

# CONTRIBUCION DEL ANALISIS DE POLITICAS A LA FORMULACION Y GESTION DE POLITICAS PUBLICAS

*Adriana Delgado G.*

*Politóloga, Directora del  
Departamento de Gestión Pública,  
Facultad de Ciencias Políticas  
y Relaciones Internacionales*

## INTRODUCCION

**E**l campo de las políticas públicas adquiere una importancia creciente en los procesos de modernización de la gestión del estado. Por ello, se intenta en el presente artículo hacer un sucinto recuento de los desarrollos teóricos y metodológicos clásicos y recientes que sirva a su vez de marco para contextualizar el panorama actual de América Latina en general y de Colombia en particular, en relación con el diseño y puesta en marcha de las políticas de desarrollo. El artículo finaliza con una reflexión sobre la relación democracia - eficiencia, y un enunciado de lo que considero nuestro más crucial desafío, con la intención de dejar al(a) lector(a) la preocupación por reflexionar y aportar en esta discusión aún incipiente en nuestra academia y nuestra sociedad.

## EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Los procesos de elaboración y gestión de las políticas públicas, como campo autónomo de conocimiento son de demarcación reciente. Una especie de descuido teórico, atribuible a los énfasis temáticos de la

ciencia política clásica, la sociología y la psicología política, confinó la investigación asociada al diseño e implementación de las políticas, a los campos relacionados con el sistema político, el conflicto y el cambio social, la competencia partidaria y los procesos electorales.

La administración pública, por su parte, basada en una fuerte tradición normativa, se dedicó al desarrollo del campo teórico e instrumental que consideró propio, esto es, al problema de cómo realizar mejor la decisión política, bajo el supuesto de que ésta era su «a priori»<sup>1</sup>.

Dentro de estas dos concepciones, hay una fuerte influencia de las teorías y conceptos anglosajones, que al ser traducidos al español se enfrentan con un mismo término polisémico: política o políticas. De una parte, el «policy process», como La Política, se nutre de las teorías sobre el poder, el consenso y el conflicto (elitismo, marxismo, pluralismo). Y, desde las teorías administrativa y económica, los enfoques organizacional y racional, respectivamente<sup>2</sup>.

En contraste, la preocupación por la formación de decisiones políticas y por su puesta en marcha, surge y se desarrolla como un movimiento, denominado frecuentemente la escuela del «public policy», o políticas públicas, fundado y aún simbolizado por Harold Lasswell. El enfoque multidisciplinario del movimiento, hace que sus aliados sean numerosos y diversos. Recibe, por lo tanto, aportaciones de la ciencia política, la sociología, la lingüística, la antropología, la psicología. Se reconoce la amplitud y complejidad del objeto de estudio y, en consecuencia, la dificultad para reducir su estudio a los parámetros de una disciplina académica o una teoría.

El movimiento del «Public Policy» fue conductual en el sentido de que su foco de atención era la acción individual con múltiples determinantes de orden político, social, legal, psicológico y económico. No obstante conductual, dicha escuela se mostró sensible a la amplia matriz social, a los procesos dinámicos, al contexto de las decisiones políticas y al activismo científico<sup>3</sup>.

Como reacción frente al determinismo social y a la asepsia académica el movimiento se dio a la tarea de integrar el conocimiento y la acción

1. Aguilar, V.L.F., «Estudio Introductorio», *Hechura de las políticas*, México, Grupo Editorial M.A.P., 1992, p. 17.
2. *Ibid*, p. 29.
3. Asher, V. «La evolución de las Ciencias de Políticas», en Aguilar, *El Estudio de las políticas públicas*: México, Grupo Editorial M.A.P., 1992, p. 182.

Orientado a la solución de problemas, el enfoque se reclamó científico en el sentido general de buscar conocimientos verificables, menos que en buscar leyes generales.

Los «buenos muchachos», como los llamará dulcemente William Ascher, pretendían conjugar relevancia y empirismo, experticia y militancia. «Lasswell enumeró las cinco tareas intelectuales clave: clarificación de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. El mensaje implícito consistía en que el análisis objetivo podía ayudar a efectuar las elecciones fundadas en valores, sin perder por ello su carácter científico»<sup>4</sup>.

Mientras el primer momento de la escuela del public policy se identificó con la pregunta: ¿cómo hacer para que todos los factores importantes se integren?, el segundo momento partirá de la reformulación ¿cuál de los factores es más importante? Por cierto que la nueva pregunta denotaba algo más que un cambio de estilo. El llamado neoconductismo reintrodujo las fronteras disciplinarias y rescató la supuesta ciencia «valorativamente libre».

En un esfuerzo descomunal por «evitar la caída», los buenos muchachos (Daniel Lerner, Yehezquel Dror, Harold Lasswell, Abraham Kaplan, Myres Mc.Dougall), mantienen la oposición al nuevo enfoque oficial. «La posibilidad de describir leyes generales fue desechada por varias razones. Las correlaciones socioeconómicas son inestables porque así son las medidas. Condiciones objetivas aparentemente similares se vuelven diferentes porque son subjetivamente distintas de un contexto a otro. Diferencias pequeñas en la manera como se vinculan los factores importantes conducen con frecuencia a resultados muy distintos»<sup>5</sup>.

En medio de las tensiones con los enfoques unidisciplinarios, la econometría y la reducción de los fenómenos a variables, el renovado ascenso de las ciencias de políticas correrá por cuenta de las lealtades de origen de herederos y discípulos como Robert Dahl, Charles Lindblom, A. Wildavsky y Giandoménico Majone.

Sin embargo, el debate teórico y metodológico no será resuelto. Reconocidos unos y otros, con su acervo de aciertos y fracasos, oportunidades y restricciones, continúan oponiéndose, racionalistas e incrementalistas, analistas metódicos y pluralistas.

4. Ibid, p. 185.

5. Ibid, p. 191.

## ¿ANÁLISIS O AJUSTE MUTUO PARTIDARIO ?

El estudio de las políticas públicas se ubica hoy dentro de un dilema valorativo, conceptual y metodológico que se expresa más o menos así: Por un lado, el supuesto que le atribuye mayor importancia al análisis estrictamente técnico del proceso de elaboración e implementación de las políticas y, en consecuencia, la consideración de que éste debe ser el resultado de modelamientos analíticos basados en la utilización del método y el protocolo de la investigación científica, propia del paradigma empírico-analítico. Producto de este enfoque son los modelos de simulación, el análisis costo-beneficio, la investigación de operaciones y la modelación compleja a gran escala. El análisis desde esta óptica, desestima los procesos sociales y políticos, los intereses partidistas o particulares y, en general, el influjo de diversos actores en el proceso de formulación de las políticas.

Del otro lado, el enfoque incrementalista o transaccional de las políticas, se ubica en la visión pragmática, conflictiva y negociadora como base del proceso de elaboración e implementación de las políticas. El ajuste mutuo partidario, el encuadre de intereses sociales y políticos, los arreglos inestables de los actores, se consideran más pertinentes en el proceso que el tradicional análisis racional.

La tesis de la ingeniería social gradual de K. Popper, sirvió de apoyo al enfoque transaccional de las políticas públicas. Para Popper, las políticas en sus fines y en sus medios, no pueden basarse en conocimientos de validez absoluta. Las sociedades democráticas implican decisiones de naturaleza abierta, experimental y autocorrectiva.

Los supuestos de Popper serán recogidos por Lindblom, para evidenciar la debilidad real del método racional-compreensivo. En su opinión, el análisis de problemas complejos tiene límites de información, conocimiento, tiempo y recursos. Pero, lo más importante es que «existe un profundo conflicto en las actitudes normales hacia la formulación de las políticas públicas. Por un lado la gente quiere que las políticas estén bien informadas y sean bien analizadas. Por otro lado se quiere que sean democrática y necesariamente políticas. Que sean más científicas, pero que permanezcan en el mundo de la política»<sup>6</sup>.

6. Lindblom, Ch. El proceso de elaboración de políticas públicas. México, Ministerio para las Administraciones Públicas, 1191, p. 20.

## LA DIALECTICA DEL ANALISIS

La corriente transaccional o incremental dio origen a una concepción dialéctica del análisis de políticas y al pragmatismo. La literatura disponible refleja un decidido interés por la profesionalización del analista de políticas, desde el punto de vista de su intervención en la formulación e implementación de las mismas.

Se construirá por tanto, un cuerpo teórico orientado al cómo incidir en las decisiones de política. Independientemente del enfoque, el método o los modelos prescriptivos, el conocimiento del analista debe tener relevancia práctica con objetivos políticos y sociales a preferir, conductentes y factibles<sup>7</sup>.

Desde luego, este punto de partida involucra explícitamente el análisis «partidario» como instrumento de persuasión. Si el modelo para la hechura de políticas, en el marco de un gobierno democrático, es la discusión y la deliberación pública, la argumentación analítica y valorativa es indispensable.

En las democracias activas el proceso de toma de decisiones es abierto, controvertido y complejo. Llegar a decidir una política y, sobre todo, desarrollarla, implica compatibilizar diferencias, acercar intereses y posiciones. La creciente pluralidad y diferenciación social, las libertades económicas, la presión por la autonomía local, la relativa independencia de los sectores, estarían jugando a favor de un redimensionamiento y democratización de la hechura de la políticas.

## EL ESTUDIO DEL PROCESO Y EL ESTUDIO EN EL PROCESO

El estudio de la elaboración de las políticas públicas ofrece dos vertientes analíticas, aparentemente bien delimitadas. El estudio «del» proceso de elaboración y el estudio «en» el proceso de elaboración.

El conocimiento del proceso de las políticas se ocupa de la descripción, clarificación y explicación del proceso por medio del cual el gobierno formula e implementa las decisiones de política pública. Es, por lo tanto, el análisis acerca del cómo y el por qué un problema ocupa la atención del gobierno; el cómo se construye la agenda gubernamental

7. Majone, G. «La factibilidad de las políticas sociales», en *La hechura de políticas*, p. 396.

y cómo se definen los problemas que merecen el diseño de una acción pública; el cómo y por qué se eligen unos medios de intervención y no otros, quizá igualmente plausibles.

En esta perspectiva, muy popular entre los politólogos, se busca ampliar y enriquecer el conocimiento de la lógica (?) del proceso decisorio de las políticas públicas, con el énfasis puesto en el contexto histórico y político mas amplio.

Ahora bien, el estudio centrado «en» el proceso de las políticas, busca seguir analíticamente la deliberación y la decisión, movido por la posibilidad de incrementar la racionalidad del proceso de construcción, selección y desarrollo de las opciones de políticas. Con este propósito, el estudio de la deliberación y la decisión utiliza métodos analíticos, instrumentos de gerencia pública y técnicas organizacionales, entre otros.

## EL PROBLEMA DE LOS FINES Y LOS MEDIOS

En materia de análisis, formulación e implementación de políticas, es claro el predominio de la investigación y la literatura norteamericanas. Numerosas instituciones y programas de política pública, han garantizado la profusión de estudios y publicaciones especializadas. El producto temático anglosajón se distingue por su orientación hacia problemas, con el acento puesto en el cómo mejorar los procesos de gobierno, la eficiencia y la eficacia —el problema de los medios o instrumentos—.

No obstante, hay que señalar las contribuciones teóricas de la escuela europea de políticas públicas. De rasgos finalistas, esta escuela se mantendrá en la tradición sociológica de abordar el análisis en la perspectiva del «por qué» y el «para qué», así como en el papel del estado en las sociedades modernas.

Los ejes centrales para esta corriente serán: a) el problema de la cohesión social, la regulación y la legitimación<sup>8</sup>. b) la administración de procesos —la normatividad— asociada con la representación, la división formal de los poderes públicos, con aportaciones y experiencias de Francia y España; y, c) la función decisonal del estado como regulador de la lógica sectorial y global<sup>9</sup>.

8. Jobert, B. «El estado en acción: La contribución de las políticas públicas», *Revista Francesa de Ciencia Política*, 1985, No. 4.

9. Müller, P. «Esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales», *Revista Francesa de Ciencia Política*, No. 4, 1985.

En este sentido, el análisis de políticas debería trabajar en el contexto amplio de las articulaciones entre el estado y la sociedad, el encuadre del proyecto colectivo (social y cultural), con los intereses individuales y sectoriales, la solidaridad como principio regulador de la creciente diferenciación social.

De nuevo, aunque el abordaje del análisis de políticas se ubica para la escuela anglosajona y la europea en centralidades distintas, ha sido difícil resistir la tentación de encontrarlas complementarias.

## APLICACIONES TEORICAS DEL ANALISIS DE POLITICAS. EL CONTEXTO

En el mundo actual, las dos cuestiones más sobresalientes sobre la política gubernamental se centran alrededor de su eficacia en la solución de problemas y en el grado de respuesta a lo que se denomina el control popular<sup>10</sup>.

El tema de la eficacia remite a interrogantes (o cuestionamientos) del siguiente orden: ¿Cómo se enfrenta el gobierno a los problemas más relevantes? ¿Cómo define los problemas y cómo los prioriza? ¿Cómo se puede elevar la capacidad de gobierno? ¿Qué tanto interviene el análisis de los expertos en la elaboración de políticas? ¿Hay profundidad y responsabilidad en el proceso de deliberación de las políticas? ¿Por qué es ineficiente la administración pública? ¿Cómo puede mejorar? ¿Qué hace ciertos problemas endémicos, recurrentes o insuperables?

A su vez, el tema del control popular se expresa en interrogantes tales como: ¿De qué manera y quiénes intervienen en la elaboración de las políticas públicas? ¿Qué significa, desde el punto de vista del mejoramiento de la capacidad de respuesta del sistema, incrementar la participación ciudadana en el gobierno? ¿Cuál es el papel de los partidos? ¿Cómo se resuelve la tensión entre democracia y eficiencia?

El hecho es que las instituciones gubernamentales se encuentran ante una creciente dificultad para ofrecer respuestas satisfactorias a los problemas y demandas sociales actuales. «Lo que están experimentando los gobiernos contemporáneos es una sobrecarga cuantitativa y cualitativa, a la vez que se ven rezagados del conocimiento disponible para enfrentarla»<sup>11</sup>.

10. Lindblom, *op. cit.*, p. 10.

11. Dror, Y. *Enfrentando el futuro*. México, FCE, 1990, p. 104.

El aparato gubernamental que tiene a su cargo la elaboración de políticas y la implementación o gestión de lo público, es obsoleto si se le compara con la dinámica de la economía, la ciencia y la tecnología y, es obsoleto respecto de las transformaciones de las sociedades que gobierna.

Las sociedades democráticas en general y las latinoamericanas en particular, se consideran sociedades «donde el poder, la legalidad y el conocimiento están expuestos a una indeterminación radical. Una sociedad que se ha convertido en una aventura incontrolable, de tal manera que aquello que se instituye no llega a establecerse, lo conocido queda sujeto a la indeterminación y el presente resulta indefinible<sup>12</sup>.

La debilidad de la capacidad institucional de gobierno se explica por la convergencia de múltiples circunstancias interrelacionadas que, en los países latinoamericanos, se manifiestan de diversas maneras y con impactos distintos sobre el sistema político.

- Incremento de los niveles de pobreza y marginalidad.
- Mayores expectativas sociales sobre las acciones de gobierno, sin disposición a aumentar los costos oficiales.
- Nuevas demandas políticas tales como la democracia participativa, los derechos humanos, la descentralización y la autonomía local.
- Cambios profundos en la naturaleza de los problemas sociales, debido a la interdependencia de sus causas y la complejidad de sus manifestaciones.
- La inaplazable necesidad de ajustarse a las reglas de juego de la competitividad económica internacional.

A esta relación, no exhaustiva sino ilustrativa se suman, por lo menos, tres áreas profusamente complejas —opciones críticas—, que demandan procesamiento político:

- Existe una tensión creciente que se expresa como «dificultad para conciliar el costo social de las políticas de ajuste y reestructuración

12. Lefort, C. *The Political Forms of Modern Society*. Oxford, 1986, p. 305.

económica con la necesidad de incrementar en la ciudadanía los niveles de legitimidad de las instituciones políticas»<sup>13</sup>.

—La preocupación en torno a la relación entre la sociedad civil y la sociedad política, lo que pone en discusión la función de los partidos políticos y su contribución al problema de la autoridad política, la representación y la regulación.

—El malentendido «achicamiento» del estado como replanteamiento del rol de éste, en ausencia de políticas orientadas a su modernización en términos de conocimiento, eficacia y «accountability».

## ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y MODERNIZACIÓN INSTITUCIONAL

Así como la década de los ochenta fue dominada por la agenda de reforma económica del estado, el ajuste y la reestructuración de los mercados, en la agenda de gobierno de hoy predomina la dimensión político-institucional de la reforma.

Hay que advertir, sin embargo, que las experiencias de reforma institucional orientadas a la modernización en algunos países de América Latina, no han arrojado los resultados esperados, principalmente por el énfasis en el enfoque normativo y administrativo del proceso.

La reforma político-institucional debe reconocer la complejidad de la tarea, más allá de los arreglos legales y administrativos, por cuanto la modernización se reclama como una alternativa para superar la debilidad en el análisis, la elaboración y la gestión de los cursos de la acción pública, la resistencia inercial de las instituciones para asumir cambios significativos y los altos niveles de corrupción.

La tarea es compleja, además, porque obliga a plantear, conceptual e instrumentalmente, cómo se pueden inducir cambios en la cultura del trabajo de las organizaciones públicas y en sus relaciones con la sociedad; cambios en la apropiación de conocimiento y en el desarrollo de la inteligencia social aplicados al procesamiento de los problemas públicos y cambios en la formación y el entrenamiento de los equipos de gobierno y los servidores públicos.

13. Reunión Continental de Especialistas en Gobernabilidad Democrática. Comisión # 1: Viabilidad de las Instituciones Políticas (Documento de Conclusiones). Cartagena, octubre de 1994.

Ciertas dinámicas hacen confuso el papel de lo político y lo administrativo. «Los políticos están presionando a los gestores para que rompan los actuales esquemas de las diferentes prácticas profesionales y logren reducir costes. Los ciudadanos están siendo usados por los gestores para que les ayuden a romper el poder de los profesionales de cada sector. Los técnicos o profesionales y otros intereses presentes en la producción de servicios, presionan a los ciudadanos en el sentido de influir en la distribución de recursos que está en manos de los políticos»<sup>14</sup>.

Dos décadas nos separan del primer paradigma de la administración pública, que consistía en la separación formal y real entre decisores y operadores. La famosa frase de Antony Crosland del Fondo Monetario Internacional: «la fiesta ha terminado» (1976), indicaba el punto de llegada y de partida del cambio de tendencia hacia el paradigma de la eficiencia. Había que reducir el gasto público y, al tiempo, elevar la eficacia. Los «gestores» —ya no los administradores— mediaban en la competencia por los recursos, la producción de servicios, los conflictos de intereses particulares y las decisiones de políticas.

El paso de la administración pública a la gestión pública «politiza» la burocracia. La implementación de políticas desarrolla y, frecuentemente, cambia la política. El margen de intervención y de decisión de los gestores públicos es creciente y significativo.

En lo que va corrido de la presente década, se instala el tercer paradigma de la gestión pública. El cliente —los usuarios— participan en la implementación de manera tan decisiva como los políticos y los productores de servicios. Es la economía de mercado aplicada a la empresa pública y, en el eje, los gestores implicados en los procesos de encuadre de los diversos intereses.

Esto explica la denominación «gobierno de procesos complejos», lo que sugiere que cualquier curso de acción pública debe tomar en consideración aspectos integrados de tipo político, económico, normativo, social, organizativo y cultural. A su vez, la política pública entendida como curso de acción, cruza los diversos dominios del sistema social, incluidos los que se refieren a la comunicación, el conflicto y la negociación, la capacidad de liderazgo y la imagen pública.

14. Richards, S. «El paradigma del cliente en la gestión pública», *Revista Gestión y Análisis de Políticas*. Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 1, 1994.

La acción del estado en ambientes globales y nacionales cada vez más cambiantes, dinámicos y conflictivos, se definirá por su capacidad de anticipación, flexibilidad y adaptación, así como por su capacidad para encuadrar intereses privados, sectores y actores sociales y políticos con los objetivos de la sociedad en su conjunto.

Se plantea, por lo tanto, que la función decisional y ejecutora del estado en todos sus niveles, es una función intelectual en el sentido de que no se trata sólo de ordenar y reglamentar, sino de cambiar la dirección de los comportamientos de los agentes del desarrollo, sean éstos públicos, privados, partidistas o sociales.

## EL PAPEL DE LA PLANIFICACION

La planificación del desarrollo económico, social y político es un requisito formal y práctico de la formulación y la gestión pública moderna en general, y de la gestión pública en Colombia. Formal, porque se enmarca en los parámetros constitucionales y legales que orientan la asignación y el manejo de los recursos, los procedimientos para el diseño y la ejecución de los planes, programas y proyectos —el tema de la eficacia—, y define la participación social en las etapas del proceso, incluidas la implementación y la evaluación —el tema del control social—. Práctico, porque la planificación es la alternativa que se opone a la improvisación. La complejidad de los problemas, las restricciones de tiempo y de recursos, así como la necesidad política de acertar en la toma de decisiones, hacen indispensable la utilización de instrumentos y técnicas de previsión, elaboración y procesamiento de cursos de acción pública viables, factibles, eficientes y convincentes.

La planificación entendida como un proceso técnico y político, implica involucrar el análisis a la deliberación política, por cuanto el producto que conocemos como política pública, es el resultado de una red compleja de fuerzas institucionales, sociales y políticas. La planificación, además, facilita la integralidad de las políticas, en el sentido de articular los intereses y objetivos de los niveles subnacionales al proyecto político general del desarrollo económico y social.

En Colombia, la cofinanciación es una herramienta de la gestión pública que busca incentivar a los departamentos y municipios en la ejecución de obras y en la producción de servicios de interés local, compatibles con las políticas nacionales. El marco normativo de la gestión pública obliga a los agentes individuales y colectivos de gobierno en todos sus niveles, a concertar los planes de desarrollo. Pero, dicha

regulación puede ser soslayada si no se incorporan reglas de juego macro-organizativo sobre la base de objetivos y proyectos ampliamente compartidos, lo que supone, en la práctica, el reconocimiento de actores e interlocutores plurales y, a veces antagónicos.

El plan, sin embargo, puede ser desbordado por la extensión, diversidad y libertad de iniciativas territoriales y sectoriales: «Pensar que el plan de acción del gobierno sea el de la nación es algo muy difícil de probar en condiciones de creciente autonomía y pluralidad social. Es un plan para gobernar la nación pero no el plan de acción de la nación»<sup>15</sup>.

Por lo anterior, el análisis de políticas sugiere dos requisitos funcionales en la elaboración de los cursos de acción pública: La anticipación y la adaptación, como reflejo de la doble determinación de las políticas públicas. La dinámica de la reproducción social determina las políticas y éstas, a su vez, regulan y orientan la reproducción social.

En este sentido la planificación aplicada al proceso de elaboración y gestión de las acciones públicas cumple, en la práctica, una función mediadora. Por una parte, entre las necesidades y demandas territoriales y la autoridad política que construye el proyecto colectivo nacional. Por la otra, una función mediadora entre los sectores e intereses, dirigida a construir consensos, solidaridades y compromisos.

Visto así, el papel de la planificación y, en concreto, de la planificación como instrumento de la gestión pública, sería más político que normativo. Dicho de otra forma, la gestión pública —inseparable de la formulación de políticas—, es el gobierno de procesos intrincados que no se resuelven con la simple administración eficientista de recursos, aunque ésta sea una de las condiciones necesarias para la modernización institucional.

La factibilidad de los cursos de acción pública, no es sólo económica y técnica. Se refiere, también, a la capacidad del sistema político para superar las restricciones administrativas, tecnológicas, comunicativas, culturales y políticas. Por algo la fase de implementación de las políticas —el hacer— es la que pone más frecuentemente en evidencia el desconocimiento de alguna(s) restricción importante en el proceso de formulación.

15. Aguilar, L.F. «Estudio Introductorio», *El Estudio...*, p. 27.

## LOS DESEOS VS. LAS OPORTUNIDADES

Algunos perciben cada vez más aguda la tensión entre democracia y eficiencia. Peter Drucker, entre los primeros, ha soltado una aseveración que ofende: dejemos de preguntarnos qué debe hacer el gobierno, preguntémosnos qué puede hacer el gobierno o, al menos, qué puede hacer bien.

De no ser porque esta inquietud empieza a ser ampliamente compartida en las sociedades modernas, la cuestión resistiría una renovada dosis de paciencia. Pero, el descrédito de las acciones de gobierno, una creciente aunque difusa sensación de descontento social, la incompetencia gubernamental, la corrupción de la confianza y de los sueños, hacen inaplazables los esfuerzos por mejorar el «arte de gobernar».

Y es precisamente el desafío de sostener la viabilidad del sistema democrático el que obliga a trabajar más por desarrollar el análisis de políticas; buscar, crear y aplicar medios eficientes de intervención capaces de enfrentar problemas endémicos y de gran complejidad, así como de responder adecuadamente a las expectativas fundadas de la sociedad.

El aspecto más dramático de nuestra época tiene que ver con la brecha creciente entre nuestra capacidad para gobernar los sistemas sociales y la dificultad que éstos plantean para ser orientados y dirigidos hacia objetivos asumidos democráticamente<sup>16</sup>.

Si la democracia no demuestra su eficacia, la democracia será imposible. Podemos perderla por desilusión sobre sus bondades o desesperación por transformarla<sup>17</sup>.

### BIBLIOGRAFIA

AGUILAR V., L.F. «Estudio Introductorio», Hechura de las políticas. México: Grupo Editorial M.A.P., 1992.

ASCHER, W. «La evolución de las Ciencias de Políticas», El Estudio de las Políticas Públicas. México: Grupo Editorial M.A.P., 1992.

16. Matus, C. Proyecto Escuela Latinoamericana de Gobierno (Documento), Bogotá, 1993.

17. Ibid, p. 3.

DROR, Y. *Enfrentando el Futuro*. México: FCE, 1990.

JOBERT, B. «El estado en acción: la contribución de las políticas públicas», *Revista Francesa de Ciencia Política*, No. 4, 1985.

LEFORT, C. *The Political Forms of Modern Society*. Oxford University, 1986.

LINDBLOM, Ch. *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. México: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991.

MAJONE, G. «La factibilidad de las políticas sociales», *La hechura de las políticas*. México: Grupo Editorial M.A.P., 1992.

MATUS, C. *Proyecto Escuela Latinoamericana de Gobierno (Documento)*. Bogotá, 1993.

MULLER, P. «Esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales», *Revista Francesa de Ciencia Política*, No. 4, 1985.

Reunión Continental de Especialistas en Gobernabilidad Democrática. Comisión # 1: Viabilidad de las Instituciones Políticas (Documento de Conclusiones). Cartagena, octubre de 1994.

RICHARDS, S. «El paradigma del cliente en la gestión pública». *Revista de Gestión y Análisis de Políticas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, No. 1, 1994.