a aceptar y fomentar la pluralidad de opiniones, mismas que deben ser contrastadas en la arena pública mediante

un ejercicio discursivo basado en argumentos y evidencias. Es por ello, en primera instancia, que las políticas públicas no pueden existir allí donde las voces contrapuestas no son toleradas, donde el disenso es acallado y donde se privilegia la acción gubernamental autoritaria. Por el contrario, prosperan allí donde existe la multiplicidad de ideas y puntos de vista, es decir, en una democracia no sólo representativa (centrada en el voto), sino deliberativa y ampliamente participativa.

Para clarificar el punto, basta con retomar brevemente la historia de nuestro país en la mayor parte del siglo pasado, en la que el sistema de partido único *de facto* llevó al límite el tamaño y rol del Estado en lo económico, y privilegió el autoritarismo centralista como método de decisión en lo político.¹³ Se trataba de un Estado en constante expansión debido a la ilusión

de recursos ilimitados, así como a la ausencia de contrapesos políticos. En tales condiciones las fronteras entre lo público, lo gubernamental, lo nacional y lo privado eran muy difusas, por decir lo menos: lo público como equivalente a la acción del Estado, éste a su vez guiado por el “interés nacional”, que en los hechos se identificaba más bien con los intereses privados de los grupos e individuos al interior del partido oficial y sus corporaciones.

En ese contexto, eran relativamente pocas y genéricas las soluciones para buena parte de los problemas públicos: más presupuesto, más programas y más estructura administrativa, todo ello en el marco de un gran plan nacional. El gobierno por planes y programas, como se le ha llamado, suponía además, en el mejor de los casos, la existencia de un consenso general respecto de tales soluciones genéricas, pero en el peor de ellos, implicaba un control autoritario del aparato político-administrativo.

A juzgar únicamente por los resultados globales de esa forma de gobierno,

¹³ Estas reflexiones en torno a la historia reciente del Estado mexicano y la contribución de las políticas públicas a la democracia siguen muy de cerca las planteadas por Luis Aguilar en su “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, pp. 15-36.

se tomaron decisiones buenas y malas, sin duda. Sin embargo, debido al proceso decisorio arriba esbozado, las malas elecciones fueron inevitables y muy costosas, principalmente en virtud de la falta de contrapesos políticos para proponer alternativas o alertar respecto de los posibles efectos no deseados de las políticas genéricas. El desenlace es bien conocido: crisis económicas y políticas recurrentes que comenzaron a desgastar un sistema caduco, hasta que éste se volvió insostenible.

Lo anterior obligó finalmente, desde mediados de los ochenta, a un replanteamiento del papel del Estado en la sociedad, tanto en su dimensión económica como política, que a su vez derivó respectivamente en el redimensionamiento y la democratización del mismo como pautas generales de la acción pública. Dicha apertura tuvo, entre otras repercusiones, la reconsideración de los ámbitos público y privado en el marco de una noción de interés público mucho más amplia, que intentó equilibrar las aspiraciones públicas y privadas en un marco de plura-

lidad democrática guiada por la búsqueda del bien común.¹⁴

Como podemos ver, la apertura democrática y el nuevo papel del Estado en la economía sentaron (al menos en principio) las bases para un gobierno por políticas públicas, en cuando menos dos sentidos fundamentales: posibilitaron la participación de distintos actores sociales en las decisiones y acciones del gobierno, a la par que redujeron el ámbito de acción del Estado a problemas mucho más concretos. Sin embargo, la democracia representativa no basta para que los gobiernos obtengan mejores resultados en términos de la resolución de problemas públicos. Es solamente una condición necesaria y fundamental para gobernar por políticas públicas. Entonces, si el éxito de la mancuerna democracia-políticas públicas no está garantizado, ¿cuál es su ventaja sobre otros estilos de gobier-

¹⁴ El concepto “interés público” es en realidad mucho más complejo y acepta diversas definiciones. Para una discusión amplia del mismo véase C. Chorán, “Political Science and the Public Interest”, en *Journal of Politics*, vol. 36, 1974, pp. 327-355.

no, como el que expusimos brevemente para el caso de México párrafos arriba? Veamos.

La participación de diversos actores en las decisiones gubernamentales es en sí misma deseable como principio democrático, pero tiene además implicaciones positivas sobre los resultados de la acción pública. Cuando los problemas, sus posibles soluciones y consecuencias se determinan de manera conjunta entre sociedad y gobierno, mediante un diálogo en el que muchas y muy diversas opiniones e ideas se plantean abiertamente, se beneficia el interés público, se minimizan los riesgos de tomar grandes decisiones incorrectas y se incrementan las posibilidades de lograr un ejercicio más eficiente del gasto público.

Al gobernar por políticas públicas, los temas que el gobierno efectivamente atiende se eligen a partir de la agenda pública, que es el conjunto de asuntos que preocupan y afectan a la sociedad en general por diversos motivos. Este punto se desarrolla en la siguiente sección de este texto, pero

vale la pena hacer notar aquí que esto representa una diferencia importante respecto de los gobiernos autoritarios. En ellos, como vimos previamente, y como también vivimos en el caso de México hace no muchas décadas, las acciones del gobierno suelen guiarse por intereses grupales o individuales bien localizados, que podrían o no ir en línea con el interés general. El gobierno por políticas públicas, en cambio, gira en torno de aquellos asuntos de interés público, entendido como el equilibrio de intereses en función última del bien común. Es decir, se trata de gobiernos que se ocupan de los problemas realmente públicos y no de atender las necesidades de ciertos grupos dentro del gobierno.

En segundo lugar, además, el gobernar por políticas públicas disminuye ampliamente el riesgo de tomar grandes decisiones equivocadas con altos costos para la sociedad, como las que señalamos antes para el caso mexicano o las que apuntamos en su momento al referirnos a los regímenes autoritarios. La pluralidad de ideas alerta respecto de posibles consecuencias negativas

de la acción pública, y propone rutas alternas; cierra el paso a la soberbia, la improvisación o las ocurrencias gubernamentales. Desde luego, la posibilidad del error permanece, pero el gobierno por políticas públicas la hace comparativamente menor.

Una tercera ventaja del gobierno por políticas públicas es que éstas, a diferencia de los gobiernos por planes y programas generales, son específicas en sus soluciones. No se trata más de gobiernos que se asumen omnipotentes y que recetan las misma medicina de incremento burocrático y presupuestal sea cual fuere el problema en cuestión. Por el contrario, como veremos al exponer el denominado “proceso de políticas”, las políticas públicas buscan desentrañar la causa originaria de los problemas, a los cuales definen a partir de muchos posibles marcos teóricos, y ofrecen soluciones particulares a los mismos. Ahora, lo anterior no quiere decir que las políticas públicas no necesiten del dinero de los contribuyentes, desde luego que lo requieren, la diferencia es que, en principio, esta forma de atender los problemas es

comparativamente menos onerosa y potencialmente mucho más efectiva.

En suma, la democracia es la condición necesaria para el gobierno por políticas públicas. Un gobierno plural, que atiende problemas efectivamente públicos mediante instrumentos específicos, al mismo tiempo que disminuye el riesgo de cometer grandes y costosos errores para la sociedad en su conjunto. Y aunque –como señalamos– de ninguna manera es garantía de eficiencia gubernamental, se trata de un proceso decisorio positivo en sí mismo: incluyente y plural. Para que este proceso funcione de mejor manera existen ciertos requisitos que tanto gobierno como ciudadanía deben satisfacer. A continuación desarrollamos los más importantes, para cerrar esta parte del texto destacando los aspectos de las políticas públicas que a su vez inciden positivamente sobre la calidad de la democracia.

3.2. EL GOBIERNO POR POLÍTICAS PÚBLICAS: ROBUSTECIENDO LA DEMOCRACIA

Como recién mostramos, para gobernar por políticas públicas debe existir un entorno democrático que permita la participación de la sociedad en general en las decisiones y acciones de gobierno. Ello puede darse en primera instancia mediante un proceso electoral en el que se determinen los temas que el gobierno debe atender. Es decir, idealmente quienes desean ser gobernantes o representantes populares de todos niveles (presidente, senadores, diputados, gobernadores, alcaldes, etc.) presentan una agenda de problemas y soluciones que el ciudadano evalúa y elige mediante el voto. Puede ser incluso que en atención a las peticiones de la sociedad, sus grupos o incluso algunos individuos protagónicos, los candidatos y partidos modifiquen su eventual agenda de gobierno para adaptarla a tales demandas. Pero si esta inclusión únicamente se queda en el proceso electoral, y una vez en el gobierno el representante deja de escuchar con la misma atención, al mismo tiempo

que los ciudadanos renuncian a influir sobre los problemas públicos, desde su elección hasta las implicaciones de las soluciones propuestas, el gobierno por políticas públicas no prosperará. Veamos por qué.

Si bien el tipo de democracia centrada en el voto antes descrita resulta positiva a la luz de la historia previa de nuestro país, no es de ninguna manera suficiente para hablar de un gobierno por políticas públicas, pues éste requiere de la participación constante de la ciudadanía no sólo durante las jornadas electorales, sino durante toda la gestión gubernamental en la que se determinan de manera regular los problemas a atender, de qué manera y con qué posibles consecuencias. Así, gobernar por políticas públicas implica procesos de deliberación, discusión, participación y acuerdos permanentes entre muchos actores con puntos de vista diversos.

Sin embargo, si en ocasiones resulta complicado coordinar una discusión y generar consenso entre pocos participantes respecto de temas sencillos, es difícil imaginar de qué manera podría

llevarse a cabo la participación en este estilo de gobierno, y más aún a escala nacional. En efecto, no se trata de un debate generalizado y desordenado, sino de una discusión institucionalizada, esto es, que idealmente se realiza mediante reglas y procedimientos generales con el fin de “asegurar la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo de una conclusión”.¹⁵

La institucionalización del debate público es una cuestión gradual y complicada, y sin embargo es posible en la realidad debido a que, como señalamos anteriormente, las políticas públicas plantean discusiones específicas, por temas, instrumentos y consecuencias, dentro de un contexto particular. Estas discusiones, además, pasan en buena medida por aceptar el hecho de que aunque la mayoría de los problemas públicos tiene una o varias posibles soluciones técnicas, la elección de la misma es a fin de cuentas una cuestión política, no en el sentido peyorativo-partidista que se le suele atribuir al

término en nuestro país (con justa razón), sino a manera de posiciones encontradas, que se exponen, contrastan y defienden públicamente para realizar una elección.

Así, en el gobierno por políticas públicas, los participantes del debate deben estar dispuestos a argumentar y persuadir. Lo primero quiere decir basar la discusión en evidencias confiables y verificables, no rumores, información distorsionada ni descalificaciones; mientras que lo segundo implica aprender mutuamente mediante el discurso.¹⁶ Con este ejercicio de elección, la mejor política no es necesariamente la que sea técnicamente superior, sino la que genera finalmente mayor acuerdo respecto del problema y su propuesta de solución. Esto tiene además una consecuencia positiva adicional: las políticas públicas así pactadas son efectivamente viables o, como se dice en la jerga de la disciplina, factibles, lo que a su vez incrementa sus probabilidades de éxito.¹⁷

¹⁶ *Ibid.*, p. 42.

¹⁷ La importancia de la factibilidad se desarrolla en el siguiente capítulo, en el marco del diseño de políticas públicas.

¹⁵ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, FCE, México, 1997, p. 37.

Lo anterior nos lleva de manera natural a describir el tipo de ciudadano y gobierno que se rigen mutuamente mediante políticas públicas. Los primeros se asumen informados y participativos; los segundos, abiertos y transparentes. Un ciudadano que desea un gobierno por políticas públicas requiere interesarse por las decisiones que se tomen sobre los problemas y asuntos que competen a la sociedad; necesita información confiable que le permita participar e influir en la discusión institucionalizada, esto es, argumentar y persuadir con éxito. Asimismo, requiere corresponsabilizarse de las decisiones que se toman. Por su parte, el gobierno debe permanentemente estar dispuesto a ser criticado, evaluado y en general vigilado responsablemente por el ciudadano, por lo que debe acostumbrarse a consultar e incluir a la ciudadanía en sus decisiones y acciones antes, durante y después de que éstas se lleven a cabo. Asimismo, requiere de la justificación de sus inter-

venciones públicas en todo momento.¹⁸ En suma, un gobierno que tenga como pilares de su acción la transparencia y la rendición de cuentas.

De cumplirse estas condiciones, ciertamente ideales pero no por ello menos deseables, las políticas públicas estarían coadyuvando a construir una democracia mucho más robusta, en la que los ciudadanos vean a la participación electoral sólo como la primera parte de su responsabilidad compartida en la elección y solución de los problemas públicos. Como contraparte, tendríamos un gobierno abierto y transparente en el que el ejercicio de gobierno se construye y reconstruye permanentemente con y para la ciudadanía.

¹⁸ Nos referimos a aquellos actos con interés público. Como veremos más adelante al estudiar el proceso de políticas, no toda acción de gobierno es pública en el sentido de que tenga impacto trascendente sobre el conjunto social.

Hasta aquí en esta sección hemos hablado de manera general de las políticas públicas como sustento de un estilo de gobierno: sus requerimientos iniciales, sus ventajas y sus aportaciones tanto reales como potenciales a la calidad de la democracia. Sin embargo, para ver de manera más puntual estos elementos, vayamos en la siguiente

parte de este texto a las “entrañas” de las políticas públicas. Para ello revisaremos el denominado proceso o ciclo de políticas, con el doble objetivo de profundizar el argumento que vincula a éstas con la democracia, al mismo tiempo que ofrecemos al lector un primer acercamiento general al estudio convencional de la disciplina.