

FL-CI
Blancas

Problemas públicos y agenda de gobierno

CHARLES D. ELDER, ROGER W. COBB
BARBARA J. NELSON, ANTHONY DOWNS
HORST W.J. RITTEL, MELVIN M. WEBBER
MARK H. MOORE, EUGENE BARDACH
PETER J. MAY, HUGH HECLIO

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
(estudio introductorio y edición)

116532



MÉXICO

2003

350
0960J
1993
03

de Lo Público, en correspondencia y lealtad con la mejor tradición republicana, sea liberal, democrática o social.

En medio de los debates sobre la crisis del estado social o sobre la alternativa de su reorganización liberal, sobre la transición y la consolidación democrática o sobre la redistribución federalista del poder del estado, sigue presente e interpelador el ideal republicano que exige leyes públicas justas e imparciales, uso eficaz y equitativo de los recursos públicos, opinión pública vigilante, participación del público ciudadano en la definición de la política y en el desempeño de la administración pública, pública rendición de cuentas del gobierno y, sobre todo, el inalterable compromiso de autoridades y sociedad con el interés público del municipio, de la entidad federativa o la región, del estado nacional.

El imperativo republicano forcejea permanentemente con los hechos crudos de la política y de la administración pública, pero no tiene por qué capitular ante ellos. No faltarán en el gobierno las decisiones inconsultas y sin controles, ni las que a nombre del interés público le hacen el juego a clubes particulares excluyentes, como tampoco faltarán los programas de gobierno incorregiblemente descuidados en la asignación de los recursos públicos. Sin embargo, justamente, en estos momentos de decaimiento, la contrarrespuesta ciudadana será siempre la de exigir y restaurar el sentido público del gobierno, la política y la administración.

Al compromiso con el fundamento republicano de la política moderna obedeció en mucho la selección de los textos y la escritura de los estudios introductorios de estas primeras antologías, las cuales ofrecen ideas, métodos, técnicas, cuestionamientos y propuestas acerca de cómo contribuir desde el gobierno, la administración pública, la acción ciudadana, la academia, a eso que llamamos, esperanzadamente, buen gobierno y convivencia civilizada.

[México, D.F. agosto de 1995]

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

Estudio introductorio

1. El proceso de la política

ES DOMINANTE EN los estudios de política pública considerar que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. La noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política. Como tal pertenece al orden lógico más que al cronológico, por lo que no entiende ser la representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos que efectivamente suceden uno tras otro. Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las "etapas" pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial y puede ser hasta desviante, si deja la impresión o recorda que se proceda etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente a menos que se haya completado la precedente. En suma, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal.

Fue el mismo Harold D. Lasswell (1971) quien habló de un "modelo del proceso de decisión" y lo entendió como una "se-

cuencia de siete fases" o "siete resultados" (: 27, 28): inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación. Sus epígonos, Peter DeLeon y Garry D. Brewer (1983), reelaboraron ligeramente su propuesta en: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación, terminación (véase tabla 1). May y Wildavsky (1977), para insistir en el hecho del permanente aprendizaje, corrección y continuidad de las políticas, prefieren hablar del "ciclo de la política" cuyos momentos son: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación.

Hogwood y Gunn (1984) hablan de un "marco de análisis", útil para la descripción y la prescripción de las políticas, que tendría nueve etapas: decidir sobre qué decidir (búsqueda de la cuestión o establecimiento de la agenda), decidir cómo decidir (o filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política. Anderson (1984) divide el proceso en: identificación del problema y formación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación. No obstante los diversos cortes analíticos y las diferencias terminológicas, todos los estudiosos del desarrollo de la política coinciden en sostener que los integrantes necesarios e interrelacionados de toda política son: la existencia de una determinada situación problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción que produce ciertos resultados más o menos diferentes de los deseados y, en consecuencia, obliga a revisar el curso de acción elegido.¹

¹ Existen críticas y propuestas alternativas al estudio de la política como proceso. Una es la de Dunn (1981) que entiende la política como sistema, cuya configuración resulta del tipo y dinámica de interrelación entre tres componentes básicos: las políticas públicas (la serie de elecciones hechas por las autoridades en un determinado campo de asuntos), los interesados en las políticas por las consecuencias y oportunidades que comporta (organizaciones sociales y políticas, líderes de opinión...) y el entorno o contexto de las

Como bien observa DeLeon (1988: 30), esta visión de la política como proceso ha ocasionado que las "etapas hayan recibido en ciertos momentos un exagerado énfasis y se hayan vuelto palabras mágicas", si bien "han sido elementos clave para el desarrollo del campo". En efecto, en los años sesenta, cuando los gobiernos reformistas de Kennedy y Johnson declararon "La Guerra a la Pobreza", la *policy initiation*, la fase de definición de los problemas sociales y la de formulación de los programas, fue el principal objeto de estudio y recomendación. La necesidad de actuar y revertir una historia vergonzosa de injusticia y discriminación obligaba a localizar los aspectos más graves de la cuestión social y a descubrir sus factores causales determinantes, para pasar rápidamente a diseñar programas de acción que trataran de removerlos o atenuarlos. En ese momento, el cálculo de las consecuencias directas e indirectas de las acciones gubernamentales, aunque no ausente, fue optimista. La complejidad de los problemas sociales y la impropiedad de los programas fue empero un descubrimiento doloroso y aleccionador en el momento que las evaluaciones dejaron ver incumplimientos, dispendios, improvisaciones, ineficiencias. En ese momento la *policy evaluation*, más que el diseño y la selección de opciones, se volvió el tema clave. Se pensó que

políticas. Los "sistemas de políticas" (*policy system*) son, por un lado, realidades dadas, objetivas, con características, límites y dinámica propia; por otro lado, son productos de decisiones de los sujetos, reelaborables en sus componentes. Las diferentes "etapas" son sólo manifestaciones diversas de la interacción entre los diversos elementos activos del sistema (Dunn, 1981: cap. 3). Por su parte, Lindblom (1980) advierte críticamente que las diversas etapas del llamado proceso de la política manifiestan y plantean reiteradamente las mismas cuestiones y que éstas (conflicto, cooperación o ajuste, análisis racional o transacción política, burocracia o pluralismo) son el objeto propio y principal de estudio. Más aún, la idea de *policy process* suele incorporar el supuesto o sugerir la imagen de que la hechura de la política sea un "proceso ordenado, racional, a la manera de un escrito, con su prólogo, desarrollo y final lógicamente articulados"; la política es, en cambio, un proceso desaliado, desordenado (*untidy process*), en el que se mezclan y sobreponen sin cuidado y claridad varios problemas y respuestas, varios actores, la decisión y la imposición, la actividad intencional y la inercia. Por eso, muy cercano en las palabras, pero muy lejano en el concepto, prefiere hablar de *policy-making process*, en el sentido politizado de describir y explicar el proceso mediante el cual las fuerzas políticas se arreglan y, al hacerlo, confeccionan de hecho la política (Lindblom, 1980: cap. 1).

sólo los resultados de la evaluación podían orientar la política social y corregir los abstractos análisis e ideales cursos de acción que diseñaban los economistas, administradores, ingenieros de sistemas, basándose en las informaciones y explicaciones debatibles de los sociólogos, psicólogos y trabajadores sociales.

La averiguación de por qué fracasaron las políticas concluyó con argumentos y pruebas irrefutables que el fracaso se debía en mucho a la inconsistencia de las teorías sociales que habían sustentado el diseño de las políticas sociales, aunque también su puesta en práctica, la manera como se había ideado que la política se llevara a cabo, o la manera como de hecho se había llevado a cabo, era responsable directo. Surgió entonces explosiva en la segunda mitad de los años setenta la literatura de la *policy implementation* que rescató las cuestiones organizacionales y administrativas olvidadas, debido a la importancia que se otorgaba al análisis, diseño y elección de las opciones. Sin embargo, los pobres éxitos de la activa presencia gubernamental en el campo de los problemas sociales, que tan abrumadoramente los estudios de evaluación y de implementación mostraban, llevaron a preguntarse sobre si no era razonable dar por terminado ciertos programas, la *policy termination*, y proceder a clausurar los varios organismos gubernamentales que habían crecido alrededor de ellos. Más radicalmente se planteó la interrogante si podía realmente ser eficiente y cómo el gobierno en la atención de los muchos problemas que había asumido como asuntos públicos suyos. El redimensionamiento del estado y la reivindicación del *policy management* fueron en los años ochenta las dos caras de una misma respuesta. La atención se centró entonces en la averiguación de cómo el estado podría lograr que las políticas para el cumplimiento de sus funciones básicas fueran realmente eficaces y eficientes, con el resultado de bajarle el tono a la invención de nuevas y audaces políticas de intervención estatal, acaso innecesaria. Después de años de gobiernos voluntariosos, dispuestos a resolver todo tipo de proble-

mas, dedicados al análisis y al diseño de grandes políticas, se fue asentando la idea de que era mucho más relevante una dirección y gestión pública inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos, incumplimientos, particularmente en las políticas que se encargan de las funciones básicas del gobierno frente a los ciudadanos. Renació entonces, pero en función de la gestión pública, el interés por el *policy design*.

La consideración de la política como proceso de varias y complejas etapas ha propiciado también que las diferentes ciencias participantes hayan terminado por concentrar su investigación en específicos tramos del recorrido de la política y por menospreciar la importancia teórica o práctica de los demás momentos. El dispositivo analítico del proceso segmentó el proceso y ocasionó tratamientos aislados y unidimensionales de decisiones singulares sueltas, contra su intención original de entender la política como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias. Es así que los politólogos han preferido estudiar la formación de la agenda del gobierno, los administradores públicos la implementación y los economistas se han dedicado enteramente a la construcción y selección de las opciones de política. Asimismo han pretendido que los otros momentos del curso de la política se subordinen al que privilegia su perspectiva teórica y entrenamiento disciplinario. Esta predilección por una fase o momento particular se explica en mucho por el objeto e instrumental teórico de cada una de las disciplinas: difícilmente un politólogo se interesa por y es capaz de construir un buen análisis costo-beneficio de las opciones políticas a escoger; igualmente un economista suele ser indiferente a las consideraciones organizacionales y políticas de una política y es incapaz de un análisis fino de estructuras de poder o de diseño organizacional. Esta especialización no ha sido necesariamente negativa; muchos y valiosos estudios unidisciplinarios nos han ayudado a alcanzar un mejor conocimiento de las restricciones que pesan en la andadura de una política y de

TABLA I.
FASES Y CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE LA POLÍTICA

<i>Fase</i>	<i>Características/Usos</i>
Inicio	<ul style="list-style-type: none"> • Planteamiento creativo del problema. • Definición de los objetivos. • Diseño innovador de opciones. • Explicación preliminar y aproximada de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.
Estimación	<ul style="list-style-type: none"> • Investigación cabal de conceptos. • Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada. • Examen normativo de las consecuencias probables. • Búsqueda del programa. • Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.
Selección	<ul style="list-style-type: none"> • Debate de las opciones posibles. • Compromisos, negociaciones y ajustes. • Reducción de la incertidumbre de las opciones. • Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión. • Decisión entre las opciones. • Asignación de la responsabilidad ejecutiva.

las razones de su orientación y dinámica. Pero, como es obvio, perder de vista los otros componentes integradores del proceso de una política no ayuda a su buena traza, decisión y operación.

En estas páginas prestaremos atención a los primeros tramos de la política, la formación de la agenda gubernamental y la definición de los problemas públicos, conoceremos sus principales aspectos y cuestiones, así como las principales ideas y propuestas que algunos notables estudiosos han formulado.

TABLA I (Continuación)

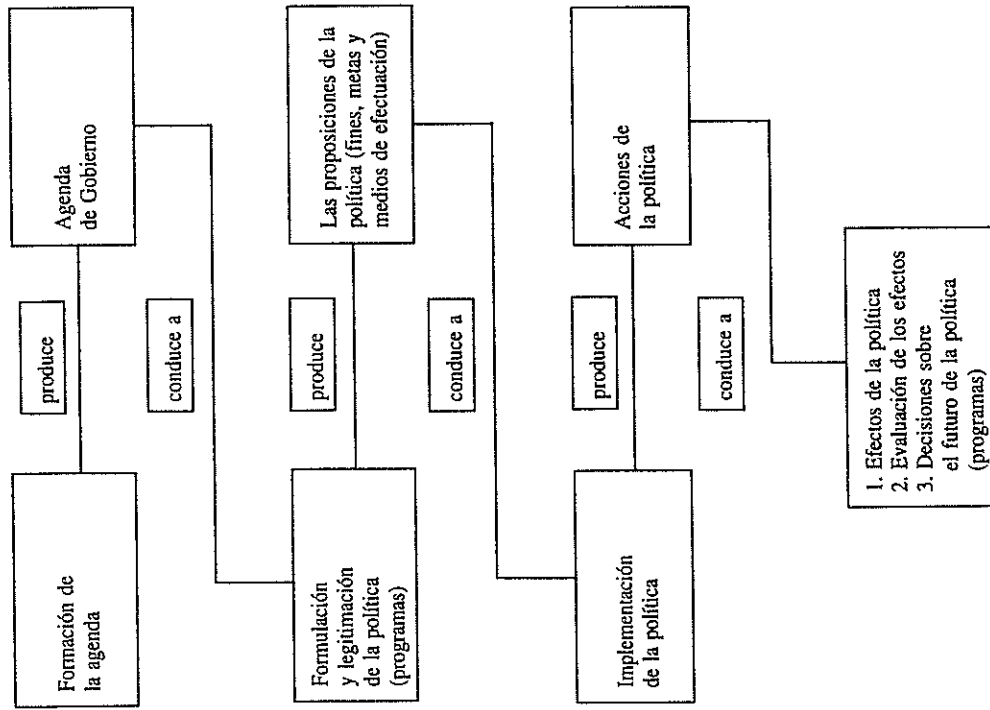
<i>Fase</i>	<i>Características/Usos</i>
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones. • Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recuros. • Traducción de la decisión en términos operativos. • Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos. • Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.
Terminación	<ul style="list-style-type: none"> • Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades. • Mejoramiento, si aún necesario y requerido. • Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.

Fuente: Brewer y DeLeon, *The Foundations of Policy Analysis*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1983, p. 20.

2. La formación de la agenda

Innumerables problemas, provenientes de muchos puntos del estado, con situaciones y causas heterogéneas, que afectan a un mayor o menor número de personas, fluyen cotidianamente hacia el gobierno en busca de atención y solución. Algunos problemas son de interés general, como los relativos a la seguridad de personas y patrimonios; otros problemas son de interés particular, como los relativos a las necesidades materiales de algunos grupos social-

TABLA 2.
UNA MIRADA AL PROCESO DE LAS POLÍTICAS



Fuente: S. C. Patterson, R. H. Davison y R. B. Ripley, *A more Perfect Union: Introduction to American Government*, 3a. ed., Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1985 (Dorsey Series in Political Science, 15), p. 465.

mente desprotegidos. Algunos problemas son respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturalmente significativos; otros cuentan con voces dispersas e introducen argumentos alternativos a los comúnmente usados. Frente a algunos problemas hay rápido y mayoritario consenso entre los ciudadanos, en otros casos las opiniones se dividen. Algunos problemas caen dentro del périmetro de las obligaciones constitucionales del estado y exigen sólo el cumplimiento cabal de las responsabilidades estatales; otros problemas rebasan las fronteras establecidas, pero no cejan de reclamar la intervención estatal. Algunos son problemas relativamente sencillos y localizados, con respuestas disponibles; otros son problemas complejos, de escala, interdependientes, que no son tratables aisladamente. Unos son problemas de rutina, programas; otros son inéditos, a encarar con medidas innovadoras. En suma, las relaciones cotidianas entre sociedad y estado toman la forma de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. El estado es concebido en su origen y función como el encargado de resolver los problemas que las relaciones entre los privados ocasionan o que son incapaces de resolver. Por ello mismo, el ámbito del interés y responsabilidad de los privados y el ámbito del interés y responsabilidad del estado —lo que es de la propia libertad y utilidad y lo que es del César— están en exploración y ajuste permanente, extendiéndose o angostándose.

No todos los problemas, sin embargo, logran llamar la atención gubernamental y despertar su iniciativa. No todos logran con la misma facilidad y certeza formar parte del temario de los asuntos públicos y colocarse entre los asuntos prioritarios del gobierno. Algunas cuestiones que para los afectados resultan de interés vital y que para muchos observadores pueden ser calificadas de interés público, son descartadas desde sus primeros pasos en busca de la atención de la sociedad y del gobierno, o bien son desfiguradas y desactivadas durante su trayecto en busca de

atención. Cuando logran acaso colarse en la agenda de gobierno, no alcanzan los primeros lugares en la jerarquía de temas y reciben apenas un trato de rutina o emergencia. Ante algunas cuestiones los gobiernos son inmediatamente sensibles y se muestran preocupados, otras los dejan indiferentes. Algunas cuestiones ni siquiera llegan a alcanzar la calidad de cuestión pública y son remitidas a la clase de asuntos privados o particulares exclusivos, sin interés para el estado y a resolver cada uno por su propia cuenta. Otras cuestiones que pueden tal vez probar su naturaleza pública y ser de interés para el conjunto no se vuelven sin más prioridades de la acción gubernamental. No todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental, "agenda" de gobierno.

¿Qué ocurre entonces en el proceso de formación de la agenda de gobierno? ¿Cómo se forma y por qué se forma de esa manera? ¿A qué se debe que algunos asuntos públicos y otros por nada públicos asciendan sin obstáculos a asuntos de gobierno y que, en contraste, otros con características de publicidad más clara y contundente sean descalificados, inhibidos, rechazados, o bien aceptados con reservas y puestos en lista de espera? ¿Qué es lo que realmente hace que una cuestión social circunscrita se vuelva cuestión pública y asuntos de la agenda de gobierno? ¿Qué es lo que determina la calidad de público de los muchos problemas y asuntos que a diario se presentan en una colectividad? ¿Cuál lógica y dinámica explica la atención y el desinterés, la selección y eliminación de los asuntos? ¿Cuáles factores facilitan o dificultan el ingreso a la agenda gubernamental de ciertos temas y, por ende, controlan el tránsito de las demandas sociales? ¿Son normas, organizaciones, personajes, imágenes, ideas, sucesos, los que abren y cierran el acceso al mundo de lo público y de lo gubernamental? ¿Cómo filtran los asuntos y con cuáles procedimientos? ¿Es sólo asunto de cultura política o es de la

política misma con sus juegos, conflictos y transacciones? Desde una perspectiva normativa, ¿no son lesionadas gravemente las libertades políticas si hay discriminación entre ciudadanos en el trato de sus asuntos y demandas, si no hay igualdad de acceso a la vida pública, si ciertas cuestiones y ciertos grupos de ciudadanos ni siquiera son escuchadas? Más aún, ¿cuál es el impacto que en la legalidad y eficiencia de la gestión pública tiene el dejar sistemáticamente sin audiencia, atención y acción demandas y reclamos de grupos? ¿No existen otros procedimientos y canales más fluidos y paritarios, menos costosos, de comunicación e interlocución entre sociedad y gobierno, que pueden presentar con mayor oportunidad y confiabilidad asuntos realmente merecedores de la intervención gubernamental? ¿Son los procesos plurales y competitivos de la democracia más eficientes que los corporativos y autoritarios en transportar las demandas, o sus canales terminan por ser capturados por los asuntos privativos de sus clientelas políticas y electorales? ¿Se vuelve la democracia "ingobernable" por llevar alegremente al gobierno toda suerte de asuntos, sin ordenarlos y depurarlos, saturando las capacidades de acción del gobierno? ¿Son los únicos y son suficientes los ductos de los partidos políticos para canalizar los asuntos de interés de las comunidades políticas, o se requiere la actividad de otras formas de organización? ¿Cuál es el papel e impacto de los medios electrónicos en la configuración de los asuntos públicos y en la formación de la agenda? ¿Facilitan o dificultan, aclaran o distorsionan, ordenan o confunden, radicalizan o institucionalizan? ¿Cuál el papel de la prensa escrita en la promoción de los asuntos públicos: se circunscribe a la élite lectora, acostumbra al razonamiento y resuelta a estar informada políticamente? ¿Es o debe ser inactivo el gobierno mismo, dejando que el juego de los poderes y las opiniones de la sociedad civil decanten y hagan avanzar sus asuntos, o el gobierno interviene y debe intervenir activamente en la depuración, clasificación, anticipa-

ción de los asuntos? Si interviene, ¿son sus razones sustentables, sus procedimientos son legales e imparciales?

La manera como se elabora la agenda de gobierno, se le da forma y contenido, reviste fundamental importancia política y administrativa, tanto en el plano teórico como en el práctico. Políticamente, expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado. Entre las libertades individuales y los poderes del estado existe o no, es ancho o angosto, de acceso libre o controlado, estructurado o espontáneo, un ámbito que es producto de la mayor o menor energía de las libertades políticas. Suele llamarse ámbito público, esfera pública, vida pública, y cumple la función de mediar entre estado y sociedad, entre política y economía, entre la constitución política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general y los intereses y necesidades particulares. En efecto, a través de la palabra, el diálogo, la argumentación racional, la oferta de información, la invocación de las leyes, la retórica, el diseño de programas, en medio de la polémica y los malos entendidos, con aclaraciones y ajustes recíprocos, mediante acuerdos y negociaciones, los individuos y sus organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos generales de interés y utilidad para todo el conjunto del estado. Este trabajo de generalización de intereses y solución de conflictos, civilizado y civilizatorio, político, es la razón de ser y la función social propia del ámbito público, que por definición y dinámica, es (debe ser) igualmente accesible a todos los ciudadanos que quieran presentar y justificar sus demandas, sin discriminación, privilegios, fueros y monopolios. En el ámbito público ocurre que situaciones, sucesos, problemas, percepciones, necesidades, que tienen un lugar circunscrito en la vida privada y grupal, se transforman en demandas y cuestiones que pretenden poseer la naturaleza de cuestión pública y ser de significación para el orden, la soberanía y la prosperidad del estado. En él los intereses particulares buscan argumentarse como generales y, si pasan la

prueba, originan leyes, disposiciones administrativas, asignaciones de recursos públicos. La vitalidad del ámbito público dificulta transfiguraciones insustentables de lo particular en general. Y descalifica todo atajo que en la oscuridad, a espaldas de los ciudadanos, con arreglos sin representatividad y sin buenas razones, conduzca los intereses particulares exclusivos a trastocarse en republicanos. La flojedad y desfallecimiento de la libre vida pública, su ocupación y control por parte de los poderes (gobiernos, partidos únicos o hegemónicos, clases, élites, etnias, grupos de interés, corporaciones...), sin espacio para las libertades públicas de voz, razonamiento, expresión y elección, permite obviamente que cualquier interés privilegiado se vuelva ley, cualquier demanda de los influyentes usufructúe la hacienda pública y cualquier programa de grupos aliados se transfigure en proyecto nacional.

La formación de la agenda de gobierno, así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Dejar ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de transubstanciar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política.

Pero también, en términos de gobierno y administración, es determinante. La más importante de las decisiones de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda. Ellas dan el tono y dirección a un gobierno, prefiguran su éxito o descalabro. En efecto, el proceso de elaboración de la agenda es el momento en que el gobierno decide si decidirá o no sobre un determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir o bien decide no intervenir, aplazar su interven-

ción.² Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, a poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización, operación. Es la crucial decisión de decisiones. Frente a un asunto, aun si multitudinario y candente, el gobierno encara el dilema de elegir si es de interés público o no, constitucional o no, políticamente trascendente o no, pero a fin de cuentas encara el dilema de si debe actuar o no, de si intervenir, se repliega o se da tiempo. Vale la pena recordar aquí a Chester Barnard: "el arte del ejecutivo consiste en no decidir sobre cuestiones que no son pertinentes, en no decidir prematuramente, en no adoptar decisiones que no puedan llevarse a cabo, en no tomar decisiones que corresponden a otros" (1938: 194).

En décadas pasadas, los gobiernos activistas decidieron hacer suyo de inmediato cualquier tipo de problema y necesidad, se embarcaron en regulaciones y gastos, en programas y controles, hasta que se desplomaron fiscalmente exhaustos, deslegitimados, sepultados bajo un cúmulo de improvisaciones e ineficiencias. Hoy, después del aprendizaje, los gobiernos son más cuidadosos y ponderados en armar su agenda, en seleccionar las cuestiones y ordenar sus prioridades. A las agendas repletas y desordenadas han seguido gobiernos más selectivos y coherentes. No todo es asunto público ni asunto público urgente. No todo asunto público es competencia del gobierno nacional; hay asuntos de la jurisdicción de los gobiernos locales. Tampoco todo asunto tiene que ser tratado con instru-

² En el estudio de la agenda suele distinguirse entre "decisiones" y "no decisiones", siguiendo las ideas básicas de un multicitado artículo de Bachrach, P. y Baratz, M.S. (1962): "The Faces of Power", en *American Political Science Review*, vol. 56, pp. 947-52. Los gobiernos a veces fallan involuntariamente en actuar, dejando de lado asuntos importantes y perdiendo oportunidades preciosas de intervención necesaria, con los costos de oportunidad resultantes. Pero además de esta inacción involuntaria, los gobiernos deciden deliberadamente no actuar, no intervenir. Y una política puede ser la de no actuar, la de dejar hacer y dejar pasar. Esta inacción voluntaria tiene entre sus varios efectos redefinir el ámbito gubernamental, modificando las expectativas sociales respecto del gobierno.

mentos gubernamentales directos: propiedad, gasto, empresa y administración pública. Las actuales liberalizaciones, privatizaciones, des(re)regulaciones, desconcentraciones, descentralizaciones, administraciones delegadas, contratadas o compartidas... son expresiones y efectos de un manejo más ordenado de su agenda por parte de gobiernos menos dispuestos a regular todo, entrometerse en todo, controlar todo, resolver todo. La filtración de las cuestiones se vuelve entonces una actividad estratégica, en la medida en que decidir si una cuestión amerita ser objeto de la acción gubernamental significa comprometerse y poner en juego los recursos del estado.

Por *agenda de gobierno* suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Éste es el punto esencial de la definición. Sin embargo, hay definiciones de la agenda que se interesan más en el proceso de su elaboración y conformación e incluyen también el conjunto de problemas al que el gobierno ha decidido prestarles atención (tomar en consideración, estudiar), el conjunto de definiciones de esos problemas y hasta el conjunto de opciones de acción que el gobierno revisa para atender los problemas. En efecto, el que una demanda, problema, cuestión o asunto llegue a ser considerado como punto o tema de la agenda de gobierno supone analíticamente decisiones antecedentes: la decisión de prestarle atención, la elaboración y selección de su definición, la elaboración y selección de una opción de acción. Estas varias decisiones pueden ser cronológicamente sucesivas, pero lógica y analíticamente son condiciones interdependientes y necesarias para llegar a la decisión de que hay que actuar y hacer algo. El gobierno decide actuar sólo sobre lo que previamente ha llamado y fijado su atención. A su vez, las ideas y valoraciones que se tienen de

la composición y causas del problema son determinantes para decidir prestarles atención y para decidir la acción o la inacción: para decidir, primero, si el asunto en atención debe ser agenda de gobierno y para decidir después si puede ser tratado con alguna de las opciones de acción a la mano del gobierno; en efecto, definir un problema es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución. Por ello, en interdependencia con la definición del problema, el gobierno tiene que revisar sus posibles cursos de acción y considerar si puede hacer efectivamente algo (y con cuáles costos): si tiene sentido su acción. En suma, la atención, definición y tratabilidad del problema son componentes determinantes del proceso por el cual el problema (asunto, cuestión, demanda) alcanza su carácter de *agendum*: algo sobre lo que se debe actuar. Estructuración de la agenda, definición del problema, análisis de las opciones de acción son así actividades interdependientes.

La agenda político-administrativa está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas han escogido o respecto de las cuales se sienten obligados a actuar (Anderson, 1984: 47).

Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas (Cobb y Ross, 1976: 126).

Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública. La importancia del proceso se debe básicamente a dos hechos. Primero, la capacidad de atención de los gobiernos es limitada: son siempre más los asuntos en liza por la atención del gobierno que los que el gobierno considera efectivamente. Segundo,

los problemas de una política no son datos *a priori*, sino más bien asuntos por definir. Si una situación particular o un conjunto de circunstancias constituye un problema y es propiamente un asunto de "interés público", esto depende de creencias y valoraciones, no de los hechos mismos. Los problemas son elaboraciones humanas... Los problemas de la política son entonces construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad. Ahora bien, dado que los problemas se pueden definir de muchas maneras, lo que está en discusión a lo largo del proceso de formación de la agenda no es tanto cuáles problemas serán tomados en consideración, sino cómo serán definidos. Las definiciones no sólo estructuran y encuadran las elecciones posteriores de la política. También sirven para afirmar una concepción particular de la realidad (Cobb y Elder, 1984: 115).

Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado y, en consecuencia, asuntos de gobierno. Hay entonces una agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado. Los nexos o las inconexiones entre las dos agendas son propios de la dinámica de las relaciones entre sociedad y estado.

Muy productivamente se ha distinguido entre *dos* tipos de agenda. Y ha sido mérito de dos especialistas Roger Cobb y Charles Elder (1972, 1976, 1984). La primera agenda es llamada "sistémica", "pública", "constitucional"; la segunda, "institucional", "formal" o "gubernamental". La primera "está integrada por todas

las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. Toda comunidad política, local, estatal y nacional, tiene su propia agenda sistémica". El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal, la cual puede ser definida como "el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Por lo tanto, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional" (Cobb y Elder, 1986: 115-116; Cobb y Ross, 1976: 126).

Esta distinción es necesaria y aporta una visión más compleja de la construcción de la agenda de gobierno. Muchos asuntos pueden haber alcanzado atención, visibilidad o interés en una comunidad política, haber sido considerados por la mayoría de los ciudadanos como asuntos públicos que merecen el involucramiento del gobierno no por caer dentro del ámbito de las obligaciones constitucionales del estado y ser materia de la competencia gubernamental y, sin embargo, no logran llegar a ser objeto de consideración seria y activa de ayuntamientos, ejecutivos, legisladores, jueces, burocracias. También muchos asuntos significativos, sustentables como públicos, se desvanecen si no logran visibilidad, difusión, aceptabilidad en la comunidad política o si se les descalifica como ajenos y contradictorios a la letra y al espíritu constitucional. Todo sistema político, por su constitución, cultura, ideología, visión de la historia nacional, por sus corrientes de opinión, lugares comunes, prejuicios, tiene fronteras precisas que filtran los conflictos y los problemas, los califican y descalifican, los valoran o rechazan. Esta selectividad del sistema político es determinante para que las demandas avancen y convezan al gobierno de su validez. Normalmente los gobiernos reflejan en sus actos los límites, las tendencias

y hasta las proclividades del sistema político que conducen. En oposición, puede haber gobiernos, normalmente renovadores y reformistas, que introducen a su agenda institucional asuntos potencialmente estigmatizables y fáciles objeto de crítica desde la agenda pública establecida, convencional. La naturaleza y dinámica de las dos agendas es diversa y puede llegar a ser riesgosamente discrepante. La agenda sistémica tenderá a integrarse con cuestiones abstractas, generales, globales, que grandes números de población comparten precisamente por su formulación genérica (la "contaminación", la "pobreza extrema", la "seguridad nacional") y que suelen ser indicaciones más que definiciones de áreas de problemas a atender. En cambio, la agenda institucional de las organizaciones y dependencias gubernamentales tiende a ser más específica, concreta y acotada, indicando y definiendo problemas precisos (el "sida", el "analfabetismo", el "narcotráfico").

La agenda sistémica será siempre más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada. Más aún, las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales. De hecho, pueden existir discrepancias considerables entre ellas. En este sentido, se podría plantear la hipótesis general de que cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agendas, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político (Cobb y Elder, 1986: 26).

La distribución e interacción de las dos agendas plantea dos órdenes de cuestiones teóricas. El primero, relativo a la agenda sistémica, busca saber cómo determinados asuntos y problemas logran expandirse, obtener visibilidad y consenso general, alcanzar la calidad de "problema público". El segundo orden, relativo a la agenda específica del gobierno, busca saber cómo determinados

asuntos y problemas, independientemente de si han despertado o no el reconocimiento e interés de toda la comunidad política, lo- gran obtener la atención de políticos y funcionarios y ser aceptados como objetos de su intervención. Obviamente habría un tercer orden de cuestiones, relativo a la averiguación de las relaciones que corren, pueden o deben correr entre la dinámica de las dos agendas. Dejando de lado esta tercera cuestión, en la primera es fundamentalmente la pregunta de cómo conflictos, necesidades y demandas de grupos particulares se convierten en asuntos públicos en el doble sentido de que suscitan la atención general y terminan por ser considerados de interés general; es el clásico problema político de "la generalización de intereses". La segunda cuestión, más cerrada al comportamiento del gobierno, se pregunta cuál es el proceso decisional por el cual el gobierno determina la estructuración de su agenda, cómo decide que tal o cual asunto (público o no) deba ser incorporado a su agenda; en mucho, como veremos, tiene que ver con "la definición de los problemas" y "las oportunidades de elección". La literatura ha tratado de ofrecer modelos que ordenen la dinámica de las dos agendas respectivas, antes de lanzar teoremas que expliquen por qué sucede la dinámica de esa manera.

Cobb y Elder (1972, 1983) han ofrecido un modelo integrado del proceso de formación de la agenda sistémica o pública desde la premisa de los conflictos de grupo, preguntándose cómo los conflictos logran dilatar su "alcance, intensidad y visibilidad", convertirse en asuntos públicos y demandar la intervención gubernamental. Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental (1983: 115; 1976:127). Aunque muchos aceptarían que la materia de la agenda puede ser

una demanda o necesidad no necesariamente conflictiva, el modo de la parte con la idea de que la conflictividad actual o potencial de un asunto en la comunidad política es el factor que favorece su expansión y difusión. Asuntos inofensivos, que no desatan enfrentamientos, quedarán circunscritos en su localidad y pasarán inobservados. Sólo demandas, asuntos, reivindicaciones, problemas, actual o potencialmente conflictivos, son los candidatos. Deben entonces convertirse en un *issue*, en una cuestión de carácter controvertido y polémico: "un conflicto entre dos o más grupos identificables sobre asuntos procedurales o sustantivos, que tienen que ver con la distribución de posiciones o recursos" (1983: 111).

Acontecimientos sociales que sirven de "mecanismos de disparo" (catástrofes, cambios tecnológicos, sucesos económicos, crisis, elecciones...) y actores sociales que se encargan de convertirlos en cuestiones y ofrecer su primera definición, los "iniciadores", son el primer paso del trayecto. Las características de la definición son también factores que favorecen o impiden la difusión del problema entre un mayor número de ciudadanos. El grado de especificidad de una definición, su ámbito de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes regulan su avance y rapidez. Por consiguiente, las cuestiones definidas genérica y sencillamente, sin tecnicismos, que presentan aspectos nuevos y de significación duradera para grandes números de población, son las que tienen mayor probabilidad de expandirse al gran público y de involucrarlo.³ Esta probabilidad aumenta si la exposición, difusión y argumentación de la definición emplea lenguajes y símbolos culturalmente

³ Los autores distinguen cuatro tipos de público: "grupos de identificación" (los directamente afectados por el problema e involucrados en la cuestión), "grupos de atención" (los grupos que, por muchas razones, se interesan específicamente en el problema), "público atento" (sectores de población que les interesa estar informados de los sucesos políticos y suelen estar atentos a los asuntos de su comunidad), "público en general" (la población menos interesada e informada, pero que presta atención al problema cuando es notorio y se formula emocionalmente).

arraigados, dotados de una carga emocional profunda, que suscitan actitudes de aprobación o reprobación intensa entre los ciudadanos. Obviamente si la cuestión entra en el circuito de los medios masivos, escritos y electrónicos, se facilitará en principio su difusión al conjunto de una comunidad política (Cobb y Elder, 1983).

El trayecto culmina cuando la definición de una cuestión, después de inevitables ajustes y depuraciones a lo largo de su polémico camino, se coloca en el orden del día de la comunidad política. En este momento, la cuestión puede ser llamada pública y se coloca como reclamo ciudadano frente al gobierno, exigiendo un lugar en la agenda formal de sus organizaciones y programas. A manera de conclusión, se propone la hipótesis comprobable de que cuanto más amplio sea el público al que se ha expandido una cuestión, mayor será la probabilidad de que presione efectivamente al gobierno y se coloque en la agenda formal. En efecto, si la cuestión ha logrado difundirse entre los ciudadanos de la comunidad política local o nacional, cuenta entonces con toda la fuerza para levantar una presión masiva sobre el gobierno y exigir se le preste atención y se analice la manera de atenderla. No necesariamente desemboca el trayecto en una definición unánimemente compartida por la ciudadanía entera. El trayecto de la cuestión hacia la agenda política es en realidad una confrontación de decisiones y el resultado en que remata el recorrido suele ser la aceptación colectiva de que existe un problema insoportable y de que sociedad y/o gobierno tienen que hacer algo. Se comparte una definición genérica y una línea gruesa de acción pero suele persistir el desacuerdo sobre la composición y alcance del problema, sobre las causas que lo ocasionan y la manera de abordarlo. En realidad se difunde la cuestión más que la solución, aunque la definición que se ha ido perfilando en medio del público también prefigura el esquema de respuesta: "se está frente a un *issue* cuando el público con un problema busca o solicita

la acción gubernamental, pero hay desacuerdo público sobre cuál es la mejor solución del problema" (Eyestone, 1984: 3).

De hecho que una determinada cuestión haya despertado la atención de los ciudadanos y se le haya considerado objeto de interés público, digno y necesario de tratamiento gubernamental, no se sigue sin más que el gobierno lo integre a su agenda y menos aún que le asigne carácter prioritario. Averiguar y mostrar cómo se forma la agenda gubernamental formal es un segundo orden de discusión e investigación. El gobierno puede ser un iniciador de cuestiones en la comunidad política y seguramente participa en la expansión o freno de determinados asuntos a través de sus discursos, medios de información, organizaciones, líderes e intelectuales afines. Los gobiernos no suelen comportarse pasiva y reactivamente, dejando que las cuestiones se configuren y definan dentro del juego de las fuerzas sociales. Intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de dar forma a las cuestiones a la luz de sus posibilidades reales de intervención. De todos modos, al final de la agenda pública las cuestiones de la comunidad política están frente a los gobiernos. Procede entonces preguntarse y conjeturar cuál es el comportamiento que el gobierno sigue para decidir que debe prestar atención a las cuestiones, analizarlas y hacer algo por ellas. Tanto Cobb y Elder, como Kingdon (1984: cap. 4), otro especialista en este tema, coinciden en señalar que el establecimiento de la agenda formal del gobierno es un proceso decisional que las más de las veces es contingente, tomado. Rara vez el proceso está bien estructurado. En la mayor parte de las "*issues areas*" el proceso decisivo del gobierno es inestable, mala o laxamente estructurado, sin un patrón de comportamiento, que en mucho se asemeja a las "anarquías organizadas" que deciden según "el modelo de bote de basura" o de "papelera" (*Garbage Can Model*), expuesto por Cohen, March y Olsen (1972, 1974, 1976).

Las "anarquías organizadas" tienen tres propiedades básicas: "preferencias problemáticas" (imprecisas, desordenadas, cambiantes), "tecnologías no claras" (los procedimientos no son bien entendidos por los miembros de la organización, hay mucho de ensayo y error, de pragmatismo, analogía, saber convencional, intuición) y "participación fluida" (diversos grados de motivación y compromiso). En consecuencia, su proceso decisorio es cambiante y hasta caprichoso. De hecho se parece a un "bote de basura" o "papelera", "en el que los participantes arrojan varios tipos de problemas y soluciones a medida que los generan" (1972: 2). Apenas se presenta la oportunidad de elegir en una organización, los miembros interesados en la elección ven en ella la ocasión para introducir sus problemas y preocupaciones y para lanzar sus propuestas de solución. Se introducen así en el proceso de decisión organizacional toda suerte de problemas y tipos de solución, a granel, con diversos niveles de análisis y prueba, con diversos propósitos, prioridades, procedimientos y tiempos. Más aún, en esos momentos, aparece de golpe un gran número de gente, desconocida y marginal, que exige participar y ser tomada en cuenta. Los encargados de la decisión en parte expresan las ideas y preocupaciones de los demás, y en parte introducen sus propios intereses, preocupaciones, visiones y tecnologías. Sin ser una lotería, decidir significa en mucho meter la mano en una "papelera" o "bote de basura" y tratar de configurar con sus elementos fragmentados, dispersos y heterogéneos alguna respuesta integrada. Decidir es compatibilizar los elementos que se tienen a la mano. El proceso decisorio de una anarquía organizada se caracteriza entonces por ser "una colección de decisiones que están en busca de problemas; de cuestiones y sentimientos que están en busca de ocasiones de decisión para poder ventilarse; de soluciones en busca de las cuestiones que pueden responder y de decisores en busca de trabajo" (1972: 2). Por tanto, "una decisión es el resultado o la intersección de varias corrientes re-

lativamente independientes entre sí que se mueven dentro de una organización" (1972: 3). La decisión es básicamente el resultado de la confluencia no casual pero tampoco enteramente previsible y controlable de cuatro "corrientes", cada una de las cuales tiene diversa lógica y dinámica: *los problemas, las soluciones, los actores participantes y las oportunidades de elección*.

La vehemencia, heterogeneidad y volatilidad de las cuestiones que se presentan en la agenda pública, todas compitiendo por llamar la atención y desatar la iniciativa del gobierno, generan una "oportunidad de elección". Pero el gobierno en trance de decidir encara normalmente un conjunto desordenado, discrepante y conflictivo de asuntos, una miscelánea de definiciones y explicaciones, algunos teoremas y estrategias de acción probados y otros muchos de eficacia incierta, algunos demandantes dispuestos a ir a fondo en sus reivindicaciones y otros que se darían por satisfechos si reciben algún gesto de interés por sus problemas; algunos políticos y funcionarios prontos a entrar vigorosamente en acción y otros más reticentes, escépticos, prontos a boicotear las iniciativas. Según las circunstancias, los gobiernos viven tal vez situaciones holgadas que les permiten darse tiempo y estudiar analíticamente cuál es la acción idónea; pero en general sus oportunidades de elección son muy apretadas, con demandas heterogéneas y antagónicas, programas atrasados, el tiempo escaso, carencia de datos y recursos, diagnósticos incompletos. Ante esta carga de asuntos diversos y cambiantes, la decisión del gobierno que selecciona una cuestión como objeto merecedor de su atención y a fin de cuentas como objeto de su acción termina por ser el resultado de las correlaciones y combinaciones que, analítica o intuitivamente, fría o atolondradamente, logra armar entre los elementos teóricos, técnicos, humanos, legales... que tiene a la mano: este problema con este esquema de solución con estos hombres con estos recursos con este tiempo. En efecto, de acuerdo al número, la fuerza e intensidad de los demandantes y los parti-

cipantes en la toma de decisiones, de acuerdo con la complejidad y conflictualidad de la cuestión, de acuerdo con la información, conocimiento, tecnología y tiempo que disponen, los gobiernos construyen su definición del problema, establecen los objetivos a lograr en el tratamiento del problema, diseñan los instrumentos y programas de abordaje, identifican sus operadores, comunicadores y aliados.

En suma, la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no en una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo, recursos, ausencia de demandas contradictorias...), si las cuestiones y demandas son o no tratables (hay experiencia, analogías, información, teorías, tecnologías, recursos, personal competente), si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en la cuestión por muchas razones (políticas, morales, económicas, de ámbito de jurisdicción). Esto obliga a un diagnóstico fino de las "corrientes" que corren dentro de las organizaciones políticas y gubernamentales con intencionalidades y dinámicas relativamente autónomas. Por ejemplo, si los funcionarios participantes en la decisión están resueltos a hacerse cargo de un problema candente, respaldado por los ciudadanos, aunque sus esquemas de respuesta sean dudosos y parcialmente eficaces, se configurará una oportunidad de elección favorable a la aceptación del problema y a ubicarlo como prioritario. En cambio, si el problema no ha logrado aún encender la opinión pública, si los que se encargan de elaborar la política están absorbidos por otros asuntos, aunque tal vez posean técnicas de tratamiento probadas en su eficacia y cuentan con operadores competentes, la probabilidad de que una cuestión sea elegida como tema prioritario será mucho menor. Dicho clásicamente, el gobierno sigue siendo el arte de lo posible, la capacidad de hacer crecer los proyectos y desahogar los conflictos en el marco de las limitaciones inescapables de la realidad.

Sin embargo, aunque en mucho las decisiones públicas se caractericen por la contingencia, los sistemas políticos y los gobiernos de manera deliberada o espontánea han ido creando pautas, conductos, tiempos, organizaciones y liderazgos para regular tanto el flujo de las demandas públicas como el de las respuestas gubernamentales. Ordenan las demandas, encuadran los conflictos intra e intergrupales, definen los problemas, diseñan y construyen las alternativas políticas. Esta regulación formal e informal de la agenda ha ayudado a estructurar el proceso, fijando condiciones y parámetros, aunque sin poder cancelar de todo su carácter libre y plurimorfo.

El punto no es que el acceso a la agenda sea simplemente un asunto accidental, sino que es producto de un proceso complejo y laxamente estructurado. El que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda depende de una convergencia apropiada de gentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto. Es posible empero reducir el ámbito de incertidumbre a través de varios factores de contexto que son de ayuda para estructurar el proceso y restringir el rango de su variabilidad potencial (Cobb y Elder, 1984: 118).

Los "factores de contexto" que establecen los límites de variabilidad del acceso a la agenda son los que tratan de estabilizar las corrientes de problemas, demandas, grupos y decisiones que fluyen ininterrumpidamente entre sociedad y gobierno. Cotidiana es la interlocución entre las organizaciones sociales y los poderes del estado. Obviamente el grado de estabilidad e inestabilidad política depende en gran medida de la fluidez y cauce de ese incesante ir y venir de cuestiones y respuestas, demanda y oferta pública. Por ello, los sistemas políticos tratan de estabilizar las organizaciones de interés, los canales de interlocución, el universo de los asuntos a debatir, delimitando el ámbito de lo política y fiscalmente posi-

ble. Es así que el flujo de los problemas públicos rumbo a la agenda formal es regulado por las preferencias propensiones y hasta proclividades y prejuicios del sistema político-administrativo en general y de las oficinas gubernamentales particulares. Por poderosos motivos históricos, ideológicos, políticos y constitucionales, los sistemas se han estructurado con referencia a ciertos valores, ideas y fuerzas sociales, que demarcan los límites de su acción legítima, los inclinan hacia ciertas cuestiones y los hacen refractarios a otras. Son sistemas acotados y predispuestos. No todo es posible y permisible, no todo es y debe ser objeto de su acción. La deslegitimación y crisis interna son los riesgos y efectos de traspasar los límites y olvidar la tendencia del sistema, su idiosincrasia. Leyes, valores, ideas, compromisos históricos, delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental. Hay mayor sensibilidad por ciertos asuntos y grupos, a la vez que reticencia y hostilidad ante otros. Los gobiernos activistas están predispuestos a acoger todo tipo de demanda, los limitados serán más cautos y selectivos. Pero la misma actitud se observa en las dependencias gubernamentales. Debido a sus ámbitos de jurisdicción formal, historia de decisiones, afinidades políticas, clientela y derechohabientes, convicciones personales de los directivos, procedimientos establecidos, incentivos..., cada una de las oficinas tienen su visión propia acerca de lo que es su función, responsabilidad, prioridad, compromiso, obligación. Este sesgo del sistema y de las dependencias públicas cumple la función de filtrar selectivamente la corriente de los problemas y demandas que se levantan desde la sociedad. Hay pues una reducción de la multiplicidad y variabilidad, por lo que se configura un *patrón de atendibilidad y aceptabilidad* de las cuestiones públicas.

Lo mismo ocurre con las soluciones en busca de problemas. En un momento dado hay un universo disponible de respuestas lícitas y viables, correspondientes a los criterios valorativos y téc-

nicos aceptados por el sistema en su conjunto y por los centros de gobierno. No todas las respuestas imaginables y disponibles pueden volverse operativas. Hay restricciones fiscales, legales, morales, tecnoproductivas, políticas. Sobre todo, tristemente, hay restricciones de la cabeza, mentales. Muchas respuestas pensables, argumentables, plausibles, son inhibidas de inmediato, sofocadas, caricaturizadas, o simplemente nunca pasarán por la cabeza de los políticos y funcionarios. Hay pues un patrón de plausibilidad político-administrativa, determinado por restricciones de recursos e ideas. A su vez, las oportunidades de elección también contribuyen a poner orden en la interacción entre sociedad y estado. Normalmente los gobiernos se encuentran ocupados en asuntos previos o de rutina. En los momentos de saturación de la agenda o de intenso involucramiento gubernamental no hay tiempo y disposición para atender nuevos asuntos: las oportunidades están cerradas. Sin embargo, debido a prácticas institucionales establecidas o a rutinas administrativas, se abren periódicamente buenas oportunidades para llamar la atención y colocar asuntos nuevos o pendientes.⁴ Cada sistema político y oficina de gobierno tiene su calendario de atención y descanso, su horario de abierto y cerrado. Son oportunidades para aprovechar las elecciones políticas, los

⁴ Kingdon (1984: cap. 8) introdujo el término "ventana de las políticas", *policy window*, para describir el funcionamiento de estas oportunidades de elección. Se trata de oportunidades favorables que permiten colocar determinados problemas y recomendar ciertas propuestas de solución. Sociedad y gobierno tienen que estar preparados con diagnósticos y proyectos para cuando la dinámica política, de manera predecible o impredecible, configura una situación favorable para algún asunto en particular o para una familia de asuntos, anteriormente menospreciados. Esto ocurre particularmente cuando en ocasión de un evento periódico predecible (cambio de gobierno) o de uno impredecible (un sismo, una hambruna) hay mayor receptividad. Pero la oportunidad favorable supone o exige que las organizaciones sociales o el gobierno cuenten con una definición del problema gubernamentalmente tratable en términos de legalidad, eficiencia, consensualidad. Las ventanas no permanecen abiertas por mucho tiempo. Se cierran apenas los participantes perciben que el gobierno se ha hecho cargo de la cuestión, porque los participantes fallan al entrar en acción, tal vez por no contar con alternativas disponibles, o porque los acontecimientos que "abrieron la ventana" salen de la escena por ser temporalmente limitados; por ejemplo, se acabó el periodo de gobierno de un partido político que dio prioridad a ciertas cuestiones.

presupuestos anuales, las consultas públicas, las crisis de gobierno, la bonanza de la economía pública... También hay, de golpe, en razón de ciertos eventos críticos que sacuden o entusiasman a la ciudadanía, oportunidades favorables para plantear asuntos olvidados o rechazados. (una agenda ecológica en ocasión de epidemias o calamidades, una agenda exportadora a raíz de innovaciones tecnológicas). Todo esto configura un *patrón de receptividad* gubernamental que contribuye a estabilizar y ordenar el carácter misceláneo y mudable de los reclamos y presiones sociales. No todo es azar en la elaboración de la agenda.

Sin embargo, el factor con mayor peso causal en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso y, las relaciones políticas y administrativas que han tejido entre ellos y con el gobierno. Este punto de estudio es el más afín e interesante para la ciencia (sociología) política, por cuanto tiene que ver con la localización, descripción y explicación de las fuerzas de los diferentes grupos sociales y de sus correlaciones de fuerzas. Más allá de la filosofía política y de la norma constitucional, con su visión de ciudadanos imparcialmente tratados e igualitariamente participantes, aquí se trata de saber si y por qué un grupo tenga en cautiverio al gobierno y lo use como instrumento de sus intereses exclusivos. O de averiguar si, en cambio, hay un conjunto plural de intereses sociales organizados, que tienen oportunidades semejantes de acceso a la agenda y cuentan, con la capacidad de lograr que sus intereses estén bien representados, razón por la cual el gobierno no es un instrumento servil y unilateral, sino un agente y árbitro en los arreglos de los grupos de interés. A la manera de Lasswell (1936) se trata de saber: *Who gets what, when and how*: Quién consigue qué cosa, cuándo y cómo. Aquí, tal vez más que en otras fases del desarrollo de la política, las teorías políticas sobre el conflicto y el consenso, la parcialidad de los intereses y la legitimidad colectiva del gobierno, lo sectorial (lo corporativo, lo oligárquico) y

lo público, son clave; aquí enfrentan además la prueba crucial de su consistencia y objetividad.

¿La acción o inacción del gobierno está en verdad determinada por alguna fuerza social dominante (llámese clase, élite, etnia) o representa, más bien, el acomodo de fuerzas del llamado "triángulo de hierro" (gobierno, organizaciones del capital y organizaciones laborales; o en sentido pluralista: grupos de interés, comités legislativos y agencias gubernamentales), o es acaso la muestra de un amplio y significativo margen de maniobra del gobierno por causa de la debilidad o la fragmentación de los grupos de interés? ¿En la formación de la agenda se puede descubrir que el gobierno es un aparato de dominación de clase, la hegemonía de una élite reciclada, una activa arena pluralista sin vencedores ni vencidos para siempre, la típica transacción entre las camarillas burocráticas y políticas, el triángulo de hierro corporativo en acción, la representación imparcial de ciudadanos devotos al interés público?

La teoría política inspira en este punto toda una literatura interminable. A su vez, su hermano menor, los estudios de políticas, complementan a la ciencia política con estudios de caso, extrapolaciones, conjeturas, muy sugerentes para determinar el tipo y peso de las relaciones que ocurren entre las organizaciones sociales y entre ellas y los poderes del estado. En mi opinión, los estudios de políticas ofrecen dos importantes aportes categoriales y explicativos concernientes a la relación sociedad-gobierno: la "red de cuestiones" y el "subsistema de políticas" que refinan y matizan los teoremas mayores del corporativismo, el pluralismo y el clasismo-elitismo acerca de la naturaleza y funcionamiento del gobierno. En efecto, el enfoque descriptivo y explicativo de *issue networks* (Hecko, 1978) y el de *policy subsystems* (Milward y Wamsley, 1984) son polémicos con los conceptos y las hipótesis estándares de la ciencia política norteamericana que, de acuerdo con su tradición intelectual pluralista, es reiterativa en explicar o

criticar el funcionamiento y los procesos decisorios de gobierno en referencia con "triángulos de hierro" y "subgobiernos". En su perspectiva, grupos de interés, específicos y poderosos según el tipo de políticas en juego, determinan de manera permanente e integral la agenda, el proceso decisorio de las políticas, su proceso de implementación y sus criterios de evaluación. El gobierno formal es fatalmente la fachada de los pocos intereses organizados que son los que gobiernan efectiva y enteramente determinadas áreas de asuntos, llamados tal vez públicos, pero de hecho particularistas. Esta perspectiva, empero, "con la idea de buscar a los pocos poderosos, pasa por alto a los muchos cuyas redes de influencia desencadenan y guían el ejercicio del poder" (Hecko, 1978: 102).

A raíz del crecimiento de la intervención estatal, los gobiernos estuvieron más expuestos a la presión de los grupos de interés y tuvieron que ser más solventes técnicamente en la solución de los problemas de asistencia pública y bienestar social. Al hacerse el gobierno cargo constitucional o políticamente de muchos problemas económicos y sociales de individuos y grupos, la referencia a teorías de explicación y a tecnologías de solución de problemas fue necesaria y predominante. La política se desplazó hacia las políticas, se consolidó la interdependencia entre política y administración y apareció la figura del "político de políticas" (*policy politician*). Por consiguiente, tanto las organizaciones sociales de mandantes como los gobiernos entendieron progresivamente que para representar realmente los intereses y resolver efectivamente los problemas se requería introducir conocimiento orientado y aplicado, cada vez más complejo, especializado. Había una necesidad y crucial mediación técnica (y no sólo valorativa) entre sociedad y gobierno: la famosa racionalidad técnica que a tantos preocupa y hasta irrita. Por consiguiente, la academia, los intelectuales, los despachos de consultoría, los laboratorios, las credenciales escolares, los currícula, las organizaciones profesionales

(sociedades, barras, colegios...) se volvieron indispensables e influyentes en los dos extremos de la interlocución político-administrativa: en las organizaciones sociales para elaborar las demandas y en las agencias gubernamentales para elaborar las respuestas. Pensar que grupos de interés, aun si poderosísimos, pueden prescindir de la mediación científico-técnica para validar sus problemas, colocando sin rodeos sus asuntos en la agenda de gobierno, recuerda fases muy envejecidas y simplonas de estado y administración pública. Para poder hoy colocar determinados asuntos como prioridad de gobierno se requieren sólidos conocimientos, cálculos muy elaborados y evidencia relevante.

Ahora bien, las "redes de cuestiones" están integradas por todos estos expertos y profesionales en específicos asuntos (fiscales, agrícolas, comerciales, ecológicos, educativos, de energía y de salud pública...) que actúan tanto en la sociedad como en el gobierno, que comparten conocimientos, tecnologías y habilidades, se comunican sistemáticamente y se entienden rápidamente. Estos especialistas tienden a estructurar las cuestiones de política y a diseñar las opciones de política con marcos y referencias similares, abogan por el mismo esquema de solución de problemas, conforman organizaciones bastante cohesionadas y relativamente autónomas respecto de los juegos de poder de los gobernantes en turno y de los intereses sociales organizados, debido a lazos educativos, respeto intelectual recíproco, trato profesional y distinción social con base en la reputación intelectual. Aunque esta red se entrelaza con la lógica de los intereses de los grupos y con la lógica de gobierno de las autoridades, su especificidad y superioridad es el conocimiento de la cuestión pública en discusión. Por consiguiente, es determinante su influencia en la formulación de la política, por cuanto son los que definen el problema, ofrecen información, construyen las opciones, escogen los instrumentos, establecen los criterios e índices de rendimientos. A la existencia de estas redes de expertos en las diferentes cuestiones que sociedad y gobierno

enfrentan se debe principalmente que el acceso a la agenda y el proceso decisorio de la política se estructure establemente, no caóticamente. El patrón o el estilo de *policymaking* de un gobierno tiene una de sus causas en las redes de expertos, particularmente en las sociedades informadas, educadas, exigentes, tan conocedoras de sus asuntos como el gobierno mismo.

Los triángulos de hierro y los subgobiernos sugieren la idea de un conjunto estable de participantes unidos por su afán de controlar cerradamente los programas públicos que son de su interés económico. Las redes de cuestiones son casi enteramente su opuesto. Los participantes entran y salen constantemente de la red. No son grupos cohesionados por su deseo de dominio sobre un programa y tampoco hay alguien que controle enteramente las políticas y sus cuestiones. Cualquier interés material directo suele ser secundario con respecto a su involucramiento intelectual o emocional en la cuestión. Para los miembros de la red su interés está en el significado de la cuestión, a diferencia de los modelos políticos y económicos estándares que afirman que los intereses definen la posición acerca de las cuestiones... En la red pueden estar presentes grupos de interés poderosísimos, pero también individuos dentro y fuera del gobierno que tienen la reputación de conocedores del tema. Algunas profesiones pueden ser dominantes, pero los verdaderos expertos son los especialistas experimentados en cuestiones específicas (es decir, muy bien informados acerca de lo que verdaderamente cuenta en un particular debate de política), independientemente de cuál sea su formación profesional. Los integrantes de la red, no son sólo técnicos especializados y expertos, sino son los activistas de una política que se conocen entre sí precisamente por su conocimiento de la cuestión. Los que ascienden a posiciones de liderazgo son "políticos de políticas", expertos en usar expertos, los provee-

dores del conocimiento que necesita un mundo hambriento de decisiones correctas (Hecho, 1978: 103-4).

Por su parte, el concepto de "subsistema de políticas" busca localizar y caracterizar a los actores fundamentales de la elaboración de la agenda y de la formulación de la política, al igual que la red de expertos en asuntos públicos. Pero, a diferencia del concepto de red, que destacaría sólo los intercambios de información y recursos entre actores, sin tomar en cuenta el contexto sociopolítico mayor que estructura y da sentido estable a la operación de la red, el concepto de subsistema quiere acentuar, el hecho de que el sistema político se concretiza en una variedad de subsistemas de políticas; por otro lado, quiere mostrar que las organizaciones de interés concentran de manera permanente su poder o influencia en específicos campos de políticas, sin dispersarse o dilatarse inciertamente en otros asuntos. Los intelectuales expertos operan e influyen indudablemente en la problematización y la respuesta de determinados asuntos, pero son los grupos de interés organizados los que fijan las cuestiones, al descargar en ellas toda su fuerza por estar en juego sus intereses. Los expertos de asuntos están finalmente en función de los asuntos que los grupos de interés dentro y fuera del gobierno determinan.

Cada subsistema está integrado por un conjunto de actores que tratan de influir en la asignación de valores, premios o pérdidas en nombre de la sociedad, y que han logrado obtener alguna hegemonía sobre la política de referencia, notoria en el hecho de que consiguen premios o no padecen pérdidas. Los críticos son más severos, al añadir que esos actores han tendido también ductos que terminan en la hacienda pública y han adquirido franquicias en algunos aspectos de las políticas públicas (Milward y Wamsley, 1984: 4).

Los subsistemas de políticas pertenecen a un sistema político

mayor, pero poseen en mayor o menor grado su autonomía con respecto del sistema. Atravesan las divisiones convencionales del poder (legislativo, ejecutivo y judicial) y los diversos niveles de gobierno... La configuración del poder en los subsistemas es muy variada. Algunos subsistemas están bajo el dominio de uno o pocos actores muy poderosos; en otros el poder es bastante difuso. Manifiestan poseer un orden normativo con símbolos, mitos, rituales y hasta lenguajes singulares, que no hacen sino reflejar la realidad intersubjetiva de sus miembros y su acuerdo sobre lo que en su opinión es importante, deseable o correcto. Se integran con actores muy diversos: instituciones, organizaciones, grupos e individuos. Todos ellos articulados por el hecho de que comparten intereses importantes en una política particular. En el sistema político norteamericano son las burocracias gubernamentales de diversos niveles, grupos de interés, comités y subcomités legislativos, individuos poderosos (Milward y Wamsley, 1984: 15).

Con estos elementos teóricos que ofrecen elementos para dar cuenta de cómo se estructura la agenda pública y la gubernamental, es posible encontrar, a pesar de inevitables excepciones, ciertos tipos, patrones o modelos de comportamiento. A manera de ejemplo: "modelo de iniciativa externa", según el cual la cuestión se origina en los problemas y conflictos de los varios grupos sociales y debe primero asentarse en la agenda pública para poder colocarse en la formal; "modelo de movilización", según el cual la cuestión nace dentro del aparato gubernamental, por lo cual se coloca automáticamente en la agenda formal, pero la formulación e implementación exitosa de la política exige colocarla también en la agenda pública y convertirla en asunto de interés público; "modelo de iniciativa interna", según el cual la cuestión surge entre las filas gubernamentales, no es necesario llevarla a la agenda pública pero sí es necesario convencer a los organismos guberna-

mentales competentes que le den cabida entre sus acciones prioritarias (Cobb y Ross, 1976: 127). Puede ser que en su conjunto un determinado sistema político se incline hacia uno y otro modelo, creando un cierto estilo o patrón en la formación de su agenda; en la práctica, cada área de cuestiones tiende a desarrollar su propio patrón.

3. *La definición de los problemas públicos*

Si se considera secuencial y cronológicamente el proceso de la política, se pasa a la etapa de definición del problema una vez que el problema en cuestión ha sido calificado de público y ha sido aceptado en la agenda de gobierno. Pero, analíticamente, las dos etapas son interdependientes. Colocar una cuestión en la agenda significa implícita o explícitamente ir dando forma a una definición del problema aceptable para el público y, sobre todo, tratable para el gobierno. Ciertas maneras de definir las cuestiones se derrotan por el hecho de ofrecer formulaciones con tales componentes, correlaciones y características que el público en general, con referencia a su cultura e intereses, y el gobierno en particular, con referencia a sus restricciones e intereses, consideraran inaceptables o por lo menos inabordables. Hay formulaciones que contradicen las valoraciones básicas de numerosos grupos sociales y que trascienden las posibilidades legales o hacendarias de los gobiernos. Difícilmente podría un gobierno democrático hacer suya una definición que no contara con el consenso político ciudadano, marchara en contra de la legalidad establecida, consumiera dudosamente los recursos públicos y escapara a formas de supervisión y cooperación social. La búsqueda de definiciones teóricamente consistentes, culturalmente aprobables y gubernamentalmente tratables es tan difícil como exigida en el campo del análisis y la recomendación de políticas.

Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias (Hogwood y Gunn, 1984: 108).

“Quien define es quien decide” es una máxima que quiere subrayar el hecho de que los grupos sociales y/o gubernamentales que han tenido la capacidad de ofrecer el planteamiento y la definición aceptable de la cuestión son los que influyen efectivamente en la decisión. Pero, quiere decir también que la manera como se ha definido un asunto público condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción. No es lo mismo definir, la pobreza como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultural... Sus componentes y factores causales son diversos y perfilan políticas diversas. También averiguar quién es quién en la definición del problema es de gran interés político y administrativo, por cuanto permite saber quiénes son los que tienen una influencia decisoria determinante en una cierta área de asuntos y saber si su influencia descansa en algún tipo de información, conocimiento y destreza profesional o si, en cambio, se basa simplemente en la fuerza de su posición económica o política, al margen de toda información objetiva o argumentación racional. Tal vez más en detalle, permite saber si el grupo influyente no ha dado acaso forma a un “pensamiento de grupo” que analiza y decide de acuerdo con un “mapa cognitivo” compartido.⁵

⁵ Muchos autores, estudiosos de la dinámica de grupo, han insistido con evidencia favorable que en el planteamiento de los problemas, en la construcción de opciones y en la elección juegan un papel determinante el *Groupthink* y el *Cognitive Map* de los decisores de las políticas. Los decisores actúan con restricciones psicosociales, motivacionales y cog-

En efecto, los miembros de los “triángulos de hierro”, “sub-gobiernos”, “redes de cuestiones” o del círculo decisorio último, debido a orígenes sociales y educativos similares y a vínculos emocionales de lealtad e identificación que desarrollan a lo largo de sus interacciones y responsabilidades comunes, tienden a seleccionar los mismos problemas, se afician a plantear y analizar las cuestiones desde una misma óptica e instrumental, buscan reiteradamente los mismos elementos y las mismas correlaciones causales, y en consecuencia se inclinan por un mismo formato de respuesta y por un determinado diseño de política. Los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes no sólo de grupos de interés poderosísimos sino también de sus esquemas mentales. La fuerte cohesión de una élite política puede estrechar y estereotipar sus fuentes de información, sus análisis de los problemas y las opciones políticas, sus procedimientos de cálculo de las consecuencias y su percepción de las restricciones. Sus “sistemas de creencias” (conceptos y creencias causales) pueden prejuzgar todo el trabajo

noscitivas en el uso de la información y del conocimiento científico. Por “pensamiento de grupo” (Janis), se entiende la manera de pensar de los individuos intensamente involucrados en un grupo y que se caracteriza por el hecho de que “su deseo de unanimidad e identificación anula su interés por evaluar realísticamente las opciones de acción... Es un deterioro de la eficiencia mental, de la percepción de la realidad y del juicio moral, debido a las presiones internas del grupo” (Janis, 1972: 9). La integración, más que la discordancia y la discusión se vuelve la norma de los miembros de un grupo cohesionado e íntimo. Por otro lado, desde el correcto supuesto de que la toma de decisiones es una elección entre alternativas de acción y que éstas implican juicios causales, Axelrod habla de “mapas cognoscitivos” de la élite política, para designar específicamente “los conceptos y creencias causales” en los que los *decision-makers* basan el cálculo de las consecuencias de sus posibles actos y, a la postre, su elección. “Se diseña el mapa cognoscitivo para capturar cuál estructura de afirmaciones causales sustenta una persona respecto de un particular campo de políticas y para generar las consecuencias que se seguirían de esa estructura” (Axelrod, 1976: 58). Los decisores en la definición de los problemas públicos y en el diseño de las políticas se comportan de acuerdo con un mapa de relaciones causales, que para ellos puede tener el valor de teoría probada o de hipótesis de trabajo. Reconstruir el mapa de la élite permite comprender y explicar sus políticas pasadas, así como anticipar sus comportamientos futuros. Véase: Janis, Irving L. (1972): *Victims of Groupthink: a psychological study of Foreign Policy Decisions and Fiascos*, Houghton Mifflin, Boston (1982); *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*, Houghton Mifflin, Boston. Axelrod, Robert, ed. (1976): *Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*, Princeton University Press.

de información y análisis, llegando en los casos extremos a cerrar ojos y oídos ante los hechos portadores de "disonancia cognitiva". Abundan los ejemplos de gobiernos que, sin el acicate de la libre opinión pública, el pluralismo político y la alternancia democrática, se clausuran en sus mismas ideas y aspiraciones, en sus manías teóricas, analíticas y políticas.

Muchas son las preguntas en torno de los problemas públicos. ¿Por qué una determinada situación es considerada problemática? ¿Quiénes son los que dicen que algo es un problema y cuáles razones ofrecen? ¿Para quiénes es realmente un problema: cuántos y qué tan importantes son los grupos afectados? Más aún, ¿Cuáles aspectos de su vida son los que resultan afectados y cuál es la magnitud del daño? ¿Con referencia a cuál criterio de valor (libertades y derechos humanos, mínimos de bienestar, leyes estatales, apreciaciones morales...) se considera que ciertas situaciones son problemáticas y nocivas? ¿Se trata de un problema aislado o resulta de otros problemas y ocasiona otros problemas? En consecuencia, ¿se trata en verdad de un problema o se está frente al síntoma de un problema mucho más general, profundo y complejo? ¿Cuáles son las fuentes de información para comenzar a estructurar un problema: son fuentes confiables, actualizadas? ¿Qué valor teórico-metodológico tienen los teoremas, modelos, estrategias analíticas, argumentos que se emplean para describir, clasificar, definir y explicar el problema? ¿Es el problema algo objetivo o es algo "sentido", "construido" por los sujetos, con referencia a sus esquemas mentales y valorativos? En la definición de un problema, ¿entran sólo en juego procesos cognoscitivos o también y con cuál rango de juicios, aspectos valorativos, preferencias? ¿Cuál es el criterio de corrección de la dimensión valorativa en la definición del problema? ¿Hasta qué punto la definición del problema corresponde a un proceso de "etiquetación", que ofrece nociones equivocadas o aproximativas pero convincentes por haber incorporado de algún tipo de referencia emocional o valorativa? ¿No hay definiciones y

planteamientos incorrectos para hacerlos plausibles y aceptables? Y más cercanamente a la decisión de la política, ¿es un problema gubernamentalmente tratable?, ¿la definición que se ofrece trasciende el ámbito de la factibilidad gubernamental?, ¿se puede hacer algo por el problema, conforme a las leyes establecidas, a los recursos disponibles, a los conocimientos accesibles?

Los problemas públicos no son sencillos, fácilmente solubles. En los estados contemporáneos, aun en el nivel de los gobiernos locales, los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos. Su alto grado de dificultad se debe, en gran parte, a que los privados y sus organizaciones suelen convertir justamente en públicos los problemas que ocasionan y que son incapaces de resolver con sus intercambios competitivos y cooperativos. Muchos y graves son obviamente los problemas que los privados y sus grupos enfrentan, plantean y resuelven, sin convertirlos en problemas públicos. Muchos son también los problemas que escapan al control de los privados en razón de su misma naturaleza, como serían las llamadas "fallas del mercado": bienes públicos, externalidades, monopolios naturales, asimetrías de información, y que se transforman por su importancia estratégica común en cuestiones públicas. Asimismo la debilidad de ciertos consumidores y productores, incapaces de resolver satisfactoriamente sus problemas privados mediante intercambios entre privados, ocasiona que politicen sus situaciones de vida y transformen en públicos sus penosas dificultades particulares. El hecho es que, por razones de seguridad, de equidad, de eficiencia en algunas ramas de bienes y servicios, el gobierno se hace cargo de problemas para cuya solución no siempre hay información y conocimiento y, sobre todo, tampoco consenso, colaboración o transacción entre los ciudadanos.

Los problemas públicos han sido llamados *wicked problems* (Webber y Rittel, 1973): problemas retorcidos, malignos, embrollados, tramposos. Es decir, problemas sin una formulación defi-

nitiva, sin criterios que establezcan cuándo se alcanza la solución, cuya solución no es nunca verdadera o falsa sino buena o mala y carece además de una prueba inmediata o resolutoria, problemas frecuentemente inéditos, sintomáticos de problemas de mayor trascendencia. Problemas cuya complejidad e irresolubilidad aumentan en la medida que se profundiza la intervención estatal y la sociedad se acostumbra a considerar que la única manera de abordarlos es por la vía estatal. Los gobiernos que con ejemplares intenciones se hicieron cargo de los muchos y graves problemas sociales llegaron a la conclusión de que muchos de esos problemas escondían dimensiones (éticas, religiosas, culturales, psicológicas...) inmanejables, escurridizas a los instrumentos gubernamentales y, más aún, se dieron cuenta de que con su intervención habían provocado problemas nuevos y más espinosos. No todos los problemas son de naturaleza política y, sobre todo, no todos son gubernamentalmente tratables. El instrumental de los gobiernos es limitado —leyes y disposiciones coactivas, asignaciones de recursos, información— frente a problemas cuya solución total, resolutoria, implica cambios sociales y culturales de tiempo largo.⁶ La política y los gobiernos no pueden cosechar éxitos en aquellos problemas sociales, donde la religión y la ética han fracasado, donde el componente de la elección individual es insoslayable para la solución del problema. Por consiguiente, frente a muchos problemas públicos “no hay solución sino re-solución”. Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática.

Si además, en conexión con una larga y sustentable tradición epistemológica, se acepta que los llamados problemas no son da-

⁶ Edward S. Quade muy realísimamente afirma que los problemas públicos a cuya solución puede contribuir bien el análisis de políticas son los relativos a: “eficiencia operativa, asignación de recursos, evaluación de programas, planificación y presupuestación, elección estratégica” (Quade, 1975: 14). Una lista de criterios formales, pero aplicables a los muchos problemas que se presentan como públicos.

tos externos, realidades objetivas, sino “construcciones”, datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos esquemas cognoscitivos y valorativos de los sujetos que los observan o experimentan, el problema público manifiesta toda su complejidad y variabilidad, particularmente en el marco de sociedades abiertas, plurales y gobiernos democráticos. Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven. Les es propio entonces una naturaleza subjetiva, relativa y artificial. No hay problemas “en sí”, no existen objetivamente. Son construcciones sociales, políticas, de la realidad. Hay sobrada evidencia de cómo las mismas situaciones de la comunidad política (robos y asaltos, drogadicción, contaminación, educación y salud pública...) sean calificadas y clasificadas de diversa manera por los diversos grupos con diversos intereses y poderes. Para algunos es problema, para otros no; para uno es problema por ciertos aspectos y efectos, para otros el problema consiste en otros aspectos y efectos, para unos el problema es de altísima prioridad, para otros es asunto de rutina. El problema se vuelve entonces una cuestión: se debate sobre sus componentes, causas, consecuencias y planteamiento. Se debate acerca de los pasos a dar para resolver el problema y acerca de si su definición y planteamiento sea correcta, de manera que se pueda resolver. El problema de la definición de los problemas públicos es entonces doble. Por un lado, enfrenta la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar de alguna manera consenso; por el otro, debe conducir a una definición operativa que dé pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno.

Por su naturaleza construida, los problemas de las políticas públicas "son productos del pensamiento que actúa en su entorno, elementos de las situaciones problemáticas que han sido analíticamente abstraídos de situaciones. Lo que nosotros experimentamos son situaciones problemáticas; no experimentamos problemas que, a la manera de los átomos y las células, son construcciones conceptuales" (Ackoff, 1974: 21). Independientemente de cómo se establezca, argumente y articule esta distinción —hay muchas maneras en la epistemología y sociología del conocimiento—, hay que distinguir claramente en la expresión "problema" del lenguaje ordinario dos niveles: el problema vital y el problema cognoscitivo.

Las "situaciones problemáticas" son efectivamente hechos vitales u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y males. Se trata de discrepancias entre las condiciones vividas u observadas y las deseadas, entre lo que efectivamente ocurre y lo que se desea ocurrir, entre el ser y el deber ser. La vida en sociedad está llena de estos problemas vitales o situaciones problemáticas. Los individuos y los grupos en su interacción experimentan necesidades, problemas, conflictos, en el momento en que sus experiencias chocan con sus preferencias, no importa cómo éstas se hayan formado en su personalidad o en sus organizaciones, si sean ordenadas o confusas, racionalmente sustentables o simple-

⁷ En su concepción constructivista de la ciencia social, Weber argumenta que la formulación de los problemas y la definición de los conceptos es posible mediante "la relación de valor "o" la referencia al valor". Sólo la relación de los datos de experiencia con el marco valorativo del investigador, hace posible que la razón se planee problemas y construya conceptos. La realidad experiencial es de suyo indiferenciada, cambiante, desordenada. Los valores despiertan a la razón, la cual localiza, selecciona y desprende ciertos componentes de la realidad observada, trabaja sobre estos materiales, les da forma estable y los lleva a la unidad del concepto, a la definición, y se hace entonces preguntas. Adicionalmente conviene recordar la distinción que Weber introduce entre la "relación de valor" y el "juicio de valor". Para una profundización de este punto ver los capítulos V, "Hechos y Valores" y VI, "Conceptos históricos y sociológicos", de mi libro *Weber, la idea de ciencia social*, UNAM-M.A. Porrúa, México, 1988.

mente fantasiosas. Los "problemas" tienen, en cambio, una naturaleza cognoscitiva más que vital o valorativa, son construcciones lógicas, que articulan, ordenan, los datos y elementos que la tensión entre la factualidad y el deseo liberó y los reúnen en una definición.

La tarea política de líderes, partidos y organizaciones es cómo hacer para que los que padecen inmediatamente la situación y otros grupos interesados pasen de la vivencia de la situación problemática al concepto del problema, a una definición para ellos plausible, convincente. Tarea no diversa a la que enfrentan gobernantes y analistas de políticas. También ellos tienen que ofrecer información, conocimientos, ejemplos, argumentos, que ayuden a los grupos sociales afectados a abandonar la simple indicación o denuncia de la situación problemática, molesta e irritante, y a entender y aceptar una definición del problema que permita intervenir sobre ella. Los gobiernos y sus analistas deben construir definiciones de problemas aceptables y solubles, legal y políticamente aceptables, fiscal y administrativamente viables. Una de las mayores dificultades en la definición y solución de problemas públicos es que con frecuencia la definición del problema construida por el gobierno difiere significativamente de la definición que del problema tienen los afectados y los interesados. Cerrar esa brecha para que el consenso y la colaboración sea posible significa normalmente, en el orden lógico, informar, dialogar, argumentar y persuadir; en el orden político, significa introducir negociaciones y ajustes entre gobierno y sociedad respecto de la definición del problema. De todos modos, es un permanente dolor de cabeza de los políticos responder a la pregunta si el gobierno debe seguir la definición que posibilita el tratamiento efectivo del problema o la que políticamente le resulta menos costosa aunque no eficaz. La identidad entre eficacia y consenso seguirá siendo un concepto to límite.

Como en la vida privada, también en la pública se definen y plantean los problemas para resolverlos. Hay una interdependen-

cia conceptual entre el problema y la solución. Los problemas se plantean, se estructuran, de manera que tengan una respuesta, sean solubles. A manera de ejemplo, los miles de problemas que tuvimos que responder en nuestros textos de matemáticas y física eran problemas que tenían respuesta; habían sido contruidos desde una solución específica correcta que incorporaba las reglas y las operaciones de solución. La solución forma parte de la misma definición del problema. Es insostenible, contradictoria, la noción de problemas irresolubles. Para hablar de estos casos preferimos usar expresiones tales como misterio, enigma, fatalidad... Por consiguiente, definir un problema significa "crear el problema", en línea con la tesis organizacional conocida de "soluciones en busca de problemas". Crear un problema consiste en "encontrar un problema acerca del cual se puede y se debe hacer algo". "El análisis de políticas consiste en crear problemas que los decisores pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control y al tiempo que disponen" (Wildavsky, 1979: 3, 15).⁸

Si definir un problema es plantearlo, "estructurarlo", de manera que pueda tener solución, los problemas públicos no son excepción. Deben ser planteados, estructurados, de manera que sean gubernamental-socialmente abordables con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos a disposición. Su planteamiento es determinante para la solución. La manera como se ha definido el problema, el tipo y número de preguntas que implica, lo constituye en soluble o irresoluble. H. Simon (1973) fue de los primeros en llamar la atención sobre "la estructura de los problemas" y distinguió entre "problemas bien y mal estructurados" (*Well or Ill-Structured Problems*). Los problemas bien estructurados se distinguen por tener características precisas. Cuentan con un criterio preciso para comprobar la solución y un proceso mecanizable para aplicar el criterio; tienen un "ámbito

⁸ Para un desarrollo de este punto, véase la Introducción de la Antología, *Análisis y Diseño de Políticas*, M.A. Porrúa, 1991.

del problema" que puede ser representado en estado inicial, intermedio y final del problema; pueden indicar las operaciones que de manera correcta o incorrecta llevan de un estado al otro del problema; ofrecen la información necesaria para realizar las operaciones de cálculo y transitar de un estado al otro. En suma, un problema bien estructurado tiene la característica de contar con un "solucionador general de problema", es decir, cualquiera conocedor de su estructura tiene en principio la capacidad de resolverlo. En contraste, un problema "mal estructurado" es obviamente el que carece de las características mencionadas. No se requiere mucha información para saber que muchos problemas públicos, no todos, al final de su construcción, poseen una estructura laxa, imprecisa, que dificulta al público y al gobierno saber qué resolver, cómo resolverlo, y saber si las operaciones efectuadas llegaron a resolverlo. En efecto, el planteamiento de muchos problemas públicos no indica cuál es su criterio de solución y cuáles sus operaciones de solución, cuál es su ámbito y alcance, cuáles sus diferentes estados de solución. Por ejemplo, en muchas definiciones y planteamientos del problema de educación básica no se sabe con exactitud si se trata de un problema educativo estricto o de uno familiar y social, dónde termina el problema educativo y comienza el familiar o el psicológico. Tampoco se sabe si con base en las acciones llevadas a cabo se ha avanzado, retrocedido o despistado en el ataque al desempleo, al problema de la pobreza; ni tampoco si los problemas de la contaminación, la igualdad de oportunidades laborales para las mujeres, la administración de justicia, han sido resueltos, por la dificultad de definir aceptablemente un estado final del problema y contar con un criterio preciso de solución. ¿Cuál podrá ser ésta: la desaparición empírica de los hechos valorativamente descalificados, la modificación de las preferencias de los afectados, la modificación de sus percepciones vía información nueva, el juicio técnico de expertos, el consenso, el cumplimiento de un mandato legal?

Central es entonces saber si y cómo pueden estructurarse bien los huidizos y desordenados problemas públicos, "mal estructurados". El mismo Simon (1973) ofreció una pista, en analogía con las tareas del diseño arquitectónico e industrial. Lo procedente es desmontar la estructura enferma de los problemas muy complejos, sobrepuestos, difusos, y descomponerla en problemas más precisos y circunscritos, para los cuales se cuenta con "memoria", con una historia de razonamiento y decisiones que a lo largo de muchas conjeturas, errores y aprendizajes, ha podido llegar a establecer los criterios, pasos y operaciones de solución. El problema de construir una gran casa se plantea con mayor pertinencia, se le estructura mejor, si se desmonta la casa en sus componentes básicos: planta, estructura, techos, calefacción, sistema eléctrico, plomería. Se trata de desarticular el sistema impreciso, complicado, desmesurado, en subsistemas precisos, solubles, manejables.

El diseño total comienza a tener estructura al descomponerse en los diversos problemas de sus componentes y al traer a la memoria las diversas condiciones y especificaciones que son aplicables para que el diseño de sus componentes sea correcto... El problema resulta bien estructurado en lo particular, aunque quede mal estructurado en lo general o en su conjunto (Simon, 1973: 190).

Es innegable que en muchos casos analistas y gobernantes, sobre todo en consideración a sus restricciones de tiempo y recursos, a su acopio de información, conocimiento y tecnología, a sus condicionamientos legales y políticos, proceden a desagregar los descomunales y entreverados problemas públicos en componentes más acotados, conocidos y sencillos de manejar. Las organizaciones gubernamentales arrastran toda una historia de decisiones, tienen una memoria de sus empresas exitosas y fracasadas, cuentan con un específico repertorio de respuestas. Frente a los problemas

hay una memoria institucional y administrativa que se despierta y se pone a la obra. Hay problemas iguales o análogos a los anteriormente tratados, que serán estructurados y procesados como en el pasado; hay también problemas nuevos, inéditos.⁹ Éstos, sobre todo, si son de gran complejidad y tamaño, son reelaborados y reestructurados por los organismos gubernamentales, al analizarlos en sus diversos componentes y, particularmente, en aquellos componentes particulares para los cuales cuentan con información, teoría y tecnología probada, condiciones políticas y jurídicas favorables, tiempo. Un ataque integral al problema mayor, cuyos límites y estructura se desconocen, cuyos criterios, reglas y operaciones de solución se ignoran, sería una invitación al fracaso o una empresa que, para echarla andar y mantenerla en movimiento, consumiría muchos recursos políticos y fiscales. Este desmontaje de los grandes problemas públicos en pequeños problemas manejables es frecuentemente obligado no sólo por razones cognitivas y técnicas de solución. Hay razones institucionales; diversos poderes del estado, niveles de gobierno y diversas agencias gubernamentales que deben por ley intervenir en el tratamiento de una determinada cuestión. Y razones fiscales; no hay recursos públicos disponibles para atacar simultáneamente todo el frente de problemas que comporta un problema público severo.

Esta estrategia de simplificación cognoscitiva, técnica, legal y económico-administrativa del problema puede y suele ser desilusionante y objeto de duras críticas por parte de los muchos activistas idealistas que esperan religiosamente de la política y del gobierno la solución cabal y rápida de los grandes y complejos

⁹ El mismo Simon (1960) introdujo también la distinción entre decisiones "programadas y no programadas". Las primeras tienen que ver con situaciones o problemas que se repiten, son de rutina, y para cuyo abordaje las organizaciones cuentan con procedimientos probados. En contraste, las "no programadas" enfrentan situaciones "inéditas y no estructuradas", para las cuales las organizaciones no tienen procedimientos probados, por lo que deben buscar "un tratamiento singular" y "apoyarse en cualquiera de sus habilidades genéricas para emprender una acción orientada al problema, inteligente y adaptativa".

problemas del desarrollo, la pobreza, la injusticia, la contaminación... Frecuentemente, la única manera de luchar contra la pobreza, cuya estructura contiene componentes incancelables de naturaleza cultural, étnica y psicológica, es seleccionar los componentes gubernamentalmente tratables, para los que se tienen ciertas reglas de solución y hasta índices de eficiencia, tal vez articular y sincronizar los diversos abordajes particulares, pero no comentar por involucrarse en los componentes elusivos, improcesables. Por esto, el ataque a la pobreza se desagra en varias actividades que miran a solucionar los problemas particulares de infraestructura (caminos, luz, agua), de educación (construcción de escuela, dotación de libros), de salud (vacunas, consultas, curaciones), problemas todos más abordables, sobre las que se tiene una larga historia de intervención, y se conocen los costos y se manejan las técnicas de solución. En cambio, se dejan de lado o se aplazan las cuestiones más escabrosas, interdependientes, con ingredientes propios del ámbito familiar, de la cultura de grupo, de la ética o la motivación psicosocial de las personas.

Sin embargo, no todos están de acuerdo en que sea siempre correcta la estrategia analítica de fraccionar el problema mayor en problemas menores, tratables por separado, con teorías y técnicas distintas entre sí, con diversos tiempos. Hay buenas razones para considerar que, frente a determinados problemas públicos, este tipo de abordaje analítico de los problemas podría confundir los síntomas con las causas y ocasionar mayores y más graves problemas. A esta clase de problemas pertenecerían, por ejemplo, las patologías macroeconómicas. La inflación sería un problema cuyos componentes son aislables analíticamente, pero en la realidad son fenómenos interdependientes, razón por la cual el tratamiento diferenciado y desarticulado de sus diversos componentes (moneda, tarifas, salarios, tasas de interés y cambio, precios, etcétera), sin una estrategia integral de ataque, se condena al fracaso y agrava el problema. En efecto, los problemas públicos resultan de múl-

tiples relaciones sociales que se enlazan con otras relaciones sociales y éstas con otras, de comportamientos influidos por los comportamientos actuales o esperados de otros actores y el de éstos por el comportamiento de otros más. No dan lugar a realidades separables o tratables por separado.

Los sistemas de problemas no son entidades mecánicas; son sistemas propositivos, teleológicos... Esto significa que los sistemas de problemas -crimen, pobreza, desempleo, inflación, energía, contaminación, salud- no pueden ser seccionados en subconjuntos independientes sin correr el riesgo de producir la solución correcta de un problema equivocado. Una característica de los sistemas de problemas es que el todo es mayor que la suma de sus partes, es algo cualitativamente diferente (Dunn, 1981: 100).

En efecto, a diferencia de la mayor parte de los problemas naturales, llamados de "complejidad desorganizada", los problemas públicos son de "complejidad organizada". Según esta distinción de Weaver (1948), las ciencias explican bien los problemas recurrentes y han sido también capaces de desarrollar técnicas estadísticas de probabilidad para enfrentar situaciones de "complejidad organizada", es decir, aquellas en las que "es muy grande el número de variables, muchas variables tienen individualmente un comportamiento errático o tal vez desconocido, pero... el sistema en su totalidad posee un cierto orden y ciertas propiedades generales analizables" (: 538). Esta estructuración estadística que permite ordenar el problema en torno a comportamientos esperados probabilísticamente y en promedio no es, en cambio, pertinente para los problemas de los sistemas sociales contemporáneos, pertenecientes al tipo de "complejidad organizada", a saber, "problemas que implican tratar simultáneamente con un número razonable de factores que se interrelacionan en un todo orgánico" (: 539), que tienen sí una forma complicada de relación pero

no errática ni al azar y, por ende, donde el ordenamiento estadístico es inadecuado o insuficiente. Es entonces determinante para estructurar bien el problema público descubrir la organización de las relaciones entre los componentes: su conexión e interdependencia. ¿Cuáles son los componentes que se relacionan, en cuáles ámbitos, con cuál tipo de relación? Ahora bien, a estas preguntas buscan dar todavía respuesta las teorías y métodos de las ciencias sociales. Es fácil criticar la estrategia "mecánica", propuesta por Simon, pero las estrategias "orgánicas", "totalizadoras", no suelen ser muy operativas. De todos modos, las políticas públicas conocen muy bien, debido a sus límites y fracasos de intervención, cuándo los problemas públicos son problemas de problemas, se engargan unos con otros dificultando soluciones exhaustivas y cortantes.¹⁰

Importante es entonces saber estructurar o plantear los problemas, para no hallar la solución correcta al problema equivocado. La historia de las decisiones públicas es una colección de este "error de tercer tipo".¹¹ Ahora bien, plantear correctamente los problemas significa un muy depurado ejercicio lógico y científico. Se trata nada menos que de la formación de los conceptos sociales

¹⁰ Para profundizar en este tema desde el punto de vista organizacional, véase Donald Chisholm: "Ill-Structured Problems, Informal Mechanisms, and the Design of Public Organizations", en *Bureaucracy and Public Choice*, J.E. Lane, ed. (1989), Sage, Londres. Siguiendo la propuesta de descomposición de Simon (1973) y reconociendo la dificultad de abordar los problemas públicos complejos por medio de organizaciones de estructura burocrática, Chisholm analiza y sugiere que los problemas públicos "mal estructurados" sigan esquemas organizacionales flexibles, adaptativos, no rígidamente conectados. En contraste, los problemas "bien estructurados en lo particular", aunque no en su totalidad, al ser desagregados y manejables, pueden ser tratados por las diversas divisiones y departamentos de la burocracia pública; sin embargo, la coordinación de sus actividades es vital para que el tratamiento segmentado colabore a la solución del problema mayor. Para ello sugiere introducir "mecanismos informales: canales de comunicación, normas o convenciones de comportamiento y contratos", que crearían intencionalmente un sistema descentralizado (formal e informal) de acción pública y permitirían un mejor abordaje del problema en sus aspectos particulares y en sus interdependencias.

¹¹ El "error de tercer tipo" consiste en resolver el problema equivocado, debido a que se formuló la hipótesis causal correcta pero para atacar el hecho-efecto conceptualizado incorrectamente. El "error de primer tipo" consiste en rechazar la hipótesis nula correcta. El "error de segundo tipo" en aceptar la hipótesis nula falsa, incorrecta. Situaciones todas que ocurren en las políticas públicas.

(su identidad y diferencia, su clasificación) y de la formación y prueba de los enunciados causales (teorías y modelos): la cruz epistemológica de las ciencias sociales sobre la que han escrito las mejores inteligencias. Los problemas públicos mal estructurados son precisamente aquellos en los que los afectados y los decisores pueden coincidir en denunciar lo colectivamente indeseable de algunos hechos y, sin embargo, no contar con una identificación segura de los elementos que constituyen el hecho calificado como problema ni conocer tampoco sus nexos causales principales, para poder alterarlo en el sentido deseado. El síntoma de los problemas mal estructurados es justamente la indeterminación -frecuentemente por razones valorativas más que cognitivas- acerca de cuáles son los componentes de la situación que se consideran han de ser modificados o removidos, y/o acerca de cuáles pueden ser los factores que los originan y en los que, por ende, habría que intervenir e incidir. Dicho más intencional que causalmente, no se sabe cuáles serán los fines u objetivos preferidos a realizar y/o los medios para realizarlos. Las dudas sobre los mismísimos términos de la relación causal estructuran enfermizamente el problema público. Si no se sabe lo que se quiere resolver o lo que puede resolverlo (el efecto y/o la causa), se está en la total incertidumbre, en la irresolución.

Ahora bien, para escapar a decisiones inciertas, bajo la presión hostil de los reclamantes, se tiende a definir el problema en términos accesibles a los modelos, teorías y tecnologías que dominan las organizaciones gubernamentales y que han demostrado ser eficaces en otras circunstancias. Se seleccionan entonces los factores causales que supuestamente removerán o alterarán los componentes indeseados de los hechos-problema, pero, por la definición equivocada, los componentes realmente a inhibir y modificar, quedarán inalterados, intactos. Seguir insistiendo en un esquema causal que funciona bien para una cierta clase de hechos, pero que no puede funcionar en una situación erróneamente clasificada como

perteneciente a esa clase de hechos, es una testarudez que los gobiernos pagan caro. Es el caso de políticas que se devoran los recursos públicos al tratar problemas "tragamonedas", porque fueron éstos erróneamente definidos y planteados. O es el caso de políticas regulatorias que reglamentan asfixiantemente la conducta, aumentan las prohibiciones e incrementan las penas y multas, pero sin conseguir que ocurran los sucesos deseados. Blancos equivocados para proyectiles certeros. Por ejemplo, plantear el problema de la deficiencia en la educación básica como de naturaleza didáctica, mientras puede ser organizacional o laboral, o el de la producción agrícola como jurídico (derechos de propiedad), mientras es tal vez técnico. O el de la contaminación urbana como producto de las fuentes móviles mientras es de fuentes fijas industriales. O bien confeccionar los problemas de manera que se privilegien las medidas económicas distributivas pero no las políticas regulatorias. O creer que todo se debe a falta de incentivos económicos individualizados...

Estructurar bien un problema es entonces producir tal definición del hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto u objeto de un enunciado causal. Hay que estructurarlo como "causa de" o "efecto de". Se corre el riesgo de que se anticipe una falsa solución, por incorporar audazmente una hipótesis causal incorrecta, pero es la única manera de que el planteamiento de un problema práctico tenga sentido. Cognoscitivamente el estado de la cuestión no cambia porque el gobierno, ante la incertidumbre causal de su actuar, concierte de manera inteligente la definición del problema con los demandantes o los afectados, para compartir riesgos y responsabilidades en su actuación. No se puede actuar para modificar una situación-problema sin incluir explícita o implícitamente un enunciado causal además de un concepto del problema. En muchas circunstancias apremiantes, los gobiernos deberán actuar por razones morales, jurídicas, políticas, operando con débiles razones cognoscitivas. En estos casos, las políticas pú-

blicas muestran con toda claridad que son sólo conjeturas causales sujetas a prueba, hipótesis de actuación susceptibles de error.¹² Intervenciones gubernamentales que *deben* ocurrir pero *pueden* fallar. La obligación y la eficacia no son siempre coincidentes. Las políticas públicas son "hipótesis de trabajo, no programadas a seguir y ejecutar rígidamente. Las políticas serán experimentales en el sentido en que deberán ser objeto de observación constante y experta para conocer las consecuencias que ocasionan cuando se ponen en acción" (Dewey, 1987: 202-3).

Sociedad y gobierno deben reconocer la situación de incertidumbre o de riesgo que acompaña a muchas decisiones públicas. En muchos campos de acción es más probable el error que el acierto, el fracaso que el éxito. Esta probabilidad es explicable y justificable por la naturaleza rebelde de los problemas públicos. Me gusta decir que los problemas públicos están hechos de los problemas que los privados no han podido resolver. Añado empero que el gobierno no tiene una ciencia superior, una capacidad lógica y científica trascendente a la información y talento de la sociedad. Tal vez por su superior capacidad de reglamentación y coacción, por la magnitud de los recursos que es capaz de movilizar, los gobiernos puedan resolver problemas que los ciudadanos en lo individual o mediante sus organizaciones son incapaces de resolver. En el fondo, la coacción y la generosidad en la asignación de recursos funcionan si se ha podido probar que son las condiciones causales que posibilitan la efectuación de los sucesos deseados por gobierno y sociedad. Pero, tarde o temprano los gobiernos encaran problemas complejos y severos que requieren

¹² Para la concepción de las políticas como hipótesis, véase M. Landau (1973): "On the Concept of a Self-correcting Organization", en *Public Administration Review*, vol. 33; M. Landau (1977): "The Proper Domain of Policy Analysis", en *American Journal of Political Science*, vol. 21, mayo (traducido al español en la Antología I: *El Estudio de las Políticas Públicas*). A. Wildavsky (1979: cap. 16) G. Majone (1980): "Policies as Theories", en *Omegra*, núm. 2. Muchos otros autores interesados en el aprendizaje organizacional y que estudian las organizaciones como estrategias de solución de problemas.

planteamientos cognoscitivos muy elaborados, para los que la sociedad (científicos, técnicos, intelectuales, universidades y centros de investigación, despachos de consultoría...) no han creado aún información, conocimiento y tecnologías. En este momento se viven problemas colectivos sin respuestas colectivas. Problemas que la sociedad genera y que la sociedad, no obstante sus libertades individuales y sus poderes colectivos, no acierta aún a resolver. Entonces más que en ningún otro momento se exige la comunicación y entendimiento entre gobierno y sociedad, ofrecer los mejores argumentos de por qué se elige un determinado curso de acción.¹³ En estos momentos sociedad y gobierno entienden claramente que "público" quiere decir mucho más que simplemente "civil" (para los entusiastas de la "resurrección de la sociedad civil") y más, mucho más, que simplemente "gubernamental" (para los que, en fuerza de la inercia de la tradición política, entendieron los asuntos públicos como los actos de autoridad del gobierno).

La política pública emerge, entonces, como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente la iniciativa social y la gubernamental, pues ante ciertos problemas se adolece teórica y tecnológicamente de una línea segura de respuesta. Por ende, como una estrategia susceptible de error y frustración. Sobre todo, como una estrategia capaz de aprender de sus errores y de no repetirlos insensatamente. Si algo enseña el difícil arte de estructurar bien las espinosas problemas públicos, es darse cuenta de que es más decisivo para el buen gobierno contar con organi-

¹³ En este momento cobra toda su importancia las observaciones de Giandomenico Majone (1989) quien muestra la necesidad de superar la visión "decisionista racional" del análisis de políticas, cada vez menos operativa en la solución de los problemas públicos complejos, y la de introducir complementariamente una visión "posdecisional" argumentativa. Ante las dificultades inocultables de ciertas cuestiones, es necesario explicar persuasivamente las razones que condujeron a tomar una cierta decisión, de manera que el público interesado entienda y tal vez comparta instrumentos y objetivos de la decisión gubernamental. Véase la introducción a la Antología: *Análisis y Diseño de Políticas*, M.A. Porrúa, México, 1991.

zaciones públicas capaces de aprender, de reconocer y remediar sus errores inevitables, que intentar diseñar políticas infalibles, inmunes de todo error. La racionalidad político-administrativa resulta de un aprendizaje colectivo. Por ello, condiciones necesarias son la democracia plural y competitiva, que presiona a los gobiernos a hacer bien las cosas, so pena la sanción de la alter-nancia, y el servicio público profesional, entrenado al análisis y a la autocrítica, más que a la complacencia del gobernante en turno. Y, el fondo, una visión laica de las políticas públicas, que jamás pondrán el punto final a los problemas públicos, pero que pueden contribuir a hacerlos manejables, despojándolos de sus aspectos más nocivos colectivamente.

Bibliografía

- ACKOFF, R.L., (1974). *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*, Wiley, N. York.
- ANDERSON, J., (1984). *Public Policy-Making*, N. York, Holt, Rinehart and Winston, 3a. ed.
- BARNARD, Ch., (1938). *The Functions of the Executive*, Harvard University Press.
- COBB, R. y Elder, Ch., (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore; 2a. ed. 1983. (Trad. esp. "Participación en Política Americana: la dinámica de la estructuración de la agenda", Noema, México: 1986).
- _____, (1983). *The Political Uses of Symbols*, Longman, N. York.
- _____, (1984). "Agenda-Building and the Politics of Aging", en *Policy Sciences Journal*, vol. 13, n. 1, sept. pp. 115-129.
- COBB, R., y Ross, J.K. y Ross M.H., (1976). "Agenda Building as a Comparative Political Process", en *American Political Science Review*, vol. 70, n. 1. pp. 126-138.
- COHEN, M., March, J., Olsen, J., (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en *Administrative Science Quarterly*, n. 17. pp. 1-25.

- DELEON, P., (1988). *Advice and Consent*, Russell Sage Foundation, N. York.
- DERY, D., (1984). *Problem Definition in Policy Analysis*, University Press of Kansas.
- DUNN, W.N., (1981). *Public Policy Analysis*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- EYESTONE, R. ed., (1984). *Public Policy Formation*, Jai Press, Greenwich, Co.
- HECLO, H., (1978). "Issue Networks and the Executive Establishment", en *The New American Political System*, A. King, ed., American Enterprise Institute, Washington.
- HOGWOOD, B.W. y Gunn, L.A., (1984). *Policy Analysis for the Real World*, Oxford University Press.
- KINGDON, J.W., (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston.
- LASSWELL, H., (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*, American Elsevier, N. York.
- LINDBLOM, Ch., (1980). *The Policy-Making Process*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J. 2a. ed.
- MAJONE, G., (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, N. Haven.
- MAY, J. y Wildavsky, A., eds., (1977). *The Policy Cycle*, Beverly Hills-London.
- MILWARD, H.B. y Wamsley, G.H., (1984). "Policy Subsystems, Networks and Tools of Public Management", en Eyestone, R. ed. (1984): *Public Policy Formation*, Jai Press, Greenwich, Co.
- QUADE, E.S., (1975). *Analysis for Public Decisions*, American Elsevier, N. York.
- RITTEL, H.W.J. y Webber, M.M., (1973). "Dilemmas in a General Theory of Planning", en *Policy Sciences*, vol. 4.
- SIMON, H.A., (1960). *The New Science of Management Decision*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- _____, (1973). "The Structure of Ill-Structured Problems", en *Artificial Intelligence*, vol. 4, pp. 181-201.
- WEAVER, W., (1948). "Science and Complexity", en *American Scientist*, vol. 36, pp. 536-44.

Problemas públicos y agenda de gobierno

Tercera antología