



**“DIRIGIR POR POLÍTICAS PÚBLICAS”**

**Colaborador:**

**Pedro Carta Terrón**

---



**Primera Edición 2017.**  
**Primera Impresión Noviembre del 2017.**

**Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional.**

**Número de Registro de Derechos de Autor.**  
**En trámite.**  
**ISBN: 978-607-475-379-0**

**Louisiana No. 113, Esq. Nueva York, Col. Nápoles Deleg. Benito Juárez, C. P. 03810, Ciudad de México.**

**Todos los derechos reservados.**

**Ninguna parte de este documento puede reproducirse o transmitirse bajo ninguna forma o por ningún medio, sin permiso por escrito del titular de los derechos.**

**Imagen de portada tomada de las imágenes prediseñadas de Microsoft Word, en base al contrato de licencia de uso.**

**Hecho e Impreso en México/Printed in México.**

## DECLARATORIA LEGAL

Con fundamento en los artículos 17, 53, 54 y 229 de la Ley Federal del Derecho de Autor y para los efectos legales que haya lugar, se hace constar que esta edición es única e independiente de cualquier otra que pudiera realizarse en el presente o en el futuro, por razón de su similitud en el formato, tipo y/o número de páginas, características tipográficas y de diagramación, etc. que no es periódica, quedando limitada esta edición o reimpresión exclusivamente al número total de ejemplares señalados en la página legal de esta obra literaria.

E l E d i t o r .

## ÍNDICE

Introducción.....	1
¿Qué son las Políticas Públicas? .....	3
¿Por qué es necesario el enfoque de Políticas Públicas?.....	8
Cómo inició el enfoque de Políticas .....	12
El Ciclo de las Políticas Públicas.....	19
Comentarios finales .....	26
Referencias .....	27

---



## Introducción

En la mayoría de los países occidentales con tradición jurídica escrita el camino usual para procesar las intervenciones gubernamentales y traducirlas en soluciones a problemas públicos recorre la promulgación de leyes, las cuales le dan fundamento a planes gubernamentales y, de éstos, se derivan las adaptaciones organizacionales necesarias para poder, finalmente, diseñar y ejecutar las políticas (decisiones/acciones) específicas que logren un resultado aceptable.

Esta ruta no siempre ha sido un trayecto claro y despejado. La propia metodología de origen de la burocracia como modelo de funcionamiento de las organizaciones públicas se enfocó principalmente en establecer leyes y normas claras que permitieran la formulación de buenos planes públicos, en términos de objetivos y metas posibles de seguir y registrar.

El modelo burocrático tradicional también brindó atención a los procesos organizacionales, especialmente aquellos que pudieran ser convertidos en rutinas administrativas de carácter repetitivo y con resultados controlados.

Mucho tiempo se dio por hecho que el meticuloso diseño de estos elementos era suficiente para provocar consecuente y automáticamente las políticas y acciones que materializaran la acción pública. Sin embargo, las diversas crisis de eficiencia administrativa experimentada por muchos gobiernos nacionales durante la última parte del siglo XX hicieron evidente que, además de planear, era necesario concentrar el análisis en el “cómo” ocurre el tramo de políticas/acciones que están directamente vinculadas a la operación de las soluciones a los problemas públicos.

Concentrarse en el análisis de las políticas específicas que dictan la operatividad de la acción pública (las políticas públicas) y desarrollar habilidades y métodos para hacerlas más eficientes se ha convertido en una tendencia actual de los gobiernos. Esta nueva visión de gobernar con un fuerte enfoque en las decisiones para la acción lleva menos de 70 años de evolución y se considera como una disciplina en pleno desarrollo.

En el caso mexicano el tema es mucho más joven, pues apenas llevamos treinta años formando especialistas<sup>1</sup> y sólo apenas lo que va de este siglo comenzando a utilizar el enfoque de políticas públicas como herramienta de gobierno. Es evidente la necesidad de formar el mayor número posible de personal calificado en el tema e incluirlo en los espacios y puestos donde urge vigorizar la capacidad de analizar, diseñar, implementar y evaluar soluciones a problemas públicos.

La finalidad de este material, “Dirigir por Políticas Públicas”, es proporcionar una semblanza introductoria con los conceptos más importantes que no puede desconocer el interesado en este tema: qué son las Políticas Públicas, cómo y por qué surgieron y las fases que componen lo que se conoce como el Ciclo de las Políticas Públicas.

Espero que estas líneas motiven a los que sean o vayan a ser los políticos o especialistas de nuestros gobiernos a profundizar en este vital tema, para preparar mejor la organización pública que pudiera estar bajo su responsabilidad y adaptarla a esta nueva forma de dirigir los asuntos públicos.

---

<sup>1</sup> La primera Maestría en políticas Públicas data apenas de 1987, conforme lo narra Luis Aguilar Villanueva en la presentación de su libro “El estudio de las Políticas Públicas”.



## ¿Qué son las Políticas Públicas?

Una Política pública es el conjunto de decisiones y acciones gubernamentales focalizadas para darle solución a problemas públicos específicos. El concepto deriva de una rama de las ciencias sociales surgida en los años cincuenta del siglo pasado denominada “Análisis de Políticas” y que con el tiempo derivó en la disciplina que hoy conocemos como “Políticas Públicas”.

Aunque las Políticas Públicas son decisiones de gobierno, no son cualquier decisión de gobierno, sino sólo aquellas que van dirigidas a diseñar, implementar y evaluar soluciones a problemas específicos.

En los países de habla española es posible la confusión entre lo que es una política pública y una decisión política, pero ambos conceptos son diferentes y se entienden mejor recurriendo a los términos originales en inglés:

La palabra inglesa “Politics” se traduce como “política” en el sentido de actividad relacionada al manejo del poder. En español decimos, por ejemplo, que la solución de un conflicto entre la sociedad y el gobierno es un problema que resuelven los políticos, es una actividad de la política.

El término “Policy” también se traduce al español como “política”, pero entendida como conjunto muy preciso de decisiones y acciones seleccionadas para atender asuntos específicos. En este sentido decimos, por ejemplo, que la política educativa de un país será actualizar los planes educativos cada cinco años y fomentar que los profesores de tiempo completo cursen posgrados en pedagogía.

La política que hace el político (politics) es un asunto de ejercicio del poder y la política, o conjunto de políticas en tanto decisiones y acciones concretas para tratar problemas específicos (policy) es un asunto técnico, manejado por especialistas.

La eventual confusión entre ambos términos se debe a dos razones: por un lado la falta de términos en español para diferenciar estos dos conceptos. El análisis de las políticas públicas se originó en idioma inglés, que, como se explicó, sí cuenta con dos términos para identificar cada una de estas realidades como algo diferente. La

segunda razón es que, en ambos casos, la política y las políticas públicas suponen la aplicación del poder público, sólo que la política es la aplicación del poder para tomar decisiones y las políticas públicas suponen la aplicación del poder para ejecutar lo decidido.

Con la idea de precisar mejor los elementos que modelan nuestro concepto de interés nos apoyaremos en Aguilar Astorga y Lima Facio<sup>2</sup> quienes han realizado una buena compilación de lo que algunos autores de referencia en el tema conceptualizan como Políticas Públicas. Aquí citamos algunas de estas definiciones recogidas por estos autores y las fuentes que ellos tomaron de origen:

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...”<sup>3</sup>*

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.”<sup>4</sup>*

Luis Fernando Aguilar Villanueva:

---

<sup>2</sup> Aguilar Astorga y Lima Facio. *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?*, Op. Cit.

<sup>3</sup> Canto, M. y O. Castro (Coordinadores), “Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio” en “Introducción a las políticas públicas”, MCD, México. 2002.

<sup>4</sup> Lahera, E. “Introducción a las políticas públicas”, FCE. Chile, 2004

*“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.”<sup>5</sup>*

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.”<sup>6</sup>*

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.”<sup>7</sup>*

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.”<sup>8</sup>*

Hecko y Wildavsky:

*“Consideran a la política pública como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.”<sup>9</sup>*

---

<sup>5</sup> Aguilar, L. “Antologías de Política Pública”, México, Porrúa. Varias ediciones.

<sup>6</sup> Rafael Bañón y Ernesto Castillo (comps.), “El análisis de las políticas públicas”, La nueva administración pública, Madrid, Alianza editorial 1997

<sup>7</sup> Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid. INAP. 1989

<sup>8</sup> “Usable knowledge: Social science and social problem solving” Yale University Press – 1979

<sup>9</sup> “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.”<sup>10</sup>*

Giandomenico Majone:

*“Es una actividad de comunicación pública y no solo de una decisión orientada a la efectución de metas (...) es también todo el conjunto de actividades “postdecisionales” o “retrospectivas” que buscan aportar “evidencias, argumentos y persuasión”<sup>11</sup>*

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.”<sup>12</sup>*

De la reflexión sobre los esfuerzos de definición abordados surgen por lo menos tres importantes elementos que modelan la identidad de una política pública:

- a) Es un acto de poder. No es una sugerencia ni la propone un actor privado; es una decisión que se toma desde el poder, su impulso lo decide un agente público y, por lo mismo, puede ser considerada como una función de gobierno.
- b) Es una Política, en el sentido de componente de decisiones y acciones especializadas para la solución de problemas públicos muy particulares. Va más allá de la oferta genérica del discurso político, no es un plan general de

---

<sup>10</sup> Las políticas públicas, Barcelona, Editorial Ariel 1992

<sup>11</sup> 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

<sup>12</sup> La concepción emergente de las ciencias de políticas, en Aguilar, El estudio de las políticas públicas, México, Porrúa

acción ni un programa temático de gobierno. Es un curso de acción muy preciso y, por lo mismo, exige especialización y la consideración de variables de orden técnico.

- c) Es pública, no solo porque busca beneficiar al público, sino porque reconoce que muchos de los aspectos finos que incrementan su probabilidad de éxito trascienden el sistema cerrado del circuito gubernamental y suponen la inclusión de los públicos interesados en el propio proceso de la política.

En un esfuerzo de definición, que intenta incorporar las ideas esenciales descritas, podemos proponer que las Políticas Públicas son:

**Cursos de acción derivados de una función de gobierno que supone diseñar y desarrollar intervenciones técnicas para solucionar problemas públicos específicos, pero considerando e incluyendo a los diversos públicos involucrados.**

## ¿Por qué es necesario el enfoque de Políticas Públicas?

El enfoque de Políticas Públicas surgió porque muchos gobiernos mundiales necesitaban ser más eficaces o deseaban recuperar la eficacia perdida frente a las nuevas realidades de la dinámica social que se comenzó a presentar desde la segunda mitad del siglo XX.

Los gobiernos ejercen el control y la dirección de la sociedad en la medida en que son capaces de diseñar y ejecutar modelos de intervención sobre la realidad. Estas intervenciones ocurren a través de decisiones y acciones específicas materializadas por las organizaciones públicas y podemos definir las ya como políticas de gobierno.

En la medida en que los sistemas sociales se vuelven más complejos, la tarea de elaborar y ejecutar políticas gubernamentales se torna más complicada. Aun en los gobiernos que presentan razonables márgenes de eficiencia, hay nuevas dinámicas que rebasan la propia capacidad administrativa tradicional. Los actuales procesos de elaboración y ejecución de intervenciones públicas está lleno de elementos tales como las trabas y resistencias generadas desde la opinión pública, los medios, los intereses de la o las oposiciones (que no siempre trabajan en conjunto) e incluso, la naturaleza misma de los problemas.

A la luz de lo dicho se explica que la capacidad tradicional de diseñar y ejecutar políticas de gobierno haya sido rebasada desde hace algunas décadas en un buen número de países cuyas sociedades se han hecho cada vez más complejas. Todo un conjunto de fenómenos relacionados con la acelerada sofisticación de los sistemas sociales, los avances tecnológicos, la liberalización de las economías y las olas democratizadoras han generado contextos de aplicación de políticas que exigen mayores capacidades gubernamentales para manejar un mayor número de variables y una nueva actitud de públicos.

En esa línea de interpretación, Luis Fernando Aguilar Villanueva, quien se ha ganado el reconocimiento de ser la principal referencia del tema en México, considera que los gobiernos de finales del siglo XX ya no eran metodológicamente

suficientes para enfrentar los procesos emergentes de redimensionamiento y democratización del mundo:

*“... a diferencia de otros dramáticos percances del pasado, la magnitud de la crisis de los años ochenta ya no fue interpretada pacientemente como simple torpeza de cálculo del gobierno en el diseño de la política económica o como simple error de gestión. La raíz de las decisiones equivocadas del gobierno y de su incapacidad para aprender de sus errores se hallaba en la misma estructura autoritaria del sistema político-administrativo, imponente, incontenible, sin el contrapeso de las libertades económicas (redimensionamiento) y políticas (democracia) de los ciudadanos”<sup>13</sup>*

Durante la segunda mitad del siglo XX y lo que va del actual los gobiernos mundiales han experimentado lo que conocemos como crisis de eficiencia administrativa.

El tradicional modelo de administración pública contaba con las herramientas suficientes para atender problemas en contextos sociales estáticos, estables y sumamente sujetos a la costumbre y certidumbre. Era suficiente concentrarse en buena normatividad, adecuada planeación y suficiente vigilancia en el cumplimiento de procedimientos rutinarios.

Sin embargo, los nuevos contextos mundiales lo que menos han tenido es ser rutinarios y predecibles. Buenas reglas y procedimientos ya no son suficientes para evitar que algo falle en el tramo directo de ejecución de una intervención pública. Los países se vieron obligados a revisar con detalle cómo ocurría y cómo podía mejorarse dicho tramo de la acción pública; el que se conforma con la colección de políticas/acciones deliberadamente formuladas y focalizadas para atacar de forma directa el problema público.

Esta necesidad se convirtió en objeto de estudio técnico: el desarrollo de las Políticas Públicas como disciplina, que también representó un enfoque de gobierno totalmente republicano, es decir, reivindicando el valor de lo público al enfocar al

---

<sup>13</sup> Aguilar Villanueva en “El estudio de las Políticas Públicas”, pago 16

acto de gobierno como un bien público en sí mismo e incorporar la opinión y participación de los ciudadanos en los procesos de diseñar y ejecutar soluciones a sus problemas colectivos.

En el caso mexicano, por ejemplo, la sentida necesidad de ser gubernamentalmente eficaz se presentó a raíz de nuestra propia crisis administrativa del Estado, que tuvo su mayor efecto en los setentas y ochentas del siglo XX. Nuestra administración pública funcionaba, como muchas otras, con las bases de la burocracia tradicional (leyes, programas, instituciones y rutinas). Sin embargo, como toque característico de nuestro propio sistema político, todo este engranaje giraba alrededor de dos mecanismos que sostenían la efectividad de lo que se pudiera hacer para solucionar problemas públicos:

- a) El autoritarismo del sistema, que generaba la disciplina necesaria para obligar a los agentes gubernamentales a esforzarse en replicar las fórmulas impuestas en las leyes, los programas y las adaptaciones institucionales instruidas por el líder autoritario. Bajo este modelo a veces se podían tener efectos en un corto plazo, en todo el territorio nacional y a cualquier nivel de gobierno, pero en el fondo mucho de eso era sólo forma: era la obediencia produciendo síntomas similares a los de la eficiencia.
- b) La visión y el manejo del erario público como un fondo ilimitado con el cual se podían “comprar” todos los recursos, construir todas las alianzas, ganar todas las simpatías y eliminar todos los obstáculos. Todos los medios disponibles para conseguir los fines planteados, o por lo menos para compensar problemas irresueltos con otro tipo de beneficios.

La gran crisis del modelo administrativo mexicano fue que en el último tercio del siglo XX estos dos instrumentos, que eran la base de la eficiencia gubernamental mexicana, se agotaron. Las olas democratizadoras erosionaron la disciplina ciega al sistema y los recursos ilimitados dejaron de serlo.



Se hizo evidente que la fuerza del Estado mexicano era un mito. No era fuerte, sólo era grande (Vélez, 1999)<sup>14</sup>.

Una vez desnudo el gobierno nacional, despojado de sus endeble ropajes, descubrimos que sus posibilidades de acción y operación directa sobre los problemas públicos estaban limitadas, si no es que anuladas, por la corrupción, la falta de profesionalismo del servicio público, la ausencia de metas e indicadores eficaces, la opacidad y el despilfarro financiero, entre otros fenómenos.

---

<sup>14</sup> Cfr. “El cambio de estilo de políticas públicas en México” de Félix Vélez, en “Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad”

## Cómo inició el enfoque de Políticas

El inicio de este enfoque surgió como reacción ante los primeros síntomas de la crisis administrativa mundial de los gobiernos.

El análisis de políticas surgió en los Estados Unidos, a principios de la década de los cincuenta, como una necesidad de sistematizar los enfoques multidisciplinarios existentes sobre el proceso de toma de decisiones en el orden público. El dilema que originó esta disciplina fue la ineficacia de los modelos estrictamente cuantitativos utilizados exitosamente en tiempos de las guerras mundiales, los cuales comenzaron a fallar cuando se utilizaron para abordar y resolver otro tipo de problemas, poniendo en duda las variables consideradas hasta el momento.

En ese entonces fue evidente que aunque la visión estadística y los modelos cuantitativos eran útiles para la estructuración y diseño de las intervenciones gubernamentales, no eran un elemento determinante ni definitivo en su desempeño final. Las variables de los problemas y los problemas mismos, superaron las soluciones que hasta ese momento habían sido funcionales.

El primer autor que trató sistemáticamente el tema fue Harold D. Lasswell, desde 1951, quien originalmente abordó el fenómeno de la política pública con el nombre de *Ciencia de las Políticas* (Policy Sciences), sugiriendo la idea de integrar distintas disciplinas (Ciencia política, economía, investigación de operaciones, teoría de sistemas, programación lineal, teoría de juegos, entre otras) para comprender, explicar y modelar mejor los problemas públicos.

Entender el contexto en el que Lasswell abordó el análisis de políticas es crucial para explicar por qué esta disciplina tuvo oportunidades de prosperar como desarrollo académico y como práctica gubernamental. En ese entonces había dos paradigmas emergentes de mucho peso en la época.

Por un lado, estaban las corrientes intelectuales conductistas, impulsadas por autores como John Dewey, Max Weber o Karl Popper que cuestionaban la validez científica de los valores, proponiendo a la ciencia como un instrumento en el que no

caben verdades absolutas sino solo constataciones por evidencia a través de un método y que, además, esa misma ciencia puede contribuir a aclarar y ordenar las preferencias de los actores políticos<sup>15</sup>.

Por otro lado, existía un creciente ambiente republicano y democrático que se tradujo en un fuerte impulso social por la participación ciudadana en los asuntos de lo público. Las estructuras gubernamentales simplemente no estaban preparadas para procesar políticas en interrelación constante con el creciente número de ciudadanos participantes y su amplia variedad de intereses. Se veía como necesario reformular la manera de relacionarse con los públicos al momento de gestionar soluciones públicas.

Estos dos paradigmas impulsaron el abandono de los absolutismos: se defendía la idea de que ni para diseñar sociedades ni para vivir en ellas había modelos acabados; en todo momento la experimentación era posible, pero siempre con las características y el rigor que otorga el método de las ciencias.

El análisis de políticas supo aprovechar esta coyuntura colocándose como una posibilidad analítica y metodológica que satisfacía la necesidad de ambos paradigmas. Era una combinación: el modelo de procedimiento científico, ajustado a las variables que presenta toda sociedad. En otras palabras, ofrecía acciones y soluciones enfocadas a una sociedad que reclamaba conocer y ser tomada en cuenta, conllevando también el rigor técnico que salvaba a dicha oferta de ser vista como un simple producto de la demagogia.

Lasswell es capaz de reflejar dichas tendencias científicas y multidisciplinarias en su planteamiento inicial de las ciencias de las políticas:

*“La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de*

---

<sup>15</sup> Cfr. Luis F. Aguilar, “El estudio de las políticas públicas”. Miguel Ángel Porrúa. Librero-editor. 2ª.edición. México, 1996, estudio introductorio.

*investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología.”*

*“Podemos considerar las ciencias de políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado” (Lasswell, La orientación hacia las políticas, 1951) <sup>16</sup>.*

El modelo conductista predominó durante los cincuenta y sesenta, pues demostró su eficacia en la solución de algunos problemas en donde el método de aplicación de técnicas cuantitativas, la recolección sistemática de datos y las rigurosas pruebas de hipótesis fueron suficientes. Sin embargo, como ya se describió, los problemas emergentes provenientes de las nuevas necesidades de una sociedad en constante cambio y ahora sujeta a una evolución tecnológica en franco ascenso, exigían un nuevo modelo en el que las variables cuantitativas ya no eran suficientes para organizar explicaciones y desarrollar modelos satisfactorios de soluciones.

Durante el resto del siglo XX la disciplina maduró y se enriqueció con más conceptos e ideas que la robustecieron como método de análisis y abordaje de problemas públicos.

Aquí presentamos dos de las orientaciones que afinaron su capacidad analítica y que son importantes de considerar porque forman parte de los principales enfoques profesionales con los que trabaja un especialista en Políticas Públicas:

### ***Knowledge of y Knowledge in***

En 1970, Lasswell publica “*La concepción emergente de las ciencias políticas*”, en donde precisa el objetivo de las ciencias de políticas. Lo que Harold D. Lasswell

---

<sup>16</sup> En Luis F. Aguilar, “El estudio de las políticas públicas”. Miguel Ángel Porrúa. Librero-editor. 2ª. edición. México, 1996, p. 47.

propone es una conceptualización de la naturaleza de las actividades involucradas con las ciencias de las políticas:

*“Las ciencias de políticas tienen dos marcos de referencia separables, pero entrelazados: el conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política. El enfoque de políticas tiende a la contextualización y no a la fragmentación; se orienta a problemas, en vez de ser ciego a los problemas (Lasswell, “La concepción emergente de las ciencias políticas”, 1970)<sup>17</sup>*

La visión de Laswell dio mayor precisión y amplitud al enfoque básico del estudio de las políticas. Comenzó por plantear dos tareas necesarias: el conocimiento “*del*” y “*en el*” (*knowledge of and in*) proceso de toma de decisiones de gobierno.

El *Knowledge of* es un enfoque descriptivo y exploratorio de la realidad de la decisión de política. Es la parte del proceso analítico encargado de descubrir cómo sucede efectivamente la política. Es la definición precisa del por qué un problema es considerado como tal y otro no, o el por qué se utiliza una definición y no otra. Considera igualmente, las razones por la que se tiende a privilegiar ciertas decisiones y herramientas sobre otras, e incluso como se decide el método de implementación a utilizar, sus operadores, los momentos, etc. Es una tarea inquisitiva que busca describir procesos y aportar datos que permitan la reflexión y el análisis del problema, incluso la explicación de estos fenómenos.

El *Knowledge in*, por su parte, pretende incorporar la información procedente de los análisis y teoremas científicos al proceso decisorio de las políticas. Busca corregir y mejorar las decisiones públicas mediante la inserción de dichos métodos científicos aplicables al caso específico. Es una tarea normativa que busca seleccionar los mejores medios para alcanzar determinados fines, con base en las herramientas y tecnologías disponibles aportadas por las ya mencionadas, diversas disciplinas científicas. La propuesta innovadora de este enfoque es que se necesita

---

<sup>17</sup> Ibid, p.51

trascender de la unidisciplina (útil para entender) a la interdisciplina (necesaria para atender).

En la visión de Lasswell, ambas tareas son complementarias, interdependientes e interdisciplinarias. Dicha interdisciplinariedad, fue causa de intensos debates y motivo de una polémica de grandes proporciones entre corrientes de investigadores, que acostumbrados a utilizar una sola técnica de investigación, se negaron a recibir tal propuesta. La mayoría fueron capaces de aceptar la propuesta práctica y dada al rigor científico del *knowledge in*, pero no la interdisciplinariedad propuesta en el *knowledge of*.

Estas diferencias originaron escisiones en la visión del análisis de políticas de Laswell. Por un lado encontramos un ala dura que privilegiaba el aspecto normativo del *knowledge in*, ya interdisciplinarios o no, y por el otro, a aquellos que optaban por el aspecto propositivo e innovador del *knowledge of*. Estas diferencias fracturaron desde un inicio el proyecto integral de Lasswell y aun en la actualidad, sobrevive la inquietud al respecto de la metodología correcta en lo que respecta al análisis de las políticas públicas.

### **El modelo de decisión**

Otro de los temas que desarrolló la Ciencia de Políticas fue el modelo de decisión sobre el cual funciona. Esto tiene que ver con el asunto central de qué es lo que pretende conseguir en su intento de solucionar un problema público.

Durante mucho tiempo la economía neoclásica propuso el “Modelo Racional” que explicaba la lógica en la toma de decisiones. La “decisión racional” se logra cuando el actor que elige selecciona de entre todas las decisiones posibles aquella que le proporcione el máximo beneficio. La decisión tomada es, desde luego, la mejor posible y se le conoce como decisión óptima.

Para alcanzar a tomar la decisión óptima es necesario cumplir con los siguientes supuestos respecto a la información, el decisor y el problema:

1. La información que se tiene sobre lo que se va a elegir

- Es completa (toda la existente)
- Es perfecta (sin errores o inexactitudes)
- Es gratuita (el costo no es problema).

2. El decisor:

- Entiende y tiene capacidad de procesar sin límite toda la información
- Tiene el tiempo suficiente para investigar y procesar la información
- Cuenta con la capacidad para elegir la opción más racional
- Puede decidir con la misma lógica a lo largo del tiempo

3. El problema:

- Se mantiene estable a lo largo del tiempo
- Se puede solucionar con la información elegida como suficiente para elegir

El Modelo de Decisión utilizado en las Políticas Públicas se basa más bien en una “Racionalidad Limitada”, que reconoce que muy rara vez (casi nunca) pueden darse los supuestos del modelo racional. Bajo esta consideración, un ajuste a los supuestos de decisión anteriores sería:

1. La información que se tiene sobre lo que se va a elegir

- No es completa (se utiliza la que puede obtener)
- No es perfecta (puede adolecer de errores o inexactitudes)
- No es gratuita (obtenerla y analizarla tiene un costo).

2. El decisor:

- No necesariamente entiende ni tiene la capacidad de procesar sin límite toda la información existente

- Tiene límites de tiempo para investigar y procesar la información
- Su capacidad para elegir la opción más racional puede estar sujeta a error
- Muy frecuentemente decide con lógicas distintas a lo largo del tiempo

3. El problema:

- No hay garantía de que se mantenga estable a lo largo del tiempo. Lo que pudo haber sido solución en el momento “A”, puede no serlo en el momento “B”.
- Hay información importante que pudo haberse quedado fuera del análisis.

Es decir, las decisiones de política pública no se consideran como óptimas, sino solo satisfactorias respecto a lo que quieren solucionar y dadas las condiciones imperfectas que contextualizaron la decisión. Sus decisiones suelen denominarse “subóptimas”, precisando que bien podría existir una mejor decisión, proporcional a unas mejores condiciones de decisión.



## **El Ciclo de las Políticas Públicas**

Hoy en día, la didáctica de esta disciplina la presenta como una actividad que tiene una dinámica en forma de “ciclo”, compuesto de fases, cada una de las cuales explica un grupo de funciones bien identificados y con un objetivo muy focalizado. A esta conceptualización se le conoce como el “Ciclo de las Políticas Públicas” y la suma de sus fases conforma el conjunto, el gran curso de acción, con el que se espera solucionar un problema público.

La descomposición en fases tiene fines principalmente analíticos y didácticos. El ciclo es una ficción que ayuda a entender conceptualmente las fases y entender el sentido de flujo de las decisiones y acciones. No debe verse como una secuencia rígida ni necesariamente seriada. En la realidad las fases del ciclo a veces no están perfectamente diferenciadas o se empalman entre sí, por ejemplo.

Aquí presentamos la descripción y algunas consideraciones importantes del ciclo que más comúnmente aparece en la literatura del tema, que es el que se compone de cinco fases:

### **Fase 1: Análisis del Problema que detona la Política**

Para que una política se genere debe darse la aparición de un problema. Sin embargo, no cualquier problema, sino sólo aquel que cumple dos condiciones:

1. Que sea un problema de naturaleza pública. No un problema privado o un asunto de molestia entre particulares. Debe ser un conflicto que se perciba como dañino para la sociedad o una parte significativa de ella.
2. Que sea un asunto gubernamentalmente tratable. Recordemos que la política pública es una función de gobierno y, por tanto, está pensada para atender problemas que se perciben como asunto que debe solucionar el gobierno. En este sentido, pueden existir diversas variedades de malestares sociales que no necesariamente califiquen como un problema público.

La regla que predomina para determinar qué es o no un problema público es la percepción social; el origen de una política, como curso de acción que resuelve algo, es la percepción de un problema. Se piensa en desarrollar una política pública en el momento en que se percibe un problema en el entorno social al que pretende aplicársele la acción del gobierno. La condición problemática objetiva puede o no existir de antemano.

El problema puede afectar a una o a otra parte de la sociedad en cuestión. Sin embargo, y aún a pesar de ser un problema real que aqueja a ciertas partes de la sociedad, solo adquiere la dimensión de problema público en tanto que es asumida socialmente como tal y es incorporada como tema de atención del gobierno.

El definir un problema público es tarea del analista de políticas quien en ese momento asume retos enteramente alquimistas: cómo transformar la descripción en definición, la lista de síntomas en una expresión ordenada de oraciones causales, la narrativa de las molestias en la enunciación organizada de ideas vinculadas a las posibilidades de acción del gobierno.

Lograr tal transmutación es parte de la habilidad del analista de políticas. Aquí expongo cinco ideas útiles, derivadas de la práctica profesional, respecto al problema público:

1. Los problemas públicos nunca son unidades aisladas y de fácil comprensión. Son siempre complejos, su definición puede cambiar según el tiempo, los actores y las circunstancias y aparecen interrelacionados con otras madejas de problemas.
2. Los problemas públicos son residuales: regularmente derivan de otros problemas y hacen derivar de sí más problemas.
3. Los problemas públicos no cuentan con estructura literaria; no siempre tienen un inicio perfectamente identificable, sus episodios no necesariamente siguen una secuencia lógica y, en la realidad, es muy difícil que concluyan con un final feliz y mucho menos uno que dure para

siempre. Un especialista en política pública generalmente diseña intervenciones no con la idea de desaparecer el problema, sino solo de transformarlo o descomponerlo en sub asuntos que puedan tratarse satisfactoriamente.

4. El impacto sobre el problema siempre será diferente respecto de si se actúa con un enfoque de intervención tradicional o de política pública. La segunda funciona con una metodología de abordaje y análisis que admite más variables y públicos, incrementando sus posibilidades de comprensión, cálculo y control sobre el problema público o alguno de sus componentes.
5. La política pública diseña cursos de acción actuales con la pretensión de estimar futuros resultados deseables “controlados”. Por tal motivo, el analista de políticas debe ser capaz de organizar sus datos e ideas sobre el problema de tal forma que se puedan construir hipótesis de trabajo sobre la intervención pública.

## **Fase 2: Definición de la Agenda que incorpore a la Política**

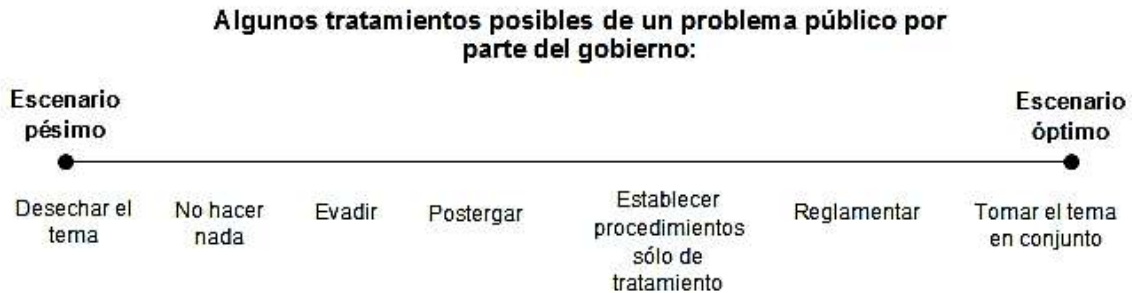
El problema público (gubernamentalmente tratable) pasa a formar parte de la “agenda” de temas públicos a tratar de parte de un gobierno.

La aceptación de un problema como público por parte de las agencias gubernamentales supone un proceso (de agenda) que puede darse en algunas ocasiones a partir de una participación prácticamente monopólica del aparato gubernamental y en otras, con un alto margen de participación y presión social.

Cuando un problema público, pasa a nivel gubernamental, implica que dicho problema se ha colocado ya, en la agenda inmediata (institucional) o permanente (sistémica) de los poderes públicos.

Por otro lado, un problema público incluido en la agenda no necesariamente recibe un tratamiento estandarizado. El gobierno puede decidir entre distintos grados de

tratamiento a ese problema, desde intentar de desecharlo de la agenda o no hacer nada hasta tomar el tema para el tratamiento en su conjunto.



La definición del problema público que se incorpora en la agenda gubernamental se construye, entonces, a partir de la observación, se somete a la abstracción y análisis, y se concluye con una serie de enunciados que acotan las apreciaciones logradas, de tal forma que se obtiene información ordenada sobre la consistencia del problema, una posible alternativa de solución, un posible mecanismo de cuantificación o evaluación y los instrumentos gubernamentalmente factibles de aplicarse. Una idea ordenada y suficientemente preparada para someterse a la formulación de la política pública.

### **Fase 3: Formulación de la Política**

Es aquí donde se concentran todas las herramientas disponibles de análisis, pues es el momento preciso en que se genera la política pública; es aquí donde se diseña.

Una vez que el problema público se ha considerado a nivel gubernamental, requiere por lo menos dos condiciones de diseño y definición para que pueda ser tratado.

La primera es que su planteamiento no se concrete únicamente a un conjunto de enunciados meramente descriptivos de los sucesos y condiciones relacionados con el asunto lo percibido como problema, sino que se establezca como una secuencia ordenada de definiciones que sirvan de materia prima para la elaboración de hipótesis de trabajo (Si hacemos “A”, entonces sucederá “B”).

La segunda condición es que dicha definición, adquiera forma y sentido dentro del contexto normativo, presupuestal y tecnológico al alcance del gobierno, es decir, que la hipótesis planteada pueda operarse con los recursos y elementos disponibles o adquiribles.

Se plantean las posibilidades de acción y se confrontan con el conjunto de restricciones existentes (constitucionalidad, reglas y procedimientos, juegos de poder, preferencias, condiciones presupuestales, etc.). Es aquí donde caben todos los conjuntos de evaluaciones y criterios generados hasta ese momento, llamadas *ex ante*, que pretenden estimar los impactos que cada alternativa tendrá sobre los costos y la condición social.

Las propuestas de solución ya sean las concretas o las inacabadas se presentan y se califican en este paso con la intención de llegar a la creación de la mejor política posible.

Hay dos ideas importantes sobre esta fase que son importantes de mencionar en tanto que tienen que ver con el tipo de habilidades y la calidad técnica del analista o diseñador de políticas.

En primer lugar, la formulación de una política pública exige contar con un amplio rango de visión profesional de parte del diseñador, pues, además de los criterios técnicos asociados a la intervención planeada, se necesita considerar la existencia y eventual coordinación de otros elementos de relativo o a veces determinante peso: la ideología de los grupos involucrados, las posibilidades administrativas, los recursos disponibles, el alcance de los objetivos planteados, la cultura, las condiciones geográficas y naturales, entre otras. Pero la habilidad profesional no consiste solamente en considerar este tipo de variables, sino en cómo el diseñador es capaz de lidiar con las diversas fuerzas que intentarán imponer a esas variables en su diseño sin deformar la política al límite del riesgo de hacerla ineficiente o inoperante.

En segundo lugar, todas esas variables diversas que se involucran en el diseño de políticas públicas hay que argumentarlas. Diseñar políticas no sólo implica las

habilidades técnicas para balancear variables; ayuda mucho contar con las capacidades retóricas para discutir, deliberar, refutar o comprobar las razones para incluir o no una variable, enfocar o no hacia cierto aspecto, plantear y proponer de forma persuasiva tanto a los diversos decisores de la política como a los públicos involucrados.

Giandoménico Majone, quien ha enfocado una parte de su trabajo en entender mejor cómo se formulan las políticas, identifica bien esta tarea argumentativa y la considera como uno de los elementos que mejor ejemplifican la diferencia del análisis de políticas con otras disciplinas:

*“La tarea de los analistas consiste, en gran parte, en la producción de evidencias y argumentos para el debate público. Su aspecto argumentativo fundamental es lo que distingue al análisis de políticas de las ciencias sociales académicas, por una parte, y de las metodologías para la solución de problemas, tales como la investigación de operaciones, por otra.”<sup>18</sup>*

#### **Fase 4: Implementación de la Política**

La implementación, es el momento de aplicación de la política, la ocurrencia del modelo de intervención en el plano de la realidad. La evidencia empírica ha demostrado que la implementación no debe entenderse solamente como una extensión de la formulación. Ha ocurrido que lo escrupulosamente formulado puede resultar extremadamente falible al momento de su aplicación.

Dos de los autores que han sido referencia en el estudio de esta fase fueron Jeffrey L. Pressman y Aarón Wildavsky, quienes publicaron en 1973 un ensayo titulado “*Implementación*”, en el que analizaron el caso de las políticas que pretendieron resolver el problema de la generación de empleos para negros y mexicoamericanos en Okland.

---

<sup>18</sup> Giandomenico Majone, “Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas”, pág. 42

Dicho análisis derivó en importantes conclusiones teóricas y conceptuales. De entre lo más importante se destacan dos cosas:

- a) Se precisó mejor lo que era un problema de implementación, para distinguirlo de un problema de agenda o de formulación o de alguna otra categoría que no tuviera relación alguna con la tarea de implementar. Una política pública con auténticos problemas de implementación es aquella que goza desde el principio de un consenso, de recursos disponibles, de normas claras y compatibles, una formulación impecable, pero que, aun así, falla.
- b) Se identificó como una variable muy importante la complejidad de la acción conjunta, cuyos componentes cruciales son los puntos diversos en que se toman las decisiones, determinados por la dirección (favor o contra) e intensidad (dedicación o indiferencia) de las preferencias de los participantes.

### **Fase 5: Evaluación de la Política**

El descubrimiento de los éxitos o fracasos de una política se pueden determinar a través de la fase de evaluación, que pretende identificar los efectos provocados por la acción elegida.

Esta tarea es más nítida en el caso específico de las políticas cuyas metas se establecen bajo criterios de eficiencia económica. La evaluación se realiza con base en una escala que permita comparar lo realizado contra lo esperado. Una vez ejecutado el análisis, se emite un juicio de valor respecto al cumplimiento o el incumplimiento de las expectativas planteadas por la política establecida.

Sin embargo, la evaluación puede tener más complejidad en el caso de las políticas públicas que se basan en metas no cuantificables.

## **Comentarios finales**

Las Políticas Públicas son intervenciones de gobierno destinadas a resolver problemas públicos, interactuando directamente con ellos y considerando a los diversos públicos involucrados.

Este enfoque surgió y ha tenido éxito porque fortalece la capacidad administrativa de los gobiernos, los cuales han mostrado síntomas de ineficiencia en la comprensión y control sobre los problemas de las nuevas sociedades.

Las características de su origen, su enfoque republicano y la metodología de las fases que integran su ciclo posicionan a la ciencia de las políticas como una tecnología administrativa prometedora y digna de ser comprendida y aprendida por los que desean dirigir instituciones y sociedades.

Dirigir por políticas públicas implica tener en mente que las reglas, enfoques, instituciones, procesos e, incluso, las habilidades profesionales tendrán que ir orientadas para provocar y/o adaptarse a, por lo menos, estas tres orientaciones de nuevos cambios en la forma de gobernar:

- a) Una reformulación en la relación con la sociedad: a diferencia de modelo burocrático tradicional, en donde el gobierno definía e interpretaba el problema y diseñaba de forma unilateral una posible solución, hoy se requieren organizaciones gubernamentales que cuenten con mecanismos que posibiliten la participación social en cualquiera de las fases del ciclo de políticas.
- b) Desarrollo de nuevas capacidades organizacionales: agregar reglas, procesos y rutinas que permitan pasar de gobiernos centralistas a gobiernos descentralizados; de modelos de administración burocrática a modelos denominados pos burocráticos.
- c) Nuevas habilidades de dirección: además del dominio técnico cuantitativo será útil el desarrollo del pensamiento estratégico, habilidades argumentativas, familiaridad con los procesos de calidad y capacidad de manejo de la información y administración del conocimiento.



## Referencias

Aguilar, Luis Fernando. El Estudio de las Políticas Públicas, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000.

Pineda, Juan de Dios (Coordinador). Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad, México, ITAM, 1999.

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

Majone, Giandoménico. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, Fondo de Cultura Económica, 2005.

Wildavsky, Aarón y Pressman, Jeffrey. Implementación. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

**M O V I M I E N T O  
C I U D A D A N O**

**Tarea Editorial**

1ª Edición Noviembre del 2017.

1ª Impresión Noviembre del 2017.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA, PROHIBIDA SU VENTA.

El material titulado: “**DIRIGIR POR POLÍTICAS PÚBLICAS**”, es una publicación de Movimiento Ciudadano y se terminó de imprimir en Guadalajara, Jalisco, el día 15 de noviembre del 2017.

Esta impresión consta de 3,700 ejemplares más sobrantes y fueron impresos por: Art Of Publicity de México, S.A. de C.V., en Avenida Tonantzin No. 1050, Colonia Jardines del Bosque, C.P. 44520, Guadalajara, Jalisco. La edición estuvo al cuidado de la Tesorería Nacional de Movimiento Ciudadano, Partido Político Nacional.



**MOVIMIENTO  
CIUDADANO**