

RECOPIACIÓN  
DE ARTÍCULOS  
DE POLÍTICAS  
PÚBLICAS



## 1. Políticas Públicas

Autor: Estanislao de Kostka Fernández

Universidad Complutense de Madrid

La noción de políticas públicas tiene un marcado carácter polisémico. La etimología proviene del anglosajón *public policy*, traducido por el término de política pública.

Desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y siguiendo a Jean-Claude Thoenig, la noción de políticas públicas hace referencia a la disciplina que tiene por objeto de estudio “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Que producen quienes nos gobiernan, para lograr que resultados, a través de qué medios?” Yehezkel Dror define las políticas públicas como “una supradisciplina orientada a la búsqueda del aprovechamiento de la elaboración de políticas” y caracterizada por una serie de diferentes paradigmas relacionados con las Ciencias Sociales contemporáneas.

Se trata de una disciplina científica cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de adopción de decisiones y que esta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas. Aaron Wildavsky sostiene que el análisis de las políticas públicas consiste en hallar “un problema sobre el cual algo pudiera o debería hacerse”. William N. Dunn señala su capacidad de contribuir al progreso de las Ciencias Sociales, porque “da soluciones a los problemas con los que se enfrenta”.

El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, en tanto permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas.

La década de 1970 cuando el análisis de la acción de las autoridades públicas se desarrolle y comience a ser considerado como campo específico de estudio de la Ciencia Política y de la Administración, los antecedentes históricos de la acción pública son hasta el siglo XIX la intervención estatal se limitaba a mecanismos impositivos y de seguridad, y será en este siglo, cuando se produzca la primera gran formulación de políticas estatales encaminadas a satisfacer las demandas de determinados sectores sociales. Pero va ser tras la II Guerra Mundial cuando se desarrollen y generalicen las intervenciones públicas, que darán lugar al Estado de Bienestar, constituyendo un campo de investigación fructífero para las políticas públicas, hasta el punto de que podemos hablar de un desarrollo paralelo.

Solo sera en la década de los años setenta en Estados Unidos, cuando las políticas públicas comiencen se desarrollo, como consecuencia de la convergencia de corrientes de otras disciplinas para hacer frente a los nuevos desafíos de los poderes públicos. En enfoque de las políticas públicas parte de una concepción pluridisciplinar en la que la Ciencia Política asume una función predominante. Esta perspectiva teórica encuentra su génesis en Harold Lasswell y será

desarrollada desde Francia por Jean-Claude Thoenig y Michael Crozier, desde Gran Bretaña por Lewis A. Gunn y B. W. Hogwood, C. Ham y M. Hill, Robert A. W. Rhodes y J. J. Richardson, desde Alemania por F. A. Scharpf y R. Mayntz o desde Italia por Bruno Dente.

En sus orígenes, analistas de políticas públicas se encontraban influenciados por la corriente behaviorista triunfante. Los estudios hacían hincapié en las demandas (*inputs*) y en el resultado de las políticas ejecutadas (*outputs*), pasando por alto el impacto de las estructuras y los actores (burocracia, instituciones, partidos políticos, etc.), tenían sobre el resultado o producto.

En la década de 1970 entraron en juego teorías sobre el Estado. La política pública nacida con un componente empirista y pragmática, como ayuda a la acción gubernamental para formar parte del debate paralelo que produce en torno al mundo de las ideas y de la teoría del Estado. Pluralistas, neomarxistas y neocorporativistas verán en las políticas públicas una nueva aportación a la construcción de sus propias teorías. Las políticas públicas se consideran como un variable dependiente de la ideología, de los partidos políticos, de los recursos, etc., tanto en el caso de que los factores determinantes de estas se consideren socio-económicos como políticos.

Década de 1980, una nueva concepción rompió la idea de considerar las políticas públicas como un resultado del sistema político. Considerará la política pública como un producto (*output*), partir de la premisa de que son las políticas públicas las que definen la política, y de que éstas constituyen un medio para observar los cambios que se producen en el sistema. El enfoque permitió una nueva aproximación al estudio del Estado, de las instituciones y de los actores del sistema político, cierto grado de consenso entre las distintas corrientes: “los partidarios de los cambios marginales lo encontraron compatible con su visión del Estado, los liberales clásicos lo utilizaron como medio para reintroducir en concepto del mercado en la política y los marxistas descubrieron numerosas posibilidades de unir la clase y el capitalismo a la política”.

En la década de 1960 y bien entrada la de 1970, surgimiento de diferentes modelos teóricos dirigidos a un mejor conocimiento de las políticas públicas, clasificados en tres grupos: en modelo pluralista-racional, el burocrático-estatal y el neocorporativista e institucionalista.

El modelo pluralista-racionalista considera las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales que se generan, y las organizaciones administrativas como instrumentos que reaccionan ante las demandas, a través del suministro de políticas que satisfagan dichas necesidades. La contribución es producto de la conjunción de las teorías racionalistas que provenían de la ciencia económica. Dos expresiones teóricas a destacar del enfoque pluralista lo constituye la teoría del *public choice*, que presupone que los individuos se comportan y adoptan decisiones de forma racional, y la teoría de la racionalidad limitada que reconoce limitaciones en la capacidad de conocimiento y de elección.

El modelo burocrático-estatal centra su análisis en el papel de los burócratas y los expertos, ya concibe como elites que controlan las estructuras estatales. Dentro de este enfoque incluir el neomanagerismo o neoweberismo, el neomarxismo y el estructuralismo.

El modelo corporativista como el institucionalista vinieron a ofrecer una visión más completa de la relación entre el estado y los demás actores del sistema. La relación se produce entre los grupos y el propio Estado. La reinscripción del Estado como elemento de análisis de las políticas públicas, que la revolución behaviorista había eliminado de su agenda de prioridades dentro de la *policy science*, y el interés suscitado por el estudio del Estado dará pie a la aparición del neoinstitucionalismo.

Política pública puede definirse como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado. El programa y las acciones que éste implica constituyen el núcleo central del analista de políticas públicas.

El análisis de políticas (*policy analysis*), que consiste en la identificación de las alternativas y de los efectos que éstas pudieran producir, y el diseño de políticas (*policy design*), que consiste en la adopción de una alternativa y el establecimiento de los medios que permiten alcanzar el objetivo propuesto.

El análisis de políticas públicas centra su estudio en los procesos de elaboración de políticas y programas público de actuación. Permite una aproximación doble: la formación del proceso de políticas desde una concepción global, compleja y sin la formulación de límites claros al proceso. Y el enfoque que separa las diversas fases del proceso con la finalidad de proceder a un estudio independiente de las diferentes etapas. El proceso de políticas públicas puede descomponerse en cinco partes analíticamente separables: identificación de un problema que requiera acción pública, formulación de posibles soluciones, adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada, ejecución de la política pública y evaluación de los resultados.

Todas las políticas públicas generan efectos y toda política pública encubre una teoría de cambio social, ya que existe una relación de causa a efecto en las disposiciones que rigen y fundamentan las acciones públicas. Pero además, conlleva costes y obligaciones, e inconvenientes y beneficios para los sujetos que se ven afectados.

Una parte central de las políticas públicas radica en la transformación de productos en impactos o efectos deseados, por cuanto que toda intervención pública genera una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad.

## **2. Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?**

Autor: Martha Elisa Nateras Gonzales

### INTRODUCCIÓN

La hechura de la política dependía casi en su totalidad de la política, pero era autónoma de la administración pública.

“El resultado final, era que el proceso decisorio de la política se volvía un objeto de estudio externo y marginal” (Aguilar, 2000b: 15-17).

El intervencionismo estatal que inicio en los años cuarenta caracterizo por la población gubernamental en todas las esferas de la sociedad, esto implico un crecimiento considerable de la estructura burocrática, de programas y obviamente de recursos, por consiguiente, al incrementarse las atribuciones del Estado, la única forma de controlar todo era centralizando. Agota este modelo económico las palabras más recurrentes son las de privatización, desincorporación, desregulación, liberalización, apertura, no con la intención de terminar con el Estado, sino para integrarlo a sus funciones originales y sólo permitirle una intervención complementaria y solidaria, con el propósito de participar en la solución de problemas sociales y en la provisión de servicios públicos.

Gobernar con una perspectiva clientelar, nunca fue sinónimo de atender “lo público”, pues como bien señala Aguilar Villanueva, “lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental”. Por consiguiente, este estilo de dar respuesta a las demandas de la sociedad genero graves problemas sociales, que actualmente pueden encontrar una solución cumpliendo dos requisitos fundamentales: gobernar por *políticas* y gobernar con *sentido político*.

Las decisiones comienzan a ser el producto de las políticas, como resultado de la interlocución de la sociedad con el Estado. En consecuencia, las políticas del gobierno, respecto de los asuntos de interés público, “se han vuelto el lugar critico del consenso y conflicto, porque ellas cristalizan o malogran la representatividad, constitucionalidad, publicidad, racionalidad de los gobiernos. En el fondo, el sentido y la función social del gobierno” (Aguilar, 2000b: 20).

#### ACERCA DE LA DEFINICION DE POLÍTICA PÚBLICA (POLICY)

El termino política pública tiene su origen en la propuesta de Policy Sciences de Harold D. Lasswell, formulada en 1951. Surge como una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y la necesidad imperante de que el gobierno tuviera mayor conocimiento de las decisiones públicas, así como la de articular una ciencia interdisciplinaria (Aguilar, 2000a: 39).

El concepto de política pública (*policy*) se puede entender en dos sentidos; primero como una *disciplina* que surge en las sociedades industrializadas en la década de los cincuenta, especialmente en Estados Unidos e Inglaterra, y que como tal, se enfoca a estudiar los problemas considerados públicos, así como los procesos de toma de decisión por parte de las autoridades públicas. El segundo sentido es el que hace referencia a la política gubernamental o de alguna organización de la sociedad civil (OSC). Relacionándolo con las funciones que lleva a cabo el gobierno, es decir, es frecuente que las acciones cotidianas del quehacer público sean catalogadas como política pública, sin considerar la diversidad de los problemas y situaciones que tienen que resolver el gobierno.

Las políticas públicas son concebidas por Lasswell con una orientación multidisciplinaria, pues por su naturaleza conllevan aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, entre otros.

La definición de *policy* se puede obtener a partir de dos enfoques: descriptivo y teórico. El enfoque descriptivo se centra en analizar si la política es solo decisión, producto de una autoridad legítima que actúa en un contexto legal, o implica algo más. La noción descriptiva de *policy*, nos lleva a considerar diferentes formas de concebirla, a saber:

- “Un campo de actividad gubernamental;
- Un propósito general a realizar;
- Una situación social deseada;
- Una propuesta de acción específica;
- La norma o las normas que existen para determinada problemática;
- El conjunto de objetos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (Aguilar, 2000b: 21).

Considerando estas diferentes concepciones, puntos comunes el elemento institucional, en virtud de que las decisiones son tomadas por una autoridad formal legalmente constituida, dentro de un sistema político y que estas decisiones se toman considerando la relación fines/medios; lo cual nos lleva a la acción o inacción.

Las políticas son elaboradas a partir de la interacción entre el gobierno y los ciudadanos. Las políticas públicas se tiene que hacer referencia a tres elementos fundamentales que forman parte de ellas: los objetivos públicos del Estado; los programas diseñados para cumplir con esos objetivos, así como su impacto en la sociedad. No obstante, su campo de estudio no ha quedado plenamente definido, por dos razones importantes; primero, que no es analizada como variable dependiente, y segundo, porque pocos entienden que las teorías que las sustentan, actúan como variables independientes (Méndez, 2000: 77).

Generando un desequilibrio en el avance de las políticas públicas.

Para poder reconocer una política pública, es necesario conocer cuál es el resultado de las acciones del Estado.

- 1) Cuando el Estado no reconoce un problema y no toma una decisión, ni decide una acción específica, el resultado es una inacción pública.
- 2) Cuando el Estado reconoce que existe un problema, y a partir de éste hace un diagnóstico, para definir objetivos y estrategias, pero sin el afán de resolver el problema, es decir, no hay cambio en el statu quo; a esto se le denomina *decisión pública*.
- 3) Cuando el Estado, ante un problema específico, desarrolla una estrategia o programa de acción para solucionarlo, a través de ciertos apoyos y mecanismos, como gestión pública directa, semidirecta, o indirecta, a esto se le denomina *política pública*.

Desde la visión de Lasswell la palabra política (*policy*) ha sido usada con frecuencia para designar a la política gubernamental, no obstante las decisiones del orden público no agotan el campo de las políticas, actualmente las ciencias de políticas (*policy sciences*), son ciencias interesadas tanto en

el conocimiento del proceso de la toma de decisión, como en el proceso mismo de la decisión (Aguilar, 2000 a: 107-117).

Una política pública es una variable, que se puede aplicar en una diversidad de casos o situaciones. En otras palabras, debemos ver a las políticas públicas como variables y no solo como conceptos, es decir como algo que varía de acuerdo con la dimensión en la que se analice.

## LO POLÍTICO Y LO PÚBLICO DE LAS POLÍTICAS

Los elementos que la definen como política son seis al menos:

- 1) El problema. Que debe ser público. Se considera su legitimidad frente a otros problemas y de la definición del tipo de problema, así como la claridad con la que se define.
- 2) El diagnóstico. Orientado a definir una solución e implementar una estrategia.
- 3) La solución. Este elemento está en función de claridad y legitimidad del problema.
- 4) La estrategia. La estrategia depende de la solución que se haya definido.
- 5) Los recursos. Éstos pueden ser desde organizativos, hasta presupuestarios y legales.
- 6) La ejecución. La instrumentación de las acciones y la evaluación.

Las decisiones políticas generan un impacto social, que rebasa los límites de lo legal.

El Estado se vincula con la sociedad a través de la administración pública, formada por el conjunto de instituciones y actividades dirigidas a satisfacer demandas de carácter público, la política pública como una forma de acción colectiva, identificada con la dirección de los asuntos públicos, en la que participan un conjunto de decisiones y tomadores de ellas. Las políticas públicas son productos gubernamentales, diseñadas para la atención de problemas públicos, pues se relaciona con un problema público.

Para Aguilar Villanueva, los problemas públicos son el resultado del mal manejo que los privados han hecho de los problemas y que no han podido resolver. Las políticas públicas actúan, en el ámbito de lo público, ¿Qué es lo público?

Según Bazúa y Valenti (1993: 41): “público” se refiere a:

- A los miembros del Estado;
- Al bienestar público, entendido como el bienestar individual agregado, en un espacio y tiempo determinado;
- Al bienestar público, como el resultado de la acción gubernamental.
- A los derechos individuales, otorgados constitucionalmente;
- Tiene su sustento en los derechos individuales públicos y cuentan con una estructura jurídico-institucional que otorga garantías de la constitucionalidad y legalidad de las acciones estatales.
- Asume su compromiso social;
- El sistema político funciona sobre la base de los derechos individuales públicos y específicamente sobre esquemas democráticos.

- El Estado es democrático;
- La autoridad argumente ante el público el por qué de tales políticas, decisiones o acciones, y
- La opinión pública considera que esas decisiones o acciones fueron adoptadas efectivamente para intentar resolver algún problema público.

Público se refiere a la acción colectiva, generada por el público ciudadano y no necesariamente por parte del Estado público.

Con todos los elementos anteriores, otro concepto de *política pública*, entendiéndola como un diseño público racional y consensuando de acción (o inacción) colectiva, en la que participan un conjunto de actores responsables de vigilar su desarrollo y desempeño; y en tanto acción colectiva, cuenta con la participación de los beneficiarios, como un elemento sustantivo, para la atención a un asunto de interés de una comunidad plenamente identificable, lo que le da el carácter de pública.

Lo público es el espacio donde concurren y se conjuntan los intereses de los privados.

Una política pública debe partir del reconocimiento de que actúan, sociedad plural, que cuentan con cierto grado de autonomía política y de que al interior existen grandes desigualdades, rezagos e injusticias, lo cual hace necesaria la participación de la sociedad en su diseño.

Las políticas públicas son acciones colectivas racionales, diseñadas en el ámbito de lo público, encaminadas a resolver problemas o asuntos de interés público de una comunidad en específico; constituyen una eficaz herramienta de la sociedad para influir en las acciones orientadas al bien común, a partir de mecanismos de participación, corresponsabilidad y rendición de cuentas.

Para conocer la efectividad de la política pública es necesario establecer una escala de medición, tres tipos de políticas: una activa, una semiactiva y una pasiva.

Una *política activa* está encaminada a cumplir con los objetivos propuestos; su nivel de legitimidad es alto; el diagnóstico, la solución propuesta y la estrategia, son claros y legítimos para los actores; la solución al problema puede sustentarse o no en un plan formal, en caso de que así sean es necesario un programa la coordinación entre el Estado y los actores participantes; respecto a los recursos de organización, presupuestarios y legales, estos deben de ser adecuados o suficientes; finalmente, las acciones a desarrollar se llevan a cabo conforme lo previsto por la estrategia.

En la *política pública semiactiva*, el grado de legitimidad del problema no es alto ni bajo, pues forma parte de la agenda gubernamental, pero no de la “decisoria”, así mismo, la definición del problema es algo confusa; el diagnóstico y la solución propuesta, no son claros, ni legítimos para algunos de los actores; la estrategia solo prevé cierta coordinación; los recursos de organización, presupuestarios y legales son menos de los previstos, y la ejecución de las acciones propuestas nada más se acercan a la programadas.



Una *política pública pasiva*, el grado de legitimidad del problema es bajo; la definición del problema es confusa y poco legítima; el diagnóstico, la solución y la estrategia propuestos son imprecisos y poco legítimos para muchos de los actores; el nivel de coordinación de la estrategia y las acciones a desarrollar es mínima; los recursos de organización presupuestarios y legales no son suficientes y la ejecución de las acciones, nada más se acercan a las previstas (Méndez, 2000: 88-94).

La relación entre variables dependientes e independientes de la política pública, la podemos determinar a partir de diferentes enfoques, macroenfoques, que si consideran a la política pública como una variable dependiente.

1. *El enfoque pluralista*. Esta visión considera que las políticas son el resultado de las presiones de los diferentes grupos de interés, que actúan al interior de una sociedad, sus metas no son muy claras y la coordinación entre las instancias responsables de su ejecución tampoco es visible. Este tipo de política es pasiva o semipasiva.
2. *El enfoque estatista*. Le permite mayor importancia al Estado, erigiéndolo como el actor principal en la formulación e implementación de políticas públicas, las cuales tienden a promover el interés de la nación y son manejadas por organizaciones públicas; en este caso, las políticas podrían ser activas o semiactivas.

Los enfoques de alcance medio implican una variable independiente, un ejemplo es el enfoque de los estilos nacionales, que se ubica dentro del llamado nuevo institucionalismo; ya que las instituciones del Estado definen el tipo de coordinación y por consiguiente si es activa o pasiva. “En el fondo, policy es la vieja politics de siempre, juegos de poder, ajustes de cuentas, correlaciones de fuerzas. En el límite, lo procedente sería encontrar políticas estrictamente racionales, pero susceptibles de factibilidad administrativa y viabilidad política” (Aguilar, 2000: 39).

#### LAS DECISIONES COMO ESENCIA DE LAS POLÍTICAS (EL ANALISIS DE POLÍTICAS).

Aguilar Villanueva (2000a) haciendo referencia a Dror, establece que las políticas públicas están formadas por un sistema de decisiones, las cuales se toman a partir del tipo de problema a tratar y de las circunstancias en que se presenta. El análisis de política pública consiste en hacer una nueva evaluación entre varias opciones o alternativas de decisión y se opta por la mejor, a la luz de objetivos que se pretendan lograr. Hace uso de muchos métodos de investigación.

La política pública suele entenderse como un conjunto o serie de decisiones que como una decisión particular, una política conlleva acciones propositivas, intencionales y planeadas, no reactivas o causales. La política, entonces, involucra a un conjunto complejo de decisores y operadores, por lo tanto, una política no es solo una decisión, pues ante todo es una acción o conjunto de acciones. En resumen, no solo es lo que el gobierno dice y quiere hacer, mas aun es resultado de lo que realmente hace y logra, ya sea solo o con la ayuda de otros actores políticos y sociales, por consiguiente la política es una estrategia de acción colectiva, intencionalmente perfilada y calculada, en función de objetivos previamente establecidos.

Según Aguilar Villanueva (2000: 41), el análisis de políticas se puede observar a través de dos opciones extremas: una noción racional y una noción transaccional de la política. El análisis de políticas, permite al que elabora políticas evaluar programas, conocer su eficiencia operativa, la forma en cómo se asignan los recursos, como se da la planeación y presupuestación y como se llega a una elección estratégica, y aunque no es una ciencia exacta de las decisiones, ni la respuesta para todo tipo de males y problemas públicos, si se interesa por los impactos distributivos de la política.

Wildavsky considera a la política pública como un producto artesanal, parte del hecho de que más que resolver problemas públicos hay que corregir muchas políticas erróneas, por lo tanto, el primer paso es el análisis y después de este es la formulación del problema. No se trata de resolver problemas, sino de crear los problemas. Implica que los decisores tengan la capacidad de controlar una serie de variables en un tiempo determinado, esto significa el cumplimiento de los objetivos planteados con los recursos disponibles, los cuales por lo regular son escasos. En este sentido, el análisis requiere de la participación de la sociedad, quien con la intermediación del gobierno define con claridad sus metas y toma conciencia del alcance real de las capacidades gubernamentales y sociales (Aguilar, 2000b).

Lo artesanal de la política pública consiste en que cada problema tiene una forma y contenido particular, de tal forma que el nivel de conflicto es diferente en cada caso. A partir de un caso particular, en donde las ideas, evaluaciones y experiencias de los ciudadanos son el punto son el punto de inicio, de esta forma, el análisis busca diseñar una política que concuerde con lo factible y lo deseable (Aguilar, 2000b: 77-80). “El análisis debe ser el esfuerzo sistemático por encontrar un balance entre el mundo riguroso y reflexivo de la teoría, la metodología, la tecnología y el mundo desordenado y espontáneo de acción social y del proceso político” (Aguilar, 2000b: 80).

Distingue tres enfoques para la toma de decisiones: el racionalista, el incrementalista y el combinado, que implican distinto peso a la elección que el decisor toma de manera consciente.

El enfoque racionalista parte del supuesto de que el responsable de la toma de decisiones, tiene un alto grado de control de la situación. Consciente del problema, tiene preestablecida su meta, calcula las diferentes alternativas y selecciona una de ellas, con base en el beneficio que proporcione cada una, es decir un cálculo medio-fines.

Al enfoque incrementalista, se le ha denominado como el arte de salir del paso, pues parte del supuesto de que el tomador de decisiones tiene poco control del entorno. Charles E. Lindblom habla de un *incrementalismo desarticulado*, el cual busca ajustar la estrategia a la racionalidad limitada de los decisores, con la finalidad de reducir los costos que implica la búsqueda de información y el cálculo de los beneficios.

Lindblom retoma las propuestas de Simon y de Popper, por un lado la postura de Simon que considera que la racionalidad es limitada, debido a que el conocimiento, la información, la teoría y la capacidad de cálculo del decisor son limitadas, por lo tanto, la actitud maximizadora de utilidades en la práctica es posible (Aguilar, 2000b).

“Una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos diseñados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones” (Lindblom, 1959: 86).

Desde la perspectiva de Lindblom, la racionalidad consiste en que el gobierno aprenda de sus decisiones incorrectas del pasado para que pueda fortalecer cada vez más sus acciones.

“El incrementalismo es, en el fondo, una estrategia de aprendizaje colectivo en la solución de los problemas públicos. Los individuos y las organizaciones sociales, para abordar sus asuntos públicos, han generado muchas estrategias de acción colectiva, “interacciones”. Votan, negocian, delegan a otros su decisión, cooperan, intercambian. Las interacciones por sí mismas frecuentemente resuelven o aminoran los problemas. Las interacciones establecen o hacen las políticas” (Aguilar, 2000b: 52-53).

Luis Aguilar señala que Lindblom es considerado como el máximo exponente de dejar la política a merced del vaivén de los intereses, sin discutir su validez. Por lo tanto, analizar las situaciones administrativas a la luz del concepto de *racionalidad limitada* de Simon, es fundamental, pues la eficiencia más que un principio es un concepto, que permite saber si una conducta administrativa es correcta.

Giandomenico Majone considera que una política es un ejercicio de comunicación pública que implica un conjunto de actividades *postdecisionales o retrospectivas* que buscan evidencia, argumentos y persuasión con el fin de obtener el consuelo de la sociedad. “Una política es un producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica” (Aguilar, 2000b: 28).

## LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS

Luis Aguilar, en el estudio introductorio del libro *La hechura de las políticas*, destaca que durante mucho tiempo el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas no tuvo un lugar central, debido a que la ciencia política dominó siempre a la administración pública.

Graham T. Allison establece que las políticas se pueden elaborar a partir de tres modelos de análisis: racional, organizacional y burocrático. El modelo de política racional, ve a la política como el resultado de una elección racional, que considera que el comportamiento de los decisores y operadores es siempre racional, que los lleva a maximizar valores y a minimizar costos. El modelo de proceso organizativo ve a la política como un producto organizacional y el modelo de política burocrática la considera un resultado político.

Los tres se encuentran inmersos en el proceso y son adoptados por los participantes de las políticas. La elaboración de las políticas debe estar a cargo de analistas especializados (Yehezkel Dror), que deben considerar los aspectos políticos para la toma de decisiones públicas y la elaboración de las políticas; esto implica analizar la factibilidad y los apoyos con que cuenta.

De acuerdo con Meltsner, en el diseño de las políticas se debe analizar detenidamente su factibilidad, una lista de las categorías políticas:

- 1) Los actores, estos adopta distinta postura frente a una política, esto nos permite distinguir quienes están a favor y quienes en contra.
- 2) Las motivaciones, son los motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos que tiene cada actor.
- 3) Las creencias
- 4) Los recursos
- 5) Los sitios, es el escenario donde se toman las decisiones trascendentes, en este espacio se determinan las acciones a desarrollar.
- 6) Intercambios, predecir o calcular posibles resultados de las políticas, así como el consenso que puede lograr y el grado de conflicto específico (Ver Aguilar, 2000b).

#### LA FORMACION DE LA AGENDA

Un aspecto fundamental en el proceso de la política, es el de la formulación de la agenda. Es necesario considerar que los problemas que atiende el gobierno tienen distinto nivel de importancia, por lo tanto, no todos los problemas constituyen asuntos públicos, y por supuesto no todas las cuestiones públicas pueden entrar en la “agenda” de gobierno.

La agenda de gobierno, a decir de Aguilar Villanueva (2000c) refleja el grado de vitalidad o dinamismo de la actividad pública dentro del sistema político y su formulación muestra el nivel de salud o enfermedad de la vida pública. Luis Aguilar define a la agenda de gobierno como el “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (Aguilar, 2000c: 29).

La atención, definición y tratabilidad del problema son esenciales para determinar si es un asunto factible de incluirlo en la agenda. “Formación de la agenda, es el proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas” (Cobb y Ross, en Aguilar, 2000c: 30).

#### *La definición de los problemas públicos*

La definición de los problemas públicos tiene dos aristas. Por un lado, para lograr el consenso, se tiene que edificar y estructurar una definición que supere los obstáculos de la polémica, para que sea aceptada; por el otro, debe contar con los elementos para su operatividad y que la intervención pública sea viable en función de los instrumentos y recursos que tiene asignados, para respuesta a la cuestión.

“Los “problemas” tienen una naturaleza cognoscitiva más que vital o valorativa, son construcciones lógicas, que articulan, ordenan, los datos y elementos que la tensión entre la factualidad y el deseo libero y los reúnen en una definición” (Aguilar, 2000c: 59).

“Estructurar bien un problema es entonces producir tal definición del hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto o el objeto de un enunciado causal. El estado de la cuestión no cambia porque el gobierno, ante la incertidumbre causal de su actuar, concierte de manera inteligente la definición del problema con los demandantes o los afectados, para compartir riesgos y responsabilidades en su actuación. En muchas circunstancias los gobiernos deberán actuar por razones morales, jurídicas, políticas operando con débiles razones cognoscitivas” (Aguilar, 2000c: 68).

Aguilar Villanueva (2000c: 16) concibe al proceso de la política pública como un constructo mental que permite modelar, ordenar, explicar y prescribir una política. Compuesto por varias etapas, las cuales varían de acuerdo con el autor que se tome como referencia.

#### LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA REALIDAD

Los analistas de políticas consideran las restricciones políticas e institucionales como elementos secundarios de racionalidad limitada (Aguilar, 2000b: 61-63).

A partir de lo anterior, Majone considera que un análisis realista de políticas debe partir de la idea de que se actúa bajo condiciones de racionalidad limitada, debido a que muchas decisiones públicas gubernamentales se toman para corregir fallas en la distribución de recursos públicos.

Lowi desarrolla un marco de referencia para la hechura de las políticas, el cual considera los beneficios que recibiría el gobierno por emprender cierta acción, es decir, que la política determina las políticas. Por ende, “las políticas ----su diseño y desarrollo---- no son un tranquilo y neutro espacio jurídico o administrativo sino una arena política en la que convergen, luchas y conciertan las fuerzas políticas. Las arenas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder” (Aguilar, 2000b: 31).

Lowi ubica a las políticas en el ámbito de la realidad, en donde el poder juega un papel central en el proceso de elaboración de las políticas, de esta forma, clasifica a las políticas, esta forma, clasifica a las políticas en regulatorias, distributivas y redistributivas, dependiendo del costo-beneficio que estas generan en la población a la que están dirigidas. El elemento común es el grado de conflicto que provoca su aplicación, por ejemplo, una *política distributiva* es una arena relativamente pacífica, pues se trata de dotar a la sociedad de recursos públicos no rivales, los cuales son divisibles. En cambio, la *política regulatoria* tiende a ser más conflictiva, ya que existen intereses contrapuestos, que se tienen que llevar al terreno de la negociación entre los grupos de poder, en este caso para Lowi, el liderazgo se demuestra a través de la capacidad de sumar fuerzas que compartan y defiendan los mismos intereses (Aguilar, 2000b).

El grado de conflicto en una política redistributiva, es mayor, por lo tanto tiende a ser la arena más tensa y frontalmente conflictiva.

Lowi considera una cuarta clasificación, que denomina la *constituent policy*, las *políticas constituyentes*, en estas el factor fundamental es la coacción, es decir, las sanciones a las que se hacen acreedores los individuos por la aplicación de estas. Permite ampliar o disminuir el ámbito de

aplicación de la política o alterar en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, o bien limitar o ampliar las opciones de acción privada o pública.

Lowi llega a la conclusión de que las políticas determinan la política, ya que dependiendo de lo que esté en disputa se darán los liderazgos y la respuesta de las autoridades que toman las decisiones, pues la vida política es diversa y cambia dependiendo de cada situación particular. Por consiguiente, *la política es en última instancia las políticas*.

Este análisis de Lowi es complementado por Graham T. Allison, quien señala que el análisis y la elaboración de una política tienden a ser complejos, en virtud de que el hacedor de las políticas no hace su observación de manera selectiva. “Opera de entrada con supuestos y categorías relativos a la composición y comportamiento de la realidad, que configuran modelos conceptuales, marcos de referencia, implícitos o explícitos. Estos a su vez determinan la manera de describir los hechos en estudio, de definirlos y problematizarlos, de clasificarlos y explicarlos, a la vez que estiman sus estados futuros” (Aguilar, 2000b: 35-36).

## CONCLUSIÓN

A pesar de que en la práctica política a todas las acciones de Estado se les haya bautizado con el nombre de políticas pública, una política pública es tal, cuando ante un problema específico, se desarrolla una estrategia o programa específico, se desarrolla una estrategia o programa para solucionarlo, a través de ciertos apoyos y mecanismos, como gestión pública directa, semidirecta, o indirecta.

No siempre produce resultados favorables, pues depende de que tan activa o pasiva sea. Lo ideal es una política pública distributiva, pues tiende a ser activa, está encaminada a cumplir con los objetivos propuestos.

Las políticas públicas por parte del gobierno, deben estar respaldadas por una amplia y creciente participación social, para poder generar una política incluyente. Retomando a Luis Aguilar, la política pública es el resultado de la corresponsabilidad social, pues al romperse el paradigma de los recursos estatales ilimitados, la sociedad procura ser más cuidadosa en la ejecución del gasto público.

De la calidad en la formulación y la gestión de las políticas, pero también de la realidad.

Es el arte de salir del paso del que habla Lindblom, reconciliar la estrategia, la racionalidad limitada de los decisores, con la finalidad de reducir los costos que implica la búsqueda de información y del cálculo de los beneficios.

Las políticas públicas son el mundo de la incertidumbre, por lo tanto requieren la adecuación permanente al cambio y al contexto, solo de esta forma podemos tener políticas activas.

La solución a los problemas públicos depende en gran medida de la definición de los mismos.

### 3. El concepto de política pública: Alcances y limitaciones.

Autor: Nicolás Pineda Pablos.

Durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) se comenzó a hablar de “políticas de Estado” y posteriormente en la presidencia de Vicente Fox (2000-2006) se creó una coordinación de políticas públicas.

### *El surgimiento del análisis de políticas públicas*

El análisis de políticas públicas surgió de una propuesta de Harold Lasswell en los años de la posguerra en los Estados Unidos. Varios autores (Ripley 1985, p. xiv; De Leon 1994, p. 77, McCool 1995, p. 2) coinciden en apuntar que el trabajo seminal de este movimiento fue la obra editada por Daniel Lerner y Harold Lasswell, *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*, publicada en 1951. Para los expertos esta corriente de pensamiento representa hacer del análisis una especie de mercancía que les permitía al mismo tiempo hacer más rentable la actividad académica e influir positivamente en los problemas sociales.

El enfoque de sistemas, la investigación de operaciones, la programación lineal, la teoría de colas, la teoría de juegos, las teorías de Montecarlo y el análisis de costo beneficio (Lee y Johnson 1973, 128). Todas estas son herramientas que crecen y se desarrollan con el nuevo enfoque de análisis de políticas públicas y que coadyuvan a encontrar nuevas explicaciones y diseñar nuevas estrategias de acción para resolver problemas sociales.

Los autores más distinguidos, presidentes o miembros del consejo editorial del *Policy Studies Journal* y del *Policy Studies Review*: Aaron Wildavsky, Carol Weiss, Guy Peters, Theodore Lowi, Stuart Nagel, Robert Lineberry, Charles Jones, Thomas Dye, Yehezkel Dror, Kenneth Doleare, William Crotty, James Anderson, Richard Hofferbert, Martin Landau, Michael Lipski, Frances Fox Piven, David Nachmias, y Edward Tufte (Koven 1994, pp. 540).

Zahariadis (1995, p. 378) presenta tres diferentes lentes o enfoques metodológicos empleados para el análisis de las políticas públicas, estos son la decisión racional (*rational choice*), el marco de coaliciones de apoyo (*advocacy coalition framework*), y el de corrientes múltiples (*multiple streams*).

Los estudios de políticas públicas tienen en común al menos tres características. Tienen como marco de referencia al sistema político estadounidense y muchos de ellos hacen explícita esta advertencia. Una segunda característica frecuente del análisis de políticas públicas *made in USA*, según lo señala Friedmann (1987, p. 156-179), es que es un gran negocio y, por ello tiende a ser tratado como una mercancía vendible; sus objetivos son presentados de manera concreta, sus resultados son susceptibles de medición, sus metas son fijadas a corto plazo; la tendencia es hacia la presentación de modelos elegantes, que con frecuencia recurren al lenguaje técnico y críptico y a modelos matemáticos sofisticados, pero que igualmente resultan de relativa efectividad a la hora de su implementación.

Una tercera, es la ausencia de consideraciones sobre la dinámica del poder, sus efectos y consecuencias en la gestión de políticas públicas. Los estudios de política pública generalmente

buscan servir a los objetivos de los poderes constituidos, reforzar el ordenamiento social existente y a presentar enfoques de los problemas con una óptica de suma positiva, exenta de conflictos y de cambios estructurales.

“Para poder influir políticamente, el análisis de políticas debe de hacerse como una parte integral del contexto cultural más amplio”.

#### LAS TRAVESURAS DE UN CONCEPTO

“Public policy” se deriva etimológicamente de la palabra griega *polis*, que pasa al latín como *politia* y al inglés medioeval como *policie* y luego al moderno como *policy* para referirse a la administración gubernamental o a la conducción de los asuntos públicos.

Su traducción como “política pública” o simplemente como “política” representa un neologismo, constituyendo un término estrictamente académico, o más frecuentemente se presta a confusiones y malentendidos con los otros significados de la palabra “política”.

La palabra “política” se refiere primordialmente a lo que el diccionario define como “arte, doctrina y opinión sobre los asuntos que conciernen al gobierno y el Estado” y equivale más bien a lo que se denomina como *politics*. Esto ha provocado que o bien el termino sea traducido invariablemente junto con el calificativo de “pública”, haciendo de “política pública” un solo concepto; bien que se intente adoptar o incorporar la palabra inglesa *policy* como anglicismo en otros idiomas, o bien se utilizan circunloquios como “curso de acción política” o “acción gubernamental”.

La public policy o política pública ha sido definida como lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer (Jones 1970). Esta definición es demasiado amplia y no nos resuelve nuestro problema de significado e interpretación. Le faltan elementos distintivos y enfoques característicos que nos ayuden a entender mejor el concepto.

Harold Lasswell (1971), definió a la política pública como “quien obtiene qué, cuándo y cómo” en los grupos o personas que resultan afectados o beneficiados por dicha acción.

Austin Ranney (1967, 7) asienta que la política pública consta de los siguientes elementos: un fin o meta particular, un curso deseado de eventos, una línea de acción preferida, una intención manifiesta y la implementación o puesta en práctica de dicha acción.

Utiliza el término de acción pública y cita al francés Thoenig que la explica como “la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no a una o varias agencias gubernamentales, centrada en los problemas públicos y, en este sentido, la acción pública consiste en la respuesta que gobierno y sociedad dan a dichos problemas.

Podemos definir política o acción pública como lo que deliberadamente las diversas autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, que hacen o dejan



de hacer en el espacio público para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente construidos.

El concepto de política o acción pública como categoría de análisis está basado en varios supuestos. Supone que la acción pública es *deliberada*, es decir resulta de un acto de voluntad política y que por lo tanto, tiene un objetivo o finalidad específica. Un principio paradigmático de la acción pública es que, debido a la escasez de recursos, los gobiernos no pueden atender todas las demandas que les son planteadas ni pueden atender todos los asuntos con la misma intensidad; por ello, la acción pública implica siempre una agenda pública, es decir la decisión y selección entre varias alternativas y objetivos divergentes. Dicha acción es calificada como “racional” en la medida en que las acciones son congruentes con los fines que persiguen y los fines son en general consistentes con el cuerpo de valores asumidos como válidos.

La definición de acción pública se refiere a aquello que se lleva a cabo *en el espacio público*, es decir en el campo de los intereses comunes o colectivos y a la luz de las miradas de los diversos actores sociales.

Algunas características de la acción pública que nos pueden ayudar a construir un concepto más operativo y estar en posibilidad de emprender análisis empíricos y aplicados.

La acción pública es *compleja* porque no se refiere a acciones sino a grupos o conjuntos de acciones.

La acción pública *tiene un fin o una intención*, o en términos filosóficos se dice que es teleológica. Se refiere a decisiones y acciones que resultan de una voluntad y que tienen una finalidad u objetivo hecho público y conocido por los actores de espacio público.

La acción pública en general busca por lo tanto cambiar y transformar la realidad o entorno social existente. Esta concepción de la acción pública involucra lo que se conoce como enfoque de sistemas. Es decir que cada acción es considerada un sistema, que cuenta con unos insumos, la acción misma como proceso de intervención de la realidad, un producto o resultado y un impacto; así como también un ciclo de retroalimentación. Para el análisis de la acción pública son importantes sobre todo el estudio de los insumos, los productos y los impactos; o lo que en inglés se denomina como *input, output y outcome*.

La acción pública es *colectiva* porque generalmente no se refiere a acciones individuales o emprendidas por una sola entidad u organización sino que tiene que ver con una constelación de actores entre los que definen los objetivos y las normas.

La acción pública es *limitada* primeramente porque está sujeta a reglas, normas y procedimientos establecidos, así como porque, los recursos de tiempo, dinero y personal son limitados y por lo tanto no es posible actuar con la misma intensidad sobre todos los problemas ni en todos los asuntos. También esta delimitada a cierto espacio geográfico u organizacional. De este modo, nadie trabaja sobre todo el problema, sino solamente sobre una parcela o segmento localizado en un perímetro jurisdiccional o determinado tipo de asuntos.

La acción pública es *continua y evolutiva*, este modo de acción pública de manera conjunta se va renovando, ajustando, modificando y, en el mejor de los casos, afinando.

Los estudios y analistas de la acción pública han dividido su estudio en las etapas de previsión, decisión, ejecución y evaluación (Dunn 1993, pág. 16). De modo que el diagrama de la acción pública no corresponde a una línea horizontal sino a más bien a una espiral en la que las etapas se repiten una y otra vez en ciclos y donde, si las cosas marchan bien, se van haciendo cambios y avances paulatinos en el logro de las metas y objetivos.

*¿Es exportable el concepto de políticas públicas?*

Primero, la cuestión de si las preguntas que plantea el enfoque de políticas públicas son relevantes; segundo, si las preguntas que deja afuera y no plantea son importantes; y tercero, si la estrategia de análisis ayuda a distinguir entre las fuerzas controlables y las no controlables. Sin embargo Hofferbert (1990, p. 61) señala también varios aspectos de debilidad en el paradigma de políticas pública. Se refieren primeramente a los vínculos entre la política pública y la política en general y entre la política pública y la sociedad. Otra debilidad radica en lo que él llama, “penetrabilidad administrativa” es decir la probabilidad de que una política pública sea fielmente ejecutada por el aparato administrativo.

En general las limitantes del análisis de políticas públicas pueden resumirse de manera amplia en dos áreas: los temas del poder y del sistema político, y las diferencias burocrático-administrativas.

La otra limitante para la exportación y aplicación de los modelos de políticas públicas se refiere a las diferencias en la capacidad estatal para implementar sus políticas y alcanzar sus fines. La capacidad estatal está relacionada con el poder estatal pero no se reduce a este. John A. Hall (1989, p. 14) distingue dos formas de poder: una es la capacidad de suma cero de hacer que otro haga algo; para la otra, igualmente válida, se basa en el fortalecimiento o “empoderamiento” que resulta de la cooperación de entidades autónomas, cuando diferentes formas de energía contribuyen a un fin común. La capacidad estatal para alcanzar sus fines se incrementa con la cooperación y participación de los grupos sociales involucrados. Held (1989, p. 74) señala que esta capacidad para emprender y desarrollar políticas públicas está determinada de tres maneras: por las reglas formales que establecen las modalidades de acceso al poder; por el ordenamiento institucional que determina la articulación e implementación de las políticas estatales; y por la capacidad de la economía para proveer suficientes recursos para la implementación de las políticas.

*Diversos entornos estatales de la política pública.*

Los alcances y limitaciones del concepto de política pública y su análisis pueden entenderse mejor cuando lo ubicamos en un marco más amplio, como la parte o componente de un sistema político-gubernamental. Dicho marco corresponde en términos generales al tipo de Estado y régimen político del nuevo contexto.

La política pública es como una parte o componente automotriz. Por otra parte, los modelos no son fijos, sino que van cambiando con el tiempo y, para un análisis más detallado hace falta tomar en cuenta también el año de fabricación. La tesis es entonces que los Estados son como las fabricas automotrices y las políticas públicas son como las partes y funcionamientos específicos de cada modelo o fábrica.

El Estado es un conjunto de relaciones y procesos complejos que se extienden a lo largo de un territorio. Hall e Ikenberry (1989, p. 1-2) definen al estado como compuesto de tres elementos. Primero, el estado es un conjunto de instituciones donde las principales corresponden a la fuerza pública y la coerción. Segundo, estas instituciones constituyen el centro neurálgico de un territorio geográficamente delimitado, y generalmente referido a una sociedad específica. Tercero, el estado monopoliza la elaboración de leyes dentro de su territorio; esta característica propicia la creación de una cultura política común dentro del territorio. El estado se manifiesta de este modo en un conjunto de organismos, departamentos, niveles, estratos, cada uno con sus propias normas y recursos y frecuentemente con diversos propósitos y objetivos.

Para analizar las políticas públicas de una sociedad o una cultura debe tomarse en cuenta entonces el marco estatal respectivo. A fin de distinguir entre los diferentes tipos de marcos estatales; o dicho de otra forma entre los diferentes grados de estatificación existentes, se pueden utilizar las variables de la "autonomía" y la "capacidad" con que cuenta un Estado (Skocpol 1985, p. 8). Estas dos variables van a determinar la prioridad que se asigna a los valores que conllevan las metas de las políticas públicas, el modo como se lleva a cabo al gestión de las políticas públicas, el modo como se llevan a cabo acción que se permiten es un contexto estatal particular.

La autonomía estatal se refiere al tipo de relación existente con la sociedad. Significa mayor autonomía implica menor grado de democratización.

La capacidad del Estado, se refiere a la habilidad para alcanzar sus propios objetivos. Un ejemplo de capacidad estatal es la descripción de Weber de la burocracia como una forma superior de organización.

La ubicación de la política pública en diversos entornos políticos, podemos inferir cuatro tipos de entornos o marcos estatales en los que se desarrolla la política pública. En una esquina tenemos el estado autónomo y capaz. Este puede ser el Estado absolutista que opera sin rendir cuentas a la sociedad pero que tiene instituciones fuertes recursos suficientes para conseguir sus fines y propósitos. Su motivación tiende a ser el mantenimiento y la acumulación del poder político.

Otro tipo de entorno estatal es el de un Estado con capacidad pero con un bajo nivel de autonomía de la sociedad. En este caso, el aparato gubernamental ha desarrollado instituciones especializadas y está en sintonía con la voluntad de los ciudadanos. Este es un Estado abierto con canales de participación que crea sinergias a través de la cooperación con los grupos ciudadanos.

En otra esquina encontramos el estado autónomo pero incompetente. Este puede ser una dictadura tradicional con un hombre fuerte o una élite en el poder. El análisis de la acción pública

se reduce a la mera consejería y asesoría al gobernante. El análisis no es público porque el poder es autocrático y no hay un aparato administrativo bien desarrollado ni recursos institucionales para llevar a cabo las acciones públicas.

Tenemos un cuarto tipo de entorno estatal de la acción pública. Este es el caso de un estado con amplia participación social pero incompetente. Este es quizás el caso de países políticamente abiertos, generalmente con sistemas revolucionarios o desarrollistas que no han desarrollado sus instituciones ni sus procesos administrativos. El tipo de análisis de la acción pública que requiere este tipo de entorno se relaciona más con el desarrollo de instituciones y de capacidades institucionales que con problemas o asuntos específicos. El análisis de la acción pública en este caso está más cerca de los estudios legales, reforma del Estado, creación de instituciones y procedimientos administrativos que realizan los estudios de la administración pública.

El análisis de las políticas públicas tiende a adoptar diferentes formas y fines según sea el entorno político en el cual se desarrolla. Su importación a otro país implica necesariamente su adaptación a nuevas demandas y prioridades.

En el caso de México, como un sistema político en un proceso de democratización, el análisis de la acción pública ha dejado atrás los esquemas de consultoría y de planeación central para avanzar cada vez más en los enfoques de administración pública y de análisis de problemas y de asuntos públicos.

#### *Comentarios y reflexiones finales.*

El enfoque de políticas públicas está diseñado de origen para la atención de problemas colectivos que son atendidos a través del análisis científico y la negociación colectiva, propio de un entorno democrático.

1. El concepto de *public policy* que es de cuño normal del idioma inglés, no tiene un significado claro en las lenguas romances y particularmente en español. Una manera relativamente de traducción e importación del concepto sería sustituyéndolo por el de "acción pública" que ya ha venido siendo usado por algunos autores como Enrique Cabrero.
2. La aplicación del método de análisis de políticas públicas supone por una parte una sociedad plural y participativa en la agenda pública y por otra, instituciones expertas, especializadas y profesionales de la atención de asuntos públicos.
3. El enfoque de políticas, en estrecha aplicación con el análisis institucional, con sus herramientas de análisis interdisciplinario, focal y específico, puede coadyuvar y al desarrollo de capacidades institucionales.

En el actual proceso de democratización de muchos países en desarrollo, la demanda es por la construcción de instituciones y la atención y resolución de problemas de la sociedad. El enfoque de políticas pública y el análisis institucional pueden contribuir significativamente al desarrollo del país y la democratización del sistema político.

#### 4. Operacionalización de la estructura del problema en el proceso de elaboración de las políticas públicas

Autor: Gustavo González Hernández

Las políticas públicas aborda la estructura de los problemas públicos desde una perspectiva teórica, no proporcionando a los estudiosos y analistas, ninguna técnica o método que permita poner en práctica esta etapa tan importante en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

##### I. Estructuración de los problemas públicos.

La fase de estructuración de los problemas públicos es la primera fase en las diversas corrientes que existen en la *policy science*. El punto donde existen divergencias es al momento de tomar la decisión, dividiéndose básicamente los autores en seis grupos:

- a) Racionalismo o *rational-comprehensive theory*,
- b) Incrementalismo o *disjointed-incremental theory*,
- c) Tercer enfoque o *mixed scanning*,
- d) Racionalidad limitada o *satisficing behavior*,
- e) *Erotetic rationality*.
- f) Interacción social de Majone.

La estructuración de los problemas como la primera acción para generar información que permita tomar las decisiones públicas. Cabe mencionar que la postura de la “interacción social” es la única que se opone pues sostiene que “la formulación del problema no es el primer paso sino el último del análisis” (Aguilar, 1996: 70).

La estructuración de los problemas consiste en el uso de métodos para descubrir los elementos críticos de un problema, sus relaciones causales y los juicios de valor implicados (Dunn, 1996: 185).

##### II. Técnicas para la estructuración de problemas.

###### a) *Análisis de presunciones.*

Es una técnica que permite identificar los elementos y causas de un problema con base a los presupuestos que asume una persona o un grupo de personas. Expresado como deseos o metas que debe alcanzar una política pública y asumiendo que la causa del problema es aquel elemento al que se dirigen sus acciones.

Es muy útil para definir un problema que causa controversia entre los diferentes actores políticos en una sociedad. Permite crear modelos causales (verbales o simbólicos) a partir de las diferentes creencias o presunciones manifestadas por los actores, funcionarios y ciudadanos.

La técnica se concreta con los siguientes pasos:

1. Identificación de los actores políticos (stakeholders): se debe identificar, priorizar y jerarquizar a las diferentes personas que puedan aportar conocimiento acerca del problema o que puedan interferir con la implementación de alguna política. Los actores deben responder con propuestas para la resolución del problema.
2. Búsqueda de los presuntos factores que causan el problema con base a la recomendación que propone cada uno de los actores, sean explícitas o implícitas.
3. Comparación y evaluación de la colección de recomendaciones y de sus presunciones y de acuerdo a la certeza que manifieste cada uno de los actores respecto a sus presunciones.
4. Jerarquización de las presunciones en términos de su relativa certeza e importancia a los diferentes actores.
5. La creación de una nueva conceptualización del problema con base a las presunciones aceptables y síntesis de los diferentes puntos de vista.

*b) Análisis de límites.*

La mayoría de los problemas son muy complejos. Difícilmente el analista encontrará un problema delimitado en lo económico, político, social, etc.

Para concretar esta técnica es necesario manejarla en tres etapas que se describen a continuación:

1. Bola de nieve. Consiste en contactar a las personas que conozcan del problema y puedan aportar definiciones del mismo y pedirles que proporcionen el nombre de otras dos personas.
2. Acumulación. Consiste en acumular los diferentes elementos de las definiciones proporcionadas por las personas determinadas en la primera etapa.
3. Delimitación. Las ideas que cada uno de los participantes aporten se acumulan desechándose aquellas que ya fueron mencionadas y hasta lograr que no se aporte una nueva idea.

*c) Análisis de clasificación.*

Es una técnica para clarificar los conceptos usados en la definición y clasificación de las situaciones problemáticas. Basado en dos procedimientos: división lógica y clasificación lógica. Cuando seleccionamos una clase y lo partimos en sus partes componentes, el proceso es denominado *división lógica*; al contrario, cuando involucramos la combinación de situaciones, objetos o personas en categorías más complejas, es denominado *clasificación lógica*.

*d) Análisis de jerarquía.*

Es una técnica para identificar las causas posibles de una situación problemática.

El análisis de jerarquía permite a un analista identificar tres posibles tipos de causas:

1. Causas posibles: son eventos o acciones que, aunque remoto, pueden contribuir a la ocurrencia de una situación de problema dado.
2. Causas plausibles: son aquellas que, en la base de la investigación científica o la experiencia directa, se cree que forzan una importante influencia en la ocurrencia de una situación juzgada a ser problemática.
3. Causas accionable: es aquella sujeta de manipularse o controlarse por las autoridades decisoras.

e) *Lluvia de ideas.*

Es quizá el método más conocido y sirve para generar ideas, objetivos y estrategias que ayuden a identificar y conceptualizar un problema. Importantes recomendaciones para alcanzar al máximo su potencial:

1. El grupo participante debe estar compuesto por personas conocedoras del problema que se pretende estructurar, esto es por expertos.
2. Debe separarse en dos partes: la generación de ideas y la evaluación de dichas ideas. Esto permite evitar el criticismo prematuro.
3. La atmosfera del ejercicio de lluvia de ideas debe ser tan abierta y permisible tanto como sea posible en la etapa de generación de las ideas.
4. La etapa de evaluación de ideas debe iniciar una vez que se haya agotado exhaustivamente la primera etapa.
5. Al final de la etapa de evaluación, el grupo debe priorizar las ideas e incorporarlas en un proyecto que contenga la conceptualización del problema y sus soluciones potenciales.

## **5. Contribución del análisis de políticas a la formulación y gestión de políticas públicas**

Autor: Adriana Delgado G.

### **EL ESTUDIO DE LAS POLITICAS PÚBLICAS**

La administración pública se dedico al desarrollo del campo teórico e instrumental que considero propio, esto es, al problema de cómo realizar mejor la decisión política, bajo el supuesto de que esta era su "*a priori*".

Políticas públicas recibe aportaciones de la ciencia política, la sociología, la lingüística, la antropología, la psicología.

El movimiento del “*public policy*” fue conductual en el sentido de que su foco de atención individual con múltiples determinantes del orden político, social, legal, psicológico y económico.

“Lasswell enumero 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”.

#### ¿ANÁLISIS O AJUSTE MUTUO PARTIDARIO?

El estudio de las políticas públicas se ubica el supuesto que le atribuye mayor importancia al análisis estrictamente técnica del proyecto de elaboración e implementación de las políticas y, en consecuencia, la consideración de que este 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.

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.

Los supuestos de Popper serán recogidos por Lindblom, para evidenciar la debilidad real del método racional-comprehensivo. En su opinión, el análisis de problemas complejos tiene límites de información, conocimiento, tiempo y recursos. Lo más importante es que “existe un profundo conflicto en las actitudes normales hacia la formulación de las políticas públicas.

#### LA DIALÉCTICA DEL ANÁLISIS

La corriente transaccional o incremental dio origen a una concepción dialéctica del análisis de políticas y al pragmatismo.

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, conducentes y factibles.

En las democracias activas del proceso de toma de decisiones es abierto, controvertido y complejo. Llegar a decidir una política y, sobre todo, desarrollarla, implica compatibilizar diferencias, acerca 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 las políticas.

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

El estudio de la elaboración de las políticas públicas ofrece dos vertientes analísticas. 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 porqué un problema ocupa la atención del gobierno; el cómo se construye la agenda gubernamental y cómo se definen los problemas que merecen el diseño de una acción pública; el cómo y porqué se eligen unos medios de intervención y no otros, quizás igualmente plausibles.

#### EL PROBLEMA DE LOS FINES Y LOS MEDIOS

En materia de análisis, formulación e implementación de políticas. 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—.

El análisis de políticas debería trabajar en el contexto amplio de las articulaciones entre el Estado y la sociedad.

#### 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.

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.

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.

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.

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 PLANIFICACIÓN

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.

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

### **6. Gestión y políticas públicas.**

Congreso Gobiernos Locales: el futuro político de México

Introducción:

La gestión es la capacidad de llevar a cabo lo propuesto, por eso por gestión pública podemos entender la capacidad de los actores gubernamentales para ejecutar los lineamientos programáticos de su agenda. Tomando en cuenta dos elementos fundamentales: racionalidad y consenso. Son estos dos elementos los pilares fundamentales del enfoque de las políticas públicas, cuyo principal objetivo es que las prácticas gubernamentales sean ejercidas con legitimidad y eficacia.

Definición del tema.

Deben considerarse como servicios públicos municipales todos aquellos que son responsabilidad legal del ayuntamiento, aun cuando sean ofrecidos de manera indirecta a través de esquemas alternos de prestación de los mismos.

Los servicios públicos municipales se encuentran estipulados en la fracción III del artículo 115 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, a saber:

- a) Agua potable y alcantarillado;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia
- d) Mercados y centrales de abastos
- e) Peatones
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines;

h) Seguridad pública y tránsito.

Modernización administrativa del ayuntamiento.

Por modernización administrativa del ayuntamiento deseamos hacer alusión al proceso de reformas estructurales y procedimentales tendientes a una mejoría en la gestión pública del municipio.

## **7. Políticas públicas municipales, relación de actores y desarrollo turístico en dos localidades del estado de México.**

Autores: Cecilia Cadena Inostroza y Graciela Cruz Jiménez.

### PRESENTACIÓN

En el caso de las políticas públicas han sido tradicionalmente los ámbitos federal y estatal quienes han emprendido los procesos de políticas: el ámbito municipal ha desempeñado en el mejor de los casos el papel de instrumentador o ejecutor de tales políticas.

El proceso de políticas implica no solo la posibilidad y voluntad de los municipios por realizarlo sino también el juego de los actores que intervienen en su definición.

#### 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LOS MUNICIPIOS

Desde los estudios pioneros de Lasswell, en los 50 acerca de las políticas públicas se ha intentado estudiar y analizar el proceso de toma de decisiones para fines públicos. En México, en los años 80 y 90 se adoptó la perspectiva de las políticas públicas como una forma de dinamizar y modernizar el quehacer político y administrativo. A partir de este enfoque se pretendía hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones, involucrar a los actores no gubernamentales, tanto privados como sociales. En fin, se entendía como una forma distinta de la acción gubernamental en el cual los procesos decisorios serían transparentes e inclusivos.

Lahera Parada (2002: 18-19) para quien las políticas públicas son cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

México en los años 80, se presentaron diversas iniciativas para impulsarlo. Una de ellas fue el Programa del presidente De la Madrid que contenía como una de sus principales premisas, la conclusión de la opinión ciudadana.

Es política porque incorpora la negociación con los actores a quienes afectan las decisiones sobre los problemas e intenta que sean integrados en las agendas gubernamentales.

Para que los asuntos “salten” a la agenda es necesario considerar la acción social concentrada (Laheda, 2002:43). Es decir, esfuerzos permanentes de los actores sociales para convencer a los

demás y plantear opciones jerarquizadas de políticas que sean consistentes, financiables y cuenten con apoyo social sostenido.

Cabrero, (2003) ha planteado una perspectiva de análisis. Señala un componente útil en el análisis del mecanismo político que compone las agendas de políticas. Es el concepto de red. Este concepto ayuda a entender y ubicar los subsistemas de intereses en torno a una política pública. El concepto de red ayuda a interpretar las condiciones de interdependencia "...entre las organizaciones y los actores a través de sus recursos y en el surgimiento de una 'coalición dominante'".

En las políticas públicas municipales en México es posible encontrar la falta de propuestas que tengan como origen el ámbito municipal. Como lo señala Cabrero (2003) las agendas de políticas públicas municipales son aun escasas.

Hace 40 años Lowi (1993: 110) señaló como áreas de políticas o de actividad gubernamental entendidas como arenas reales de poder. Estas áreas de políticas son el espacio en el cual efectivamente actúan las redes de actores o los actores individuales. Hoy más que nunca este argumento mantiene su vigencia, como lo refleja Aguilar (1996) al señalar que cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo.