

# ¿QUÉ SON Y PARA QUÉ SIRVEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

**Carlos Ricardo Aguilar Astorga**  
**Marco Antonio Lima Facio**  
[eleonorigby@hotmail.com](mailto:eleonorigby@hotmail.com)

La política es un asunto demasiado serio para dejarlo en manos de los políticos.

Charles de Gaulle, presidente de Francia (1890-1970)

---

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

**Aguilar Astorga y Lima Facio:** *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009, [www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm)

---

## 1.- Introducción.

Pese a la complejidad en el terreno teórico, es en lo pragmático donde podemos constatar que al menos en México, la práctica de la política es asunto de corto plazo, donde resolver lo inmediato es lo imperativo, entenderla y practicarla, simplemente se malentendió como una relación mando-obediencia, basada en el clientelismo, donde pocos administran, otros más obedecen y muchos más padecen. Nuestro Sistema Político Mexicano no fue únicamente herencia del régimen post revolucionario, sino que desde el virreinato, fue tejiéndose una red de complejidades que solo favorecían a los feudos de poder, mientras la mayoría se (mal) acostumbró a la perversa normalidad de lo desigual.

Por eso las reglas actuales, no son suficientes para enfrentar la pluralidad política que cada día crece, nuestros lastres con el pasado son ocultados por una modernidad ficticia que no nos permite convivir, solo ocurre discursivamente y no en la realidad, ¿la forma tradicional de hacer política, sirve para enfrentar la pluralidad actual?

## 2.- Justificación:

Reconocer nuestros problemas es una tarea necesaria pero insuficiente cuando se habla de políticas públicas: Las herramientas elegidas para solucionarlo fracasan, proponemos repensar esas herramientas para abordar los problemas. En el caso mexicano hemos recurrido principalmente a dos: gobernar por leyes y gobernar por Planes. La primera implica que ante la detección de un problema y sus consecuencias, éstas pueden revertirse si se aplica un marco jurídico que lo regule. No obstante, generar leyes no es generar políticas, ello se complica cuando la repartición de justicia es cuestionable. La segunda, gobernar por Planes, presupone que el diseño de un proyecto por sí mismo soluciona el problema, pero también es un camisa de fuerza que obliga a los políticos a ser indiferentes a los cambios propios de la dinámica social. En Ciencias Sociales, los procesos no son estáticos, un plan, por muy bien diseñado que sea, implica desconocimiento de esa variabilidad. Evidentemente las leyes y los Planes tienen una trascendencia considerable, no queremos descalificarlos o anularlos, simplemente enfatizamos que como herramientas, no son las más adecuadas.

Nuestra propuesta está apegada a quienes defienden que se gobierne por políticas, por cursos de acción que pretendan solucionar un problema específico en vez de solucionar un todo que de por sí es inadministrable.

Es común asociar el concepto de políticas públicas a las meras acciones de gobierno, de tal modo que cualquier acción de los actores gubernamentales es considerada erróneamente como políticas públicas. Los gobiernos no son ya los únicos actores en las fases del ciclo de las políticas, si bien toda política pública es una acción de gobierno, no se reduce a este. El presente trabajo busca explicar qué son las políticas públicas y para qué sirven, dentro de un contexto tan complejo como es el mexicano, de modo tal que tanto servidores públicos como lectores interesados en entender el concepto, tengan una herramienta útil y sencilla, comprendiendo que rescatar la naturaleza pública de las políticas (Majone) es el punto clave.

Abordar herramientas inadecuadas, puede ser peor que no abordar el problema. Todos estamos de acuerdo en reducir la pobreza, ampliar la base gravable, hacer mejor uso de los excedentes petroleros, generar empleos, etc, el problema no es el problema público, el problema es cómo lo hemos tratado de solucionar, al menos, en los últimos 30 años.

### **3.- Breve esbozo teórico:**

#### **3.1.- Política no es lo mismo que políticas (politics / policies, policy)**

Para entender qué son las políticas públicas, es necesario diferenciar dos conceptos que en nuestro idioma no tienen traducción: Politics (política), policies (políticas). El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.

A lo largo de este trabajo, hablaremos de política (en singular) –politics- cuando nos refiramos a las relaciones de poder (objeto de estudio de la Ciencia Política); y políticas (plural) cuando nos refiramos a las políticas públicas –policies, policy-. Esta es la clave para diferenciar la Ciencia Política (Political Sciences), de las Ciencias de Políticas (Policy Sciences) No obstante existe la política de las políticas públicas, que son las relaciones de poder en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad.

Lo anterior es aplicable a los diferentes sectores: política educativa, políticas educativas; política cultural, políticas culturales, política social, políticas sociales; etc. también podemos hablar de las relaciones de poder de algún sector: la política de las políticas económicas, la política de las políticas ambientales, etc.

Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforma mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas” (Aguilar, 2003a:25).

Las políticas se entienden como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos. Para Pressman y Wildavsky: “las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y” (Pressman y Wildavsky citado en Aguilar, 2000:44). Es decir, las políticas públicas son hipótesis, v.gr: si implementamos éste curso de acción (X), tendremos estas metas y objetivos cumplidos (Y)

Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Para (Rose, 1967; Pressman y Wildavsky, 1973), las políticas denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tiende a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierte en el

resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Rose, Pressman y Wildavsky, citados en Aguilar, 2003a:25).

### **3.2.- Los inicios del concepto**

Harold Laswell, es el referente en la materia sobre ciencias de políticas, define en los años cincuenta a la política pública como: "...disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas..., con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos", veinte años después en 1971 agregaría un punto crucial en la definición: "el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión". Lo primero referido a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas (conocer el proceso de decisión de la política) y lo segundo referido a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables (incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública). Es decir, había una diferencia entre ciencia para comprender (conocimiento del proceso de decisión) y ciencia para decidir (conocimiento en el proceso de decisión). Esta diferencia desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: el policy studies (estudios de políticas) y el policy analysis (análisis de políticas).

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas evaluadoras, estamos pues ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos.

Para los franceses Yves, Mény y Jean Claude Thoening, el estudio de las políticas públicas, no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas. "Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra policy, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realizan un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los "no actos comprometidos" de una autoridad pública frente a un problema o sector relevante de su competencia".(Meny y Thoening, 1992: 89)

La ciencia tradicional consideraba, en los años cincuenta y sesenta, que las Políticas Públicas (policies) eran variables dependientes de la actividad Política (politics) (Roth, 2006:13-14). Se presuponía que las políticas no eran más que el resultado, el producto, la consecuencia, de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos. Es decir, las políticas eran las decisiones de los gobernantes para la solución de un problema en particular, y que solo eran realizadas para legitimar su poder ante los gobernados.

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.

### **3.3.- El carácter público de la política:**

Si bien las diferencias entre público y privado han dependido del momento histórico, resulta curioso y hasta paradójico que lo público es asociado con lo gubernamental, como si los gobiernos tuvieran el monopolio de lo público.

La política pública es hasta cierto punto un pleonasma, pues la política desde los griegos era una actividad que se realizaba en la polis y no podía ejercerse sino en público (la familia era un espacio pre-político y por ende privado, era el oikos). Público y política para los griegos era algo similar porque no había concepción de lo individual, la política era pública y lo público era político. Con Maquiavelo comienza a manifestarse un realismo de la política distinto al mundo helénico, se pone de manifiesto que la política está en manos de algunas élites y que la cosa pública, la res pública, no pertenece a todo público.

Una de las principales aportaciones de las políticas públicas es precisamente rescatar el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores diferentes al gubernamental en las políticas (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, iglesias, asambleas vecinales, etc). Este ámbito público es el campo en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas (Aguilar, inédito).

Ahora bien, Gobernanza o gobernación es un concepto central para entender nuestra materia, implica el proceso de dirección de la sociedad o el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen su sentido de dirección, los valores y objetivos de la vida asociada que es importante realizar, y definen su capacidad de dirección, la manera como se organizarán, se dividirán el trabajo y disminuirán la autoridad para estar en condiciones de realizar los objetivos sociales deseados (Aguilar, 2005: 28-29).

### **3.4.- Concepto de política pública:**

Las últimas décadas arrojan una generosa producción académica de lo que son las políticas públicas, por lo tanto hay un número de definiciones similar al de autores. En el siguiente cuadro describimos las definiciones de algunos, de ellos que consideramos más importantes:

Brum. Fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil. (La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México, México, M. A. Porrúa. 2006)

Manuel Canto

Chac. Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad, (Introducción a las políticas públicas, en: Canto, M. y O. Castro (coordinadores) Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio. MCD, México. 2002)

Eugenio Lahera Parada. 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 (...) incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (Lahera, E (2004), "Introducción a las políticas públicas" FCE. Chile)

Luis Fernando Aguilar Villanueva.

Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes. (Aguilar, L. (1993). Antologías de Política Pública, México, Porrúa. Varias ediciones)

Manuel Tamayo Sáenz. Son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. ("El análisis de las políticas públicas", La nueva administración pública, Rafael Bañón y Ernesto Castillo (comps.), Madrid, Alianza editorial 1997)

Joan Subirats. Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto. (Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid. INAP. 1989)

Charles Lindblom. Nos estamos refiriendo a procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas. ("Usable knowledge: Social science and social problem solving" Yale University Press – 1979)

André Roth. El concepto de política pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (polity). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy) (Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación, Bogotá, Aurora. 2006)

Hecló y Wildavsky. Consideran a la política pública como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma. ("The Private Government of Public Money", Macmillan, London)

Mény y Thoenig. Acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que ésta se transforma en un programa de acción de una autoridad pública. (Las políticas públicas, Barcelona, Editorial Ariel 1992.)

María Gracías Rúa. Conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público. (BID 2006)

Pedro Medellín. La estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados. (La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Chile. Serie: Políticas Sociales, núm. 93, CEPAL)

Giandomenico Majone. Es una actividad de comunicación pública y no solo de una decisión orientada a la efectuación de metas (...) es también todo el conjunto de actividades "postdecisionales" o "retrospectivas" que buscan aportar "evidencias, argumentos y persuasión" (Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica. 1989.)

Banco Interamericano de Desarrollo BID. Intercambio complejos entre actores políticos a través del tiempo (La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social para América Latina. Informe 2006)

Harold Laswell. Análisis del proceso de las políticas públicas: cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas.

Análisis en y para el proceso de las políticas públicas: comprende el uso de técnicas de análisis, investigación y propugnación en la definición de los problemas, la toma de decisiones, la evaluación y la implementación. (La concepción emergente de las ciencias de políticas, en Aguilar, El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.)

Fuente: Elaboración propia.

Hay varios puntos que convergen a pesar de la diferencia de conceptos, destacamos a lo menos ocho elementos necesariamente constitutivos:

- 1.- Resolver problemas públicos acotados.
- 2.- Las decisiones implican conflicto.
- 3.- Se discute el problema pero más aún, la manera de abordarlo.
- 4.- Participación de múltiples actores.
- 5.- Es un proceso.
- 6.- No se desplaza al gobierno sino que se legitima.
- 7.- La población afectada se involucra en la solución.
- 8.- Es un ciclo y no una secuencia lineal.

Lo anterior implica cuatro grandes retos para los hacedores de políticas (policy making):

- Flexibilidad para adoptar cambios que logren objetivos y metas de la alternativa que hemos seleccionado como políticas
- Involucrar los niveles de la participación en los ciclos de política.
- En suma, lograr que el diseño de política sea una realidad aplicable (pasar de la formulación a la implementación), evaluable y consensuada social y políticamente.
- Revertir el problema no administrarlo.

#### **4.- El método de la política pública (Su ciclo):**

Las fases, proceso o ciclo de las políticas, varía según el autor. No debemos confundir fases con niveles; "fases" hace referencia a cada uno de los distintos estados sucesivos del proceso de las políticas, es pues una secuencia lógica; mientras que "niveles" hace alusión a jerarquías, es algo

mayor o menor que lo precedente o antecedente. Es decir las fases del ciclo de políticas son pasos sin que importe si uno es mayor que otro.

#### **4.1.-Modelo de Bardach.**

El modelo de Eugene Bardach, propone ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. La necesidad de resumir este enfoque, se debe a su sencillez. Para los no iniciados en el análisis de las políticas, resulta muy útil y hasta pedagógico. Ello permitirá entender la propuesta que los autores describimos más adelante.

##### **4.1.1.- Definición del problema público.**

Definir el problema, es el elemento principal en este diseño (y otros diseños) de políticas públicas, ya que, si no se delimita de forma correcta nos puede llevar a atender problemas que no sean públicos. Entonces tendremos que dar respuesta a las siguientes dos preguntas ¿Qué es un problema? y ¿Cuál puede considerarse como problema público?

###### **4.1.1.1.- Un problema**

Cuando hablamos de problemas, vienen a nuestra mente todo tipo de situaciones que nos generan un dolor de cabeza, y tenemos entonces problemas personales (económicos, familiares, religiosos, culturales, sentimentales, etc.) y problemas sociales o que afectan al bien común, problemas que si no afectan a toda la ciudadanía, si a una buena parte de ella (desempleo, migración, violencia, narcotráfico, epidemias, inflación, desnutrición, etc.). Estos últimos, son los que nos interesa tratar aquí.

###### **4.1.1.2.- ¿Un problema público?**

Bardach, menciona que en la definición del problema, el analista debe contemplar una parte cuantitativa "deberá incluir aspectos de magnitud", es decir, se deben de considerar cuestiones técnicas que nos ayuden a diseñar la solución del problema para lo cual, será conveniente hacernos algunas preguntas como: ¿en qué consiste el problema? ¿Contamos con los elementos necesarios para resolverlo? ¿Quiénes están involucrados en dicho problema?, ¿Cómo podemos resolverlo? el presupuesto con el que contamos ¿es suficiente? ¿Qué podemos proponer que no se haya propuesto ya? y ¿cuál es la cobertura que podemos atender? y finalmente ¿cuáles son las metas esperadas?

###### **4.1.1.3.- La construcción del problema público.**

La definición del problema, no debe incluir una solución implícita que escape por un descuido semántico, hay que limitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones (Bardach, 2001:22).

Fuente: Elaboración propia en base a Bardach Eugene, "Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas". CIDE; México, 1998

##### **4.1.2.- Obtención de la información.**

Como sabemos, la información es necesaria para tres propósitos principales; El primero es evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se está tratando de definir. El segundo es evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar. El tercer propósito es evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han

pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares a la suya, ya sea en otras jurisdicciones o en otro momento (Bardach, 2001:26).

#### **4.1.3.- Construcción de alternativas.**

Las alternativas son aquellas acciones, que toman el o los diseñadores de la política pública, para la solución del problema público elegido, podemos decir que son los escenarios a seguir y mediante los cuales se diseñara la política más acorde, recordemos que no siempre será la más favorables o la mejor diseñada, pero si debe ser, la que busque la solución al problema, en donde estén involucrados todos los actores inmersos en dicha acción. Se recomienda hacer una lista de todas las alternativas que le gustaría considerar en el curso de su análisis, y reorganice algunas más en una sola alternativa básica con una o más variantes (Bardach, 2001:31). La inacción, es una manera de acción, decidir no decidir, es también una alternativa.

Elegir una alternativa, significa que la elección de una implica descartar otra, y otras veces significa simplemente una acción más de política que podría ayudar a resolver o mitigar algún problema, quizá en conjunción con otras alternativas (Bardach, 2001:37).

#### **4.1.4.- Selección de criterios.**

Una vez propuestas las alternativas, continúa el proceso más complicado, la selección de la alternativa adecuada. Debemos tener en cuenta el análisis costo – beneficio (gastar menos con mejores resultados) y por el otro, tenemos que los problemas sociales, no pueden ser abordados bajo ésta lógica, y en él intervienen conceptos como la bondad, la justicia, la equidad, etc.

Bardach, propone algunas herramientas, enfoques y varios criterios para la evaluación de las alternativas:

##### Cuadro 3

##### Herramientas, enfoques y criterios

##### Herramienta:

- Costo eficacia; considera a los recursos e intenta encontrar las mejores formas para utilizarlos, busca la maximización de los resultados y minimizar los costos.
- Costo beneficio; permite que los recursos y los resultados sean variables proporcionadas.

##### Enfoque:

- Consiste simplemente en dejar que los procesos gubernamentales y políticos existentes efectúen la ponderación.
- El analista impone una solución; el analista modifica por sí mismo –aunque no reemplazara- la ponderación acordada por el empleador o cliente considerando una determinada concepción filosófica o política.

##### Criterios:

- Legalidad; Una política viable no debe violar los derechos constitucionales, estatuarios o de la ley común.



- **Aceptabilidad política;** Una política viable debe ser una política aceptable. En este punto es cuando se valoran las fuerzas de cada uno de los actores involucrados, ya que mientras para unos puede ser una buena alternativa, para otros no, y ello determinará las acciones a seguir, según sea el peso de las alianzas.
- **Solidez;** Una opción de política, debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios.
- **Perfectibilidad;** La mayoría de las políticas fracasan en el momento de ser implementadas, ya que durante su diseño se pudieron omitir algunas cosas, sin embargo, la mejor de las políticas es aquella que se adapta más rápido al entorno en el que se ejecuta y que además pueda dar el máximo beneficio social.
- **Programación lineal;** Es una técnica matemática que sirve para optimizar la elección cuando se tiene un objetivo principal o una función objetivo y pocos recursos que maximizar. Es decir, se busca maximizar los objetivos con recursos limitados.

Fuente: Elaboración propia.

#### **4.1.5.- Proyección de los resultados.**

Para hacer una proyección es importante contar con cierto tipo de información, pero ésta se obtiene únicamente de la experiencia con otras políticas similares o análogas (Bardach, 2001:39). En tal sentido, es importante imaginarse todas las contrariedades posibles y por haber, en la implementación de la política: más gente que necesita del apoyo, menos presupuesto, cuestiones políticas, sociales, económicas, e incluso culturales, problemas de género, de equidad, fiscales, etc. Entre más escenarios elaboremos, mejor serán los resultados esperados.

#### **4.1.6.- Confrontación de costos.**

En el caso social, se tendría que tomar en consideración a cuanta gente o cuanta cobertura podrá tener la política implementada. El análisis de costos será buscando el mínimo aceptable en cada una de las alternativas evaluadas.

#### **4.1.7.- Decida.**

Este paso sirve para verificar que tan bien realizado está el trabajo hasta este momento, por lo tanto hay que decidir qué hacer. Se debe tener claro que es lo más importante de la política que se pretende aprobar “lo social o lo económico” y a partir de ello, tomar la decisión de la alternativa más acorde al problema.

#### **4.1.8.- Cuente su historia.**

Este punto es uno de los más delicados, ya que de la forma de contar la historia depende si se acepta o no la política propuesta; si cubre con los objetivos, la metas, si los estudios sociales y económicos son acordes a las necesidades de la población, si las relaciones entre los involucrados son las aceptables y por último si los efectos esperados son los que verdaderamente se desean.

Bardach propone algunos aspectos importantes para contar la historia:

- Piense en un ambiente propicio para hablar; debe estar seguro de poder responder a cualquier pregunta y rebatir cualquier posible objeción.

- Puede contar su historia por escrito u oralmente; mantenga una comunicación clara y sencilla.
- Su historia debe tener un estilo narrativo fluido; debe tomar en cuenta los intereses y habilidades de los lectores.
- Projete sus resultados; resuma los resultados de sus alternativas que le ayuden a comparar los costos y beneficios.
- Diga porque es la mejor alternativa de política pública y porque debe ser implementada.

## **5.- Propuesta:**

Proponemos un modelo simbiótico, basado en diferentes autores. En él se pueden ver cuatro grandes fases de la política (incluyendo sus componentes más importantes), Gestación Formulación, Implementación y Evaluación.

Advertencia:

Esta descripción gráfica, permite ver una “fotografía” de este complejo proceso de decisiones. Desarrollamos el modelo de ciclo (fases o etapas), por considerarlo explicativo, pero de ninguna manera debe entenderse como algo estático y que forzosamente tenga un solo orden. En la realidad, las fases de la política tienden a desdibujarse, superponerse y entremezclarse (Parsons), es más, pensar en un modelo infalible y un concepto único, sería algo cercano al fanatismo. La política pública no es una simple sumatoria: Gestación, Formulación, Implementación y Evaluación = Política Pública (G+F+I+E=PP). Se basa más bien en el principio aristotélico de “la suma es mayor a las partes”, la política pública va más allá de sumar G+F+I+E.

### **5.1.- Gestación:**

Como podemos observar, la detección de un problema público, tiene que ver con uno privado (o varios) de trascendencia pública, esto es, un problema público implica problemas individuales pero no aislados, sino que esta manifestación de problemas individuales concentrados en un problema público es de implicación gubernamental, y dado que el gobierno cuenta con recursos escasos (no solo monetarios sino temporales, de personal, etc), elegir qué problemas públicos van a ser de consideración gubernamental implica necesariamente un conflicto que dejará a unos fuera. En esta fase, el gobierno tiene que responder a la pregunta ¿qué es más importante entre x, y, z... etc?, ¿es más importante, generar empleos, ceder a los empresarios, ayudar a los indígenas, resolver el problema de escases de agua, ampliar la base gravable, pavimentar las calles, (...)?, ¿resolver lo inmediato o lo urgente?

### **5.2.- Formulación:**

A esta elección del gobierno, lo llamamos agenda de gobierno y puede entenderse como el elemento que une la gestación con la formulación de la política. En este momento se da la discusión sobre la alternativa que se adoptará para corregir el problema, lo cual está acotado por las capacidades técnicas, financieras, temporales y humanas, de los que discutan el problema. "Se puede llamar propiamente formación de la agenda gubernativa al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población y el gobierno, se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas" (Aguilar, 1993: 25).

Por lo regular es donde los diagnósticos tienen una fuerza determinante, pues de acuerdo a estos, la política tendrá forma. O dicho de otro modo, un mal diagnóstico (evaluación ex ante) llevará a una mala implementación. También es claro que quien presente mejores diagnósticos es quien

acapare las agendas de gobierno, pues es más fácil formular una política si el diagnóstico funciona como elemento disparador a una posible solución.

El proceso de formulación de las políticas según el Banco Interamericano de Desarrollo implica una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales (BID, 2006)

### **5.3.- Implementación:**

La implementación es la puesta en práctica del diseño que elegimos y construimos para abordar el problema. Cabe mencionarse que en los países anglosajones se desarrolló desde los setentas una amplia bibliografía, pues se dieron cuenta que un diseño bien hecho no necesariamente lleva a una puesta en práctica sin problemas. La pregunta clave aquí es: ¿Por qué falla la implementación si el diseño es eficiente?, como señalamos con anterioridad, la variabilidad en la política así como en la mayoría de las ciencias sociales es irremediable, al tener escenarios, actores, intereses, cambiantes, la implementación se desajusta del diseño. Incluso “el talón de Aquiles de la política”, precisamente por la dinámica implícita. Lo que ha desarrollado que los indicadores (en este caso de implementación) tengan una relevancia significativa.

Regularmente, aquellos actores que no pudieron influir en el proceso de decisión (formulación), tratarán de recuperar ese poder en la fase de implementación, haciéndola más compleja.

Esta complejidad ha sido muy estudiada por diferentes disciplinas, sin que haya un consenso en las teorías (es interesante el debate entre economistas y sociólogos). El punto clave de la Implementación es lo que Pressman y Wildavsky llamaron “La complejidad de la acción conjunta”, pues en este juego político (Bardach), se manifiestan intereses que incomodan a los objetivos planteados en el diseño. El político (burócrata en término Weberiano) no puede prescindir de la persuasión (Majone, Subirats), intercambio político (Canto) y negociación, de no recurrir a estos, no tendrá manera de lograr que la mayoría coopere. El implementador por lo regular es un buen político.

Implementación es un proceso, implica juegos de poder, y no puede desapegarse de las estrategias y técnicas de los implementadores. Se habla de “juego” porque no hay un solo implementador, hay multiplicidad de actores (autónomos y semiautónomos) y todos quieren cierto control.

En esta fase, es común encontrar prácticas como: desvío de dinero, distorsión de objetivos, resistencia de unos vs. control administrativo de otros y lo más desgastante, la disipación de energías. La clave de la implementación es como enfrentarse a la incertidumbre.

### **5.4.- Evaluación:**

“La evaluación consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo, 2009: 10)

Es la parte menos desarrollada, existe una amplia gama de estas. Cardozo (2006) desarrolla una tipología de la evaluación:

Podemos decir que la reformulación de la política pública (y que por ello decimos que es un ciclo), va en función directa del tipo de evaluación que hagamos. No es lo mismo reformular la política si

se considera la evaluación de metas que de impactos, ambas distan mucho en su explicación. Analizaremos algunos puntos importantes de la evaluación en el apartado siete de este texto.

## **6.- La participación ciudadana en el proceso de las políticas.**

A mayor democracia, habrá mayor participación. El nivel de participación actual en México puede considerarse como un indicador de nuestra democracia, ¿qué nivel de participación tenemos en nuestras políticas? Veamos en qué consisten estos niveles:

La participación ciudadana recupera la parte pública de la política, y permite que nuestra democracia (caso de México) no sea solo una democracia electoral, sino una democracia participativa. No obstante, las políticas son escenarios donde el conflicto, la incertidumbre e intereses particulares, en todo momento. Tampoco todos los niveles de participación pueden estar en todas las fases de la política. El principio de la democracia representativa, es que el número creciente de pobladores, no permiten la democracia directa, sin embargo, la democracia representativa mexicana no arroja los mejores resultados. Vincular participación ciudadana en las fases de las políticas mejoraría el desempeño de los representantes políticos y daría mejores soluciones a los problemas públicos.

En la siguiente matriz, podemos observar los niveles de la participación con las fases de la implementación. Entendemos que democracia es la mayor incidencia de los niveles participativos en las fases de las políticas:

¿Qué personas deben participar en qué fases? Es un tema muy polémico, que implica un análisis en cada fase y en cada nivel.

## **7.- Un caso práctico**

Se ha puesto demasiado énfasis a la gestión por resultados o la entrega de productos que puedan hacer constatar que la política ha logrado objetivos. No obstante, tanto productos como resultados, son aspectos muy importantes pero sobra decir que son insuficientes, la razón para asegurarlo es simplemente que estos dos factores no siempre mejoran el nivel de bienestar de la población objetivo. Desarrollemos un ejemplo para ilustrarlo:

La caída de ventas de artesanías por parte de indígenas en el municipio de San Martín Texmelucan (SMT) Puebla; ha generado una disminución del 40% de sus ingresos, ante tal hecho los afectados han negociado con los regidores de agricultura, turismo y desarrollo económico. Se ha convocado a varias reuniones donde han participado -aparte de los afectados-, campesinos, empresarios, sociedad civil y gobierno.

Entre las diferentes alternativas discutidas se optó por un proyecto o política pública que tuvo como objetivo: "Capacitar a los indígenas del municipio de SMT, en la elaboración de artesanías bajo criterios de calidad total, de modo que sus ventas se enfoquen al mercado internacional", las metas son las siguientes: 1) Implementar diez talleres con personal capacitado en materia de calidad total en los procesos de elaboración de artesanías, dirigido a los grupos organizados de indígenas texmeluquenses, en un tiempo aproximado de cinco meses. 2) Certificar en el plazo establecido al menos al 80% de los participantes. 3) Discutir al menos dos veces por mes en el cabildo los avances de la política, así como aplicarlo a criterios de transparencia.

Todo ello se financiará con recursos del municipio, así como con aportaciones privadas, exigiendo un manejo de recursos eficiente, y piden que haya actividades transparentes, productos visibles y resultados comprobables (efectos visibles), los cuales son tres: 1) Actividades: la redacción del proyecto en un documento base, donde especifique, todas las acciones a realizar; 2) Productos: Desarrollar y entregar 500 cuadernillos como material didáctico para los participantes, así como un

documento guía de los capacitadores; 3) Resultados: listas de asistencia de los 500 participantes, así como fotos, videos y monitoreo de supervisores en los talleres.

Parece ser que la política pública o el curso de acción tienen forma, y salvo algunos imprevistos menores es implementada sin mayor novedad. Tanto objetivos, metas, actividades, productos y resultados son entregados con eficiencia. Los patrocinadores del proyecto están contentos de la experiencia "exitosa" que implicó abordar el problema público en cuestión.

Sin embargo productos y resultados no implicaron necesariamente una mejoría en el nivel de ingresos de los indígenas en cuestión, no solo por la sencilla razón de que a nivel internacional no pueden competir contra artesanías chinas (que ya tienen un mercado consolidado), ni tampoco por la asociación tan disímil entre labor artesanal indígena y criterios de calidad total, sino porque se supuso que capacitación, era igual a mayores ingresos, por lo que el problema no es el problema de los indígenas, sino cómo se abordó. No tuvo impacto porque no hubo mejoras en el nivel de bienestar de los indígenas, su capacitación solo logró que un 5% de los capacitados pudieran exportar en el corto plazo.

Si una política pública no pone énfasis en cómo revertir el problema, que en este caso, es la caída de las ventas, pero sobre todo la disminución del poder adquisitivo de los indígenas (y con ello disminución en su nivel de bienestar), la política pública quedará en buenas intenciones, reiterando una menor participación en asuntos públicos por parte de los beneficiarios, pues habrá que decir, tanto gobierno como sociedad, quieren -la mayor de las veces- mejoras inmediatas.

Pero el verdadero potencial de la política pública lo podemos encontrar en la fase de la Evaluación: rediseñar la política (por ejemplo, para el siguiente año), de tal forma que no solo haya lo que hubo, sino que se generen indicadores no solo de gestión, sino también de impacto, esto es, mejorar el nivel de bienestar, revirtiendo la caída de las artesanías consolidando un mercado interno (y no solo externo) que considere los criterios de producción indígena (y no solo de "calidad total"), así mejorando el poder adquisitivo de los indígenas. Ello hace más compleja la política pública, pues lejos de comprometerse con la correcta aplicación de la capacitación, ahora buscaría mejorar los ingresos de los indígenas, lo cual era de por sí el problema inicial y central.

Es cierto, se ha enfatizado que la política pública aborda problemas acotados, y la capacitación puede entenderse como una solución a un problema de esta índole, siempre y cuando se haya considerado así en un objetivo más general, del cual un objetivo parcial o meta fuera la capacitación. Así queda explícito, que la capacitación era apenas un primer logro, un primer paso hacia objetivos más acorde al bienestar. El problema, fue que no se consideró el problema como tal, que era la disminución de un 40% de los ingresos de los indígenas debido a la falta de mercado para vender sus artesanías, sino que solo se logró "administrar" sin solucionar el problema.

Lejos de discutir si hubo culpables y malas intenciones, este ejemplo pone de manifiesto que hubo un problema de diseño, también queda claro que pudo no haber intereses de por medio, sino que el diseño, esto es, la formulación, no era acorde con el problema. Sin embargo existen problemas no solo de diseño, de formulación (como se puso de manifiesto en este ejemplo), sino de implementación, de evaluación y de reformulación de la política. El problema no es hacer políticas ineficientes, sino renunciar a reformularlas.

## **8.- Conclusiones:**

Los actores gubernamentales no son los únicos en las fases de las políticas públicas, la construcción de la política no es una decisión aislada, es más bien una decisión subóptima que busca reducir el número de perdedores y ampliar ganadores, dicho en otras palabras, una política pública (dado los recursos escasos como tiempo, presupuesto, personal, acuerdos etc.) por sí misma, trata de dar una solución a un problema acotado. Un Estado o gobierno por más

democrático que sea, no pueden solucionar todos los problemas, por eso la parte política (relaciones de poder) de las políticas (acciones de gobierno) se vuelve un asunto que no a todos gusta. Implica dejar asuntos de lado y elegir los que tengan una razonada participación de gobierno y sociedad, es decir, abordar mediante la política pública lo sensatamente tratable, por eso insistimos que es subóptima. Sin embargo la discusión de lo público permitirá gradualmente abordar temas más complejos.

No hay nada más erróneo que considerar lo público como exclusivo de lo gubernamental o a lo privado como privativo de algunas empresas, en un proceso federalista tan joven como el del caso mexicano, hace necesario acotarlo. Nos enfrentamos a procesos políticos complejos con estrategias centralistas. México es como una máquina destartada que no por apretar un tornillo va a mejorar. Por lo que la política pública se posiciona como una herramienta que no es omnipotente, sino que busca gradualmente arreglar esa máquina de manera conjunta abordando asuntos específicos, no de manera general (como lo hacen los Planes).

Mucho se ha dicho que la política pública es una ambulancia que va recogiendo heridos de una guerra. Esto es parte del excesivo abuso del término, y la falta de su estudio teórico. Lo que hace la política pública es dar un marco de análisis y acción para revertir lo indeseable, de manera organizada, donde los actores no se reducen al gobierno, y sobre todo donde se rescata la parte pública de la política, incorporando diferentes conocimientos científicos. Hay en todo momento relaciones de poder implícitas en el proceso, que obliga a los tomadores de decisiones, a tratar la pluralidad política que hoy nos ha rebasado.

¿Qué Estado queremos?, necesitamos un Estado que garantice derechos no solo políticos y civiles, sino económicos, sociales, culturales, ambientales y culturales. Este nuevo arreglo entre Reforma del Estado y sociedad participativa en asuntos públicos, es objeto de estudio del concepto de gobernanza. El problema radica que desde los años ochenta, el Estado fue desmantelado para sustituirlo por el mercado, ¿el mercado garantiza derechos? Queremos que el Estado nos garantice seguridad, empleo, derechos, salud, etc. pero llevamos 30 años desmantelándolo.

#### **Bibliografía:**

- Aguilar, C. (2009): Los subalternos como limitantes del poder. Hegemonía, legitimidad y dominación, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. [www.eumed.net/rev/cccss/04/craa.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/04/craa.htm)
- Aguilar, L. (1993). Antologías de Política Pública, México, Porrúa. Varias ediciones.
- \_\_\_\_ (2005) "Las políticas públicas: su aporte", Democracia, desarrollo y políticas públicas, Adrián Acosta Silva (coord.), Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas.
- Bardach, E. (2004), Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas; un manual para la práctica, México, CIDE.
- \_\_\_\_\_ (1977) Implementaton Game. MIT.
- Canto, M. (2002) Introducción a las políticas públicas, en: Canto, M. y O. Castro (coordinadores) Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio. MCD, México.
- Cardozo, M. (2009) Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social. UAM-X.
- \_\_\_\_\_ (2006), La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México, México, M. A. Porrúa.

- Elder, Charles D. y Roger W, Cobb (1984), "Formación de la agenda", Problemas públicos y agenda de gobierno, Aguilar Villanueva (ed.) (1993), México, Porrúa, pp77-104.
- H. Hecló, A. Wildavsky (1975), "The Private Government of Public Money", Macmillan, London .
- Lahera, E (2004), "Introducción a las políticas públicas" FCE. Chile
- Lasswell, H. (1971), La concepción emergente de las ciencias de políticas, en Aguilar, El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa.
- Charles Lindblom ("Usable knowledge: Social science and social problem solving" Yale University Press – 1979)
- Majone, G. (1989), Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.
- Medellín P. (2004), La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Chile. Serie: Políticas Sociales, núm. 93, CEPAL
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoening (1992), Las políticas públicas, Barcelona, Editorial Ariel.
- Nava. C y Aguilar C. (2008)" Capítulo 6: "La explicación psico-social de la violencia hacia las mujeres en Miahuatlán, una alternativa para el diseño de políticas de igualdad de género" en Género, Sociedad y Cultura. Luna A. (coord.) Eumed.
- Parsons, Wayne. (2007) Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas; traducción de Atenea Acevedo. México: FLACSO.
- Pressman, J. L. y Wildawsky, A. (1998), Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económica.
- Roth, A. (2006), Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación, Bogotá, Aurora.
- Subirats, J. (1989), Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid. INAP.
- Tamayo Sáenz, Manuel (1997), "El análisis de las políticas públicas", La nueva administración pública, Rafael Bañón y Ernesto Castillo (comps.), Madrid, Alianza editorial.