



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México

México

Nateras González, Martha Elisa

Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?

Espacios Públicos, vol. 9, núm. 17, febrero, 2006, pp. 252-274

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67601715>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?

Fecha de recepción: 22 de septiembre de 2005. Fecha de aprobación: 21 de octubre de 2005.

*Martha Elisa Nateras González\**

## RESUMEN

*Durante varias décadas, la forma de manejar los problemas públicos en México estuvo íntimamente relacionada con el surgimiento y la consolidación del partido oficial, el cual dominó la escena política durante setenta años. Sin embargo, la crisis de la década de los setenta provocó un redimensionamiento de las funciones del Estado, ya que el excesivo crecimiento que se generó en décadas anteriores derivó en déficit fiscal y por consiguiente de consenso político; por tal motivo, el planteamiento fundamental en este ensayo es que a partir de esta crisis el análisis y diseño de políticas públicas se convierten en una excelente alternativa en la definición de las acciones a desarrollar por el Estado mexicano; sin embargo, desafortunadamente, la factibilidad de las políticas no siempre es tomado en cuenta, por lo tanto, las restricciones son consideradas como un asunto secundario.*

**PALABRAS CLAVE:** Política pública, diseño, análisis, hechura, factibilidad, agenda y problemas públicos.

## ABSTRACT

*It was related to the surging and the consolidation of the official party intimately during several decades, the way to manage the public problems in Mexico, which dominated the political scene during seventy years. However, the crisis of the decade of 1970 provoked a re-sizing of the state shows, since you derived the excessive growth that was generated in previous decades in fiscal deficit and for resulting of political consent; For such motive, the fundamental proposal in this paper is that as from*

\* Profesora de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UAEM. Maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal por El Colegio Mexiquense, A.C

*this crisis the analysis and design of policy become an excellent alternative in the definition of the actions to develop for the Mexican State; however, unfortunately, the feasibility of the policies not always is taken into account, therefore, restrictions are considered like a side issue.*

KEY WORDS: Policy, design, analysis, shape, feasibility, diary and public problems.

## INTRODUCCIÓN

Dentro de la dinámica dicotomía política-administración, 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).

Desde esta óptica, se podía prescindir de una ciencia de políticas, pues sólo bastaba conocer las relaciones de poder que existían en un sistema social, para saber a qué lógica obedecía el proceso decisorio de la política, pues la decisión estaba establecida de antemano.

El intervencionismo estatal que inició en los años cuarenta, se caracterizó por la participación gubernamental en todas las esferas de la sociedad, esto implicó 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. Cuando se agota este modelo económico las palabras más recurren-

tes 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.

Aunado a lo anterior, la redefinición de funciones implicó el acompañamiento de un ingrediente más, el de una mayor democracia, la cual no sólo era requisito, sino una necesidad ineludible, que tenía que ubicarse tanto en el terreno político como en el económico. La estructura autoritaria que sostuvo al Estado mexicano durante muchos años se había agotado, y en el caso mexicano la crisis de los ochenta era la mayor muestra de esto, ya no se trataba de intentar corregir los errores, sino de dar muestras de capacidad para instrumentar reformas y por ende de políticas capaces de dar salida a la crisis.

El objetivo de este redimensionamiento del Estado era el de crear las condiciones para que el gobierno pudiera atender con eficiencia los muchos males, necesidades y problemas públicos. Sin embargo, un Estado reducido no es sinónimo de eficiencia, como tampoco lo fue el Estado obeso. En este sentido, las políticas públicas constituyen la respuesta a la solución de los problemas públicos, pero no como la solución de todos los males, ya que la calidad de la política pública depende del análisis, diseño y de las decisiones, es decir, de la calidad de la formulación y la gestión de las políticas.

La atención de las necesidades sociales se caracterizó por los mecanismos clientelares utilizados por el gobierno, el cual terminó por excluir a grandes sectores de la sociedad; por lo tanto, 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 generó graves problemas sociales, que actualmente pueden encontrar una solución cumpliendo dos requisitos fundamentales: gobernar por *políticas* y gobernar *con sentido político*.

Esto implica la existencia de esquemas democráticos, en donde los gobernantes tengan el consenso necesario que les permita la elaboración de políticas que respeten las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos. Es decir, que las decisiones públicas deberán considerar los costos de operación, rompiendo el esquema de recursos públicos ilimitados, por lo tanto, se pondrá mucho cuidado en los cálculos del gasto público, a partir de la lógica costo-beneficio, o sea, menor costo para el ciudadano y un mayor beneficio de las políticas propuestas.

Actualmente, todo parece indicar que 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 crítico 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).

Asimismo, las políticas se han vuelto más administrativas, pues la complejidad, diversidad y dimensión de los asuntos públicos requieren de información específica, conocimiento especializado, cálculo de costo-beneficio en condiciones de riesgo y escasez de recursos, para casos específicos.

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

El término política pública tiene su origen en la propuesta de Policy Sciences de Harold D. Lasswell, formulada en 1951. Este enfoque surge como una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a 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 *policy* es de origen anglosajón, y aunque no se ha encontrado una adecuada traducción en español, la dimensión de su significado hace referencia a toda decisión social, en donde el sujeto de la decisión puede ser un individuo, una organización o el Estado (Bazúa, 1993: 31).

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 en-

foca a estudiar los problemas considerados públicos, así como los procesos de toma de decisión por parte de las autoridades publicas. El segundo sentido del concepto, es el que hace referencia a la política gubernamental o de alguna organización de la sociedad civil (OSC), en una jurisdicción política, cuando cumple con ciertas características. Es muy común hacer alusión de este término 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 tiene que resolver el gobierno.

Las políticas públicas son concebidas por Laswell con una orientación multidisciplinaria, pues por su naturaleza conllevan aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, entre otros. De tal suerte, que este autor hace referencia de este término como las ciencias de políticas.

Dependiendo de la literatura que se analice, 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 sólo 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 (política de salud, educativa, comercial);
- Un propósito general a realizar (política de empleo estable para los jóvenes);

- Una situación social deseada (política de restauración de los centros históricos, contra el tabaquismo, de seguridad);
- Una propuesta de acción específica (política de reforestación de los parques nacionales, política de alfabetización de adultos);
- La norma o las normas que existen para una determinada problemática (política ecológica, energética, urbana);
- El conjunto de objetivos y programas de acción que tiene el gobierno en un campo de cuestiones (política de productividad agrícola, la exportación, lucha contra la pobreza extrema)” (Aguilar, 2000b: 21).

Como se puede observar, en todos estos casos la política pública es producto de una actividad gubernamental, es decir, del impacto real de ésta. Por lo tanto, considerando estas diferentes concepciones, podemos encontrar como puntos comunes en la política pública 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.

Por otro lado, el aspecto teórico de la política pública nos remite a reconocer, que la mayoría de las teorías politológicas señalan que el consenso y el conflicto son elementos inherentes de la política, por consiguiente las políticas son elaboradas a partir de la interacción entre el gobierno y los ciudadanos. Cuando se estudia las po-

líticas 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, la política pública no siempre se entiende, en virtud de que su campo de estudio no ha quedado plenamente definido, por dos razones importantes; primero, porque no es analizada como variable dependiente, y segundo, porque pocos entienden que las teorías que las sustentan, actúan como variables independientes (Méndez, 2000: 77).

Esto ha generado un desequilibrio en el avance de las políticas públicas, pues su base teórica se ha fortalecido considerablemente, mas no el campo para su aplicación. Esto en parte es el resultado de la falta de acuerdos, respecto a qué es una política pública.

Para poder reconocer una política pública, es necesario conocer cuál es el resultado de las acciones del Estado, en este sentido, consideremos cuatro situaciones del curso de la acción pública:

- 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 mecanismo, como gestión pública directa, semidirecta, o indirecta, a esto se le denomina *política pública*.

- 4) La cuarta situación, son los efectos, previstos e imprevistos en la sociedad, a éstos se les denomina *resultados públicos*; que son el producto de la inacción, de la decisión pública y de la política pública, así como de otros factores (Méndez, 2000: 81-82).

En la realidad, ninguna de las cuatro situaciones señaladas se presenta en forma pura, realmente se genera una combinación de éstas, por ejemplo una decisión pública, puede tener elementos de política pública, pero la diferencia está en la ejecución, pues ésta no busca la gestación de acciones estratégicas subsecuentes.

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, 2000a: 107-117).

Bazúa y Valenti (1993) parten de esta idea al señalar que la política pública no es sinónimo de política gubernamental y viceversa, pues el enunciado política gubernamental está orientado a las estrategias de acción del gobernante en turno, así como de sus subordinados ante los diferentes pro-

blemas de gobierno. Es decir, que esta expresión, no proporciona información acerca de la difusión que tiene un problema determinado, ni tampoco de las estrategias que se emplean para la resolución de un problema.

A partir de estas premisas, podemos decir que en la definición de la política pública, participan distintos actores, con poder e intereses diferenciados, que cumplen un papel definido, dependiendo el lugar que ocupen en la jerarquía organizacional.

Por lo tanto, 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 sólo 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

Para entender el campo de acción de las políticas públicas es fundamental considerar, qué la hace *política*, y qué la hace *pública*. Los elementos que la definen como política son seis al menos:

- 1) El problema. el cual se entiende que debe ser público y para definirlo como tal, se debe considerar 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.- el cual está orientado a definir una solución e implementar una estrategia. A partir de éste se determinan los objetivos generales, así como el

programa de acción para alcanzar dichos objetivos; las acciones tienen su temporalidad. Otro factor importante dentro del diagnóstico son los recursos con los que se cuenta.

- 3) La solución. este elemento está en función de la 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 son los aspectos que se deben tomar en cuenta en la ejecución (Méndez, 2000: 86-87).

Considerando que el Estado es un órgano legítimo de origen, pues está respaldado por un pacto social que marca sus obligaciones, y los límites de su acción, sus funciones no se reducen a establecer la seguridad de los individuos, así como de su propiedad, ni tampoco a resolver las contingencias económicas que el mercado no puede resolver. En realidad las decisiones políticas generan un impacto social, que rebasa los límites de lo legal, pues deben mantener y ampliar la hegemonía estatal, sobre las fuerzas sociales a las cuales dirige y administra.

El Estado se vincula con la sociedad a través de la administración pública, que está formada por el conjunto de instituciones y actividades dirigidas a satisfacer demandas de carácter público, que se definen por canales institucionales. Por tanto, podemos

ofrecer una definición, a partir de estos elementos, en la que concebimos a 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*; por consiguiente, las decisiones no son neutrales ni únicas, pues son el resultado de las necesidades de diversos actores sociales. Desde esta perspectiva, las políticas públicas son productos gubernamentales, diseñadas para la atención de problemas públicos, pues en general, toda política pública 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. Por tal motivo, resolver los problemas públicos es una responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad, lo cual exige un gran ejercicio de comunicación y entendimiento entre ambos. Ahora bien, las políticas públicas actúan, como lo hemos venido señalando, en el ámbito de lo público, pero, ¿qué es lo público?

Según Bazúa y Valenti (1993: 41):

La palabra “público” se refiere a lo siguiente:

- 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;
- Lo público se refiere al Estado, en tanto Estado público, sí y sólo si:
- Tiene su sustento en los derechos individuales públicos y cuenta con una estructura jurídico-institucional que otorgue garantías de la constitucionalidad y legalidad de las acciones estatales (esta garantía está en función de la separación de los tres poderes que integran al Estado);
- Asume su compromiso social de proporcionar bienestar público, asumiendo que ésta es la esencia de su existencia como Estado; y
- El sistema político funciona sobre la base de los derechos individuales públicos y especialmente sobre esquemas democráticos (propiedad colectiva sobre el Estado), libre de la vigilancia permanente de los poderes legislativo y judicial.
- Público se refiere a las políticas, decisiones y acciones de las autoridades estatales, sí y sólo si:
- El Estado es democrático y por lo tanto, los recursos económicos que administra son legalmente propiedad del público contribuyente, y su fin es la consecución del bienestar público;
- 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 genuinamente público, más que para satisfacer los intereses privados del gobierno en turno, o de grupos de interés o presión.

En resumen, público se refiere a la acción colectiva, generada por el público ciudadano y no necesariamente por parte del Estado público. La expresión problemas públicos, se refiere a aquellas situaciones que afectan negativamente a todos los individuos o miembros del Estado (local, nacional o mundial). Puede hablarse de interés público, sólo como el interés del público ciudadano y no como el supuesto interés del Estado, la nación, la colectividad, etcétera. Puede hablarse tanto de bienes públicos y de males públicos<sup>1</sup>, desde la perspectiva que la teoría económica los ha desarrollado en las últimas cuatro décadas y que refieren al fracaso del mercado y al fracaso del Estado (Bazúa y Valenti, 1993: 39-44).

Con todos los elementos anteriores, podemos brindar otro concepto de *política pública*, entendiéndola como un diseño público racional y consensuado de acción (o inacción) colectiva, en la que participa 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.

Siguiendo lo ya establecido, lo público es el espacio donde concurren y se conjuntan los intereses de los privados, por tanto, el ámbito público reside originalmente en la sociedad y pertenece a ella. “De esta manera, las políticas, decisiones y acciones estatales en general y gubernamentales en especial, no necesariamente son públicas ni necesariamente responden a los intereses del público ciudadano aun en el con-

texto del estado público” (Bazúa y Valenti, 1993: 41).

Una política pública debe partir del reconocimiento de que actúan dentro de una sociedad plural, que cuenta con cierto grado de autonomía política y de que al interior de ella existen grandes desigualdades, rezagos e injusticias, lo cual hace necesaria la participación de la sociedad en su diseño. En síntesis, una política es pública debido a la naturaleza y al efecto de la propia política, es decir, si afecta interna, o externamente, directa o indirectamente a los integrantes de la sociedad.

Lo anterior nos permite llegar a una definición más completa de la política pública. 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; por lo tanto, 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, trascendiendo el terreno de lo meramente gubernamental. Si bien es cierto que lo gubernamental es público, lo público trasciende lo gubernamental, puesto que el análisis y diseño de políticas públicas, constituye una acción corresponsable entre gobierno y sociedad.

Esto rompe con el esquema burocrático y autoritario que caracterizó al Estado mexicano durante varias décadas, pues las políticas públicas hacen corresponsable a la ciudadanía en la solución de los problemas públicos, eliminando así la discrecionalidad

y la improvisación, dando paso a la democracia, a la eficiencia y la legalidad. En esta perspectiva el Estado se hace cargo sólo de lo público, entendiendo que se trata de problemas de interés general y no de un determinado grupo social, bajo esta visión, las leyes, el presupuesto y los programas de gobierno tienen la finalidad de conciliar los intereses de la sociedad, rompiendo con el resultado de suma cero. Por lo tanto, gobernar por políticas públicas “es entonces el esfuerzo por depurar sistemáticamente las políticas gubernamentales de incrustaciones ‘corporativas’, ‘pluralistas’, de grupos de interés, clientelares, que las hicieron caer en manos de gorriones (free-riders) y coaliciones distributivas (Olson) y buscadores de rentas (Tollison), al amparo de la acción colectiva y de los movimientos de masa que tan entusiasta como irreflexivamente los estados sociales de viejo cuño celebraron y desplegaron” (Aguilar, 2000a: 34).

Sin embargo, los efectos de una política pública dependen de qué tan activa o pasiva es, pues esto nos permitirá vislumbrar su grado de legitimidad y el nivel de activismo que tiene. Para conocer la efectividad de la política pública es necesario establecer una escala de medición, en este sentido, ubicamos 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 sea, 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”, asimismo, 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 sólo 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 las programadas.

Lo menos deseable es una *política pública pasiva*, pues 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, en este caso, haremos referencia a los macroenfoques, que sí 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 semiactiva.

2. *El enfoque estatista.* Le imprime 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.

Estos enfoques no pueden considerarse como variables independientes, puesto que la política depende de los intereses de grupo o del Estado, por lo tanto, se constituyen en actores determinantes para definir las políticas. En cambio, los enfoques de alcance medio sí 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, 2000b: 39).

## LAS DECISIONES COMO ESENCIA DE LAS POLÍTICAS (EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS)

El análisis de las políticas públicas implica necesariamente hacer referencia de la forma en que el gobierno diseña sus programas, la forma en que implementa los objetivos y el impacto que tiene en la sociedad; sin embargo, no hay consensos que definan de una vez por todas, qué es una política pública, ya que mientras algunos la conciben como modelos aplicables a cualquier realidad, José Luis Méndez (2000) señala que se trata de una variable dependiente de la realidad, es decir, a partir de la teoría que se ha desarrollado en torno a este tema, el analista de políticas debe establecer una estrategia o programa de acción dependiendo del problema específico, por lo tanto una política pública es muy concreta.

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 evaluación entre varias opciones o alternativas de decisión y se opta por la mejor, a la luz de objetivos que se pretendan lograr. Para tal fin, hace uso de muchos métodos de investigación, por lo tanto constituye la mejor manera de sintetizar la información que se utilizará para la toma de decisiones de política.

Si bien la política pública suele entenderse más como un conjunto o serie de decisiones que como una decisión particular, una

política conlleva acciones propositivas, intencionales y planeadas, no reactivas o casuales, es decir, son acciones con sentido, aun en el caso de inacción. La política, entonces, involucra a un conjunto complejo de decisores y operadores, por lo tanto, una política no es sólo una decisión, pues ante todo, es una acción o conjunto de acciones. En resumen, no sólo es lo que el gobierno dice y quiere hacer, más 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 (2000b: 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, cómo se da la planeación y presupuestación y cómo 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, sí se interesa por los impactos distributivos de la política.

Wildavsky considera a la política pública como un producto artesanal, asimismo, 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 éste es la formulación del problema. En este sen-

tido, no se trata de resolver problemas, sino de crear los problemas. La creación de 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. Crear problemas significa diseñar soluciones posibles, pero no como un ejercicio de especulación intelectual, en el cual estén involucrados solamente los expertos, de hecho, Wildavsky va más allá, pues coloca a los problemas en el centro mismo de la vida pública. 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. La creación del problema comienza a partir de un caso particular, en donde las ideas, evaluaciones y expectativas de los ciudadanos 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 la acción social y del proceso político”. (Aguilar, 2000b: 80)

Para Etzioni (1992), la toma de decisión, en tanto que conlleva una elección, es el

momento más deliberado e intencional de la conducta del individuo. En este sentido, 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. No obstante, sólo haremos alusión a los dos primeros.

El enfoque racionalista parte del supuesto de que el responsable de la toma de decisiones, tiene un alto grado de control de la situación, gracias a que cuenta con información completa. En este sentido, está 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 medios-fines.<sup>2</sup>

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, para tomar una decisión, con la finalidad de reducir los costos que implica la búsqueda de información y el cálculo de los beneficios.<sup>3</sup>

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 imposible.<sup>4</sup> De Popper, retoma su idea de que la ciencia es un pro-

ceso abierto de conocimiento, de carácter progresivo. Esto le permite afirmar que los gobiernos pueden decidir racional y responsablemente frente a los problemas públicos, pero no con la visión de una racionalidad ilimitada, sino con la idea de que el gobierno toma sus decisiones a partir de la *regla pragmática de salir del atolladero*. (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).

En el centro de las decisiones aparece el conflicto de intereses que conduce a la negociación, por lo tanto, Lindblom considera que ante esta situación los ciudadanos tienden a resolver sus propios problemas a través de las cooperaciones, más que a través de la intervención del estado. En este sentido, el análisis racional de las políticas incorpora estrategias de acción colectiva, y tiende a ser una situación incrementalista. 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 frecuente-

mente 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. En este sentido, la racionalidad limitada ayuda a ver con mayor objetividad cuáles son las fortalezas y debilidades de una organización, a partir del reconocimiento de que sus integrantes tienen límites no sólo en su capacidad de desempeño, sino también en su capacidad para tomar decisiones correctas.

Sin embargo, en la medida en que se supriman estos límites, la organización administrativa puede llegar a la eficiencia. Esto nos demuestra que los límites de la racionalidad son variables. Al interior de la organización, una conducta racional es aquella que se encuentra en sintonía con los objetivos de ésta; por eso, entre más grande sea el grado de racionalidad dentro de una estructura organizacional, menos importante se vuelve la organización administrativa, pues todos sus integrantes se encuentran en sintonía.

Por su parte, Giandomenico Majone considera que una política es un ejercicio de comunicación pública que implica un conjunto de actividades *postdecisionales* o *retrospectivas* que buscan encontrar evidencias, argumentos y persuasión con el fin

de obtener el consenso de la sociedad, por tanto, no es sólo una decisión orientada al cumplimiento de metas. Esto hace que establezca una relación dialógica, en donde el punto central es la llamada *racionalidad instrumental*, de esta forma resalta la naturaleza pública de las políticas. Por consiguiente establece que “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).

Este análisis postdecisional conlleva la recolección de datos, hechos, valores y el uso de métodos de análisis, pues el éxito de la política depende de los materiales e instrumentos que utiliza para su elaboración. Esto le da un carácter artesanal a las políticas, pues el analista a partir de estos elementos debe determinar la factibilidad de la política.

#### LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS

Luis Aguilar, en el estudio introductorio del libro II *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; por lo tanto, considera que existe la necesidad de elegir ciertos valores y criterios, así como los objetivos y medios, rutas estratégicas de acción, a los actores, procedimientos, tiempos e instrumental, para poder gobernar.

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, lo cual implica que cuentan con información completa y oportuna. El modelo de proceso organizativo ve a la política como un producto organizacional y el modelo de política burocrática la considera un resultado político.

En el terreno empírico estos tres modelos se presentan, sin que se logre distinguir cuándo actúa uno y otro, es decir, los tres se encuentran inmersos en el proceso y son adoptados por los participantes de las políticas, pues éstos asumen un determinado modelo, dependiendo del papel que jueguen en el proceso. 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 política y los apoyos con que cuenta. La factibilidad política, está relacionada con las consecuencias políticas que representa cada opción de política. La habilidad y el conocimiento político del analista son fundamentales en el diseño de las políticas.

De acuerdo con Meltsner, en el diseño de las políticas se debe analizar detenidamente su factibilidad, para esto propone elaborar una lista de las categorías políticas necesarias para hacer nuestro análisis:

1) *Los actores*<sup>5</sup>, cada uno de éstos adopta distinta postura frente a una política, esto nos permite distinguir quiénes están a favor y quiénes en contra, así como el grado de polarización de los involucrados al interior del área de acción específica y del contexto en el que se toman las decisiones.

2) *Las motivaciones*, son los motivos, necesidades, deseos, impulsos, metas y objetivos que tiene cada actor. Éstas influyen de manera directa en la definición de una política; el problema está en que las motivaciones dependen de cada individuo, del tiempo y del entorno.

3) *Las creencias*, están muy relacionadas con las motivaciones, en ellas participan también las actitudes y valores. A través de estos dos elementos, el actor concibe la realidad, la cual es distinta para cada uno.

4) *Los recursos*, son los mecanismos con que cuenta un actor para satisfacer sus motivaciones.

5) *Los sitios*, es el escenario donde se toman las decisiones trascendentes, en este espacio se determinan las acciones a desarrollar. También constituye un punto de referencia para examinar a los actores principales, sus valores, motivaciones, creencias y recursos. Esto permite al analista elaborar el mapa político, para la toma de decisiones.

6) *Intercambios*, después de organizar su información a través de mapas políticos, el analista está en posibilidades de predecir o calcular los posibles resultados de las políticas, así como el consenso que puede

lograr y el grado de conflicto esperado (Ver Aguilar, 2000b).

### LA FORMACIÓN DE LA AGENDA

Un aspecto fundamental en el proceso de la política, es el de la formulación de la agenda, pues en esta etapa es donde se define la naturaleza de los problemas y la posibilidad de que entren en la agenda de los asuntos públicos. Los problemas a tratar en una sociedad pueden ser de interés general, o de interés particular. Algunos pueden estar respaldados por organizaciones poderosas y argumentos culturales que tienden a fortalecerlos, o bien otros pueden contar con el apoyo de una sociedad dispersa, que difícilmente puede cohesionarse. En este sentido, las relaciones sociedad y Estado comúnmente se ven a partir de problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitrajes, necesidades y satisfactores. 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. Asimismo, a través de la integración de la agenda podemos detectar quiénes definen y argumentan los problemas públicos a considerar, qué grupos y organizaciones tienen el po-

der de transformar asuntos sociales en públicos y convertirlos en prioridades de gobierno; es decir, revela qué grupos de poder dominan e influyen en la hechura de una política 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).

Para formular la agenda de gobierno se tiene que considerar que un asunto público no necesariamente es competencia del gobierno federal, tampoco no todo asunto tiene que ser atendido por el gobierno de manera directa. La visibilidad, difusión y aceptación de la comunidad política, son fundamentales para que un asunto sea considerado público. De hecho, para que una demanda sea considerada dentro de la agenda de gobierno supone decisiones previas, analizadas y valoradas, en función del tipo de problema y de la trascendencia que tiene su solución. 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).

Para poder entrar a la agenda, los asuntos compiten para llamar la atención del gobierno y tener la *oportunidad de elección*.

La decisión del gobierno de considerar o no determinados asuntos públicos depende de que los que toman las decisiones, determinen si las cuestiones y demandas son o no tratables, así como del grado de interés que provoquen en ellos, para intervenir en las cuestiones por muchas razones. Decidir qué asuntos entran o no a la agenda de gobierno, requiere de un diagnóstico el cual inicia con la definición del problema.

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

La integración de la agenda inicia con la introducción de los temas a considerar, a partir de esta acción inicia la definición de los problemas, para lograr la aceptación del público y, sobre todo, para definir que tan factible es que sea atendido por el gobierno. No es sencillo definir los problemas públicos. En primer lugar, porque no todos los problemas son de naturaleza política; en segundo lugar, no es factible que todos sean tratados por el gobierno, pues algunos son el resultado de las fallas del mercado, y en tercer lugar, porque los problemas públicos dependen de la importancia y las perspectivas que le asignen los ciudadanos y sus organizaciones.

En virtud de lo anterior, 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 dar res-

puesta a la cuestión. “No es lo mismo definir la pobreza como explotación, que como ausencia de igualdad de oportunidades o rezago cultural. Sus componentes y factores causales son diversos y perfilan políticas diversas” (Aguilar, 2000c: 52).

Es importante considerar que el problema inicia a partir de la valoración que le asignan los individuos a situaciones que no son *normales*, en este sentido, el entorno juega un papel fundamental. “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 liberó y los reúnen en una definición” (Aguilar, 2000c: 59).

Desde esta óptica, los hacedores de las políticas deben tener la capacidad para definir los problemas, considerando el grado de aceptación que tienen en la sociedad; la factibilidad de solución, en términos legales y su aprobación política, así como su viabilidad fiscal y administrativa. Sin embargo, con frecuencia la definición del problema por parte del gobierno tiende a diferir de la definición de los afectados y/o interesados.

Para Wildavsky la solución forma parte de la definición del problema, por lo tanto, el análisis de políticas no es otra cosa más que crear problemas que los decisores pueden tratar de acuerdo con las variables que tienen bajo control y con el tiempo que disponen. De acuerdo con Simon, el problema se define en términos de bien y mal estructurados, lo que quiere decir, o tiene solución o es irresoluble. Casi siempre

cuando un problema tiene un solucionador, es decir, alguien capaz de resolverlo, debido a que conoce su estructura, es porque está bien estructurado (Aguilar, 2000c: 63).

Plantear correctamente un problema conlleva realizar un ejercicio lógico y científico. Un problema público mal estructurado, puede provocar que ni afectados ni decisores logren identificar los elementos que lo constituyen, ni conocer sus principales causas, para poder resolverlo. Pues si no se sabe lo que se quiere o se puede resolver, no estamos enfrentando a la irrealización.

“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. Asimismo, establece que este proceso está compuesto por varias etapas, las cuales varían de acuerdo con el autor que se tome como referencia. Por ejemplo, Lasswell considera siete fases: *inteligencia, promoción, prescripción, innovación, aplicación, terminación y evaluación*. Peter De León y Garry D. Brewer hablan de seis: *inicia-*

*ción, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación*. Para May y Wildavsky el ciclo de política está formado por cinco etapas: *fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación*. Para Anderson son: *identificación del problema y formulación de la agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación*.

#### LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA REALIDAD

No siempre lo deseable es lo factible, en este sentido Majone señala que las restricciones de una decisión van más allá de la escasez de los recursos públicos, éstas pueden ser de tipo constitucional o reglamentarias, políticamente inviables o administrativamente no implementables. Sin embargo, apunta que desafortunadamente, el análisis de factibilidad no siempre es tomado en serio, por lo tanto, los analistas de políticas consideran las restricciones políticas e institucionales como elementos secundarios de racionalidad limitada<sup>6</sup> (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, por consiguiente, estas decisiones no pueden ser eficientes en el sentido paretiano, pues necesariamente alguien será afectado sin obtener ninguna compensación. Reconocer los límites de lo socialmente posible es ne-

cesario para determinar la factibilidad de las políticas.

Lowi desarrolla un marco de referencia para la hechura de las políticas, el cual considera como fundamental para llevar a cabo este proceso, 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, luchan y conciertan las fuerzas políticas. Las arenas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder” (Aguilar, 2000b: 31).

De esta forma, 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 en regulatorias, distributivas y redistributivas, dependiendo del costo-beneficio que éstas generan en la población a la que están dirigidas. El elemento común de estas políticas 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).

En cambio, el grado de conflicto en una *política redistributiva*, es mayor, por lo tanto tiende a ser la arena más tensa y frontalmente conflictiva. En este terreno, las transacciones son prácticamente imposibles, pues la negociación implica trastocar intereses de numerosos sectores de población, sobre todo en cuestiones de tipo social. En este ámbito participan liderazgos permanentes, ya sea sindicatos o asociaciones civiles y políticas poderosas.

Lowi considera una cuarta clasificación, que denomina la *constituent policy*, las *políticas constituyentes*, en éstas el factor fundamental es la coacción, es decir, las sanciones a las que se hacen acreedores los individuos por la aplicación de éstas, este tipo de política 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.

A partir de esta clasificación, 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*.

Las políticas distributivas y regulatorias coinciden en que sus sanciones se aplican de manera individual, son directas e inmediatas contra adversarios eventuales, tienden a generar una política pluralista proclive al conflicto, que obliga a la negociación entre

los contendientes. Por su parte, las políticas constituyentes y redistributivas aunque difieren en su alcance, coinciden en que sus sanciones se extienden hasta el ámbito de la conducta, sin embargo, la amenaza de sanción es remota y débil, por ello, generan o suponen arenas de conflictos blandos, en el último de los casos.

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 transparente, pues éste analiza de manera selectiva, tomando ciertos componentes y estableciendo sus propias correlaciones, por lo tanto, “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. Éstos 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).

El enfoque de política pública establece que la naturaleza de la política depende en gran medida del tipo de problema que se va a atender. Al respecto, Wilson considera cuatro arenas en las que actúa la política pública (las tres primeras las retoma de Lowi).

1. Distributiva. en ésta los costos están dispersos, y los beneficios concentrados, esto la define como un juego político de suma positiva, que se caracteriza por tener objetivos claros y una total coordinación, por lo que tendería a ser activa o semiactiva.

2. Redistributiva. en este tipo de política los costos y los beneficios están concentrados, aunque no todos participan de manera equitativa de los beneficios, pero en los costos sí, por lo tanto hay confrontación, la cual es mediada por el Estado. Esta política genera un resultado de suma cero, por lo tanto el conflicto es alto, puesto que hay ganadores y perdedores, la política tiende a ser pasiva o semiactiva.

3. Reguladora. en este modelo los costos están concentrados y los beneficios dispersos, el grado de conflicto es medio. La lógica del Estado es beneficiar a la mayoría, no obstante, existe discrecionalidad en la distribución de los beneficios, provocando el descontento en los que cargan con los costos; en este caso, la política pública se ejecuta sólo parcialmente.

4. Mayoritaria. en ésta, tanto costos como beneficios están dispersos, por lo que el nivel de conflicto es bajo, en este caso las políticas tienden a ser activas y semiactivas (Méndez, 2000: 102-103).

## CONCLUSIÓN

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

Adicionalmente, una política pública no siempre produce resultados favorables,

pues depende de qué 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, pero además, la solución propuesta y la estrategia para resolver el problema, son tan claras que el grado de coordinación entre los participantes es excelente y los recursos suficientes, lo que le genera un alto grado de legitimidad; sin embargo, una política pública puede pasar de activa a pasiva o viceversa.

Por tal motivo, las políticas públicas por parte del gobierno, deben estar respaldadas por una amplia y creciente participación social, para poder generar una política incluyente, que propicie un mejoramiento integral del nivel de vida de la población. Retomando a Luis Aguilar, incluso incorporar el dinero de los ciudadanos en el proceso de 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.

La calidad de una política pública depende del análisis, diseño y de las decisiones, es decir, de la calidad en la formulación y la gestión de las políticas, pero también de la realidad. Sin embargo, el análisis de factibilidad no siempre es tomado en serio, por lo tanto, los analistas de políticas no deben considerar las restricciones políticas e institucionales como elementos secundarios de racionalidad limitada.

La elaboración de una política a partir de una lógica racional conlleva la maximización de

resultados y la minimización de costos, lo cual implica que los hacedores de políticas cuentan con información completa y oportuna, no obstante la racionalidad limitada de la que habla Simon impide tener una actitud maximizadora en la práctica, pues el tomador de decisiones tiene poco control del entorno. Este 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 el cálculo de los beneficios. A partir de esto considera que el gobierno toma sus decisiones a partir de la regla pragmática de salir del atolladero.

El planteamiento fundamental en este ensayo es que el análisis y diseño de políticas públicas constituyen una excelente alternativa en la definición de las acciones a desarrollar por el Estado mexicano, es decir, la respuesta a la solución de los problemas públicos. En este tenor y partiendo de la idea de que la política pública es la suma de voluntades y que requiere de la negociación y el consenso para dar respuesta a las demandas, su diseño supone la delimitación del problema, pero cuando las racionalidades son diferentes supone diseños múltiples. Las políticas públicas son el mundo de la incertidumbre, por lo tanto requieren la adecuación permanente al cambio y al contexto, sólo de esta forma podemos tener políticas activas.

La solución a los problemas públicos depende en gran medida de la definición de los mismos, si un problema está mal estructurado, porque no se conocen sus causas, ni qué se va a atacar, lo que obtenemos es una irresolución.

## NOTAS

<sup>1</sup> De acuerdo con Bazúa y Valenti, la seguridad pública es un caso típico de bien público. Asimismo, los seis males públicos más importantes por su potencial catastrófico:

- a) Inexistencia o precariedad del imperio de la ley. En consecuencia el ciudadano pierde porque se viola impunemente la ley.
- b) Los impuestos excesivos, porque empobrecen al público ciudadano, y en consecuencia deterioran el bienestar público, el desarrollo en el presente y en el futuro.
- c) Inflación, sobre todo por periodos largos.
- d) Déficit fiscal, sobre todo si su acumulación conduce al sobreendeudamiento gubernamental.
- e) El proteccionismo, sobre todo cuando es permanente y generalizado, porque, primero, permite que los empresarios exploten al consumidor, cobrando cantidades de más sobre el precio, lesionando su bienestar individual y colectivo. Segundo, porque no permite una equitativa redistribución del ingreso, haciendo más ricos a los ricos y más pobres a los pobres.
- f) Contubernios buropolíticos, que ocasionan que el gobernante aprovechándose de su poder apoye actividades ilícitas, en detrimento de la ciudadanía. (Bazúa y Valenti, 1993: 45-52).

<sup>2</sup> La crítica de los incrementalistas a este enfoque se centra en la distancia que existe entre los requerimientos del modelo y las capacidades reales de los responsables de tomar decisiones. Han señalado que en los centros de decisión frecuentemente no hay un acuerdo específico sobre el orden de valores que indica los criterios de evaluación de las alternativas. Además, parece realmen-

te impracticable el supuesto racionalista de que es posible distinguir claramente entre los valores y los hechos, entre los medios y los fines. La información acerca de las consecuencias es, además, en el mejor de los casos, fragmentaria. Los responsables de la toma de decisiones no tienen ni los recursos ni el tiempo para recoger la información que requiere una elección racional; en vez de enfrentarse con un universo limitado de consecuencias relevantes, quienes toman las decisiones se enfrentan a un sistema abierto de variables, a un mundo en el cual no es posible prever todos los efectos. En consecuencia, los modelos racionalistas son rechazados por irreales e indeseables (Etzioni, 1992).

<sup>3</sup> Lindblom sintetiza los seis requisitos fundamentales del modelo de la siguiente manera:

1. Los decisores centran su atención sólo en aquellas políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes;
2. Se toma en consideración un número relativamente pequeño de políticas alternativas;
3. Sólo se evalúa un número restringido de consecuencias *importantes* en cada política alternativa;
4. El problema es constantemente redefinido: el incrementalismo permite una infinidad de ajustes entre los fines y los medios y viceversa, cosa que hace que el problema se vuelva mucho más manejable;
5. No existe una sola decisión o solución correcta del problema sino una serie interminable de intentos y acercamientos a las cuestiones mediante análisis y evaluaciones sucesivas;
6. El modelo se describe como remediador, reparador, orientado a la mejoría de las im-

perfecciones sociales concretas del presente más que al desarrollo de metas sociales futuras” (Etzioni, 1992: 42)

- <sup>4</sup> La teoría administrativa debe interesarse por los factores que determinen con qué habilidades, valores y conocimiento el miembro de la organización aborda su trabajo. Éstos son los límites a la racionalidad [...] Por una parte, el individuo se ve limitado por capacidades, costumbres y reflejos [...] el individuo se ve limitado por sus valores y por aquellos conceptos de propósito que influyen al tomar decisiones [...] el individuo está limitado por la extensión de sus conocimientos relacionados con su trabajo” (Shafritz, 1999: 293-294).
- <sup>5</sup> Los actores se distinguen por su actividad; un actor no necesariamente tiene que ser un individuo, también puede ser una función, un grupo, un comité, la burocracia, una coalición o incluso, un Estado.
- <sup>6</sup> Reconocer la existencia de restricciones, es algo saludable en sistemas políticos [...] ni la política ni el gobierno son empresas de libertad absoluta, irrestricta. La omnipotencia gubernamental es una ficción propia de sociedades tradicionales. Los que deciden y llevan a cabo las políticas tienen menos poder de lo que se cree. Los gobiernos no operan en el vacío. Enfrentan límites legales, políticos e informativos, actúan con recursos públicos escasos y por medio de burocracias que tienen sus propias inercias e intereses. Son precisamente las restricciones que pesan en la elección de las políticas públicas las que ocasionan que se valore en el análisis de políticas la factibilidad más que la optimalidad [...] Algunos insisten que el análisis, fiel a su propósito racionalizador del gobierno, debe reducirse a indicar la opción de acción “Pareto óptimo” o “Pareto eficiente” (Aguilar, 2000b: 65).

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000a), “Estudio introductorio” en Aguilar Villanueva Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000b), “Estudio Introductorio” en Aguilar Villanueva Luis F., *La hechura de las políticas*, Libro II, México, Ed. Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000c), “Estudio Introductorio” en Aguilar Villanueva Luis F., *Metodología de política pública. Problemas públicos y agenda de gobierno*, Libro III, México, Ed. Miguel Angel Porrúa.
- Bardach, Eugene (2000), “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas” en Aguilar Villanueva Luis F., *Metodología de política pública. Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa.
- Bazua, Fernando y Valenti Giovanna (1993), “Hacia un enfoque amplio de política pública” en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Etzioni, Amitai (1992), “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones” en Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las políticas*, México, Ed. Miguel Angel Porrúa.
- March, James G. y Olsen, Johan P (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Sinaloa - FCE.
- Meltsner, Arnold J. (2000), “La factibilidad política y el análisis de políticas” en Aguilar Villanueva Luis Felipe, *La hechura de las*

*políticas*, Libro II, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa.

Mendez, José Luis (2000), “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en José Luis Méndez (comp), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México.

Shafritz Jay M. y Albert C. Hyde (1999), *Clásicos de la administración pública*, México, FCE.