

4. ¿Qué es el proceso de políticas?

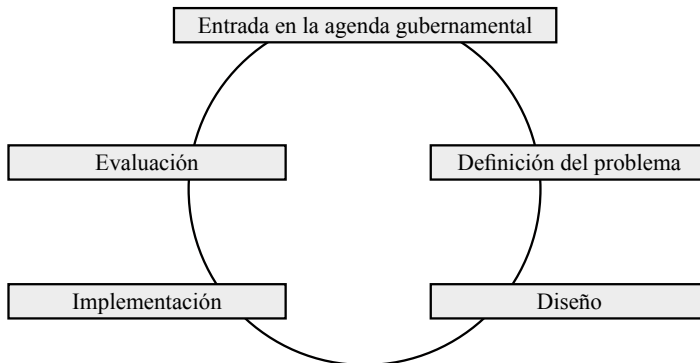
El estudio del proceso o ciclo de políticas constituye un ideal teórico construido para analizar las políticas públicas detalladamente, al descomponerlas en una serie de pasos que permiten observar su construcción y desarrollo, al mismo tiempo que destacan aspectos particulares de cada etapa que probablemente quedarían oscurecidos en un análisis más general. Se trata de un modelo que, como tal, puede o no verificarse del todo en la realidad; y que es en cierto modo subjetivo, dado que no existe acuerdo generalizado respecto del número de etapas que este proceso debe incluir. No obstante, se acepta generalmente que cualquier ciclo debe contener al menos tres fases: una de diseño, una de implementación y otra de evaluación.¹⁹

En este texto seguimos una propuesta de cinco etapas debido entre otras cosas a que consideramos que ilustra de mejor manera el componente democrático de las políticas públicas. En este caso, dichas fases son: entrada en la agenda gubernamental, definición del problema, diseño de la política propiamente dicha, implementación y evaluación.²⁰ La figura siguiente ilustra este esquema ideal.

¹⁹ Mauricio Merino y Guillermo M. Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*, CIDE-FCE, México, 2010, p. 13.

²⁰ *Ibid.*, pp. 9-25.

El proceso o ciclo de políticas



Fuente: elaboración propia.

A continuación se desarrollan cada una de las cinco etapas del proceso, no sin antes advertir una cuestión fundamental a partir de la figura anterior. Vale la pena observar que deliberadamente se omitió el uso de flechas, debido a que no necesariamente se trata de una dinámica secuencial. Evidentemente no podrá existir evaluación alguna sin implementación, y ésta a su vez no podrá darse en ausencia total de un diseño cualquiera, sin embargo, ello no quiere decir que se trate de fases claramente separadas en el tiempo y el espacio. De hecho, “[en] la práctica, las políticas públicas suelen adoptar la

forma del gerundio: van diseñándose, implementándose y evaluándose, casi siempre al mismo tiempo”.²¹ Una vez dicho lo anterior, comencemos por exponer el proceso de entrada en la agenda de gobierno.

4.1. ENTRADA EN LA AGENDA GUBERNAMENTAL

El posicionar una situación en la agenda pública, y luego en la gubernamental, es una condición necesaria para la existencia de cualquier política pública, en la medida en que implica que

²¹ *Ibid.*, p. 13.

ésta se reconoce como un problema; y no cualquiera, sino uno que amerita la atención del gobierno.²² Esto podría parecer extraño si pensamos que los problemas han estado siempre allí, de manera natural, esperando a ser descubiertos y atendidos. Sin embargo, éstos en realidad se construyen discursivamente. Lo anterior quiere decir que requieren de la formulación, consciente o no, de una argumentación que los presente exitosamente ante la opinión pública como cuestiones con implicaciones negativas que deben ser resueltas por o con ayuda del gobierno. Para ilustrar brevemente este proceso de construcción e inserción de los problemas en la agenda, tomemos como ejemplo a la pobreza, sólo por usar un caso paradigmático.

Es un hecho que hoy en día cualquier gobierno del mundo quisiera re-

²² La agenda pública es “el conjunto de asuntos elevados al estatus de problema público, [mientras que] la agenda gubernamental [es el] subconjunto del primero efectivamente susceptible de atención por parte del Estado a través de políticas públicas”. María A. Casar y Claudia Maldonado, “Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política”, en Merino y Cejudo, *op. cit.*, pp. 211 y 212.

mediar este mal (o al menos así lo manifiestan públicamente). Sin embargo, este deseo no ha estado siempre allí, pues por sorprendente que parezca, la pobreza no ha sido invariablemente y de manera universal concebida como un problema, y menos aún como un problema público grave.

Para comprender de mejor manera lo anterior, comencemos por hacer una primera distinción entre problema y condición. Para que una situación sea definida como problema o condición hay que decidir si se le puede o debe mejorar. Las situaciones insatisfactorias se perciben como condiciones cuando se acepta que los esfuerzos por resolverlas son inútiles o incluso contraproducentes.²³ En el caso de la pobreza, por ejemplo, habrá quien con una cortedad de miras afirme que “pobres siempre ha habido y siempre habrá”, y que además quienes son pobres “lo son porque quieren”. Si la mayoría de la sociedad compartiera esta perspectiva, estaríamos dando por

²³ M. Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Berkeley, 1992.

hecho que la pobreza es una condición, y una condición privada, además. Es decir, si no se puede cambiar, no tendría sentido diseñar acciones para ello, y aún menos caso tendría emplear recursos públicos para tal fin. En suma, no sería un problema, y de ninguna manera se trataría de un problema público.

Obviamente el anterior es un ejemplo extremo, indeseable y por fortuna hipotético a escala social. Sin embargo, han existido en la historia episodios en los que la pobreza ha sido efectivamente considerada como una condición generalizada, primero, y como un problema secundario y menor, después. Tales son respectivamente los casos de la Inglaterra de fines del siglo XVIII, que atestiguó el origen del capitalismo, y donde ser pobre era equivalente a tener que trabajar para ganar el sustento, por lo que esta “condición” aplicaba a la mayor parte de la creciente población industrial de la época.²⁴ Por otra parte, hace poco más de cinco décadas en Estados Uni-

dos la pobreza era aceptada como un problema, pero de carácter secundario y menor en la conciencia pública de ese país.²⁵ En contraste hoy en día en ambos países, como en casi todo el mundo incluyendo México, no queda duda alguna de que la pobreza es una situación que se puede remediar, así sea parcialmente, mediante políticas sociales, económicas, de salud, entre otros instrumentos.

El mismo tránsito antes descrito, de condición a problema, ha ocurrido con cuestiones como la contaminación ambiental o más recientemente la violencia escolar entre pares, mejor conocida como *bullying*, entre muchas otras que hoy también son parte de la agenda pública en distintos países.²⁶ Sin embargo el estatus de “problema” no garantiza la atención por parte del gobierno mediante políticas públicas concretas. Para que ello ocurra e in-

²⁴ Karl Polanyi, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, FCE, México, 2003.

²⁵ Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 59.

²⁶ Para el caso de los problemas medioambientales, el lector interesado puede consultar: Anthony Downs, “El ciclo de atención a los problemas sociales”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 141-159.

gresen en la agenda gubernamental, tiene que generarse cierto consenso respecto de que dicho problema afecta negativamente a la sociedad en su conjunto directa o indirectamente, es decir, que se trata de un problema público y por ello merece la atención inmediata del gobierno. El reconocimiento de un problema como público, a su vez, puede deberse a múltiples factores como el ciclo económico, los cambios graduales en la moral pública, el papel emprendedor de los actores sociales, los expertos académicos y la opinión pública, el perfil de las instituciones gubernamentales y sus miembros, entre otros.²⁷

En suma, con lo hasta aquí expuesto en este apartado es claro que: 1) no toda situación es un problema; y 2) no todo problema es público. La agenda gubernamental se construye a partir de estas premisas, que a su vez implican un proceso de discusión de valores respecto de lo que se conside-

ra un problema público, y quizás más importante, lo que no lo es. Se trata ni más ni menos que de una definición de las prioridades sociales, a través de las cuestiones que debe atender el gobierno. Desde esta perspectiva, entonces, la agenda gubernamental puede en principio ser influida por los distintos actores sociales mediante el proceso deliberativo que se describió previamente en este texto, como prerequisite para un gobierno por políticas públicas efectivo.

Finalmente, al definir los problemas públicos como tales, no sólo se escogen valores. De manera simultánea esta primera especificación influye sobre la selección de las posibles soluciones para los problemas en cuestión. Esta “segunda definición” es por sí misma, y para fines analíticos y de exposición, una segunda etapa en el ciclo de políticas presentado con anterioridad en el esquema con que se ilustró el proceso o ciclo de políticas, por lo que a continuación analizamos brevemente la fase conocida como “definición del problema”.

²⁷ Barbara J. Nelson, “La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, op. cit., pp. 105-140.

4.2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales un problema, ya aceptado como público y colocado en la agenda, es estudiado en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.²⁸ En otras palabras, se trata de comprender la naturaleza del problema con el fin de proponer soluciones acordes, bien informadas y con la mayor probabilidad de impactar positivamente sobre la situación considerada como negativa, cuando ello es factible.

En esta etapa del ciclo de políticas deben clarificarse algunas cuestiones importantes. En primer lugar, el problema tal y como entró en la agenda, ¿es en realidad un problema en sí mismo, o es la manifestación de un problema mayor? Es decir, ¿dónde comienza y dónde termina el problema? ¿Qué causas y efectos tiene sobre otras cuestiones real y potencialmente problemáticas? Estas preguntas ponen

en evidencia el hecho de que muchas veces lo que ingresa en la agenda pública son “problemas intermedios” o síntomas de otros problemas originales. Por ello, las distintas teorías y enfoques son de gran ayuda en esta etapa, pues ofrecen pistas respecto de las causas y posibles consecuencias de los problemas, así como de los rumbos de acción posibles. No obstante, acotar un problema en términos de sus causas y efectos puede no ser una labor sencilla, como veremos enseguida.

Para ejemplificar la dificultad, supongamos que se desarrolla una nueva droga cuyo consumo crece aceleradamente entre los jóvenes de cierta localidad, lo que a su vez está generando un problema de adicción cada vez mayor.²⁹ En este caso, si el consumo se define como el problema en sí mismo, la acción pública probablemente irá encaminada a frenar la oferta y demanda de tal sustancia, vigilando

²⁸ Luis Aguilar, “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, op. cit., p. 52.

²⁹ Este ejemplo hipotético sigue de cerca el planteado para el caso de la heroína en Estados Unidos en: Mark Moore, “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, op. cit., pp. 185-214.

y castigando severamente con penas en prisión tanto a los vendedores como a los consumidores. Esto es, el problema será definido desde una óptica de seguridad pública.

Si por el contrario se sostiene, usando evidencias confiables y verificables, que dicho consumo en última instancia responde a un problema social más grande pero poco visible, digamos, la violencia intrafamiliar históricamente prevaleciente en la comunidad, es claro que la férrea vigilancia y el castigo ejemplar no sólo no ayudarán a resolver el problema, sino que probablemente lo empeoren. En este caso, la definición del problema se realiza desde el ámbito de la violencia doméstica.

Asimismo, podría también argumentarse que el consumo de dicha droga en realidad debe ser visto como un problema de salud pública, por la alta probabilidad que tiene de generar una dependencia bioquímica en el organismo humano. Desde esta perspectiva, la rehabilitación médica mediante el suministro de dosis controladas y cada vez menores de la droga o sus

equivalentes sería probablemente la estrategia más adecuada a seguir. Aquí se estaría definiendo el problema desde un enfoque clínico.

Ninguna de las definiciones anteriores es errónea, en principio, y de hecho se podrían añadir otros enfoques al estudio del problema, tales como la educación, el empleo, los modos aceptables de convivencia social o la libertad individual, sólo por mencionar algunos. El punto en todo caso es que la definición del problema obliga, de nueva cuenta, a un contraste de evidencias en favor y en contra de cada una de las perspectivas, para determinar finalmente dónde inicia y hasta dónde llega en realidad el problema, cuáles son sus causas últimas, cuáles sus efectos, y cómo puede ser atendido desde cada particular enfoque.

Finalmente, vale la pena destacar dos cuestiones en torno a la definición del problema. La primera es que ésta se encuentra íntimamente ligada con la manera en que dicho problema se insertó en la agenda pública. Si ingresó como un asunto de seguridad, es muy

probable que, al menos en un inicio, la búsqueda de las causas y consecuencias del problema seguirán esta línea de investigación (aunque como veremos enseguida, ni la entrada en la agenda ni la definición del problema deben ser absolutamente determinantes en el diseño de la política). Además, será mucho más difícil persuadir a la opinión pública de un cambio radical respecto del enfoque inicial de la agenda.

En segundo lugar, como en el propio proceso de políticas, en la realidad la distinción entre las diferentes posibles definiciones no es tan clara. Incluso las posibles causas y sus respectivos instrumentos de solución no necesariamente se excluyen, como veremos enseguida al hablar del diseño de las políticas.

4.3. DISEÑO DE LA POLÍTICA

Después de que se ha definido una situación social como problema público, y tras haberse estudiado éste en términos de sus elementos causales, se llega a la etapa del diseño de la políti-

ca.³⁰ Ésta no es otra cosa que la formulación de la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos coherentemente integrados, así como las restricciones que éstos enfrentarían. En suma, se trata de establecer una relación entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables dadas las condiciones del entorno.³¹

La estrategia elegida, sea cual fuere, enfrenta de entrada una primera limitante: muy rara vez existen soluciones definitivas para problemas sociales complejos. Ello obliga a reducir la ambición de las políticas al plantear alternativas que logren conciliar los muchos objetivos e intereses en conflicto, buscando como resultado final un problema reducido en su magnitud e implicaciones negativas, en lugar de

³⁰ Recuérdese que se trata de una distinción más o menos artificial. En realidad las etapas del diseño se traslapan constantemente entre sí en un proceso de rediseño continuo.

³¹ Aaron Wildavsky, citado en Peter J. May, “Claves para diseñar opciones de políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, op. cit., p. 235.

una solución definitiva de una vez y para siempre.

Además de la creatividad y el conocimiento teórico y técnico respecto del problema, un elemento crucial en esta etapa del proceso es la factibilidad, esto es, la viabilidad o posibilidad real de llevar a cabo la estrategia propuesta tras considerar las restricciones políticas, financieras, administrativas, entre muchas otras que enfrenta cualquier intento de acción pública gubernamental. Teniendo en mente las restricciones, así como los objetivos que se buscan satisfacer con la política, ésta se puede diseñar siguiendo un modelo general de dos pasos: 1) encontrar los factores que pueden ser efectivamente manipulados, esto es, las “variables de la política”, y 2) formular un conjunto de estrategias alternativas de entre las cuales surgirá finalmente una política pública concreta.³²

El primer paso está muy ligado con la definición del problema que expusimos previamente, en tanto esa primera entrada teórico-causal ofrece

³² Peter J. May, *op. cit.*

pistas importantes respecto de los elementos que pueden y deben modificarse para intentar alcanzar los objetivos planteados. Por ejemplo, para el caso del desempleo, definido como un problema estrictamente económico, se podrían considerar variables como el nivel salarial, la disponibilidad y costo de los créditos a la producción, las prestaciones laborales o las cargas impositivas, por mencionar sólo algunos elementos.

Tras identificar esos componentes principales, la estrategia tendría que considerar los diferentes objetivos de la acción gubernamental, así como sus efectos previsibles sobre los principales intereses afectados, para formular una cierta combinación de instrumentos que sean susceptibles de llevarse a la práctica. Siguiendo con el ejemplo podemos imaginar muchas y muy variadas opciones para atacar el desempleo, pero sólo unas pocas serán en realidad viables. Por ejemplo, si se desea simplemente elevar el nivel de nuevos empleos generados al año, podría pensarse que es una buena idea abrir una compañía estatal dedicada, digamos, a la producción de

bicicletas;³³ podría también eliminarse el salario mínimo y reducirse las prestaciones laborales obligatorias, como las aportaciones patronales a la seguridad social, con el argumento de que la flexibilización del mercado laboral llevaría a la generación de muchos nuevos empleos. Finalmente, podría pensarse también en una serie de incentivos generales a las empresas, con medidas como el incremento en la disponibilidad y el abaratamiento de los créditos a la producción, privilegios fiscales a la creación de nuevos empleos, entre otras. Veamos a continuación algunas de las posibles restricciones que cada una de ellas enfrentaría.

La creación de una nueva empresa estatal seguramente sería la alternativa más costosa para el gobierno, pues implica no sólo la creación de

la compañía, sino el mantenimiento de la misma en el tiempo, incluyendo el pago de sueldos y salarios a los trabajadores contratados. Ahora bien, las intervenciones gubernamentales directas, como el caso de la fábrica de bicicletas, son hoy en día sumamente cuestionadas en el ámbito académico nacional e internacional, por lo que es difícil pensar que ésta en particular sería bien recibida por los expertos, que a su vez juegan un papel cada vez más importante en la opinión pública contemporánea. En suma, esta primera propuesta enfrentaría tanto una restricción de costos como una falta de apoyo de la opinión pública.

Por su parte, la estrategia de disminuir el salario mínimo y reducir las prestaciones laborales afectaría de manera directa e importante a los trabajadores en general, por lo que sería de esperarse que reaccionaran decididamente para defender sus intereses. En un país como México, con una larga tradición sindical que aún conserva organizaciones poderosas con capacidad de movilizar a cientos de miles de trabajadores a lo

³³ Como de hecho ocurrió en México durante la aplicación del modelo de desarrollo conocido como Industrialización por Sustitución de Importaciones. Véase Manuel Barquín Álvarez, “La privatización y el sector paraestatal en México (un enfoque jurídico-institucional)”, en *Regulación del sector energético*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, p. 165.

largo y ancho del país, ésta sería sin duda una restricción importante que habría que considerar.

En contraste con las dos primeras, la tercera propuesta no representaría grandes costos directos para el gobierno, probablemente tampoco suscitaría el rechazo de la comunidad académica en general, ni provocaría una reacción en contra por parte de los trabajadores, pues no afecta en principio sus intereses. Por todo lo anterior, parecería la estrategia más factible.

Vale la pena reiterar que, como hemos visto en las etapas previas del proceso de políticas, “no existe [en la fase de diseño] una respuesta correcta a un problema: lo único cierto es que algunas combinaciones de elementos son ‘mejores’ que otras en su balance y con referencia a un criterio específico”.³⁴ Por ello, el sencillo modelo antes expuesto podría modificarse repetidamente en función de las distintas definiciones del problema, incluso llevando a su vez a la modificación de éstas a la luz de los nuevos descubri-

mientos en esta etapa de formulación de la política.

Finalmente, una vez que se ha elegido una estrategia debe llevarse al campo de batalla, esto es, al ámbito de las organizaciones públicas que implementarán el o los instrumentos determinados. De nueva cuenta, como veremos enseguida, incluso asumiendo un trabajo impecable en la fase de diseño, en la implementación lo más seguro es que surjan cuestiones no previstas que puedan alterar el curso deseado de acción de la política pública. Sin embargo, antes de ello no está de más enfatizar que la parte deliberativa y de discusión pública no termina en la definición del problema. La definición de los mecanismos de acción, del diseño de las alternativas y su selección es un paso tan crítico como la definición del problema: aquí se establecen las cargas y la distribución de los beneficios; cuando se selecciona una alternativa de acción se están desechando otras. ¿Quién toma estas decisiones, por qué, con qué evidencias? Por todo esto el diseño es un paso crítico, público, deliberativo.

³⁴ Peter J. May, *op. cit.*, p. 254.

4.4. IMPLEMENTACIÓN

Para ilustrar esta fase, suele usarse entre los estudiosos de las políticas públicas una metáfora bien conocida: la implementación es el proceso de reunir y poner en su lugar todas las partes que necesita una máquina. Pero así como una máquina no funciona si el diseño falla, una política basada en una incorrecta teoría causal puede producir consecuencias inesperadas. Aunque no es suficiente, un diseño cuidadoso es condición necesaria, pues si las partes no están disponibles, entonces la máquina no funcionará correctamente.³⁵

Esta metáfora ilustra sin proponérselo uno de los errores más comunes en la etapa de implementación, que es el asumir que las organizaciones gubernamentales, como campo natural de acción de las políticas públicas, “son instrumentos, obedientes espacios o robots sociales para alcanzar objetivos de *la sociedad o de la política*”.³⁶

³⁵ Eugene Bardach, citado en David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy analysis. Concepts and practice*, Longman, Boston, 2010.

³⁶ David Arellano Gault, “El enfoque organizacional en la política y la gestión pública: entendiendo

El problema con ese supuesto es que omite considerar las muchas complejidades que el diseño encontrará durante su puesta en marcha, y que podrían influir para obtener o no los resultados deseados.

Las organizaciones en realidad distan mucho de ser meros espacios de ejecución de decisiones externas. Entre otras características, tienen sus propios y múltiples objetivos y misiones; son espacios políticos tanto hacia afuera como al interior, a nivel organizacional e individual, por cuanto están “habitadas” por seres humanos con sus propios intereses, valores y capacidades cruzadas y heterogéneas; responden a diversos actores con intereses igualmente dispares tanto dentro como fuera de la propia organización. Todo lo anterior al mismo tiempo que intentan cumplir con toda la normatividad aplicable.³⁷

Un buen ejemplo de estas complejidades es la puesta en marcha de la política de transparencia y acceso a la información en nuestro país, que en

a las organizaciones gubernamentales”, en Merino y Cejudo, *op. cit.*, p. 61.

³⁷ David Arellano Gault, *op. cit.*

términos generales buscó hacer de las organizaciones gubernamentales sujetos obligados a abrirse al escrutinio público, a mostrar de manera sistemática buena parte de los aspectos involucrados en su gestión. La transparencia así entendida es un componente sustantivo de una democracia avanzada, por lo que resultaba difícil pensar que habría resistencias dado el gran acuerdo social que se alcanzó en México a inicios del siglo respecto de la deseabilidad de esta forma de gobierno.³⁸ Sin embargo, la implementación de la política de transparencia implicaba un giro de 180 grados respecto de una larga tradición de entender y usar a la administración pública como un coto de poder, cuya fuerza radicaba precisamente en mantener un cuasimonopolio de la información, protegido de la ciudadanía, el mercado, o incluso otros grupos políticos.

Desde un enfoque de teoría económica, el instrumento más adecuado

para lograr el tránsito deseado partía de un supuesto fundamental: los burócratas (como cualquier otro ser humano) son actores racionales interesados, es decir, actúan siempre en función de obtener su máximo beneficio posible, por lo que buscarían proteger sus espacios de poder. Por ello, se tendría que diseñar y aplicar un conjunto de incentivos positivos y negativos (recompensas y sanciones, respectivamente) con el fin de que la transparencia resultara conveniente o, cuando menos, menos costosa para un burócrata que se comporta “racionalmente”.

El problema con este diseño es que los incentivos no aterrizan en el vacío, sino en lógicas de poder internas. Es decir, el burócrata no es racional en abstracto, sino dentro de un marco institucional que da cierto sentido a las organizaciones gubernamentales, donde existe ejercicio de poder y lógicas de lo apropiado, jerarquías y estrategias de influencia más allá de la mera maximización de beneficios que se asumió. De igual manera, la estrategia basada en incentivos omitió al menos otra variable fundamental: las organizaciones públicas son muy diferentes

³⁸ Este ejemplo se basa en: David Arellano Gault, “Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las ‘fallas de transparencia’”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 40, febrero de 2008, pp. 53-80.

entre sí. No es lo mismo una agencia de atención a grupos vulnerables que un organismo financiero altamente especializado que tiene como tarea principal otorgar becas a estudiantes de posgrado, por poner sólo un par de ejemplos. En uno y otro caso el personal responderá de manera diferente a los incentivos propuestos, pues sus dinámicas cotidianas, lógicas de lo apropiado, juegos de poder al interior, mapas mentales profesionales, entre muchos otros factores, son también muy diversos.

En suma, como podemos ver a partir del ejemplo previo, en la fase de implementación la política se enfrenta a una realidad mucho más compleja de lo que cualquier diseño puede modelar, en la que lo único seguro es la propia incertidumbre. El conocimiento de las organizaciones gubernamentales es por ello fundamental para incrementar las probabilidades de éxito de las políticas públicas. El éxito o fracaso, a su vez, es también relativo, pues en todo caso depende de los objetivos iniciales, los parámetros y métodos de evaluación, entre otros factores. En el siguiente

apartado abordamos brevemente esta discusión, para finalizar así la exposición del ciclo de políticas.

4.5. EVALUACIÓN

El proceso de evaluación es, de acuerdo con el esquema ideal que presentamos al inicio del capítulo (véase figura de página 40), el momento último al que debería llegar toda política pública:³⁹ la determinación de las fortalezas y debilidades de los programas y proyectos públicos una vez que éstos se llevaron a cabo. Se trata de un acto inherentemente normativo, esto es, una cuestión de apreciación o juicio político.⁴⁰

Las evaluaciones tienen el objetivo primario de ofrecer una retroalimentación útil respecto de lo que se hizo o se está haciendo correcta o incorrectamente, en función del o los criterios usados para evaluar, con el fin último

³⁹ Lo cual no necesariamente implica que la política llegó a su conclusión. Como en su momento enfatizamos, el proceso de políticas es un esquema ideal con fines de análisis.

⁴⁰ Bovens, Hart y Kuipers, “The Politics of Policy Evaluation”, en *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 319-335.

de mejorar la eficiencia de la gestión pública. Así, no existe un solo tipo de evaluación, sino muchos de ellos, que se emplean dependiendo de lo que al evaluador le interese observar. Algunos de los más comunes se enfocan en los procesos u objetivos, y con cada vez mayor énfasis en los resultados de las políticas y el desempeño de las organizaciones públicas que las ejecutan.

En un entorno democrático, evidentemente el primer interesado en evaluar para mejorar la eficiencia de la acción pública sería el propio gobierno (en sus distintos niveles), asumiendo que su labor será “premiada o castigada” en las urnas. Sin embargo, una ciudadanía informada e interesada en el desempeño gubernamental, como la que describimos en el capítulo previo, tiene también en la evaluación una herramienta importantísima, pues en un sentido más amplio sirve “para cuestionar a los gobernantes sobre sus acciones y sobre el rumbo que orienta el Estado (...); para demostrar la efectividad [o no] de la intervención pública; para lograr consenso sobre los objetivos de los programas y sobre el rediseño de

los mismos; así como [para] informar a la sociedad del cauce que llevan las políticas públicas”.⁴¹

Entonces, la evaluación tiende de manera clara un puente entre la efectividad de las propias políticas públicas y la democracia. Por un lado está íntimamente ligada no sólo con la implementación, a la que ha de volver constantemente, sino con todo el ciclo de las políticas por cuanto permite ajustarlas o modificarlas, incluso desde sus definiciones originales de problema. Se asume así que el gobierno puede fallar, pero que existen mecanismos de corrección de errores. Ello reduce la posibilidad de que se cometan las grandes equivocaciones que expusimos al referirnos a los gobiernos autoritarios. Asimismo, la evaluación se constituye como el elemento de rendición de cuentas por excelencia, pues permite a la ciudadanía conocer,

⁴¹ María José Montiel, “La evaluación como instrumento de cambio. ¿Cómo se utilizan las evaluaciones en los programas gubernamentales en México?”, en Guillermo M. Cejudo y Claudia Maldonado (eds.), *De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del Premio 2011*, CIDE-SFP, México, 2011, p. 31.

y en su caso exigir de manera informada, una reorientación o incluso la cancelación de las políticas públicas en función de distintos criterios, pero en particular de sus resultados.

Por último, dado que la evaluación es una cuestión de apreciación, requiere al igual que el resto de las etapas del proceso, de la argumentación basada en evidencias para lograr persuadir respecto de lo que se evalúa, con qué fin, lo que constituye un resultado o desempeño aceptable, entre otros aspectos que necesitan del consenso de los diferentes actores tanto al interior como desde fuera de las organizaciones que implementan las políticas públicas.

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, el proceso de políticas permite observar la importancia de la cultura y el ejercicio de la democracia participativa para hacer de las políticas públicas un estilo de gobierno efectivo, y probablemente más eficiente que otras formas de acción pública. Los temas de los que se ha de ocupar el gobierno pueden ser moldeados, discu-

tidos y consensuados en la agenda pública; las causas de esos problemas públicos, así como las posibles rutas de solución pasan de igual manera por un proceso de argumentación en el que las muchas voces pueden proponer ideas igualmente diversas, hasta que se llega a acuerdos más o menos estables a partir de los cuales se diseñará una estrategia con instrumentos precisos en función del contexto y sus restricciones. Las soluciones propuestas pasan al terreno de las organizaciones, donde han de ejecutarse y se enfrentarán a muchas otras complejidades, que sin duda también requieren del diálogo y el entendimiento entre los diversos actores gubernamentales. Finalmente, las políticas se evalúan, posibilitando y favoreciendo, entre otras cosas, la rendición de cuentas constante del gobierno a la ciudadanía.

A continuación, en las reflexiones finales, volvemos sobre las dos grandes categorías generales que han guiado nuestra exposición: políticas públicas y democracia.