

## I. LA IMPORTANCIA DE LA ÉTICA EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MAURICIO MERINO

I

Este texto sería del todo innecesario, e incluso redundante, si el enfoque de política pública originalmente planteado por Harold Lasswell no se hubiera convertido, con el paso del tiempo, en una especie de técnica capaz de combinar los estudios de microeconomía y los análisis econométricos, con los supuestos estratégicos de la teoría de las organizaciones y del nuevo institucionalismo, destinada a fabricar propuestas aisladas de intervención o regulación de problemas específicos de una agenda pública en constante movimiento.<sup>1</sup>

Desprovisto de todo contenido ético, el enfoque de política pública no sólo puede perder profundidad sino que minaría incluso su eficacia. En el extremo, podría convertirse en un asunto de técnicos preparados acaso para realizar estudios limitados, a la luz de datos inevitablemente parciales; y de analistas llamados para tratar de sortear las restric-

<sup>1</sup> En 1951 el profesor norteamericano Harold Lasswell escribió un artículo que hoy se considera fundador en el análisis de las políticas públicas. En "La orientación hacia las políticas", el autor plantea una preocupación fundamental: cómo actuar en tiempos de paz, con la misma disciplina, la misma conciencia y el mismo rigor técnico que se despliegan en tiempos de guerra. De esta manera, la propuesta planteada es la construcción de las llamadas *ciencias de política*, cuyo objetivo principal es aumentar la racionalidad de las decisiones públicas, interesándose en el "proceso de política", pero también en "las necesidades de inteligencia en ese proceso". Véase Harold Lasswell, "La orientación hacia las políticas" y "La concepción emergente de las ciencias de las políticas", en Luis Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992, p. 80.

ciones políticas y organizacionales que debe enfrentar sobre la marcha cada nueva propuesta.<sup>2</sup>

Es necesario recuperar el sentido ético del enfoque de política pública, al menos por tres razones:

*Primera.* Porque, en cualquiera de sus modalidades, la política pública supone siempre e invariablemente una intervención del Estado (incluso destinada a dejar de intervenir a favor de la mayor libertad posible de los individuos).<sup>3</sup> Es decir, supone una decisión tomada desde una posición de poder y, en ese sentido, cualquier política pública es siempre, en principio, política a secas.

*Segunda.* Porque esa intervención no sólo se desprende de una posición de poder, sino que además se refiere siem-

<sup>2</sup> Las diversas aproximaciones para el estudio de políticas públicas son desarrolladas en David Weimer y Adan Vining, *Policy analysis: Concepts and practice*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1992. Pero también puede verse el artículo de David Garson, en donde se señala muy bien la pugna entre los dos principales acercamientos teóricos en el análisis de políticas. De acuerdo con el autor, "los intentos de desarrollar de manera interdisciplinaria las ciencias de política a partir de la premisa de la supuesta fuerza unificadora de un núcleo metodológico común —planteado por Lasswell— han conducido más bien a la fragmentación, que a la integración de una nueva disciplina aplicada". Por esta razón, la "revisión del debate teórico actual muestra el conflicto entre análisis de sistemas y política, métodos cuantitativos y análisis de caso, planificadores e incrementalistas, analistas y 'bomberos' (*muddlers*). Este debate, desde el punto de vista institucional, se ha estereotipado como la 'escuela Harvard de los trituradores de números' contra la 'escuela Berkeley de los politiqueros'". Véase David Garson, "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso", en Luis Aguilar, *op. cit.*, pp. 149-150.

<sup>3</sup> De acuerdo con Ives Meny y Jean Claude Thoenig, "Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental". Y continúa, "Desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos. En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinado género, actúa o no actúa. Estas prácticas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, represión, etc." Vista así, una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. Y tiene las siguientes características: un contenido, un programa, una orientación normativa, un factor de coerción, y una competencia social. Véase Ives Meny y Jean Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992, pp. 89-90.

pre e invariablemente al espacio público: no es una actividad privada construida por un individuo, una empresa o un consorcio de personas físicas o morales en función de sus intereses (aunque éstos puedan y, en algún momento, deban participar en ella), sino una decisión que solamente puede justificarse en la medida en que contribuya al bien común y/o a la consolidación de ese espacio público.

*Tercera.* Porque toda política pública supone, siempre e invariablemente, una selección de problemas públicos y una elección entre alternativas de solución más o menos afines o más o menos contrarias. Y de ahí que ninguna política pueda aspirar a la neutralidad ética. Por el contrario: al seleccionar problemas y elegir cauces para la acción pública, toda política es también una afirmación de valores.

Entendidas como decisiones tomadas desde una posición de poder, que buscan el mayor provecho posible para el espacio público, a partir de una selección deliberada de temas y alternativas de acción, las políticas públicas se vinculan siempre y de manera inevitable a una posición ética. Esta posición puede ser explícita o no; puede estar inscrita en el modelo de análisis elegido, en el tipo de racionalidad atribuida a los actores implicados en ella o trasladarse al estudio de las restricciones que enfrentará el curso de acción propuesto, pero en todo caso será inevitable. Ninguno de los métodos que se atribuyen a sí mismos una supuesta neutralidad normativa escapa, en realidad, de una posición de poder, de una concepción determinada sobre el espacio público y de una afirmación de valores.

El propósito de este texto es ofrecer argumentos para subrayar la importancia de incorporar el estudio de la ética al análisis de las políticas públicas de forma sistemática y deliberada, dentro de su *corpus* epistemológico, a fin de evitar los riesgos latentes (y muchas veces verificados) que esa ausencia puede generar tanto en el diseño como en la implementación de los cursos de acción elegidos por el Estado.

Me refiero, entre otros, al uso del poder público para favorecer intereses privados; a las externalidades negativas (en el lenguaje de la economía), que se producen al estudiar un solo problema de la agenda pública, sin referencia al espacio público en su conjunto; o al desatino en el diseño elegido por una determinada afirmación de valores, que no se corresponde con las posibilidades de éxito de la política pública. No me ocupo de los actos de corrupción propiamente dichos (es decir, de las distintas formas que adopta de manera deliberada la apropiación privada e ilegítima del espacio público), porque el objetivo de este trabajo no es proponer una ética específica opuesta a los comportamientos contrarios a ella, sino discutir que el estudio de la ética es, en sí mismo, relevante para el éxito o el fracaso de las políticas públicas, aun cuando todos los actores involucrados en una decisión del Estado actúen de manera moralmente impecable. Mi punto es que, aun en esas condiciones ideales, la ausencia de referencias explícitas a la ética puede producir desviaciones y fracasos irreparables en la selección de problemas y en los cursos de acción elegidos. Y si bien la incorporación de la ética no es una garantía infalible para que esos errores no se produzcan de todos modos, sí puede serlo para mitigar los efectos de un mal uso de los recursos públicos y para impedir que la acción del Estado se fragmente sin horizonte y sin brújula, entre políticas públicas que se justifican a sí mismas, sin ninguna referencia ética.

## II

Para este ensayo tomo las recomendaciones formuladas por la ética analítica,<sup>4</sup> con el propósito deliberado de evitar que

<sup>4</sup>El análisis de la ética analítica ha sido desarrollado por Adela Cortina, "La ética discursiva", en Victoria Camps, *La historia de la ética*, t. 3, Barcelona, Crítica, 1999; *Ética sin moral*, Madrid, Alianza, 2003; Victoria Camps,

su lectura se confunda con una postura moral previamente definida. Si bien en otros trabajos he insistido en la importancia de recuperar la definición y los valores del espacio público como un criterio indispensable para diseñar políticas,<sup>5</sup> en las líneas que siguen he tratado de evitar cualquier referencia a una posición ética determinada, en el sentido prescriptivo de ese término. Lo que discuto es, más bien, que toda intervención del Estado en ese espacio público está cargada de valores y que el analista de políticas ha de ser capaz de estudiarlos como una condición de éxito para los objetivos que persigue.

Con todo, conviene añadir al menos tres claves de lectura adicionales: la primera se refiere al reconocimiento explícito de un espacio público pluralista y poliárquico, en el que se debaten los problemas y las soluciones disponibles, conforme a ciertos procedimientos basados en el Estado de derecho.<sup>6</sup> Puede sonar trivial, pero la ausencia de esos atributos equivaldría sin matices a la negación completa del enfoque de políticas públicas aquí utilizado. Por el contrario, si esta discusión tiene sentido, es porque se asume como un supuesto básico que la orientación hacia las políticas es viable, en tanto que el Congreso y el gobierno (o los órganos

*Virtudes públicas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990; *La imaginación ética*, Madrid, Ariel, 1991; Ernst Tugendhat, *Lecciones de ética*, Barcelona, Gedisa, 1997, y Bernard Crick, *En defensa de la política*, Barcelona, Tusquets, 2001, entre otros. En este sentido, para Victoria Camps la ética está en contra de la "razón unitaria que pretende juzgar y valorar desde un punto de vista superior, imparcial o desinteresado. Los ideales motivan ciertamente la conducta, pero si se convierten en ídolos generan dogmas y esclavitudes. Desconocer la razón última significa aceptar la finitud de la empresa humana, cuyos proyectos [...] quedan siempre a considerable distancia del bien. Por eso, no creo que la ética pueda renunciar a su instalación en un conocimiento *imaginativo*: que quiere decir 'dialogante', 'revisable', 'precario'". Victoria Camps, *La imaginación ética*, op. cit., p. 28.

<sup>5</sup>Véase Mauricio Merino, "Los desafíos de una nueva ética pública", en Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE-Secretaría de la Función Pública, 2006.

<sup>6</sup>Sobre este particular remito a Robert Dahl, *La poliarquía: Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.

que toman decisiones sobre la forma en que debe intervenir el Estado en el espacio público) no responden a una sola voz, sino que interactúan con otros intereses y modelan sus decisiones sobre la base de opciones diferentes e incluso enfrentadas. En este ensayo tampoco discuto la calidad ni el contenido de las instituciones públicas que regulan esos procedimientos, ni las dificultades que supone la definición misma de ese espacio público en la democracia.<sup>7</sup> Simplemente insisto en la existencia de la pluralidad y de procedimientos normativos básicos para expresarla, como condición de existencia del enfoque que nos ocupa.

Por otra parte, asumo también que la pluralidad de opciones supone, a su vez, un cierto margen de libertad para decidir sobre la orientación de las políticas. No me refiero solamente a la negociación que se puede producir entre instancias de gobierno y particulares, sino a la idea misma de la libertad que tienen los tomadores de decisiones para poder hacerlo. En sentido estricto, la ética supone siempre una elección entre valores: es una opción y no una obligación.<sup>8</sup> De ahí que el segundo supuesto necesario para nuestros fines sea el reconocimiento de los márgenes de libertad que tienen las personas que actúan en nombre del Estado para decidir su orientación. Dicho de otro modo, este ensayo asume que el sujeto de la ética es el individuo (o los individuos) que toman decisiones y no las políticas públicas que se desprenden de esas decisiones. Pero asume también que esas personas no actúan a título privado, sino que están investidos del poder político legítimo para tomar decisiones que involucran el empleo de recursos públicos. Me refiero a la ética de la responsabilidad establecida por Max Weber, que separa las convicciones personales de los individuos de las

<sup>7</sup> Este análisis se presenta en Mauricio Merino, "Reflexiones sobre la ética pública en México", *Nexos*, núm. 333, México, septiembre de 2005.

<sup>8</sup> Estas concepciones de ética son desarrolladas por Victoria Camps, *Virtudes públicas... op. cit.*, y por Adolfo Sánchez Vázquez, *Ética*, México, Grijalbo, 2003.

que corresponden a los cargos públicos que ocupan.<sup>9</sup> Para efectos de este ensayo, el análisis de las políticas públicas se sitúa en este otro plano, en el que sin embargo hay amplios márgenes de libertad para optar entre valores diferentes.

Finalmente, el análisis sugerido parte del supuesto de que la ética analítica no se expresa tanto en los códigos morales invocados (de la naturaleza que sean), cuanto en la conducta efectivamente realizada. En este sentido, no discute las razones (o las sinrazones) de una ideología política en particular, de un credo religioso o de un discurso de principios partidarios. Al contrario, en este ensayo asumo que entre esas construcciones discursivas y su realización concreta puede haber diferencias muy notables. De modo que no propongo un análisis de congruencia, ni un estudio de significados en el sentido de Jürgen Habermas o de Jacques Derrida,<sup>10</sup> o de cualquier otro tipo similar. Si el sujeto de la ética que aquí me interesa son los individuos que toman decisiones (y, en consecuencia, los analistas de políticas), el objeto de estudio de este ensayo son las políticas públicas que se derivan de esas decisiones. Es decir, las normas, los procedimientos, los programas de acción y los actores que se ven

<sup>9</sup> De acuerdo con Max Weber, "[...] toda acción éticamente orientada puede ajustarse a dos máximas fundamentalmente distintas entre sí e irremediabilmente opuestas: puede orientarse conforme a la 'ética de la convicción' o conforme a la 'ética de la responsabilidad' [...] Cuando las consecuencias de una acción realizada conforme a la ética de la convicción son malas, quien la ejecutó no se siente responsable de ellas, sino que responsabiliza al mundo, a la estupidez de los hombres o a la voluntad de Dios que lo hizo así. Quien actúa conforme a una ética de la responsabilidad, por el contrario, toma en cuenta los defectos del hombre medio [...] no se siente en situación de poder descargar sobre otros aquellas consecuencias de su acción que él pudo prever. Se dirá siempre que esas consecuencias son imputables a su acción". Max Weber, *El político y el científico*, México, Alianza Editorial, 1997, p. 164.

<sup>10</sup> Véase Jürgen Habermas, *Escritos sobre moralidad y eticidad*, Barcelona, Paidós, 1991; *Teoría de la acción comunicativa: Complementos y estudios previos*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993, y Jacques Derrida, *La deconstrucción en las fronteras de la filosofía: La retirada de la metáfora*, Barcelona, Paidós, 1989, y del mismo autor, *Márgenes de la filosofía*, Madrid, Cátedra, 2003.

involucrados en una intervención deliberada del Estado para modificar el *statu quo*, con el propósito de resolver un problema público determinado. Las políticas públicas (en sus distintas fases de realización) expresan así la conducta efectivamente realizada por quienes las eligen, las diseñan y las implementan. En la medida en que lo hacen en un ambiente pluralista, sobre la base de normas jurídicas expresas y con márgenes de libertad, que eventualmente les permiten optar al menos por dos alternativas contrapuestas, la ética analítica cobra pleno sentido.

### III

Las definiciones anteriores sirven para situar el marco en el que se desarrolla este ensayo. Pero todavía es necesario responder la pregunta que lo animó: ¿Por qué importa el estudio de la ética en el análisis de políticas públicas? En esta sección se proponen tres discusiones complementarias, que parten del supuesto según el cual una política pública se compone al menos de tres momentos: la selección de una "teoría de entrada", que es indispensable para seleccionar los problemas públicos que eventualmente serán motivo de una intervención del Estado (y que implica al menos un método y una racionalidad previamente adoptados); el diseño de un "mapa de ruta", basado en la definición del problema seleccionado y en la planeación de la acción que se seguirá (la cual incluye una argumentación definida y un análisis de las restricciones que la política pública habrá de enfrentar), y la acción misma, que aquí denominaré "el campo de batalla", que a su vez está sujeta a las condiciones propias de la implementación, en la que habrá de desenvolverse la puesta en marcha de la política pública ya diseñada. Mi punto de vista es que, tanto en la selección de la "teoría de entrada", como en el diseño del "mapa de ruta" y también du-

rante la acción que se desarrolla en "el campo de batalla", se presentan dilemas éticos que no deben pasarse por alto, ni pueden subsumirse en otro tipo de aproximaciones, pues esos dilemas representan un objeto de estudio en sí mismo. Y, como trataré de mostrar en seguida, de esas soluciones depende en buena medida la coherencia (y por lo tanto el éxito o el fracaso) de las políticas públicas adoptadas.

#### *Primer punto: La "teoría de entrada"*

Las políticas públicas suponen, siempre e invariablemente, una afirmación de valores. Al seleccionar un problema (o una situación problemática, en el sentido de Simon),<sup>11</sup> también se está optando por desechar otros, a la luz de un sistema de valores explícita o implícitamente adoptado. Esa selección puede obedecer (o esconderse) en una teoría, un método o una racionalidad determinados, los cuales a su vez provengan de un conjunto de supuestos que se consideren válidos para construir decisiones. Pero tras esos supuestos hay una selección de valores que no debe pasar inadvertida, a riesgo de aceptar *ex ante* que no existe ninguna alternativa.

Es posible que el analista (o quien toma las decisiones) esté plenamente convencido de la superioridad de los valores implícitos en su punto de vista (teórico, metodológico o de racionalidad). Pero es imposible, en cambio, afirmar que esos valores sean únicos, pues en ese caso ya no habría ninguna decisión que tomar. Y en un supuesto de esa naturaleza la política pública no sólo carecería de todo sentido sino que la acción del Estado (cualquiera que ésta fuera) tendría

<sup>11</sup> Véase Herbert Simon, *Administrative behavior: A study of decision-making process in administrative organizations*, Nueva York, Free Press, 1997, y *Naturaleza y límites de la razón humana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

que estar asentada en un régimen político capaz de negar toda pluralidad.

Por el contrario, no sólo hay una posición ética inevitable en la selección del problema público que debe atenderse, sino también en el método utilizado. En este sentido, la adopción de valores continúa a través de las formas más mencionadas por la bibliografía convencional para el análisis de una política pública. Salta a la vista, por ejemplo, que hay dos posiciones éticas claramente distintas cuando se afirma que la intervención del Estado sólo se justifica para corregir fallas de mercado,<sup>12</sup> o cuando se asegura que el Estado es más bien el único responsable de ofrecer garantías sociales o afirmar la procura existencial de una sociedad.<sup>13</sup> Y también la hay cuando se opta por la búsqueda de una solución basada exclusivamente en una relación económica de costo-beneficio (en el sentido de Mancur Olson),<sup>14</sup> que cuando se elige otra que privilegia el cumplimiento de un objetivo políticamente deseable (o incluso coyuntural), a pesar de sus

<sup>12</sup> Este análisis se presenta en David Weimer y Aidan Vining, *op. cit.* De acuerdo con los autores, aquel modelo ideal competitivo, capaz de producir una asignación eficiente en el sentido de Pareto, presenta fallas. Los mercados dejados libremente no producen una competencia perfecta, por el contrario, la economía real rara vez corresponde con este modelo ideal, pues se presentan las siguientes fallas: bienes públicos, externalidades, monopolio natural, e información incompleta y asimétrica, pp. 71-112.

<sup>13</sup> Esta visión del Estado se desarrolla en Manuel García Pelayo, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1977, y en Herman Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998. De acuerdo con Manuel García Pelayo, el valor y el fin del Estado social es la "procura existencial". Ésta significa: "crear las condiciones para el adecuado despliegue de las potencialidades de la personalidad a través de la iniciativa y la capacidad creadora y competitiva en las que se patentiza la autodeterminación del hombre: una mera actividad de ayuda económica que tuviera como resultado el enervamiento o la obstaculización del despliegue de la personalidad, que la alineara a una procura extraña. Que hiciera depender la seguridad de una voluntad ajena sería una degeneración de la procura existencial", p. 28.

<sup>14</sup> Este planteamiento es desarrollado en Mancur Olson, *Power and prosperity: Outgrowing communist and capitalist dictatorship*, Nueva York, Basic Books, 2000, y *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Cambridge, Harvard University, 1965.

costos (como los que indicaría la nueva bibliografía sobre gobernanza).<sup>15</sup>

Detrás de esas decisiones no solamente hay una teoría del Estado o del papel del mercado, sino una selección de valores que se respalda en aquellas teorías y que produce, de modo inevitable, una argumentación más o menos explícita sobre la orientación que debe adoptar una política. Y no sobra añadir que de esa selección inicial depende, en efecto, el sentido que tomará la intervención del Estado en la solución de los problemas públicos definidos a partir de esa teoría de entrada.

Por otra parte, los métodos utilizados para tratar de situar (e incluso medir) los problemas públicos que merecen la atención del Estado tampoco escapan a esa teoría de entrada. En los extremos, la intervención del Estado puede verse como una forma de regular el comportamiento de los actores que participan en el mercado, a partir de los supuestos de la teoría de la elección racional,<sup>16</sup> o bien como la única forma de garantizar que los derechos otorgados a los ciudadanos efectivamente respondan a criterios de equidad y justicia.<sup>17</sup> En un caso se asume que los problemas públicos obedecen a la lógica de la competencia y, en consecuencia, que la vía para obtener la mejor distribución posible de bienes y servicios públicos (e incluso de garantizar los derechos) es impidiendo que el Estado asuma roles que le deben

<sup>15</sup> El análisis de la "gobernanza" es desarrollado con amplitud por Luis Aguilar, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006; pero también en Enrique Cabrero, *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

<sup>16</sup> Sobre este análisis remito al texto clásico de Jon Elster, *Tuercas y tornillos: Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa, 2003.

<sup>17</sup> Me refiero al análisis de John Rawls, en *Teoría de la justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; y en *Liberalismo político*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995; pero también me refiero a Luigi Ferrajoli, en *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000, y en *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 2000.

corresponder a los particulares, pero creando al mismo tiempo las condiciones regulatorias indispensables para evitar la reproducción de la desigualdad;<sup>18</sup> mientras que en el otro extremo, se sostiene que la edificación de derechos y de políticas públicas responde en realidad a una misma necesidad social, que solamente puede ser asumida por el Estado como la organización responsable de ofrecer, a un tiempo, igualdad y justicia en el largo plazo.<sup>19</sup>

Esas teorías de entrada no sólo suponen una concepción previa sobre la relación entre el Estado y la sociedad (y también sobre el Estado y los individuos, así como sobre las responsabilidades, obligaciones y limitaciones que se suponen distribuidas entre unos y otros), sino un sistema de valores asociado con la racionalidad de sus decisiones.<sup>20</sup> Sin embargo, el propósito de este ensayo no es discutir las distintas aproximaciones teóricas que se han empleado para explicar esa racionalidad, y que han transitado desde la vinculación de la voluntad humana con la de Dios o los dioses,<sup>21</sup> hasta la posmodernidad que postula la ausencia de todo criterio de racionalidad predeterminado,<sup>22</sup> o que se ha inter-

<sup>18</sup> Sobre este particular, me refiero a Friedrich Hayek, *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza, 1995. El autor señala bien: "En ningún sistema que pueda ser defendido racionalmente el Estado carecerá de todo quehacer. Un eficaz sistema de competencia necesita, tanto como cualquier otro, una estructura legal inteligentemente trazada y ajustada continuamente. Sólo el requisito más esencial para su buen funcionamiento, la prevención del fraude y el abuso (incluida en éste la explotación de la ignorancia) proporcionan un gran objetivo —nunca, sin embargo, plenamente realizado— para la actividad legisladora", pp. 66-70.

<sup>19</sup> Véase Jürgen Habermas, *op. cit.*; Alasdair MacIntyre, *Whose justice?, Which rationality?*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1988; del mismo autor, *Tras la virtud*, Barcelona, Crítica, 1987, y Ronald Dworkin, *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa, 2004; *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002, y *Sovereign virtue*, Cambridge, Harvard University Press, 2000.

<sup>20</sup> Véase Jon Elster, *op. cit.*, y del mismo autor, *Alquimias de la mente: la racionalidad y las emociones*, Barcelona, Paidós, 2002.

<sup>21</sup> Véase Thomas Hobbes, *El leviatán* (Parte I. Del hombre), México, Fondo de Cultura Económica, 1986.

<sup>22</sup> Véanse Gilles Lipovetsky, *Los tiempos hipermodernos*, Barcelona, Anagrama, 2007; *El crepúsculo del deber: La ética indolora de los nuevos tiempos*

pretado desde la lógica de la cooperación basada en la buena fe,<sup>23</sup> pasando por la aspiración a maximizar los beneficios propios,<sup>24</sup> incluyendo la limitación objetiva a tomar decisiones completamente acertadas,<sup>25</sup> hasta la aversión al riesgo,<sup>26</sup> sino subrayar la importancia de incluir el análisis de los valores que justifican una cierta racionalidad, en la selección de la teoría de entrada que supone la adopción de una política pública. Como veremos más adelante, ese análisis es relevante en sí mismo, pero también por las consecuencias que acarrea a la coherencia de la acción.

Sería absurdo, por ejemplo, elegir una teoría de entrada para explicar las causas de la pobreza basada en la carencia de capacidades individuales para ejercer la libertad y participar en la competencia que reclama el mercado,<sup>27</sup> para seguir después un programa de acción basado en la redistribución selectiva de rentas estatales, que correspondería más bien a la teoría de la desigualdad de origen.<sup>28</sup> Del mismo modo que resultaría inútil adoptar una teoría de entrada sobre el comportamiento burocrático apoyada en el modelo jurídico racional propuesto por Max Weber,<sup>29</sup> para diseñar en seguida un mapa de ruta que apuesta más bien por la competencia laboral en un mercado que se supone estable, igualitario y

*democráticos*, Barcelona, Anagrama, 2002; *El imperio de lo efímero: La moda y su destino en las sociedades modernas*, Barcelona, Anagrama, 1990, y Friedrich Nietzsche, *Más allá del bien y del mal: Preludio de una filosofía del futuro*, Madrid, Alianza, 2003.

<sup>23</sup> Me refiero a Adam Smith, *Teoría de los sentimientos morales*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

<sup>24</sup> David Hume, *Tratado de la naturaleza humana*, Madrid, Tecnos, 1998.

<sup>25</sup> Nuevamente remito a Herbert Simon, *Administrative behavior...*, *op. cit.*, y *Naturaleza y límites...*, *op. cit.*

<sup>26</sup> Daniel Kahneman y Amos Tversky, *Choices, values, and frames*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.

<sup>27</sup> Me refiero a la definición que da Amartya Sen, en *Development as freedom*, Nueva York, Knopf, 1999.

<sup>28</sup> Véase John Rawls, *Teoría de la justicia*, *op. cit.*, y del mismo autor, *Liberalismo político*, *op. cit.*

<sup>29</sup> Este modelo burocrático fue desarrollado por Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.



homogéneo,<sup>30</sup> etcétera. La coherencia de una política pública, en cambio, ha de partir de una selección de esa teoría de entrada tanto como de los valores que se asumen en ella, pues de éstos depende la selección de opciones efectivamente disponibles para orientar la política, y también para proteger su argumentación principal de los cambios que habrá de enfrentar durante su puesta en marcha.

Así pues, la primera razón por la que resulta relevante la ética en el análisis de las políticas públicas reside en la importancia que tiene la teoría de entrada para el proceso que lleva a seleccionar los problemas públicos, los métodos para definirlos y la racionalidad asociada con esa selección. En ningún caso se trata de un proceso automático, ni mucho menos situado al margen de la confrontación intelectual y aun política. Al contrario, esa selección es el punto de partida de las políticas públicas: su justificación inicial y también la clave para darle coherencia a su contenido y a su implementación.

La teoría de entrada no podrá resolver los problemas propios de la implementación de una política pública, ni tampoco será suficiente para garantizar que el diseño logre salvar todas las restricciones. Cada uno de esos procesos enfrentará a su vez otros dilemas éticos. Pero sin una teoría de entrada capaz de asumir los valores que adoptará será prácticamente imposible ofrecer coherencia a la política pública en su conjunto. En el mejor de los casos, podrá plantearse como una forma de gestión del espacio público sujeta a los intereses del día y a las relaciones de poder circunstanciales, pero no podrá definirse como una intervención del Estado para modificar el *statu quo* de una forma deliberada. En consecuencia, la política pública habría perdido todo su sentido.

<sup>30</sup> En el sentido de Francisco Longo, en *Mérito y flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós, 2004.

### Segundo punto: "el mapa de ruta"

Una vez adoptada una posición ética definida sobre los problemas que el Estado ha de solucionar, la política pública reclama un "mapa de ruta"; es decir, una definición explícita del problema que se quiere solucionar, sobre la base de las causas que le dieron origen y de las vías de acción que resultan factibles para hacerlo. Hay que subrayar, sin embargo, que el "mapa de ruta" no consiste solamente en el diseño de un programa de acción, sino en la construcción de una argumentación suficiente para orientar y aun justificar la acción elegida<sup>31</sup> que, a la vez, implica el análisis de las restricciones que deben considerarse.<sup>32</sup>

La mayor parte de la bibliografía convencional sobre el tema asume que en la definición del problema se juega casi todo el andamiaje técnico que se utiliza para el análisis de las políticas e, incluso, que con frecuencia hay más soluciones que problemas razonables.<sup>33</sup> En efecto, basta una mira-

<sup>31</sup> Véase Ives Meny y Jean-Claude Thoening, *op. cit.*, y Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997. En este sentido, Majone señala que: "El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado [...] que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente. El analista reconoce que se requieren juicios de valor para decir algo importante en materia de política, juicios que deben ser explicados y justificados, y está dispuesto a aplicar sus capacidades en cualquier tema de interés para la discusión pública", p. 57.

<sup>32</sup> Véase Eugene Bardach, *Implementation game: What happens after a bill becomes a law*, Cambridge, MIT Press, 1977.

<sup>33</sup> De acuerdo con Luis Aguilar, "[...] crear problemas significa propiamente "crear soluciones concebibles que propicien que los ciudadanos aprendan qué es lo que deberían querer de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo". La razón de ser del análisis de políticas es construir una definición del problema y, por ende, la política correspondiente que indique a la comunidad política lo que realmente pueden querer y de-



da al debate sobre la construcción de la agenda pública<sup>34</sup> o a los problemas que plantea el estudio del espacio público,<sup>35</sup> para observar que casi todas las aristas políticas del tema que nos ocupa se desenvuelven en la lucha por situar intereses o visiones más o menos contrapuestas como si fueran cosa de todos y, en consecuencia, reclamaran la intervención inmediata del Estado para resolverlos. Pero "subir" o "bajar" temas de la agenda pública es apenas el principio de ese recorrido, pues lo más relevante es ganar una determinada definición del problema planteado. Y es en este punto donde comienza el verdadero diseño del "mapa de ruta".

En principio, definir un problema supone desagregarlo por sus causas y buscar vías (más o menos) factibles para tratar de solucionarlo, atenderlo o gestionarlo. Es probable que el mayor desafío de un analista de políticas públicas consista, precisamente, en hallar las herramientas necesarias para vincular causas y soluciones en una argumentación técnica y viable desde el punto de vista político. En este sentido, la teoría de entrada que se utilizó para seleccionar el problema no es suficiente para garantizar un buen diseño del mapa de ruta, pues éste requiere mucha más precisión: causas tangibles y soluciones válidas, más que reflexiones generales sobre la racionalidad que explica la intervención del Estado o sobre la forma en que éste tendría que actuar.

Es posible, por ejemplo, que una teoría de entrada lleve a concluir que la falta de vivienda es un problema público que debe solucionarse por el Estado. Esa teoría puede aludir a las

sear porque es lo que razonablemente pueden alcanzar". Véase "Estudio introductorio", en *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992, p. 72.

<sup>34</sup> El análisis de la agenda pública que aquí se retoma es el desarrollado por John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies*, Nueva York, Harper Collins Publishers, 1984.

<sup>35</sup> El espacio público ha sido analizado por Hanna Arendt, en *Tiempos presentes*, Barcelona, Gedisa, 2002; en *El resplandor de lo público*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1994, y en *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993; pero también hay aportaciones importantes en Nora Rabotnikof, *En busca de un lugar común*, México, UNAM, 2005.

fallas de distribución del mercado y justificar plenamente las razones por las que es necesario modificar el *statu quo* para producir una situación distinta. Es probable incluso que esa decisión genere un amplio consenso social. Pero una vez tomada esa decisión, el problema tendrá que definirse por las causas que le dieron origen y no solamente por sus efectos más visibles. De manera análoga a la forma en que se construye un tipo ideal, en el sentido de Weber,<sup>36</sup> el analista de políticas públicas estaría obligado a identificar una relación causal (con plena conexión de sentido y referencia a valores) entre la falta de vivienda y la situación que quiere modificarse. De este modo, podrá afirmar que la causa está en la carencia de terrenos propicios para edificar nuevas casas, o en su costo, o en su mala distribución dentro del territorio, o en la especulación de la tierra, o en la ausencia de sistemas crediticios para favorecer la industria de la construcción, o en los defectos o los abusos del sistema financiero, o en la mala distribución del ingreso, o en la falta de empleo bien remunerado, o incluso en las preferencias de la población, etcétera.

El analista podrá recurrir (e incluso debería hacerlo) a todas las herramientas econométricas que tenga a su alcance para situar con la mayor precisión posible las causas que han generado el problema público que quiere resolver. Pero no podrá eludir ni la teoría de entrada previamente elegida,

<sup>36</sup> De acuerdo con Max Weber, "la sociología construye conceptos-tipo [...] y se afana por encontrar reglas generales del acontecer [...] Como en toda ciencia generalizadora, es condición de la peculiaridad de sus abstracciones el que sus conceptos tengan que ser relativamente *vactos* frente a la realidad concreta de lo histórico. Lo que puede ofrecer como contrapartida es la *univocidad* acrecentada de sus conceptos. Esta acrecentada *univocidad* se alcanza en virtud de la posibilidad de un óptimo en la adecuación de sentido, tal como es perseguido por la conceptualización sociológica". A su vez, señala Weber, esa adecuación puede alcanzarse mediante conceptos racionales como irracionales, pero en todos los casos "se distancia de la realidad, sirviendo para el conocimiento de ésta en la medida que, mediante la indicación del grado de aproximación de un fenómeno a uno o varios de esos conceptos, quedan tales fenómenos ordenados conceptualmente". Véase en *Economía y sociedad*, traducido por el Fondo de Cultura Económica, México, 1944, de la edición alemana de 1922, pp. 16-17.

ni el análisis de las restricciones a las que en determinado momento se enfrentará la causalidad que haya identificado. Es decir, la conexión de sentido que haya entre el problema planteado y sus causas no podrá evitar, aun a despecho de la indudable calidad técnica de sus conclusiones, la referencia a los valores en juego. Tan pronto como el analista haya identificado las causas más relevantes del problema que quiere solucionar, tendrá que pasar en seguida al estudio de las soluciones factibles. Si identificó (para seguir con el ejemplo propuesto) que la falta de vivienda obedecía a una combinación de carencia de tierra, carestía de la construcción e ingresos bajos en la mayoría de la población, su mapa de ruta tendría que ser consecuente con esas causas para diseñar una política que intente modificar el *statu quo*, a favor del propósito que persigue. Planteadas las causas, tendrá que seguir el análisis de las soluciones factibles.

De nuevo, el analista bien preparado podrá (e incluso deberá) optar por el uso de los medios que le provee la microeconomía para sugerir las vías más redituables, dados los recursos que tenga a su alcance, y también podrá incorporar estudios puntuales sobre la composición de las finanzas públicas en su conjunto, en busca de recursos adicionales para ofrecer soluciones. Pero también debe tener presente que ninguna de las soluciones que ofrezca carecerá de valores enfrentados: si opta por sugerir la compra de tierra por parte del Estado, por la construcción directa de nuevas viviendas echando mano del erario público o por abrir créditos protegidos por los recursos fiscales para la población de menores ingresos, estará afectando intereses muy diferentes a los que implicaría, por ejemplo, construir un sistema de créditos financiado con recursos de los propios trabajadores, con exenciones fiscales para los constructores que participen de la política y apoyando a los gobiernos locales para la compra de nuevos terrenos. Decir que esos dos mapas de ruta son diferentes es una obviedad. Pero el punto que

me interesa subrayar es que ninguna herramienta técnica podrá resolver la adopción de los valores implícitos en una u otra. Y esto mismo puede decirse de cualquier política pública: al definir el problema (por sus causas y soluciones factibles) resulta imposible eludir la carga de valor que forma parte de todos los mapas de ruta.

Por otra parte, el diseño de la política también enfrentará otro tipo de restricciones. Las más conocidas se refieren a la información y al tiempo efectivamente disponibles para tomar decisiones,<sup>37</sup> a la importancia de las rutinas previamente adoptadas,<sup>38</sup> y a los intereses políticos que inevitablemente se ponen en juego al actuar dentro del espacio público.<sup>39</sup> En rigor, resulta imposible que las decisiones que llevan al diseño de políticas públicas correspondan fielmente con la mejor solución, entre otras razones, porque esa solución simplemente no existe. Quien toma las decisiones debe hacerlo, más bien, contra el tiempo, contra la falta de información, contra la falta de medios y de recursos económicos suficientes, contra las restricciones organizacionales que imponen una determinada forma de actuar que se considera apropiada, y contra distintos intereses políticos. Pero no podrá hacerlo en contra de los valores que haya elegido, pues estaría negando su propia argumentación.

<sup>37</sup> Véase nuevamente el concepto de "racionalidad limitada", desarrollado por Herbert Simon, *Administrative behavior...*, *op. cit.*, y del mismo autor, *Naturaleza y límites...*, *op. cit.*

<sup>38</sup> De acuerdo con James March y Johan Olsen "[...] Las rutinas institucionales se siguen, aunque obviamente no en el estrecho interés personal de quien tiene la responsabilidad de cumplimentarlas. Incluso en situaciones extremas, como de guerra o en los campos de concentración, los individuos parecen actuar con base en las reglas que consideran apropiadas, más que en el cálculo racional de las consecuencias [...] La conformidad con las reglas puede verse como un acuerdo contractual e implícito para actuar adecuadamente, a cambio de ser tratado de manera apropiada". Véase *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 68.

<sup>39</sup> Véanse Jon Elster, *Tuercas y tornillos...*, *op. cit.* y *Alquimias de la mente...*, *op. cit.*, y Michael Walzer, *Las esferas de la justicia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

De aquí la segunda razón para incorporar la ética al análisis de política pública. Si bien todas las herramientas que apuntan hacia la mejor construcción de los mapas de ruta son relevantes, al final ninguna de ellas es una condición suficiente para asegurar que efectivamente se está tomando la mejor decisión. Ni siquiera es posible afirmar que se trata de una decisión impecable en sentido racional, pues eso depende de la teoría de entrada que se haya elegido. En cambio, la argumentación que se haya levantado durante el diseño del mapa de ruta (y los valores que se hayan elegido para poder hacerlo) sí constituye una condición indispensable para que la política pública guarde la mayor coherencia posible a lo largo de su recorrido. De hecho, como veremos en el siguiente apartado, esa argumentación (dotada de la mayor evidencia empírica disponible y de las mejores herramientas técnicas al alcance del analista) puede convertirse muy pronto en el seguro de vida de una política pública, cuando ésta deba pasar al "campo de batalla".

### *Tercer punto: El "campo de batalla"*

La bibliografía sobre esta materia coincide en que la implementación de las políticas públicas constituye un campo de estudios en sí mismo.<sup>40</sup> Desde otro punto de vista, es también el territorio en el que la teoría de las organizaciones y el enfoque de políticas públicas se vuelven afines.<sup>41</sup> Para los pro-

<sup>40</sup> La implementación de las políticas públicas ha sido analizada por Giandomenico Majone, *op. cit.*, Eugene Bardach, *op. cit.*, y Aaron Wildavsky y Jeffrey Pressman, *Implementación, cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, entre otros.

<sup>41</sup> Sobre este particular pueden verse los estudios de David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Porrúa-CIDE, 2000; David Arellano, *Análisis organizacional: Una perspectiva desde la estrategia*, DTAF núm. 26, México, CIDE, 1994; David Arellano y Enrique Cabrero, *Éxito*

pósitos de este ensayo, la implementación es relevante porque es en ese campo de batalla donde han de ponerse en juego los valores que se hayan adoptado antes para la selección de un problema y para el diseño de las soluciones propuestas. Como hemos visto, ambas llevan a una argumentación que, a la postre, se convertirá en el núcleo de la política. En términos de Majone:

Tanto la continuidad como el cambio son inherentes a nuestra concepción de las políticas. Lo que le da estabilidad a una política es el hecho de que algunos de sus valores, supuestos, métodos, metas y programas se consideran básicos, de modo que sólo podrían abandonarse bajo una gran presión y a riesgo de severas crisis internas. Lo que le da adaptabilidad a una política es el hecho de que muchos valores, supuestos, métodos, metas y programas pueden ser abandonados, modificados o sustituidos. Por tanto, se requiere una distinción analítica entre la parte relativamente estable y rígida de una política y sus componentes más cambiantes y flexibles. Para usar una metáfora, la parte estable es el núcleo de la política, mientras que la parte flexible es su periferia [...] Si el núcleo aporta continuidad, la periferia —integrada principalmente por programas y otras actividades administrativas concretas que tratan de poner en práctica los principios del núcleo— da flexibilidad. La necesidad de adaptar los programas particulares con los cuales opera la política a las condiciones económicas, sociales y políticas siempre cambiantes, mantiene a la periferia en constante movimiento, pero los cambios periféricos por lo general no afectan al núcleo, excepto quizá por su fuerza combinada.<sup>42</sup>

Si en el diseño del mapa de ruta hay una analogía con la construcción de los tipos ideales propuestos por Max Weber,

*e innovación: Una perspectiva desde la teoría de la organización*, DTAF núm. 4, México, CIDE, 1992.

<sup>42</sup> Giandomenico Majone, *op. cit.*, pp. 195-196.

en la implementación de las políticas públicas la hay, como ha sugerido Majone, con la lógica de los programas de investigación establecida por Imre Lakatos.<sup>43</sup> Las políticas públicas, en efecto, tienen un núcleo duro que se deriva de la teoría de entrada que se haya elegido y que se construye con la argumentación que sirvió para definir el problema que quiere solucionar. En ese núcleo duro no solamente hay datos ni fuentes de información, sino valores explícitos, que buscan proteger una determinada visión de la realidad. Es a la luz de esos valores que el diseño de una política se sostiene en hipótesis causales cuya vigencia es definitiva para justificar la forma en que interviene el Estado para cambiar el *statu quo*. Dicho de otra manera: si la definición del problema es la clave para el diseño de una política, la argumentación es su condición de existencia.

Como en los programas de investigación científica, los responsables de implementar una política pública tendrían que abandonarla en definitiva, si las principales hipótesis causales del problema que quieren solucionar dejaran de tener vigencia. Las políticas, como los programas de investigación, tienen sentido a lo largo del tiempo mientras su argumentación siga teniendo sentido; es decir, mientras las causas identificadas y las soluciones diseñadas puedan presentarse como la mejor opción frente a un problema público determinado: mientras el mapa de ruta siga indicando el

<sup>43</sup> De acuerdo con Imre Lakatos, las revoluciones científicas no funcionaban como lo planteaba Thomas Kuhn. En términos generales, menciona que no es a través de paradigmas como el conocimiento evoluciona, sino a través de la confrontación entre comunidades científicas con programas de investigación sujetos a prueba y error; los cuales contienen las siguientes características: primero, tienen un núcleo duro, entendiendo por éste al conjunto de teorías que se presentan de forma instrumental; segundo, contienen una periferia; es decir, aquellos proyectos de investigación que se construyen a partir del núcleo duro y que, a su vez, son proyectos en busca de evidencia empírica. Véanse Imre Lakatos, *The methodology of scientific research programmes*, Nueva York, Cambridge University Press, 1978, y del mismo autor, *For and against the method: Including Lakatos's lectures on scientific method and the Lakatos feyerabend correspondence*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.

camino a seguir. En cambio, las políticas (del mismo modo que los programas de investigación científica) pueden ganar validez a lo largo del tiempo o incluso robustecerse, en la medida en que dichas hipótesis causales sigan siendo eficaces o mientras no haya ninguna otra argumentación factible para sustituirlas.

La analogía propuesta por Majone cobra mayor importancia, además, por la inclusión del concepto de periferia, o "cinturón de protección", que también toma de la terminología científica sugerida por Lakatos. De acuerdo con esa idea, también las políticas cuentan con un conjunto de hipótesis auxiliares que se desarrollan a lo largo de su implementación y que pueden modificarse o ajustarse a lo largo del tiempo, sin que la argumentación central deje de tener vigencia. Tanto así que incluso puede suponerse (siguiendo con la misma analogía) que la estabilidad del núcleo duro de la política pública depende en buena medida de la capacidad de cambio y adaptación del cinturón de protección que la rodea. Si por el contrario ese cinturón es demasiado rígido en sus procedimientos o demasiado prolijo en sus reglas de operación, será más probable que el núcleo duro de la política fracase más pronto, pues bastará la primera evidencia enderezada en contra de sus hipótesis para quebrar toda su argumentación.

Ahora bien, en términos de política pública, si el núcleo duro equivale a la argumentación que sostiene el mapa de ruta (y que a su vez proviene de una teoría de entrada y de los valores seleccionados para definir un problema), el cinturón de protección se refiere al programa de acción que se pondrá en marcha; es decir, al conjunto de normas reglamentarias, de actores y de procedimientos puntuales que habrán de seguirse para conseguir la modificación de las causas que produjeron el problema seleccionado; normas, actores y procedimientos que, por su parte, pueden convertirse en una causa autónoma de fracaso de una política

pública, cuando los valores de referencia no son claros o explícitos.

En este sentido, hay por lo menos tres riesgos propios de la implementación, vistos desde el mirador de la ética, que enfatizan la importancia de establecer un cinturón de protección suficiente para salvaguardar la argumentación de una política pública. El primero se refiere a "la trampa de los procedimientos", la cual consiste en la sustitución de los fines que persigue una política por rutinas burocráticas y procedimientos carentes de todo sentido: actos automáticos e irreflexivos cuyo propósito se ha perdido casi en su totalidad, pero que se repiten por servidores públicos que los han convertido en el valor de cambio más importante para permanecer en sus puestos.<sup>44</sup> Abundan los ejemplos de políticas públicas que han caído sistemáticamente en esa trampa, al extremo de convertir sus rutinas en la razón principal para combatir la existencia misma de la política. Es probable, por ejemplo, que la inexistencia de un servicio profesional de carrera en México obedezca a esa lógica: durante años fue imposible establecer una política en esa materia, pues todas las teorías de entrada que se ensayaron contradecían el funcionamiento del régimen político en su conjunto.<sup>45</sup> Pero cuando finalmente prosperó una definición aceptable del problema en cuestión, las normas reglamentarias y los procedimientos que se establecieron al margen

<sup>44</sup> Me refiero a Eugene Bardach, *op. cit.* De acuerdo con el autor, pueden llegar a identificarse hasta dieciséis diferentes "juegos" en la implementación de una política pública. Cuatro de ellos relativos al riesgo de desvío de fondos presupuestales, a los que llama *easy money, budget game, easy life* y *pork barrel*. Otros tres juegos se vinculan con la desviación de fines y los denomina *piling on, up of grabs* y *keeping the peace*. Otros cuatro juegos están vinculados con los problemas del control administrativo: el llamado *tokenism*, el *masive resistance*, el *social entropy* y el *management game*. Finalmente, otros cinco juegos constituyen una amenaza para la necesaria concentración de la energía que reclama una política pública: *tenacity, territory, not our problem, odd man out* y *reputation*.

<sup>45</sup> Este análisis es presentado por David Arellano en "Los desafíos de una gestión pública meritocrática", en Mauricio Merino (ed.), *op. cit.*, 2006.

del mapa de ruta inicial acabaron por desafiar la validez misma de la profesionalización como política pública. Los valores originales se abandonaron por los que impuso esa trampa, y hoy se juega el futuro de esa política como una batalla por volver a la argumentación de origen.

Otro riesgo está en la discrecionalidad con la que, de manera inexorable, habrán de actuar los servidores públicos que son responsables de llevar a cabo las políticas públicas.<sup>46</sup> Los estudios seminales de implementación demostraron que mientras más actores hay en una política pública y más puntos de decisión y acuerdo se requieren para llevarla a cabo, mayores son las probabilidades de que esa política se desvíe de sus objetivos.<sup>47</sup> De modo que en ambos lados de ese continuo hay un riesgo similar: si se apuesta por la mayor flexibilidad y confianza, la discrecionalidad puede acabar atrapada por las negociaciones y la falta de escrúpulos de los servidores públicos;<sup>48</sup> pero si se apuesta por el mayor rigor de carácter reglamentario, buscando que el mapa de ruta prevea hasta el último de los detalles posibles de cualquier hipótesis, se estará construyendo la trampa de los procedimientos a la que aludí antes. En este sentido, el núcleo duro de la política pública se convierte en la única garantía disponible para lidiar exitosamente con la discrecionalidad, mientras los procedimientos de la política se ajustan con la mayor flexibilidad posible. Pero lo cierto es que ninguna fórmula ha logrado resolver esos dilemas, sin

<sup>46</sup> Véanse Amy Gutmann y Dennis Thompson, *Ethics and politics: Cases and comments*, Chicago, Nelson Hall Publishers, 1989, y de este último autor, *Political ethics and public office*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.

<sup>47</sup> Esta idea es desarrollada por Aaron Wildavsky y Jeffrey Pressman, *op. cit.*

<sup>48</sup> Véanse Charles Lindblom, "La ciencia de salir del paso", en Luis Aguilar, *La hechura...*, *op. cit.*; Michel Crozier, *El fenómeno burocrático: Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974; *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1977; y Luis Aguilar, *Gobernanza...*, *op. cit.*

hacer alusión directa a los valores explícitos que sostiene la política previamente diseñada.

En el mismo sentido, las asimetrías de información (y los juegos conocidos con el nombre de agente-principal) se han convertido en un objeto de estudio compartido por la economía y las ciencias sociales, en función de las desviaciones que producen dentro de una organización, e incluso dentro de relaciones económicas complejas.<sup>49</sup> El antídoto imaginado para contrarrestar esos juegos basados en la información asimétrica o privilegiada han sido la transparencia y la rendición de cuentas,<sup>50</sup> pero éstas a su vez dependen de los valores que cada política haya adoptado. Como han advertido otro tipo de estudios,<sup>51</sup> el solo acceso a la información pública no es suficiente para garantizar que las organizaciones públicas utilicen los datos que producen, y distribuyen de manera arbitraria, para romper las estrategias de información que ocultan la forma en que se toman las decisiones, o incluso para impedir los juegos internos de agente-principal dentro de las propias organizaciones. Una vez más, las pautas organizacionales pueden ser más importantes que los mapas de ruta de las políticas públicas. Y de

<sup>49</sup> Me refiero a los estudios de Joseph Stiglitz, *On liberty, the right to know and public discourse: The role of transparency in public life*, Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 2003, e *Information and the change in the paradigm in economics*, Prize lecture, Nueva York, Columbia Business School, diciembre de 2001.

<sup>50</sup> Véanse Guillermo O'Donnell, *Horizontal accountability and new polyarchies*, Notre Dame, University of Notre Dame, 1998, y Andreas Schedler, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004 (Cuadernos de Transparencia, 3).

<sup>51</sup> En especial los presentados por Sergio López-Ayllón, *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005; *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-UNAM, 2006; David Arellano y Sergio López Ayllón, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, CIDE-IFAI, 2006, y Mauricio Merino, "Muchas políticas y un solo derecho", en Sergio López-Ayllón, *Democracia, transparencia y Constitución...*, op. cit., y "La transparencia como política pública" (en proceso de publicación en un libro editado por John Ackerman, UNAM).

ahí la importancia de hacer explícitos los valores en juego, como una garantía adicional para salvaguardar la argumentación y el núcleo duro de las políticas.

El uso de la ética en el análisis de políticas públicas no podrá evitar los riesgos de la implementación aquí mencionados, pero sí permitirá reclamar su coherencia y advertir acerca de las desviaciones que se estén generando en el campo de batalla. En la medida en que los valores invocados sean claros y explícitos, además, podrá abrirse una ventana de vigilancia pública adicional, a fin de custodiar la calidad del espacio público compartido. Por otra parte, no existe ningún otro medio disponible para afirmar la coherencia de una política pública desde la selección del problema hasta el campo de batalla en el que se dirime su éxito o su fracaso.

#### IV

La mejor conclusión de este ensayo sería afirmar, de manera inequívoca, que el estudio de la ética no puede seguir estando al margen del enfoque de políticas públicas. Sin embargo, sería una conclusión normativa y, en consecuencia, discutible en sus propios méritos. Prefiero cerrar este texto con tres enunciados generales, que intentan sugerir atributos para una definición más amplia de nuestro objeto de estudio.

*Primero.* Una política pública no surge ni puede evolucionar de manera aislada. Forma parte de su tiempo histórico, de su entorno institucional y de las redes sociales en las que se inscribe.

Así de genérico e incluso (aparentemente) obvio, este primer enunciado alude a lo que aquí he llamado la teoría de entrada en la selección de problemas públicos. Atañe a la ética, en tanto que la temporalidad, las instituciones y las redes sociales se encuentran entrelazadas por los sistemas



de valores que las sostienen y que les dieron origen. Valores que a su vez informan sobre lo que una sociedad considera mejor o sobre lo que conviene hacer en un momento determinado.<sup>52</sup> Como se ha señalado, las decisiones solamente pueden ser más o menos correctas, si se les juzga a partir de ese sistema de valores, pues lo mejor o lo peor son construcciones relativas a esos sistemas. De ahí que, aun en condiciones de información perfecta, la elección de una política pública no signifique nada sin referencia a los valores seleccionados. En este ensayo no se ha propuesto la prescripción de un código moral específico, sino la necesidad de incorporar el estudio de la ética al análisis de las políticas públicas, como la única forma de reconocer la referencia al valor de esa forma de intervención del Estado en la vida pública.

*Segundo.* Una política pública no consiste solamente en un conjunto de definiciones, normas, procedimientos y actores. Una política pública es, sobre todo, una afirmación de valores.

Como se ha sostenido en las páginas anteriores, desde la selección de problemas en la agenda pública, hasta los dilemas que enfrenta la implementación de las políticas públicas (pasando por la definición del problema, la argumentación y el mapa de ruta), hay decisiones que se toman en función de un sistema de valores determinado. Es en ese sentido que toda política pública supone una afirmación de valores, y también que su estudio sea la única forma de observar la coherencia que guarda la política con esos valores y, en consecuencia, de juzgar su consistencia interna. Por otra parte, la revelación explícita de los valores que sostienen a una política pública puede convertirse, a su vez, en una condición de éxito o de fracaso, a partir de la forma en que los problemas públicos son definidos y planteados en una argumentación sólida. De aquí se deriva el tercer enunciado.

<sup>52</sup> Véase Norbert Elias, *El proceso de la civilización: Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

*Tercero.* La implementación exitosa de una política pública no consiste solamente en la repetición mecánica de un conjunto de procedimientos establecidos, sino que supone también capacidad de adaptación y compromiso con los valores previamente asumidos.

Los dilemas de la implementación de una política pública son, quizá, tan complejos como los que llevan a la definición de un problema público. Y, en todo caso, la puesta en marcha de un programa de acción tiende también a afectar intereses y a producir nuevas dificultades, que no pueden apreciarse al principio de la ruta que se busca seguir. De aquí la doble necesidad de la mayor flexibilidad posible en la operación y el mayor compromiso explícito con la argumentación de la política pública. Dicho de otra manera: si ésta es una afirmación de valores, quienes han de llevarla a cabo deben asumir un firme compromiso con esos valores, para estar en condiciones de adaptarse a los cambios que les imponga el entorno sin renunciar a los propósitos que se persiguen. En este sentido, la política pública se juega casi completa en la ética de sus operadores. Y no importa qué tan diáfana haya sido su definición o qué tan sofisticados hayan sido los instrumentos empleados para diseñarla, lo cierto es que sin ese último vínculo con los valores explícitos que se ponen en juego la política pública tenderá al fracaso.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis, "Estudio introductorio", en Luis Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992.
- , *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE), 2006.
- Arellano, David, *Análisis organizacional: Una perspectiva desde la estrategia*, DTAP núm. 26, México, CIDE, 1994.



- Arellano, David, "Los desafíos de una gestión pública meritocrática", en Mauricio Merino (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE-SFP, 2006.
- Arellano, David, y Enrique Cabrero, *Éxito e innovación: Una perspectiva desde la teoría de la organización*, DTAP núm. 4, México, CIDE, 1992.
- Arellano, David, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo, *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Porrúa-CIDE, 2000.
- Arellano, David, y Sergio López Ayllón, *Estudio en materia de transparencia de otros sujetos obligados por la Ley de Transparencia Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental*, México, CIDE-IFAI, 2006.
- Arendt, Hannah, *El resplandor de lo público*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1994.
- , *La condición humana*, Barcelona, Paidós, 1993.
- , *Tiempos presentes*, Barcelona, Gedisa, 2002.
- Bardach, Eugene, *Implementation game: What happens after a bill becomes a law*, Cambridge, MIT Press, 1979.
- Cabrero, Enrique, *Acción pública y desarrollo local*, México, FCE, 2005.
- Camps, Victoria, *La imaginación ética*, Madrid, Ariel, 1991.
- , *Virtudes públicas*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.
- Cortina, Adela, *Ética sin moral*, Madrid, Alianza, 2003.
- , "La ética discursiva", en Victoria Camps, *La historia de la ética*, t. 3, Barcelona, Crítica, 1999.
- Crick, Bernard, *En defensa de la política*, Barcelona, Tusquets, 2001.
- Crozier, Michel, *El actor y el sistema: Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza, 1977.
- , *El fenómeno burocrático: Ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Buenos Aires, Amorrortu, 1974.

- Dahl, Robert, *La poliarquía: Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1989.
- Derrida, Jacques, *La deconstrucción en las fronteras de la filosofía: La retirada de la metáfora*, Barcelona, Paidós, 1989.
- , *Márgenes de la filosofía*, Madrid, Cátedra, 2003.
- Dworkin, Ronald, *Democracia deliberativa y derechos humanos*, Barcelona, Gedisa, 2004.
- , *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 2002.
- , *Sovereign virtue*, Cambridge, Harvard University Press, 2000.
- Elias, Norbert, *Compromiso y distanciamiento: Ensayos de sociología del conocimiento*, Barcelona, Península, 1990.
- , *El proceso de la civilización: Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*, México, FCE, 1989.
- Elster, Jon, *Alquimias de la mente: La racionalidad y las emociones*, Barcelona, Paidós, 2002.
- , *Tuercas y tornillos: Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal*, Madrid, Trotta, 2000.
- , *El garantismo y la filosofía del derecho*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2000.
- García Pelayo, Manuel, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza, 1981.
- Garson, David, "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso", en Luis Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992.
- Gutmann, Amy, y Dennis Thompson, *Ethics and politics: Cases and comments*, Chicago, Nelson Hall Publishers, 1989.
- Habermas, Jürgen, *Escritos sobre moralidad y eticidad*, Barcelona, Paidós, 1991.
- , *Teoría de la acción comunicativa: Complementos y estudios previos*, México, Red Editorial Iberoamericana, 1993.
- Hayek, Friedrich, *Camino de servidumbre*, Madrid, Alianza, 1995.

- Heller, Herman, *Teoría del Estado*, México, FCE, 1998.
- Hobbes, Thomas, *El leviatán*, México, FCE, 1986.
- Hume, David, *Tratado de la naturaleza humana*, Madrid, Tecnos, 1998.
- Kahneman, Daniel, y Amos Tversky, *Choices, values, and frames*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- Kingdon, John, *Agendas, alternatives, and public policies*, Nueva York, Harper Collins, 1984.
- Lakatos, Imre, *For and against the method: Including Lakatos's lectures on scientific method and the Lakatos feyerabend correspondence*, Chicago, University of Chicago Press, 1999.
- , *The methodology of scientific research programmes*, Nueva York, Cambridge University Press, 1978.
- Lasswell, Harold, "La concepción emergente de las ciencias de las políticas", en Luis Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992.
- , "La orientación hacia las políticas", en Luis Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa, 1992.
- Lindblom, Charles, "La ciencia de salir del paso", en Luis Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992.
- Lipovetsky, Gilles, *El crepúsculo del deber: La ética indolora de los nuevos tiempos democráticos*, Barcelona, Anagrama, 2002.
- , *El imperio de lo efímero: La moda y su destino en las sociedades modernas*, Barcelona, Anagrama, 1990.
- , *Los tiempos hipermodernos*, Anagrama, Barcelona, 2007.
- Longo, Francisco, *Mérito y flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*, Barcelona, Paidós, 2004.
- López-Ayllón, Sergio, *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-UNAM, 2006.

- López-Ayllón, Sergio, *Democracia y acceso a la información*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- MacIntyre, Alasdair, *Tras la virtud*, Barcelona, Crítica, 1987.
- , *Whose justice?, Which rationality*, Notre Dame, University of Notre Dame Press, 1988.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997.
- March, James, y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, FCE, 1997.
- Mény, Yves, y Jean Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.
- Merino, Mauricio (ed.), *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*, México, CIDE-SFP, 2006.
- , "Muchas políticas y un solo derecho", en Sergio López-Ayllón (coord.), *Democracia, transparencia y Constitución: Propuestas para un debate necesario*, México, IFAI-UNAM, 2006.
- , "Reflexiones sobre la ética pública en México", en *Revista Nexos*, núm. 333, México, septiembre de 2005.
- Nietzsche, Friedrich, *Más allá del bien y del mal: Preludio de una filosofía del futuro*, Madrid, Alianza, 2003.
- O'Donnell, Guillermo, *Horizontal accountability and new polyarchies*, Notre Dame, University of Notre Dame, 1998.
- Olson, Mancur, *Power and prosperity: Outgrowing communist and capitalist dictatorship*, Nueva York, Basic Books, 2000.
- , *The logic of collective action: Public goods and the theory of groups*, Cambridge, Harvard University, 1965.
- Rabotnikof, Nora, *En busca de un lugar común*, México, UNAM, 2005.

- Rawls, John, *Liberalismo político*, México, FCE, 1995.
- , *Teoría de la justicia*, México, FCE, 1995.
- Sánchez Vázquez, Adolfo, *Ética*, México, Grijalbo, 2003.
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, México, IFAI, 2004 (Cuadernos de Transparencia, 3).
- Sen, Amartya, *Development as freedom*, Nueva York, Knopf, 1999.
- Simon, Herbert, *Administrative behavior: A study of decision-making process in administrative organizations*, Nueva York, Free Press, 1997.
- , *Naturaleza y límites de la razón humana*, México, FCE, 1983.
- Smith, Adam, *Teoría de los sentimientos morales*, México, FCE, 2004.
- Stiglitz, Joseph, *Information and the change in the paradigm in economics*, Prize lecture, Nueva York, Columbia Business School, diciembre de 2001.
- , *On liberty, the right to know and public discourse: The role of transparency in public life*, Oxford, Oxford Amnesty Lecture, 2003.
- Thompson, Dennis, *Political ethics and public office*, Cambridge, Harvard University Press, 1987.
- Tugendhat, Ernst, *Lecciones de ética*, Barcelona, Gedisa, 1997.
- Walzer, Michael, *Las esferas de la justicia*, México, FCE, 1993.
- Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, FCE, 1983.
- , *El político y el científico*, México, Alianza Editorial, 1997.
- Weimer, David, y Adan Vining, *Policy analysis: Concepts and practice*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1992.
- Wildavsky, Aaron, y Jeffrey Pressman, *Implementación, cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, FCE-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

## II. EL ENFOQUE ORGANIZACIONAL EN LA POLÍTICA Y LA GESTIÓN PÚBLICAS *Entendiendo las organizaciones gubernamentales*

DAVID ARELLANO GAULT

### INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de organizaciones gubernamentales, la primera serie de preguntas es clara: ¿cómo son, cómo actúan, cómo se administran organizaciones que se deben a múltiples misiones, definidas por diferentes jefes o principales, en contextos de competencia política, influidas por y desde diferentes grupos de poder, compuestas por miembros que defienden distintos intereses y valores, en esquemas de vigilancia cruzada, y obligadas normativa y éticamente a rendir cuentas y a maximizar el libre acceso a la información pública?

Las organizaciones gubernamentales (o "públicas", aunque es más preciso el primer adjetivo) son *criaturas* sociales y humanas que hemos llenado, como sociedad, de muchas expectativas y que comprendemos poco. Tendemos a pensar que son instrumentos, obedientes espacios o robots sociales para alcanzar objetivos *de la sociedad* o *de la política*. Pero en realidad son construcciones flojamente acopladas, afectadas políticamente, duales en su esencia (creadas con base en la normatividad pero que pronto adquieren vida propia, respondiendo a su contexto), tironeadas por intereses externos e internos, y *habitadas* por seres humanos (que muchas veces, de manera despectiva, llamamos burócratas) con objetivos, intereses, valores y capacidades cruzadas y