

**DAVID ARELLANO GAULT Y FELIPE BLANCO**

---

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRACIA**



# **POLÍTICAS PÚBLICAS Y DEMOCRACIA**

**David Arellano Gault  
Felipe Blanco**

## **Instituto Federal Electoral**

### **Consejero Presidente**

Dr. Leonardo Valdés Zurita

### **Consejeros Electorales**

Mtro. Marco Antonio Baños Martínez

Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Dra. María Macarita Elizondo Gasperín

Mtro. Alfredo Figueroa Fernández

Dr. Francisco Javier Guerrero Aguirre

Dra. María Marván Laborde

Dr. Benito Nacif Hernández

### **Secretario Ejecutivo**

Lic. Edmundo Jacobo Molina

### **Contralor General**

C. P. Gregorio Guerrero Pozas

### **Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica**

Mtro. Luis Javier Vaquero Ochoa

Primera edición, marzo de 2013

© Instituto Federal Electoral

Viaducto Tlalpan núm. 100, esquina Periférico Sur

Col. Arenal Tepepan, 14610, México, D. F.

ISBN: 978-607-9218-21-8

Impreso en México/*Printed in Mexico*

Distribución gratuita. Prohibida su venta

# Contenido

<b>Presentación</b> .....	7
<b>Introducción</b> .....	9
<b>1. ¿Qué hace el gobierno y cómo nos afectan sus acciones?</b> .....	13
<b>2. ¿Qué son las políticas públicas?</b> .....	19
2.1. Gobiernos autoritarios y acción pública .....	19
2.2. Harold Lasswell y la semilla de las políticas públicas .....	22
2.3. Políticas públicas contemporáneas .....	25
<b>3. ¿Cómo se gobierna por políticas públicas?</b> .....	29
3.1. La democracia: una condición necesaria para gobernar por políticas .....	29
3.2. El gobierno por políticas públicas: robusteciendo la democracia .....	34
<b>4. ¿Qué es el proceso de políticas?</b> .....	39
4.1. Entrada en la agenda gubernamental .....	40
4.2. Definición del problema .....	44
4.3. Diseño de la política .....	46
4.4. Implementación .....	50
4.5. Evaluación .....	52
<b>5. Reflexiones finales</b> .....	55
<b>Bibliografía</b> .....	57
<b>Sobre los autores</b> .....	63



## Presentación

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagró el derecho de toda persona a participar en el gobierno de su país, sea directamente o por medio de representantes elegidos libremente, así como a participar en las funciones públicas en condiciones de igualdad; este Cuaderno de Divulgación se enfoca precisamente en este aspecto.

Una vez que las personas elegidas para gobernar asumen sus atribuciones, ¿cómo y por qué deciden atender determinados problemas?, ¿cómo proceden para buscar solucionarlos?, ¿para beneficio o perjuicio de quiénes?, ¿qué resultados pretenden obtener, cuáles se concretan realmente, de cuáles se hacen responsables y de qué manera? David Arellano Gault y Felipe Blanco abordan la respuesta a estas y otras preguntas con la convicción de que las políticas públicas contribuyen al robustecimiento de la democracia.

Las políticas públicas, entendidas en esta publicación como aquellas decisiones y acciones de gobierno que definen las problemáticas públicas específicas a solucionar y los mecanismos particulares a utilizar para ello, no son facultad exclusiva de un régimen democrático, pero sí las características de su formulación e implantación.

En efecto, en un régimen autoritario se excluye al mayor número de personas en las decisiones y acciones de gobierno, no es posible la evaluación de resultados, no existe responsabilidad de quienes implementan las acciones, no hay rendición de cuentas ni transparencia activa, esto es, información completa, oportuna, pertinente y suficiente de las acciones de gobierno antes, durante y al final de su realización.

En un régimen democrático, las políticas públicas constituyen un aspecto sustancial para su consolidación. En primer lugar, implican la acción de gobierno en un entorno plural, de intereses diversos, donde las problemáticas son también plurales y diversas de acuerdo a los intereses y valoraciones de las personas. Requiere construir procesos abiertos y sistemáticos de deliberación para consensuar los problemas que se han de enfrentar y de qué manera, esto es, para definir las políticas públicas a desarrollar. Sin embargo, en esta labor se necesita la acción conjunta de gobernantes y gobernados. Una ciudadanía informada, activa y participativa es un componente distintivo de las políticas públicas en democracia, las cuales deben contemplar mecanismos de participación en condiciones de igualdad para determinar las problemáticas a atender, la definición y el diseño de las políticas a emprender, conocer de su implementación y, finalmente, evaluar los resultados.

Las políticas públicas nos afectan cotidianamente y condicionan la consecución de los proyectos de vida particulares, comprometen la vida y los valores propios y de quienes forman parte de nuestra familia y comunidades. De esta forma, en democracia, la posibilidad de participar e incidir en los asuntos de gobierno se amplía considerablemente.

Esta destacada y rigurosa aportación, expuesta de una manera sencilla y reveladora que hace grata la lectura, permite adentrarnos en la relevancia de las políticas públicas y su estratégico papel en la consolidación de nuestra democracia.

## Introducción

Durante las últimas tres décadas nuestro país ha dado sin duda pasos importantes en la búsqueda de un régimen político verdaderamente democrático. Se generó un sistema electoral independiente del Ejecutivo federal que estableció el marco para lograr una mayor competencia política. Esta última, entre otras cosas, ha permitido que sean distintos partidos políticos los que, tras resultar vencedores en las urnas, se alternen en los gobiernos a nivel municipal, estatal y en la Presidencia de la República. Bajo estas reglas, pues, las puertas para ejercer el poder político están abiertas para ideologías y grupos políticos diversos, pero lo más importante, la decisión de quiénes entran por dichas puertas nos corresponde sólo a nosotros, los ciudadanos, que de manera individual nos expresamos cada jornada electoral por medio del voto para llegar a una decisión colectiva.

Sin embargo, la posibilidad que tenemos hoy en día de elegir a nuestros gobernantes de entre las alternativas políticas existentes es sólo la primera de las tareas que gobierno y ciudadanía debemos desempeñar en un entorno democrático, pues aunque suene paradójico, en una democracia avanzada el ejercicio del gobierno no es labor exclusiva del mismo. Así como los ciudadanos hacemos valer nuestra opinión en el proceso electoral, también tenemos la posibilidad y obligación de dar seguimiento permanente al gobierno en sus acciones. Este último, por su parte, debe dar respuesta a nuestras numerosas demandas, pero debido a que los recursos con los que cuenta son insuficientes, tiene necesariamente que establecer prioridades e intervenir en algunos asuntos en detrimento de otros. Pero, ¿cómo y por qué elige atender ciertos problemas?, ¿cómo planea darles solución y a qué grupos

benefician o perjudican las medidas adoptadas?, ¿qué resultados se esperan de la acción gubernamental y cuáles de ellos en realidad ocurren?

Formular y responder a preguntas como las arriba planteadas es indispensable en una sociedad democrática, en la que el gobierno debe rendir cuentas a los ciudadanos antes, durante y después de sus acciones. Por lo anterior, salvo muy contadas excepciones (como por ejemplo ciertas situaciones de seguridad nacional o desastres naturales tras los que hay que responder con suma prontitud), el gobierno no debe actuar de manera unilateral y aislada. Es aquí donde las políticas públicas entran en escena, como un instrumento de gobernanza que posibilita y promueve la deliberación y participación de los diferentes grupos de la sociedad en la formulación, acompañamiento y evaluación constante de la labor gubernamental en todos sus niveles.

En términos muy generales podemos decir que se consideran políticas públicas todas las decisiones y acciones de gobierno que definen las

problemáticas públicas específicas a solucionar, y establecen explícitamente los mecanismos particulares a utilizar para ello. Estas características de las políticas públicas abren las puertas para que su formulación, desarrollo y resultados puedan estar sujetos a la participación y escrutinio de la ciudadanía en general y de los grupos de interés que de manera normal forman parte del entramado de una sociedad democrática.

En efecto, las políticas públicas son un paso natural de la acción gubernativa en una sociedad plural, donde se requiere de un espacio y de una forma de discusión abierta de los problemas a solucionar, de las alternativas a escoger y de los recursos a utilizar. Todas estas son decisiones, decisiones que siempre podrán ser discutidas y debatidas: ¿por qué se definen algunos asuntos como problemas públicos y otros se dejan de lado?, ¿quiénes deciden cómo enfrentar un problema público?, ¿por qué se escogieron unas alternativas de acción y no otras?, ¿quiénes ganan y pierden con una decisión y por qué eso es legítimo? ¿por qué se definieron

---

---

determinados recursos en cantidad y calidad, y no otros? Éstas y otras preguntas aparecerán siempre en un entorno democrático donde la acción política (*politics*, en inglés para diferenciarlo claramente) y su diversidad afectará siempre a la decisión de políticas (*policy*, como diferente de *politics*, es decir, la batalla por la definición de los objetivos de una colectividad).

La sistematización de las políticas públicas aparece como tema de discusión en forma relativamente reciente durante la segunda mitad del siglo veinte en Estados Unidos de Norteamérica, y se consolida rápidamente como un instrumento legitimador del estilo de gobierno propio de las sociedades democráticas más desarrolladas. En tales contextos, de manera ideal, la toma de decisiones respecto de los problemas y la manera de resolverlos pasan necesariamente por la arena pública, concebida como un espacio de deliberación y diálogo en la que los ciudadanos informados participan sistemática y responsablemente para contrastar sus puntos de vista mediante argumentos, entre sí y con los gober-

nantes, entendidos estos últimos como depositarios legítimos de la voluntad ciudadana.

El objetivo de este texto es mostrar precisamente, de manera clara y sencilla, cómo es que las políticas públicas ayudan a robustecer la democracia, con el fin de que el lector tenga un primer acercamiento general a esta disciplina, vista como herramienta primordial del quehacer democrático. Por ello, en la medida de lo posible, deliberadamente se omiten las discusiones teóricas y técnicas profundas (con todos los riesgos que ello implica), no sin antes invitar al lector interesado en tales cuestiones a recurrir a las fuentes citadas a lo largo de este libro, que por lo general hacen referencia a textos clásicos, o cuando menos a muy influyentes trabajos en el ámbito de las políticas públicas.

Para lograr tal objetivo, el texto se divide en cinco grandes apartados, además de esta introducción. En el primero de ellos describiremos brevemente el papel del gobierno y la manera en que sus acciones nos afectan de manera cotidiana. Acto seguido,

explicaremos con más detalle qué son las políticas públicas, tanto en su origen como en sus formulaciones actuales. Con ello, en el tercer apartado, se describe el gobierno por políticas, para exponer el argumento central de este texto, a saber, que existe un nexo irrompible y virtuoso entre políticas públicas y democracia plural. Esta idea se profundiza en la cuarta sección al exponer el estudio del proceso de po-

líticas, esto es, las fases en las que de manera convencional se descomponen las políticas públicas para su análisis especializado. Por último, este texto cierra con algunas reflexiones finales en las cuales reafirmaremos que, en efecto, las políticas públicas son un elemento indispensable para robustecer la democracia a partir de la acción conjunta de sociedad y gobierno.

# 1. ¿Qué hace el gobierno y cómo nos afectan sus acciones?

El gobierno, genéricamente hablando, es el encargado de establecer y regular el marco social en el que los ciudadanos nos desenvolvemos todos los días. Desde que salimos de casa por la mañana, e incluso dentro de nuestros domicilios, de una u otra manera y en mayor o menor medida nos vemos siempre afectados por las decisiones y acciones del gobierno. Esta presencia es muchas veces pasada por alto en el ir y venir cotidiano, pero apenas comenzamos a desenredar la madeja de nuestra vida diaria sus efectos se hacen evidentes.

Para ilustrar el punto anterior, tomemos como ejemplo inicial el caso hipotético de cualquier ciudad que, tras crecer desordenadamente en tamaño y complejidad por algunas décadas, comienza a presentar problemas en su sistema de transporte público. Supongamos que éste es insuficiente, de pésima calidad y elevado precio. Obviemos

por el momento las complejidades de definir el problema y el carácter público del mismo (que como veremos más adelante son parte fundamental del estudio del proceso de políticas), y asumamos que el gobierno busca solucionar esta situación inicial.

Así, se analizan al menos tres alternativas: el servicio puede ser ofrecido exclusivamente por alguna empresa estatal, ser concesionado a algunos particulares bajo ciertas reglas predefinidas, o bien podría ser provisto mediante un arreglo de mercado en el que muchos proveedores compitan libremente entre sí por transportarnos. Tras el análisis viene la decisión e implementación de la solución elegida, pero sea cual sea dicha elección, cada esquema tiene sus consecuencias para nosotros como usuarios, entre otros aspectos, en términos de precio, calidad y eficiencia: estaremos usando más o menos dinero para pagar el pasaje, dis-

frutando o no de un trayecto cómodo y seguro, y arribando a tiempo o con demora a nuestro destino.

Asumamos ahora que somos habitantes de esa urbe imaginaria, que somos usuarios del transporte público y que tras ese trayecto llegamos a la escuela o al trabajo. Los contenidos curriculares o el acceso a la seguridad social, por mencionar sólo algunos de los muchos aspectos derivados de uno u otro caso, son también en cierta medida el resultado de una serie de decisiones y acciones gubernamentales.<sup>1</sup>

La educación, al igual que el caso del transporte público, puede o no ser vista como un asunto que compete sólo al gobierno. Pero de ser el caso, éste tendría que decidir, entre otras cosas, el contenido curricular de los cursos para los distintos niveles educativos, esto es, en términos generales lo que sería deseable que los alumnos aprendieran en las aulas en cada

etapa escolar. Pero de nueva cuenta, ¿cómo establecer qué es lo deseable? Esta elección no es para nada trivial, pues es un hecho que la educación determina en buena medida el futuro de los individuos y sus sociedades: a nivel personal la educación dota de múltiples capacidades que idealmente serán aprovechadas a escala social para incidir positivamente en el desarrollo de los países.

En el trabajo, por su parte, el contar con seguridad social sin duda puede hacer una diferencia fundamental en el bienestar del trabajador y su familia, pero incluso si todos estamos de acuerdo con ello, el diseñar e implementar acciones en este sentido no es sencillo. De nueva cuenta hay que decidir muchas cuestiones que tendrán consecuencias. Para empezar, ¿qué debe comprender la seguridad social? Sistemas de salud, pensiones, seguro de desempleo, entre otros elementos, son la norma en muchas partes del mundo y pueden parecer deseables. Pero, ¿en cuáles de esos componentes debe participar el gobierno y en cuáles el sector privado?, ¿de qué ma-

---

<sup>1</sup> Nótese que no se habla aún de políticas públicas en estricto sentido, sino únicamente de decisiones y acciones de gobierno. Esta diferencia fundamental se aborda en la siguiente sección.

---

---

nera debe hacerlo cada uno? Al igual que en los ejemplos previos, la elección y puesta en marcha del sistema tiene implicaciones importantes, entre otras, que el trabajador tenga o no la posibilidad de un retiro laboral decoroso, que evite empobrecerse debido a un problema de salud propio o de algún familiar, y en casos extremos, que pueda salvar su propia vida o la de sus seres queridos mediante una atención médica oportuna y de calidad.

El mismo proceso de decisiones, acciones y consecuencias que finalmente enmarcan nuestra vida diaria ocurre en muchos otros ámbitos tales como la seguridad pública, la procuración de justicia, la vivienda, la emisión y regulación de moneda, entre muchos, muchos otros. En las ciudades, incluso, la presencia gubernamental es evidente en forma de edificios u oficinas de gobierno, pero ¿qué pasa en el ámbito rural donde no es evidente dicha presencia? Pues bien, aunque físicamente no se encuentren dependencias, funcionarios o servicios públicos en la misma medida que en el ámbito urbano, las decisiones gubernamentales moldean

la vida del campo de una manera muy similar a la de los ejemplos previos.

En el caso de los habitantes de zonas rurales, por ejemplo, el contar con apoyos para la producción de ciertas variedades de vegetales puede tener la intención de fomentar la producción y exportación de los mismos, lo que de ocurrir a gran escala y de manera acelerada podría llevar a la repentina modificación de las condiciones de vida de una comunidad en términos de población, empleo, ingresos, servicios, modos tradicionales de convivencia, entre otros muchos aspectos. En contraste, podría también decidirse que lo más adecuado es mantener las condiciones tradicionales de existencia, y se podrían tomar medidas para ello, como apoyar económicamente la producción de los cultivos acostumbrados, garantizar la compra de las cosechas de los mismos, fomentar las formas ancestrales de producción, sólo por citar algunos instrumentos posibles.

Entonces, ya sea que vivamos en el campo o en la ciudad, la labor del gobierno nos afecta a todos, cada día y

en muchas formas, mediante decisiones que se traducen en instituciones y acciones cotidianas. Estas elecciones tienen consecuencias muy directas, observables y simples, como el viajar cómodos a casa en el transporte público, pero también otras que no se ven en primera instancia y pueden ser mucho más graves, como la reconfiguración acelerada de las condiciones de vida de una comunidad, o la preservación de la vida humana mediante el funcionamiento adecuado del sistema de salud, sólo por retomar y extender los ejemplos previos.

Por si todo lo anterior no fuera suficiente para mostrar la importancia del gobierno en nuestra vida diaria, vale la pena añadir un factor adicional que hasta el momento y de manera deliberada hemos omitido: el financiamiento de las acciones públicas. Para materializar sus decisiones el gobierno requiere recursos, y los obtiene principalmente de nuestras contribuciones tributarias, mismas que tras ser recaudadas en todo el país se redistribuyen mediante el presupuesto público. Así, no sólo las decisiones y quehaceres gu-

bernamentales nos afectan por sí mismos, sino también de manera indirecta, pero muy palpable, mediante nuestras contribuciones individuales en forma de los nunca apreciados pero siempre necesarios impuestos. Si queremos ser todavía más precisos, diremos que cada acción de gobierno implica cargas de costos y beneficios diferenciados para diversas personas y grupos: al ser los recursos limitados algunos tendrán que aportar más (tiempo, trabajo, dinero, conocimiento) que otros, y algunos recibirán los beneficios y otros no. Esto es lo que hace indispensable hablar de políticas públicas, pues en una sociedad estas cargas diferentes y disparejas de costos y beneficios deben ser explicadas y explicitadas si se quiere hablar de acción gubernamental legítima.

Finalmente, aunque hipotéticos, los ejemplos antes expuestos bien podrían acercarse a lo que en realidad ocurre de manera cotidiana no sólo en México, sino en cualquier parte del mundo, en el sentido de que constantemente los gobiernos tienen que decidir y actuar para resolver problemas de diversa índole, en distintos escenarios y cir-

---

---

cunstancias. Después de todo, ésa es su misión fundamental sea cual fuere el país en cuestión. La diferencia estriba, sin embargo, en la manera en que se dan tanto la decisión como la acción gubernamentales, esto es, lo que podemos llamar el “estilo de gobierno”. De esta distinción inicial se desprenden

las políticas públicas como forma de gobierno ligada a la democracia, como veremos más adelante, pero para ello es necesario establecer primero, con mayor detalle, a qué nos referimos cuando hablamos de políticas públicas. Es precisamente esta exposición la que se realiza enseguida.



## 2. ¿Qué son las políticas públicas?

Las políticas públicas son antes que nada una forma particular de decidir y ejecutar las acciones de gobierno, pero no la única posible. Dichas decisiones y su puesta en marcha varían de país en país dependiendo principalmente del sistema político de cada nación, pero también de la tradición y cultura locales, y el asunto a tratar, entre otros factores. Desarrollemos este primer punto, comenzando por exponer lo que ocurre en el extremo opuesto al gobierno por políticas públicas, esto es, los estilos autoritarios de gobierno y sus implicaciones. Esta primera exposición nos llevará luego, por oposición, al terreno de las formas de gobierno democráticas de origen.

### 2.1. GOBIERNOS AUTORITARIOS Y ACCIÓN PÚBLICA

Para comprender la importancia de las políticas públicas y su relación con la democracia es crucial entender lo que

ocurre en su ausencia. El caso más extremo en este sentido es el de las dictaduras, pero todos los regímenes autoritarios, con sus diferentes matices, tienen implicaciones negativas que vale la pena destacar.

Como se señaló anteriormente, cualquier gobierno buscará resolver los problemas de sus ciudadanos, y como también se dijo, existen muchas maneras de hacerlo. Así, resulta lógico pensar que si se trata de un régimen autoritario, el gobierno actuará en muchas ocasiones de modo unilateral, sin consultar o al menos escuchar las alternativas de solución a los problemas propuestas por los distintos actores al interior de la sociedad, simple y sencillamente porque no tiene por qué hacerlo.

En ese contexto, en el mejor de los casos, puede ser que un grupo de expertos realice una planeación detallada

respecto de qué problemas resolver, mediante qué mecanismos y en cuánto tiempo hacerlo; sin embargo, en el peor escenario, el del régimen totalitario, la decisión final recaerá constantemente en una sola persona: el dictador. Sea cual fuere el caso, no es exagerado suponer que difícilmente se podrá lidiar exitosamente con los muchos problemas de una sociedad compleja, por más lúcidos y preparados que sean los planificadores y el gobernante.

La razón de esa limitación de origen es dual. Por un lado los regímenes autoritarios tienden a alejarse de las necesidades reales e inmediatas de la población, al ser por lo general incapaces de establecer canales de comunicación eficientes entre gobierno y ciudadanía, debido a que escuchar opiniones alternativas o incluso contrapuestas no es parte de la cultura política de esta clase de sistemas. Para decirlo de manera más realista, los regímenes totalitarios por lo general responden a un conjunto reducido de grupos poderosos que terminan dirigiendo la acción gubernamental para alcanzar su propio beneficio y asignando las cargas a los

demás grupos. Los gobiernos “capturados” por pocos intereses por lo general son poco afectos a hacer públicas las políticas y sus razones.

Sin embargo, hay razones sustantivas por las que el actuar gubernamental difícilmente puede seguir de manera razonable un modelo unipersonal. Es lógico pensar que el ser humano enfrenta limitantes naturales en términos de la cantidad de información que es capaz de procesar exitosamente para tomar la decisión más adecuada.<sup>2</sup> Es decir, aun asumiendo que quien toma decisiones gubernamentales conociera toda la información disponible y relevante para cualquiera que fuera el asunto a tratar (como suele suponerse desde ciertos marcos teóricos), llegará un momento en el que resulte rebasado por la cantidad de información que debe considerar para tomar una decisión.

Entonces, ya sea que se gobierne mediante un grupo de planificadores expertos, mediante el jefe de Estado como principal tomador de decisiones,

---

<sup>2</sup> Herbert Simon, *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid, 1963.

---

---

mediante grupos de poder que imponen sus preferencias, o bien mediante una combinación de los tres escenarios, el estilo de gobierno autoritario tiene sin duda altos costos para las sociedades a las que rige, incluso aunque efectivamente logre resolver algunos de sus problemas principales. El más importante de dichos costos es la propia libertad política, que es deseable por sí misma, pero cuya ausencia, además, tiene implicaciones directas sobre al menos un aspecto crucial: el desarrollo económico.

De acuerdo con el Premio Nobel de Economía Amartya Sen, el desarrollo económico debe ser concebido de manera amplia como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos, e incluso aunque un régimen autoritario pudiera obtener el mismo nivel de crecimiento económico que uno democrático (lo que en principio parece difícil), según este autor, la falta de libertades en el primer caso debe ser siempre considerada como contraria al desarrollo individual y colectivo, por sí misma y por sus implicaciones negativas

sobre el sistema económico de los países. Entre esas consecuencias se encuentran la ineficiencia económica general debida a una distribución subóptima de los factores de producción, la escasez de productos, el incremento acelerado y sostenido de los precios (inflación), y en casos extremos pero desgraciadamente existentes, las hambrunas.<sup>3</sup>

Ahora bien, es cierto que al menos la privatización de las decisiones públicas en favor de ciertos intereses individuales o de grupo, así como sus consecuencias negativas pueden ocurrir también en una democracia incipiente centrada exclusivamente en la emisión del voto. Sin embargo, a diferencia de los regímenes autoritarios, una democracia madura tiene en principio a la ciudadanía como contrapeso y garante de que las acciones de gobierno sigan siendo públicas, en el sentido de que busquen el beneficio colectivo sobre las rentas privadas. O desde una visión más realista, en una democracia los grupos entran en una arena de poder

---

<sup>3</sup> Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Planeta, México, 2000.

que es más abierta y donde deben competir (y muchas veces cooperar) por influir exitosamente en la definición de las políticas públicas. Esto es lo que hace que las políticas públicas, desde su formulación inicial, recojan ese deseo por hacer del gobierno un tomador de decisiones obligado a justificar sus acciones ante los ciudadanos o grupos y actores sociales. Para ver por qué, revisemos muy brevemente el origen de esta disciplina.

## 2.2. HAROLD LASSWELL Y LA SEMILLA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio de las políticas tiene su raíz en la década de 1950, en Estados Unidos, cuando algunos científicos sociales comenzaron a interesarse cada vez más por la toma de decisiones en y para el ámbito público. El trabajo de Harold Lasswell, en particular, es el que con el tiempo se reconocería como la semilla originaria de lo que hoy se conoce como el enfoque de políticas públicas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Harold D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, primera edición 1992, tercera edición 2007.

Lasswell observó el relevante papel que las matemáticas aplicadas a las ciencias sociales y la psicología desempeñaron en las decisiones militares y de gobierno durante las dos grandes guerras mundiales, por lo que tras el fin del segundo conflicto bélico intentó generar un marco analítico para potenciar esta influencia, en tiempos de la tensa calma que enfrentó a Estados Unidos y la entonces Unión Soviética durante la llamada Guerra Fría. La intención era usar dicho esquema para ayudar a resolver “los problemas fundamentales del hombre en sociedad”,<sup>5</sup> en un entorno sumamente complicado que buscaba preservar los valores del individualismo democrático ante lo que se percibía en aquel tiempo como la amenaza constante del comunismo. Se trataba pues, en palabras de ese autor, de un llamado urgente a usar los recursos materiales, pero sobre todo intelectuales con “la más sabia economía”.<sup>6</sup>

La propuesta inicial recibió el nombre de *ciencias de políticas*, entendidas

---

<sup>5</sup> Lasswell, *op. cit.*, p. 89.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 79.

---

---

como el “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado”.<sup>7</sup>

Como vemos, en otras palabras, esta formulación buscaba dar respuesta a las preguntas: ¿cómo se deciden las acciones del gobierno?, ¿cómo se llevan a cabo dichas acciones?, y más importante, ¿fue la mejor decisión dadas las circunstancias particulares tanto del problema como del marco general de la sociedad? Bajo este enfoque se trataría entonces, en primer lugar, de usar todo el conocimiento disponible para entender y mostrar el proceso decisorio, pero también para demostrar que tras la consideración de distintas alternativas se eligió la mejor opción posible dado cierto contexto. En este sentido, Lasswell no se limitaba al ámbito de los científicos sociales, pues reconocía que cualquier disciplina e incluso los hombres de negocios y los propios administradores públicos po-

dían aportar a responder las preguntas planteadas por las ciencias de políticas.

En suma, la aportación originaria de Lasswell contiene un vínculo incipiente pero claro con la democracia en al menos dos aspectos: a) el dar respuesta a las interrogantes planteadas por las ciencias de políticas implica aclarar tanto las metas que se persiguen con la acción gubernamental, como los valores que la sustentan; y b) el enfoque tiende un puente entre los tomadores de decisión en el gobierno, los académicos de múltiples disciplinas y prácticamente cualquier otro actor que pueda aportar conocimiento valioso para la resolución de problemas específicos y trascendentes, esto es, problemas públicos, en el más amplio sentido del término.

Para ejemplificar tanto la importancia de los dos aspectos arriba señalados, como la manera en que típicamente se resuelven los problemas públicos en un entorno autoritario como el que se abordó en la sección previa, nos valdremos nuevamente de un ejemplo hipotético. Pensemos en este

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 102.

caso en una nación pequeña donde existe un río en el que se practica a gran escala la muy rentable actividad de la extracción de minerales. Supongamos también que los químicos usados en el proceso son arrojados al caudal, lo que a su vez está generando problemas de salud en una comunidad asentada río abajo. De nueva cuenta, este problema puede ser resuelto de muchas maneras, pero la solución adoptada dependerá en buena medida de la forma en que se toman las decisiones en el gobierno del pequeño país.

Si se trata de un gobierno autoritario que privilegie los ingresos derivados de la minería, asociados con el crecimiento económico nacional, por ejemplo, probablemente se opte por reubicar a los habitantes de la aldea tras estimar, en el mejor de los casos, que los costos de la reubicación no superan a los beneficios de la producción de minerales. Desde luego, los habitantes no podrán objetar la decisión, so pena de enfrentar la represión de las autoridades.

En contraste, en un entorno democrático, los habitantes de la comunidad

podrían, en principio, participar en la decisión. Incluso si el gobierno cree también que la mejor opción es reubicarlos dada la importancia económica de la minería, ellos tendrían la posibilidad de estar en desacuerdo con el plan, y más importante, de expresarlo abiertamente. Así, probablemente ocurriría una asamblea en la localidad, en la que se valorarían los pros y contras de la reubicación de manera conjunta. En dicho ejercicio, los representantes del gobierno buscarían convencer a los habitantes de que el reacomodo de las familias afectadas es lo que más conviene al interés colectivo, es decir, tendrían que hacer explícitos los supuestos detrás de la acción, los valores detrás de la decisión (en este caso los beneficios económicos), y exponer las consecuencias esperadas derivadas de la misma.

Por su parte, la comunidad o sus representantes expondrían argumentos en contra, no necesariamente económicos, pero de igual o mayor peso, empezando por defender el modo de vida que han llevado en esa aldea por generaciones. De uno y otro lado los

---

---

argumentos irían y vendrían, seguramente apoyados en conocimiento científico y técnico, ya sea para defender la decisión del gobierno o para sustentar las objeciones y propuestas alternativas de los habitantes de la comunidad.

Con este pequeño ejemplo es posible evidenciar ya la importancia de la aportación originaria de Lasswell respecto a la necesidad de mostrar tanto los supuestos, valores y expectativas que guían la decisión, así como los aspectos técnicos que la sustentan. Al mismo tiempo se ha ilustrado también una primera pero fundamental diferencia entre un gobierno autoritario y uno democrático: la posibilidad de disentir abiertamente de las propuestas de solución gubernamentales a los problemas públicos. Sin embargo, estos primeros elementos no son aún suficientes para hablar de políticas públicas en estricto sentido. Para ello hacen falta algunos otros factores que, integrados de manera paulatina, desde otras disciplinas y experiencias, con el paso del tiempo y tras múltiples discusiones teóricas, fortalecieron el vínculo entre esta disciplina en construcción y la vida

democrática. A continuación daremos un salto desde esta primera base histórica a la política pública tal y como se le conoce hoy en día.

### 2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS CONTEMPORÁNEAS

Tras el breve recuento del nacimiento de la disciplina y sus primeras aportaciones a la democracia podemos ahora precisar qué se entiende actualmente por “políticas públicas”. Comencemos por advertir que no existe una definición única ni universalmente aceptada, sino un conjunto de ellas que, sin embargo, mantienen claramente el espíritu democrático original que expusimos líneas arriba. A manera de ejemplo analicemos brevemente tres de las más difundidas conceptualizaciones: la primera proveniente de la tradición académica anglosajona, la segunda de Francia, y una tercera elaborada a la luz de la realidad social y política de nuestro país, respectivamente.

Para Wayne Parsons, profesor de la Queen Mary University of London, en el Reino Unido, la política pública

“tiene que ver con la manera en que las situaciones y problemas se definen y construyen, así como el modo en que tales definiciones se acomodan en la política y en la agenda de las políticas. Pero también es el estudio del cómo, por qué, y con qué efectos el gobierno sigue determinados cursos de acción e inacción”.<sup>8</sup>

Por su parte, para los autores franceses Mény y Thoenig “[una] política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”,<sup>9</sup> por lo que se puede afirmar que “[el] estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?”<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> Wayne Parsons, *Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Reino Unido, 1995, p. XV, traducción propia.

<sup>9</sup> Yves Mény y J.C. Thoenig, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992, p. 89.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 7.

Finalmente, en México, Luis Aguilar, en su reconocido trabajo compilatorio titulado *El estudio de las políticas públicas*, se refiere a éstas como “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>11</sup>

Como podemos observar, cada uno de los autores enfatiza aspectos particulares pero interrelacionados de lo que actualmente se entiende tanto por políticas públicas como por su objeto de estudio. Así, Parsons señala la necesidad de comprender las causas, razones y consecuencias de las acciones del gobierno como un proceso de construcción política que inicia por determinar el propio carácter problemático y público de una situación particular. En términos muy generales esto quiere decir, como veremos a detalle más adelante, que no todas las situaciones son igualmente

---

<sup>11</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 36.

---

---

valoradas como problemas públicos por los múltiples actores sociales, y que las valoraciones de algunos necesariamente triunfan sobre las de otros (políticamente hablando), para merecer la acción gubernamental.

Por su parte, Mény y Thoeing introducen una distinción importante al incluir las dimensiones “poder público” y “legitimidad” como un componente sustancial de su conceptualización de política pública. Al extender esta definición en un entorno democrático, podemos decir que la acción pública vista a través de sus productos, medios y resultados debe satisfacer la condición de legitimidad en tres momentos: *legitimidad de origen*, cuando la acción proviene de una autoridad cuyo poder fue delegado por la ciudadanía mediante una elección con base en el voto libre, universal y secreto; *legitimidad de medios*, cuando se logra un acuerdo social respecto de los instrumentos válidos y adecuados para resolver problemas específicos; y *legitimidad de fin último u objetivo*, cuando dicha acción busca efectivamente favorecer el interés público por encima de los intereses

privados (lo que no quiere decir que excluya a estos últimos, desde luego).

Finalmente, es Luis Aguilar quien retoma de manera más evidente el componente democrático de las políticas públicas, al vincularlas explícita y permanentemente con la participación corresponsable de la ciudadanía en el ejercicio de la acción pública. Desde esta perspectiva las políticas públicas no son monopolio exclusivo del gobierno, sino una actividad compartida y constante que requiere el trabajo conjunto y constante de gobernantes y gobernados.

En suma, con todo lo anterior, podemos referirnos a las políticas públicas como aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Asumimos, desde luego, que tales acciones se realizan siempre en el marco de la ley, por lo que son legales, además de legítimas en los tres sentidos antes expuestos.

Desde este enfoque, la primera conclusión inmediata es que no toda acción de gobierno es una política pública. Se trata en todo caso de un grupo particular de decisiones y acciones que poseen al menos las siguientes características:

1. Son llevadas a cabo por autoridades públicas legítimamente constituidas.
2. Surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo que debe resolverse empleando recursos gubernamentales, en mayor o menor medida.
3. Se materializan mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares.
4. Todo lo anterior, además, tiene como supuesto fundamental la discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía, respecto de qué debe resolverse, mediante qué mecanismos concretos y con qué efectos esperados. Así, al escoger una alternativa se están abandonando otras,

al escoger un método de solución se están dejando de lado otros, por lo que estos procesos de “no-decisión” son también muy importantes.

Sin embargo, este listado mínimo podría parecer en primera instancia un conjunto de buenas intenciones, sobre todo para un país como el nuestro en el que mucho tiempo las decisiones de gobierno se tomaron (y desgraciadamente en ocasiones se siguen tomando) de manera unilateral y autoritaria en los diferentes niveles de gobierno. Surgen entonces las preguntas, ¿es realista este modelo mínimo de políticas públicas?, ¿qué marco social requiere para funcionar efectivamente? Bien, pues la respuesta es inmediata y contundente: el entorno social democrático es el único en el que las políticas públicas pueden desarrollarse. Éstas, a su vez, inciden de manera positiva sobre la democracia, por lo que la relación entre ambas es mutuamente benéfica. Éste es ni más ni menos que el argumento central de este texto, por lo que será desarrollado puntualmente a continuación, al describir qué implica y requiere gobernar por políticas públicas.

### 3. ¿Cómo se gobierna por políticas públicas?

Gobernar por políticas públicas es sólo una forma de buscar resolver los problemas sociales. Es antes que nada y como se dijo con anterioridad, un estilo de gobierno. Sin embargo, es el estilo de gobierno propio de las sociedades democráticas participativas. Las razones son diversas, pero quizás la principal es que entre políticas públicas y democracia existe un vínculo de mutuo reforzamiento, pues no sólo las políticas públicas requieren de entornos democráticos vigorosos, sino que estos últimos se ven potenciados por el ejercicio gubernamental basado en políticas públicas, con lo que podemos decir que se establece un círculo virtuoso entre éstas y la democracia. Comencemos por desarrollar este punto de manera general, para luego exponer los requisitos particulares más importantes que se deben satisfacer para lograr un gobierno por políticas públicas efectivo.

#### 3.1. LA DEMOCRACIA: UNA CONDICIÓN NECESARIA PARA GOBERNAR POR POLÍTICAS

Lo que hay detrás de cada una de las definiciones de políticas públicas que presentamos en la sección anterior, incluyendo la que construimos a partir de las aportaciones de otros autores, es una discusión valorativa. Es decir, obliga a expresar, discutir y lograr acuerdos respecto de lo que debe o no atender el gobierno, mediante qué instrumentos y con qué fines. Se trata de una cuestión de apreciación respecto de lo que se considera lo más adecuado.

Las políticas públicas, entonces, se basan en una premisa fundamental: nadie tiene el monopolio de la verdad. Este axioma inevitablemente conduce a aceptar y fomentar la pluralidad de opiniones, mismas que deben ser contrastadas en la arena pública mediante

un ejercicio discursivo basado en argumentos y evidencias. Es por ello, en primera instancia, que las políticas públicas no pueden existir allí donde las voces contrapuestas no son toleradas, donde el disenso es acallado y donde se privilegia la acción gubernamental autoritaria. Por el contrario, prosperan allí donde existe la multiplicidad de ideas y puntos de vista, es decir, en una democracia no sólo representativa (centrada en el voto), sino deliberativa y ampliamente participativa.

Para clarificar el punto, basta con retomar brevemente la historia de nuestro país en la mayor parte del siglo pasado, en la que el sistema de partido único *de facto* llevó al límite el tamaño y rol del Estado en lo económico, y privilegió el autoritarismo centralista como método de decisión en lo político.<sup>13</sup> Se trataba de un Estado en constante expansión debido a la ilusión

---

<sup>13</sup> Estas reflexiones en torno a la historia reciente del Estado mexicano y la contribución de las políticas públicas a la democracia siguen muy de cerca las planteadas por Luis Aguilar en su “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *op. cit.*, pp. 15-36.

de recursos ilimitados, así como a la ausencia de contrapesos políticos. En tales condiciones las fronteras entre lo público, lo gubernamental, lo nacional y lo privado eran muy difusas, por decir lo menos: lo público como equivalente a la acción del Estado, éste a su vez guiado por el “interés nacional”, que en los hechos se identificaba más bien con los intereses privados de los grupos e individuos al interior del partido oficial y sus corporaciones.

En ese contexto, eran relativamente pocas y genéricas las soluciones para buena parte de los problemas públicos: más presupuesto, más programas y más estructura administrativa, todo ello en el marco de un gran plan nacional. El gobierno por planes y programas, como se le ha llamado, suponía además, en el mejor de los casos, la existencia de un consenso general respecto de tales soluciones genéricas, pero en el peor de ellos, implicaba un control autoritario del aparato político-administrativo.

A juzgar únicamente por los resultados globales de esa forma de gobierno,

---

---

se tomaron decisiones buenas y malas, sin duda. Sin embargo, debido al proceso decisorio arriba esbozado, las malas elecciones fueron inevitables y muy costosas, principalmente en virtud de la falta de contrapesos políticos para proponer alternativas o alertar respecto de los posibles efectos no deseados de las políticas genéricas. El desenlace es bien conocido: crisis económicas y políticas recurrentes que comenzaron a desgastar un sistema caduco, hasta que éste se volvió insostenible.

Lo anterior obligó finalmente, desde mediados de los ochenta, a un replanteamiento del papel del Estado en la sociedad, tanto en su dimensión económica como política, que a su vez derivó respectivamente en el redimensionamiento y la democratización del mismo como pautas generales de la acción pública. Dicha apertura tuvo, entre otras repercusiones, la reconsideración de los ámbitos público y privado en el marco de una noción de interés público mucho más amplia, que intentó equilibrar las aspiraciones públicas y privadas en un marco de plura-

lidad democrática guiada por la búsqueda del bien común.<sup>14</sup>

Como podemos ver, la apertura democrática y el nuevo papel del Estado en la economía sentaron (al menos en principio) las bases para un gobierno por políticas públicas, en cuando menos dos sentidos fundamentales: posibilitaron la participación de distintos actores sociales en las decisiones y acciones del gobierno, a la par que redujeron el ámbito de acción del Estado a problemas mucho más concretos. Sin embargo, la democracia representativa no basta para que los gobiernos obtengan mejores resultados en términos de la resolución de problemas públicos. Es solamente una condición necesaria y fundamental para gobernar por políticas públicas. Entonces, si el éxito de la mancuerna democracia-políticas públicas no está garantizado, ¿cuál es su ventaja sobre otros estilos de gobier-

---

<sup>14</sup> El concepto “interés público” es en realidad mucho más complejo y acepta diversas definiciones. Para una discusión amplia del mismo véase C. Chorán, “Political Science and the Public Interest”, en *Journal of Politics*, vol. 36, 1974, pp. 327-355.

no, como el que expusimos brevemente para el caso de México párrafos arriba? Veamos.

La participación de diversos actores en las decisiones gubernamentales es en sí misma deseable como principio democrático, pero tiene además implicaciones positivas sobre los resultados de la acción pública. Cuando los problemas, sus posibles soluciones y consecuencias se determinan de manera conjunta entre sociedad y gobierno, mediante un diálogo en el que muchas y muy diversas opiniones e ideas se plantean abiertamente, se beneficia el interés público, se minimizan los riesgos de tomar grandes decisiones incorrectas y se incrementan las posibilidades de lograr un ejercicio más eficiente del gasto público.

Al gobernar por políticas públicas, los temas que el gobierno efectivamente atiende se eligen a partir de la agenda pública, que es el conjunto de asuntos que preocupan y afectan a la sociedad en general por diversos motivos. Este punto se desarrolla en la siguiente sección de este texto, pero

vale la pena hacer notar aquí que esto representa una diferencia importante respecto de los gobiernos autoritarios. En ellos, como vimos previamente, y como también vivimos en el caso de México hace no muchas décadas, las acciones del gobierno suelen guiarse por intereses grupales o individuales bien localizados, que podrían o no ir en línea con el interés general. El gobierno por políticas públicas, en cambio, gira en torno de aquellos asuntos de interés público, entendido como el equilibrio de intereses en función última del bien común. Es decir, se trata de gobiernos que se ocupan de los problemas realmente públicos y no de atender las necesidades de ciertos grupos dentro del gobierno.

En segundo lugar, además, el gobernar por políticas públicas disminuye ampliamente el riesgo de tomar grandes decisiones equivocadas con altos costos para la sociedad, como las que señalamos antes para el caso mexicano o las que apuntamos en su momento al referirnos a los regímenes autoritarios. La pluralidad de ideas alerta respecto de posibles consecuencias negativas

---

---

de la acción pública, y propone rutas alternas; cierra el paso a la soberbia, la improvisación o las ocurrencias gubernamentales. Desde luego, la posibilidad del error permanece, pero el gobierno por políticas públicas la hace comparativamente menor.

Una tercera ventaja del gobierno por políticas públicas es que éstas, a diferencia de los gobiernos por planes y programas generales, son específicas en sus soluciones. No se trata más de gobiernos que se asumen omnipotentes y que recetan las misma medicina de incremento burocrático y presupuestal sea cual fuere el problema en cuestión. Por el contrario, como veremos al exponer el denominado “proceso de políticas”, las políticas públicas buscan desentrañar la causa originaria de los problemas, a los cuales definen a partir de muchos posibles marcos teóricos, y ofrecen soluciones particulares a los mismos. Ahora, lo anterior no quiere decir que las políticas públicas no necesiten del dinero de los contribuyentes, desde luego que lo requieren, la diferencia es que, en principio, esta forma de atender los problemas es

comparativamente menos onerosa y potencialmente mucho más efectiva.

En suma, la democracia es la condición necesaria para el gobierno por políticas públicas. Un gobierno plural, que atiende problemas efectivamente públicos mediante instrumentos específicos, al mismo tiempo que disminuye el riesgo de cometer grandes y costosos errores para la sociedad en su conjunto. Y aunque –como señalamos– de ninguna manera es garantía de eficiencia gubernamental, se trata de un proceso decisorio positivo en sí mismo: incluyente y plural. Para que este proceso funcione de mejor manera existen ciertos requisitos que tanto gobierno como ciudadanía deben satisfacer. A continuación desarrollamos los más importantes, para cerrar esta parte del texto destacando los aspectos de las políticas públicas que a su vez inciden positivamente sobre la calidad de la democracia.

### 3.2. EL GOBIERNO POR POLÍTICAS PÚBLICAS: ROBUSTECIENDO LA DEMOCRACIA

Como recién mostramos, para gobernar por políticas públicas debe existir un entorno democrático que permita la participación de la sociedad en general en las decisiones y acciones de gobierno. Ello puede darse en primera instancia mediante un proceso electoral en el que se determinen los temas que el gobierno debe atender. Es decir, idealmente quienes desean ser gobernantes o representantes populares de todos niveles (presidente, senadores, diputados, gobernadores, alcaldes, etc.) presentan una agenda de problemas y soluciones que el ciudadano evalúa y elige mediante el voto. Puede ser incluso que en atención a las peticiones de la sociedad, sus grupos o incluso algunos individuos protagónicos, los candidatos y partidos modifiquen su eventual agenda de gobierno para adaptarla a tales demandas. Pero si esta inclusión únicamente se queda en el proceso electoral, y una vez en el gobierno el representante deja de escuchar con la misma atención, al mismo tiempo

que los ciudadanos renuncian a influir sobre los problemas públicos, desde su elección hasta las implicaciones de las soluciones propuestas, el gobierno por políticas públicas no prosperará. Veamos por qué.

Si bien el tipo de democracia centrada en el voto antes descrita resulta positiva a la luz de la historia previa de nuestro país, no es de ninguna manera suficiente para hablar de un gobierno por políticas públicas, pues éste requiere de la participación constante de la ciudadanía no sólo durante las jornadas electorales, sino durante toda la gestión gubernamental en la que se determinan de manera regular los problemas a atender, de qué manera y con qué posibles consecuencias. Así, gobernar por políticas públicas implica procesos de deliberación, discusión, participación y acuerdos permanentes entre muchos actores con puntos de vista diversos.

Sin embargo, si en ocasiones resulta complicado coordinar una discusión y generar consenso entre pocos participantes respecto de temas sencillos, es difícil imaginar de qué manera podría

---

---

llevarse a cabo la participación en este estilo de gobierno, y más aún a escala nacional. En efecto, no se trata de un debate generalizado y desordenado, sino de una discusión institucionalizada, esto es, que idealmente se realiza mediante reglas y procedimientos generales con el fin de “asegurar la exposición de un gran número de opiniones sin obstruir el arribo de una conclusión”.<sup>15</sup>

La institucionalización del debate público es una cuestión gradual y complicada, y sin embargo es posible en la realidad debido a que, como señalamos anteriormente, las políticas públicas plantean discusiones específicas, por temas, instrumentos y consecuencias, dentro de un contexto particular. Estas discusiones, además, pasan en buena medida por aceptar el hecho de que aunque la mayoría de los problemas públicos tiene una o varias posibles soluciones técnicas, la elección de la misma es a fin de cuentas una cuestión política, no en el sentido peyorativo-partidista que se le suele atribuir al

término en nuestro país (con justa razón), sino a manera de posiciones encontradas, que se exponen, contrastan y defienden públicamente para realizar una elección.

Así, en el gobierno por políticas públicas, los participantes del debate deben estar dispuestos a argumentar y persuadir. Lo primero quiere decir basar la discusión en evidencias confiables y verificables, no rumores, información distorsionada ni descalificaciones; mientras que lo segundo implica aprender mutuamente mediante el discurso.<sup>16</sup> Con este ejercicio de elección, la mejor política no es necesariamente la que sea técnicamente superior, sino la que genera finalmente mayor acuerdo respecto del problema y su propuesta de solución. Esto tiene además una consecuencia positiva adicional: las políticas públicas así pactadas son efectivamente viables o, como se dice en la jerga de la disciplina, factibles, lo que a su vez incrementa sus probabilidades de éxito.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 42.

<sup>17</sup> La importancia de la factibilidad se desarrolla en el siguiente capítulo, en el marco del diseño de políticas públicas.

<sup>15</sup> Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, FCE, México, 1997, p. 37.

Lo anterior nos lleva de manera natural a describir el tipo de ciudadano y gobierno que se rigen mutuamente mediante políticas públicas. Los primeros se asumen informados y participativos; los segundos, abiertos y transparentes. Un ciudadano que desea un gobierno por políticas públicas requiere interesarse por las decisiones que se tomen sobre los problemas y asuntos que competen a la sociedad; necesita información confiable que le permita participar e influir en la discusión institucionalizada, esto es, argumentar y persuadir con éxito. Asimismo, requiere corresponsabilizarse de las decisiones que se toman. Por su parte, el gobierno debe permanentemente estar dispuesto a ser criticado, evaluado y en general vigilado responsablemente por el ciudadano, por lo que debe acostumbrarse a consultar e incluir a la ciudadanía en sus decisiones y acciones antes, durante y después de que éstas se lleven a cabo. Asimismo, requiere de la justificación de sus inter-

venciones públicas en todo momento.<sup>18</sup> En suma, un gobierno que tenga como pilares de su acción la transparencia y la rendición de cuentas.

De cumplirse estas condiciones, ciertamente ideales pero no por ello menos deseables, las políticas públicas estarían coadyuvando a construir una democracia mucho más robusta, en la que los ciudadanos vean a la participación electoral sólo como la primera parte de su responsabilidad compartida en la elección y solución de los problemas públicos. Como contraparte, tendríamos un gobierno abierto y transparente en el que el ejercicio de gobierno se construye y reconstruye permanentemente con y para la ciudadanía.

---

<sup>18</sup> Nos referimos a aquellos actos con interés público. Como veremos más adelante al estudiar el proceso de políticas, no toda acción de gobierno es pública en el sentido de que tenga impacto trascendente sobre el conjunto social.

---

---

Hasta aquí en esta sección hemos hablado de manera general de las políticas públicas como sustento de un estilo de gobierno: sus requerimientos iniciales, sus ventajas y sus aportaciones tanto reales como potenciales a la calidad de la democracia. Sin embargo, para ver de manera más puntual estos elementos, vayamos en la siguiente

parte de este texto a las “entrañas” de las políticas públicas. Para ello revisaremos el denominado proceso o ciclo de políticas, con el doble objetivo de profundizar el argumento que vincula a éstas con la democracia, al mismo tiempo que ofrecemos al lector un primer acercamiento general al estudio convencional de la disciplina.



## 4. ¿Qué es el proceso de políticas?

El estudio del proceso o ciclo de políticas constituye un ideal teórico construido para analizar las políticas públicas detalladamente, al descomponerlas en una serie de pasos que permiten observar su construcción y desarrollo, al mismo tiempo que destacan aspectos particulares de cada etapa que probablemente quedarían oscurecidos en un análisis más general. Se trata de un modelo que, como tal, puede o no verificarse del todo en la realidad; y que es en cierto modo subjetivo, dado que no existe acuerdo generalizado respecto del número de etapas que este proceso debe incluir. No obstante, se acepta generalmente que cualquier ciclo debe contener al menos tres fases: una de diseño, una de implementación y otra de evaluación.<sup>19</sup>

En este texto seguimos una propuesta de cinco etapas debido entre otras cosas a que consideramos que ilustra de mejor manera el componente democrático de las políticas públicas. En este caso, dichas fases son: entrada en la agenda gubernamental, definición del problema, diseño de la política propiamente dicha, implementación y evaluación.<sup>20</sup> La figura siguiente ilustra este esquema ideal.

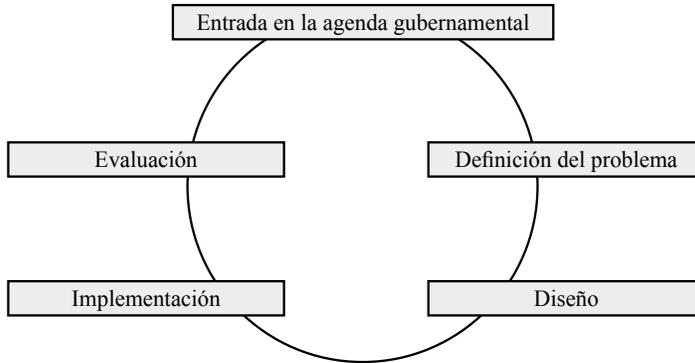
---

<sup>19</sup> Mauricio Merino y Guillermo M. Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*, CIDE-FCE, México, 2010, p. 13.

---

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 9-25.

## El proceso o ciclo de políticas



Fuente: elaboración propia.

A continuación se desarrollan cada una de las cinco etapas del proceso, no sin antes advertir una cuestión fundamental a partir de la figura anterior. Vale la pena observar que deliberadamente se omitió el uso de flechas, debido a que no necesariamente se trata de una dinámica secuencial. Evidentemente no podrá existir evaluación alguna sin implementación, y ésta a su vez no podrá darse en ausencia total de un diseño cualquiera, sin embargo, ello no quiere decir que se trate de fases claramente separadas en el tiempo y el espacio. De hecho, “[en] la práctica, las políticas públicas suelen adoptar la

forma del gerundio: van diseñándose, implementándose y evaluándose, casi siempre al mismo tiempo”.<sup>21</sup> Una vez dicho lo anterior, comencemos por exponer el proceso de entrada en la agenda de gobierno.

### 4.1. ENTRADA EN LA AGENDA GUBERNAMENTAL

El posicionar una situación en la agenda pública, y luego en la gubernamental, es una condición necesaria para la existencia de cualquier política pública, en la medida en que implica que

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 13.

---

---

ésta se reconoce como un problema; y no cualquiera, sino uno que amerita la atención del gobierno.<sup>22</sup> Esto podría parecer extraño si pensamos que los problemas han estado siempre allí, de manera natural, esperando a ser descubiertos y atendidos. Sin embargo, éstos en realidad se construyen discursivamente. Lo anterior quiere decir que requieren de la formulación, consciente o no, de una argumentación que los presente exitosamente ante la opinión pública como cuestiones con implicaciones negativas que deben ser resueltas por o con ayuda del gobierno. Para ilustrar brevemente este proceso de construcción e inserción de los problemas en la agenda, tomemos como ejemplo a la pobreza, sólo por usar un caso paradigmático.

Es un hecho que hoy en día cualquier gobierno del mundo quisiera re-

---

<sup>22</sup> La agenda pública es “el conjunto de asuntos elevados al estatus de problema público, [mientras que] la agenda gubernamental [es el] subconjunto del primero efectivamente susceptible de atención por parte del Estado a través de políticas públicas”. María A. Casar y Claudia Maldonado, “Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política”, en Merino y Cejudo, *op. cit.*, pp. 211 y 212.

mediar este mal (o al menos así lo manifiestan públicamente). Sin embargo, este deseo no ha estado siempre allí, pues por sorprendente que parezca, la pobreza no ha sido invariablemente y de manera universal concebida como un problema, y menos aún como un problema público grave.

Para comprender de mejor manera lo anterior, comencemos por hacer una primera distinción entre problema y condición. Para que una situación sea definida como problema o condición hay que decidir si se le puede o debe mejorar. Las situaciones insatisfactorias se perciben como condiciones cuando se acepta que los esfuerzos por resolverlas son inútiles o incluso contraproducentes.<sup>23</sup> En el caso de la pobreza, por ejemplo, habrá quien con una cortedad de miras afirme que “pobres siempre ha habido y siempre habrá”, y que además quienes son pobres “lo son porque quieren”. Si la mayoría de la sociedad compartiera esta perspectiva, estaríamos dando por

---

<sup>23</sup> M. Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Berkeley, 1992.

hecho que la pobreza es una condición, y una condición privada, además. Es decir, si no se puede cambiar, no tendría sentido diseñar acciones para ello, y aún menos caso tendría emplear recursos públicos para tal fin. En suma, no sería un problema, y de ninguna manera se trataría de un problema público.

Obviamente el anterior es un ejemplo extremo, indeseable y por fortuna hipotético a escala social. Sin embargo, han existido en la historia episodios en los que la pobreza ha sido efectivamente considerada como una condición generalizada, primero, y como un problema secundario y menor, después. Tales son respectivamente los casos de la Inglaterra de fines del siglo XVIII, que atestiguó el origen del capitalismo, y donde ser pobre era equivalente a tener que trabajar para ganar el sustento, por lo que esta “condición” aplicaba a la mayor parte de la creciente población industrial de la época.<sup>24</sup> Por otra parte, hace poco más de cinco décadas en Estados Uni-

dos la pobreza era aceptada como un problema, pero de carácter secundario y menor en la conciencia pública de ese país.<sup>25</sup> En contraste hoy en día en ambos países, como en casi todo el mundo incluyendo México, no queda duda alguna de que la pobreza es una situación que se puede remediar, así sea parcialmente, mediante políticas sociales, económicas, de salud, entre otros instrumentos.

El mismo tránsito antes descrito, de condición a problema, ha ocurrido con cuestiones como la contaminación ambiental o más recientemente la violencia escolar entre pares, mejor conocida como *bullying*, entre muchas otras que hoy también son parte de la agenda pública en distintos países.<sup>26</sup> Sin embargo el estatus de “problema” no garantiza la atención por parte del gobierno mediante políticas públicas concretas. Para que ello ocurra e in-

---

<sup>24</sup> Karl Polanyi, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, FCE, México, 2003.

<sup>25</sup> Giandomenico Majone, *op. cit.*, p. 59.

<sup>26</sup> Para el caso de los problemas medioambientales, el lector interesado puede consultar: Anthony Downs, “El ciclo de atención a los problemas sociales”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, pp. 141-159.

---

---

gresen en la agenda gubernamental, tiene que generarse cierto consenso respecto de que dicho problema afecta negativamente a la sociedad en su conjunto directa o indirectamente, es decir, que se trata de un problema público y por ello merece la atención inmediata del gobierno. El reconocimiento de un problema como público, a su vez, puede deberse a múltiples factores como el ciclo económico, los cambios graduales en la moral pública, el papel emprendedor de los actores sociales, los expertos académicos y la opinión pública, el perfil de las instituciones gubernamentales y sus miembros, entre otros.<sup>27</sup>

En suma, con lo hasta aquí expuesto en este apartado es claro que: 1) no toda situación es un problema; y 2) no todo problema es público. La agenda gubernamental se construye a partir de estas premisas, que a su vez implican un proceso de discusión de valores respecto de lo que se conside-

ra un problema público, y quizás más importante, lo que no lo es. Se trata ni más ni menos que de una definición de las prioridades sociales, a través de las cuestiones que debe atender el gobierno. Desde esta perspectiva, entonces, la agenda gubernamental puede en principio ser influida por los distintos actores sociales mediante el proceso deliberativo que se describió previamente en este texto, como prerequisite para un gobierno por políticas públicas efectivo.

Finalmente, al definir los problemas públicos como tales, no sólo se escogen valores. De manera simultánea esta primera especificación influye sobre la selección de las posibles soluciones para los problemas en cuestión. Esta “segunda definición” es por sí misma, y para fines analíticos y de exposición, una segunda etapa en el ciclo de políticas presentado con anterioridad en el esquema con que se ilustró el proceso o ciclo de políticas, por lo que a continuación analizamos brevemente la fase conocida como “definición del problema”.

---

<sup>27</sup> Barbara J. Nelson, “La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, op. cit., pp. 105-140.

## 4.2. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales un problema, ya aceptado como público y colocado en la agenda, es estudiado en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.<sup>28</sup> En otras palabras, se trata de comprender la naturaleza del problema con el fin de proponer soluciones acordes, bien informadas y con la mayor probabilidad de impactar positivamente sobre la situación considerada como negativa, cuando ello es factible.

En esta etapa del ciclo de políticas deben clarificarse algunas cuestiones importantes. En primer lugar, el problema tal y como entró en la agenda, ¿es en realidad un problema en sí mismo, o es la manifestación de un problema mayor? Es decir, ¿dónde comienza y dónde termina el problema? ¿Qué causas y efectos tiene sobre otras cuestiones real y potencialmente problemáticas? Estas preguntas ponen

en evidencia el hecho de que muchas veces lo que ingresa en la agenda pública son “problemas intermedios” o síntomas de otros problemas originales. Por ello, las distintas teorías y enfoques son de gran ayuda en esta etapa, pues ofrecen pistas respecto de las causas y posibles consecuencias de los problemas, así como de los rumbos de acción posibles. No obstante, acotar un problema en términos de sus causas y efectos puede no ser una labor sencilla, como veremos enseguida.

Para ejemplificar la dificultad, supongamos que se desarrolla una nueva droga cuyo consumo crece aceleradamente entre los jóvenes de cierta localidad, lo que a su vez está generando un problema de adicción cada vez mayor.<sup>29</sup> En este caso, si el consumo se define como el problema en sí mismo, la acción pública probablemente irá encaminada a frenar la oferta y demanda de tal sustancia, vigilando

---

<sup>28</sup> Luis Aguilar, “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, op. cit., p. 52.

---

<sup>29</sup> Este ejemplo hipotético sigue de cerca el planteado para el caso de la heroína en Estados Unidos en: Mark Moore, “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”, en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, op. cit., pp. 185-214.

---

---

y castigando severamente con penas en prisión tanto a los vendedores como a los consumidores. Esto es, el problema será definido desde una óptica de seguridad pública.

Si por el contrario se sostiene, usando evidencias confiables y verificables, que dicho consumo en última instancia responde a un problema social más grande pero poco visible, digamos, la violencia intrafamiliar históricamente prevaleciente en la comunidad, es claro que la férrea vigilancia y el castigo ejemplar no sólo no ayudarán a resolver el problema, sino que probablemente lo empeoren. En este caso, la definición del problema se realiza desde el ámbito de la violencia doméstica.

Asimismo, podría también argumentarse que el consumo de dicha droga en realidad debe ser visto como un problema de salud pública, por la alta probabilidad que tiene de generar una dependencia bioquímica en el organismo humano. Desde esta perspectiva, la rehabilitación médica mediante el suministro de dosis controladas y cada vez menores de la droga o sus

equivalentes sería probablemente la estrategia más adecuada a seguir. Aquí se estaría definiendo el problema desde un enfoque clínico.

Ninguna de las definiciones anteriores es errónea, en principio, y de hecho se podrían añadir otros enfoques al estudio del problema, tales como la educación, el empleo, los modos aceptables de convivencia social o la libertad individual, sólo por mencionar algunos. El punto en todo caso es que la definición del problema obliga, de nueva cuenta, a un contraste de evidencias en favor y en contra de cada una de las perspectivas, para determinar finalmente dónde inicia y hasta dónde llega en realidad el problema, cuáles son sus causas últimas, cuáles sus efectos, y cómo puede ser atendido desde cada particular enfoque.

Finalmente, vale la pena destacar dos cuestiones en torno a la definición del problema. La primera es que ésta se encuentra íntimamente ligada con la manera en que dicho problema se insertó en la agenda pública. Si ingresó como un asunto de seguridad, es muy

probable que, al menos en un inicio, la búsqueda de las causas y consecuencias del problema seguirán esta línea de investigación (aunque como veremos enseguida, ni la entrada en la agenda ni la definición del problema deben ser absolutamente determinantes en el diseño de la política). Además, será mucho más difícil persuadir a la opinión pública de un cambio radical respecto del enfoque inicial de la agenda.

En segundo lugar, como en el propio proceso de políticas, en la realidad la distinción entre las diferentes posibles definiciones no es tan clara. Incluso las posibles causas y sus respectivos instrumentos de solución no necesariamente se excluyen, como veremos enseguida al hablar del diseño de las políticas.

#### 4.3. DISEÑO DE LA POLÍTICA

Después de que se ha definido una situación social como problema público, y tras haberse estudiado éste en términos de sus elementos causales, se llega a la etapa del diseño de la políti-

ca.<sup>30</sup> Ésta no es otra cosa que la formulación de la estrategia que se seguirá para intentar resolver el problema en su contexto particular, entendiendo por estrategia el conjunto de instrumentos coherentemente integrados, así como las restricciones que éstos enfrentarían. En suma, se trata de establecer una relación entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables dadas las condiciones del entorno.<sup>31</sup>

La estrategia elegida, sea cual fuere, enfrenta de entrada una primera limitante: muy rara vez existen soluciones definitivas para problemas sociales complejos. Ello obliga a reducir la ambición de las políticas al plantear alternativas que logren conciliar los muchos objetivos e intereses en conflicto, buscando como resultado final un problema reducido en su magnitud e implicaciones negativas, en lugar de

---

<sup>30</sup> Recuérdese que se trata de una distinción más o menos artificial. En realidad las etapas del diseño se traslapan constantemente entre sí en un proceso de rediseño continuo.

<sup>31</sup> Aaron Wildavsky, citado en Peter J. May, "Claves para diseñar opciones de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, op. cit., p. 235.

---

---

una solución definitiva de una vez y para siempre.

Además de la creatividad y el conocimiento teórico y técnico respecto del problema, un elemento crucial en esta etapa del proceso es la factibilidad, esto es, la viabilidad o posibilidad real de llevar a cabo la estrategia propuesta tras considerar las restricciones políticas, financieras, administrativas, entre muchas otras que enfrenta cualquier intento de acción pública gubernamental. Teniendo en mente las restricciones, así como los objetivos que se buscan satisfacer con la política, ésta se puede diseñar siguiendo un modelo general de dos pasos: 1) encontrar los factores que pueden ser efectivamente manipulados, esto es, las “variables de la política”, y 2) formular un conjunto de estrategias alternativas de entre las cuales surgirá finalmente una política pública concreta.<sup>32</sup>

El primer paso está muy ligado con la definición del problema que expusimos previamente, en tanto esa primera entrada teórico-causal ofrece

---

<sup>32</sup> Peter J. May, *op. cit.*

pistas importantes respecto de los elementos que pueden y deben modificarse para intentar alcanzar los objetivos planteados. Por ejemplo, para el caso del desempleo, definido como un problema estrictamente económico, se podrían considerar variables como el nivel salarial, la disponibilidad y costo de los créditos a la producción, las prestaciones laborales o las cargas impositivas, por mencionar sólo algunos elementos.

Tras identificar esos componentes principales, la estrategia tendría que considerar los diferentes objetivos de la acción gubernamental, así como sus efectos previsibles sobre los principales intereses afectados, para formular una cierta combinación de instrumentos que sean susceptibles de llevarse a la práctica. Siguiendo con el ejemplo podemos imaginar muchas y muy variadas opciones para atacar el desempleo, pero sólo unas pocas serán en realidad viables. Por ejemplo, si se desea simplemente elevar el nivel de nuevos empleos generados al año, podría pensarse que es una buena idea abrir una compañía estatal dedicada, digamos, a la producción de

bicicletas;<sup>33</sup> podría también eliminarse el salario mínimo y reducirse las prestaciones laborales obligatorias, como las aportaciones patronales a la seguridad social, con el argumento de que la flexibilización del mercado laboral llevaría a la generación de muchos nuevos empleos. Finalmente, podría pensarse también en una serie de incentivos generales a las empresas, con medidas como el incremento en la disponibilidad y el abaratamiento de los créditos a la producción, privilegios fiscales a la creación de nuevos empleos, entre otras. Veamos a continuación algunas de las posibles restricciones que cada una de ellas enfrentaría.

La creación de una nueva empresa estatal seguramente sería la alternativa más costosa para el gobierno, pues implica no sólo la creación de

la compañía, sino el mantenimiento de la misma en el tiempo, incluyendo el pago de sueldos y salarios a los trabajadores contratados. Ahora bien, las intervenciones gubernamentales directas, como el caso de la fábrica de bicicletas, son hoy en día sumamente cuestionadas en el ámbito académico nacional e internacional, por lo que es difícil pensar que ésta en particular sería bien recibida por los expertos, que a su vez juegan un papel cada vez más importante en la opinión pública contemporánea. En suma, esta primera propuesta enfrentaría tanto una restricción de costos como una falta de apoyo de la opinión pública.

Por su parte, la estrategia de disminuir el salario mínimo y reducir las prestaciones laborales afectaría de manera directa e importante a los trabajadores en general, por lo que sería de esperarse que reaccionaran decididamente para defender sus intereses. En un país como México, con una larga tradición sindical que aún conserva organizaciones poderosas con capacidad de movilizar a cientos de miles de trabajadores a lo

---

<sup>33</sup> Como de hecho ocurrió en México durante la aplicación del modelo de desarrollo conocido como Industrialización por Sustitución de Importaciones. Véase Manuel Barquín Álvarez, “La privatización y el sector paraestatal en México (un enfoque jurídico-institucional)”, en *Regulación del sector energético*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997, p. 165.

---

---

largo y ancho del país, ésta sería sin duda una restricción importante que habría que considerar.

En contraste con las dos primeras, la tercera propuesta no representaría grandes costos directos para el gobierno, probablemente tampoco suscitaría el rechazo de la comunidad académica en general, ni provocaría una reacción en contra por parte de los trabajadores, pues no afecta en principio sus intereses. Por todo lo anterior, parecería la estrategia más factible.

Vale la pena reiterar que, como hemos visto en las etapas previas del proceso de políticas, “no existe [en la fase de diseño] una respuesta correcta a un problema: lo único cierto es que algunas combinaciones de elementos son ‘mejores’ que otras en su balance y con referencia a un criterio específico”.<sup>34</sup> Por ello, el sencillo modelo antes expuesto podría modificarse repetidamente en función de las distintas definiciones del problema, incluso llevando a su vez a la modificación de éstas a la luz de los nuevos descubri-

mientos en esta etapa de formulación de la política.

Finalmente, una vez que se ha elegido una estrategia debe llevarse al campo de batalla, esto es, al ámbito de las organizaciones públicas que implementarán el o los instrumentos determinados. De nueva cuenta, como veremos enseguida, incluso asumiendo un trabajo impecable en la fase de diseño, en la implementación lo más seguro es que surjan cuestiones no previstas que puedan alterar el curso deseado de acción de la política pública. Sin embargo, antes de ello no está de más enfatizar que la parte deliberativa y de discusión pública no termina en la definición del problema. La definición de los mecanismos de acción, del diseño de las alternativas y su selección es un paso tan crítico como la definición del problema: aquí se establecen las cargas y la distribución de los beneficios; cuando se selecciona una alternativa de acción se están desechando otras. ¿Quién toma estas decisiones, por qué, con qué evidencias? Por todo esto el diseño es un paso crítico, público, deliberativo.

---

<sup>34</sup> Peter J. May, *op. cit.*, p. 254.

#### 4.4. IMPLEMENTACIÓN

Para ilustrar esta fase, suele usarse entre los estudiosos de las políticas públicas una metáfora bien conocida: la implementación es el proceso de reunir y poner en su lugar todas las partes que necesita una máquina. Pero así como una máquina no funciona si el diseño falla, una política basada en una incorrecta teoría causal puede producir consecuencias inesperadas. Aunque no es suficiente, un diseño cuidadoso es condición necesaria, pues si las partes no están disponibles, entonces la máquina no funcionará correctamente.<sup>35</sup>

Esta metáfora ilustra sin proponérselo uno de los errores más comunes en la etapa de implementación, que es el asumir que las organizaciones gubernamentales, como campo natural de acción de las políticas públicas, “son instrumentos, obedientes espacios o robots sociales para alcanzar objetivos de *la sociedad o de la política*”.<sup>36</sup>

---

<sup>35</sup> Eugene Bardach, citado en David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy analysis. Concepts and practice*, Longman, Boston, 2010.

<sup>36</sup> David Arellano Gault, “El enfoque organizacional en la política y la gestión pública: entendiendo

El problema con ese supuesto es que omite considerar las muchas complejidades que el diseño encontrará durante su puesta en marcha, y que podrían influir para obtener o no los resultados deseados.

Las organizaciones en realidad distan mucho de ser meros espacios de ejecución de decisiones externas. Entre otras características, tienen sus propios y múltiples objetivos y misiones; son espacios políticos tanto hacia afuera como al interior, a nivel organizacional e individual, por cuanto están “habitadas” por seres humanos con sus propios intereses, valores y capacidades cruzadas y heterogéneas; responden a diversos actores con intereses igualmente dispares tanto dentro como fuera de la propia organización. Todo lo anterior al mismo tiempo que intentan cumplir con toda la normatividad aplicable.<sup>37</sup>

Un buen ejemplo de estas complejidades es la puesta en marcha de la política de transparencia y acceso a la información en nuestro país, que en

---

a las organizaciones gubernamentales”, en Merino y Cejudo, *op. cit.*, p. 61.

<sup>37</sup> David Arellano Gault, *op. cit.*

---

---

términos generales buscó hacer de las organizaciones gubernamentales sujetos obligados a abrirse al escrutinio público, a mostrar de manera sistemática buena parte de los aspectos involucrados en su gestión. La transparencia así entendida es un componente sustantivo de una democracia avanzada, por lo que resultaba difícil pensar que habría resistencias dado el gran acuerdo social que se alcanzó en México a inicios del siglo respecto de la deseabilidad de esta forma de gobierno.<sup>38</sup> Sin embargo, la implementación de la política de transparencia implicaba un giro de 180 grados respecto de una larga tradición de entender y usar a la administración pública como un coto de poder, cuya fuerza radicaba precisamente en mantener un cuasimonopolio de la información, protegido de la ciudadanía, el mercado, o incluso otros grupos políticos.

Desde un enfoque de teoría económica, el instrumento más adecuado

---

<sup>38</sup> Este ejemplo se basa en: David Arellano Gault, “Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las ‘fallas de transparencia’”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 40, febrero de 2008, pp. 53-80.

para lograr el tránsito deseado partía de un supuesto fundamental: los burócratas (como cualquier otro ser humano) son actores racionales interesados, es decir, actúan siempre en función de obtener su máximo beneficio posible, por lo que buscarían proteger sus espacios de poder. Por ello, se tendría que diseñar y aplicar un conjunto de incentivos positivos y negativos (recompensas y sanciones, respectivamente) con el fin de que la transparencia resultara conveniente o, cuando menos, menos costosa para un burócrata que se comporta “racionalmente”.

El problema con este diseño es que los incentivos no aterrizan en el vacío, sino en lógicas de poder internas. Es decir, el burócrata no es racional en abstracto, sino dentro de un marco institucional que da cierto sentido a las organizaciones gubernamentales, donde existe ejercicio de poder y lógicas de lo apropiado, jerarquías y estrategias de influencia más allá de la mera maximización de beneficios que se asumió. De igual manera, la estrategia basada en incentivos omitió al menos otra variable fundamental: las organizaciones públicas son muy diferentes

entre sí. No es lo mismo una agencia de atención a grupos vulnerables que un organismo financiero altamente especializado que tiene como tarea principal otorgar becas a estudiantes de posgrado, por poner sólo un par de ejemplos. En uno y otro caso el personal responderá de manera diferente a los incentivos propuestos, pues sus dinámicas cotidianas, lógicas de lo apropiado, juegos de poder al interior, mapas mentales profesionales, entre muchos otros factores, son también muy diversos.

En suma, como podemos ver a partir del ejemplo previo, en la fase de implementación la política se enfrenta a una realidad mucho más compleja de lo que cualquier diseño puede modelar, en la que lo único seguro es la propia incertidumbre. El conocimiento de las organizaciones gubernamentales es por ello fundamental para incrementar las probabilidades de éxito de las políticas públicas. El éxito o fracaso, a su vez, es también relativo, pues en todo caso depende de los objetivos iniciales, los parámetros y métodos de evaluación, entre otros factores. En el siguiente

apartado abordamos brevemente esta discusión, para finalizar así la exposición del ciclo de políticas.

#### 4.5. EVALUACIÓN

El proceso de evaluación es, de acuerdo con el esquema ideal que presentamos al inicio del capítulo (véase figura de página 40), el momento último al que debería llegar toda política pública:<sup>39</sup> la determinación de las fortalezas y debilidades de los programas y proyectos públicos una vez que éstos se llevaron a cabo. Se trata de un acto inherentemente normativo, esto es, una cuestión de apreciación o juicio político.<sup>40</sup>

Las evaluaciones tienen el objetivo primario de ofrecer una retroalimentación útil respecto de lo que se hizo o se está haciendo correcta o incorrectamente, en función del o los criterios usados para evaluar, con el fin último

<sup>39</sup> Lo cual no necesariamente implica que la política llegó a su conclusión. Como en su momento enfatizamos, el proceso de políticas es un esquema ideal con fines de análisis.

<sup>40</sup> Bovens, Hart y Kuipers, "The Politics of Policy Evaluation", en *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 319-335.

---

---

de mejorar la eficiencia de la gestión pública. Así, no existe un solo tipo de evaluación, sino muchos de ellos, que se emplean dependiendo de lo que al evaluador le interese observar. Algunos de los más comunes se enfocan en los procesos u objetivos, y con cada vez mayor énfasis en los resultados de las políticas y el desempeño de las organizaciones públicas que las ejecutan.

En un entorno democrático, evidentemente el primer interesado en evaluar para mejorar la eficiencia de la acción pública sería el propio gobierno (en sus distintos niveles), asumiendo que su labor será “premiada o castigada” en las urnas. Sin embargo, una ciudadanía informada e interesada en el desempeño gubernamental, como la que describimos en el capítulo previo, tiene también en la evaluación una herramienta importantísima, pues en un sentido más amplio sirve “para cuestionar a los gobernantes sobre sus acciones y sobre el rumbo que orienta el Estado (...); para demostrar la efectividad [o no] de la intervención pública; para lograr consenso sobre los objetivos de los programas y sobre el rediseño de

los mismos; así como [para] informar a la sociedad del cauce que llevan las políticas públicas”.<sup>41</sup>

Entonces, la evaluación tiende de manera clara un puente entre la efectividad de las propias políticas públicas y la democracia. Por un lado está íntimamente ligada no sólo con la implementación, a la que ha de volver constantemente, sino con todo el ciclo de las políticas por cuanto permite ajustarlas o modificarlas, incluso desde sus definiciones originales de problema. Se asume así que el gobierno puede fallar, pero que existen mecanismos de corrección de errores. Ello reduce la posibilidad de que se cometan las grandes equivocaciones que expusimos al referirnos a los gobiernos autoritarios. Asimismo, la evaluación se constituye como el elemento de rendición de cuentas por excelencia, pues permite a la ciudadanía conocer,

---

<sup>41</sup> María José Montiel, “La evaluación como instrumento de cambio. ¿Cómo se utilizan las evaluaciones en los programas gubernamentales en México?”, en Guillermo M. Cejudo y Claudia Maldonado (eds.), *De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del Premio 2011*, CIDE-SFP, México, 2011, p. 31.

y en su caso exigir de manera informada, una reorientación o incluso la cancelación de las políticas públicas en función de distintos criterios, pero en particular de sus resultados.

Por último, dado que la evaluación es una cuestión de apreciación, requiere al igual que el resto de las etapas del proceso, de la argumentación basada en evidencias para lograr persuadir respecto de lo que se evalúa, con qué fin, lo que constituye un resultado o desempeño aceptable, entre otros aspectos que necesitan del consenso de los diferentes actores tanto al interior como desde fuera de las organizaciones que implementan las políticas públicas.

Como hemos visto a lo largo de este capítulo, el proceso de políticas permite observar la importancia de la cultura y el ejercicio de la democracia participativa para hacer de las políticas públicas un estilo de gobierno efectivo, y probablemente más eficiente que otras formas de acción pública. Los temas de los que se ha de ocupar el gobierno pueden ser moldeados, discu-

tidos y consensuados en la agenda pública; las causas de esos problemas públicos, así como las posibles rutas de solución pasan de igual manera por un proceso de argumentación en el que las muchas voces pueden proponer ideas igualmente diversas, hasta que se llega a acuerdos más o menos estables a partir de los cuales se diseñará una estrategia con instrumentos precisos en función del contexto y sus restricciones. Las soluciones propuestas pasan al terreno de las organizaciones, donde han de ejecutarse y se enfrentarán a muchas otras complejidades, que sin duda también requieren del diálogo y el entendimiento entre los diversos actores gubernamentales. Finalmente, las políticas se evalúan, posibilitando y favoreciendo, entre otras cosas, la rendición de cuentas constante del gobierno a la ciudadanía.

A continuación, en las reflexiones finales, volvemos sobre las dos grandes categorías generales que han guiado nuestra exposición: políticas públicas y democracia.

## 5. Reflexiones finales

Por mucho tiempo se ha planteado en diversas escuelas sobre gobierno y política que la clave de un buen gobierno es el obtener y aplicar las más sólidas herramientas y técnicas administrativas, legales e institucionales. Si bien hay algo de esto, la comprensión de las políticas públicas lleva a una conclusión diferente: un buen gobierno es aquel capaz de utilizar esas técnicas y herramientas en un contexto plural y multifacético, lleno de intereses y estructuras de poder, que hacen imposible una definición única de lo “correcto”. Un buen gobierno termina dirigiéndose a la resolución de problemas públicos definidos y atendidos desde muy diferentes ángulos, intereses y perspectivas. La clave no es encontrar “la mejor” o “la única” solución. Hay muchas definiciones de lo mejor; muchas posibilidades, dependiendo de los intereses, de los grupos y sus definiciones, así como de los contextos y de la habilidad de im-

plementación y ejecución (que importa mucho, por cierto).

Un buen gobierno no puede ser aquel que presume que encontró la mejor alternativa y que tiene las mejores técnicas y a las mejores tecnocracias para implementarla, si a fin de cuentas intereses diversos y legítimos quedaron fuera y se dan cuenta de que acabarán cargando con los costos y recibiendo pocos beneficios de esa “mejor” alternativa. De poco servirían políticas públicas impolutamente diseñadas con las mejores técnicas microeconómicas si los recursos y las reglas terminan siendo capturados por ciertos grupos poderosos que dirigen las decisiones y acciones para incrementar su propio beneficio.

Las políticas públicas apuestan por un proceso inclusivo, deliberativo, que implica que el debate sobre las evidencias y las técnicas forma parte sustan-

tiva del proceso: no hay monopolio de la verdad, así como tampoco técnicas neutrales. Los costos y los beneficios, las cargas y las responsabilidades requieren ser distribuidas, acordadas. Las soluciones pueden tomar tiempo, pueden requerir incluso ser realizadas como experimentos, en los que el fracaso es ya una lección positiva para el futuro.

Una sociedad democrática es una sociedad plural. Una sociedad plural nunca podrá llegar a consensos perfectos, nunca podrá ponerse de acuerdo totalmente en todas y cada una de las soluciones. Siempre habrá debate, discusión y personas convencidas de que tienen mejores soluciones. Y por supuesto, esa es la base de la democracia: el poder acceder al poder para probar que se tiene una solución, una visión, una alternativa que merece ser tratada.

Las políticas públicas entonces no son un crisol donde los técnicos que comprenden sus instrumentos educarán a todos los demás para comprender las “verdaderas” y “correctas” soluciones. Como perspectiva de acción de gobierno y de sociedad implica

aceptar que las mejores soluciones son en realidad aquellas que se discuten, que se enfrentan y compiten, que se experimentan con evidencias en mano y que se enfrentan a la rendición de cuentas constantemente. Las políticas públicas siempre están en gerundio: aplicándose, discutiéndose, probándose, experimentándose, cambiándose, aprendiéndose y desaprendiéndose.

En suma, desde esta perspectiva un mejor gobierno es tal cuando se basa en un proceso abierto y sistemático de deliberación, de discusión, inclusivo y ordenado, que llega a decisiones, que permite la acción, siempre con miras a ser evaluado y a rendir cuentas constantemente. Esto es a lo que llamamos un gobierno por políticas públicas.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, primera edición 1992, tercera edición 2007.

\_\_\_\_\_, “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Arellano Gault, David, “El enfoque organizacional en la política y la gestión pública: entendiendo a las organizaciones gubernamentales”, en Merino, Mauricio y Guillermo M. Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*, CIDE-FCE, México, 2010.

\_\_\_\_\_, “Transparencia desde un análisis organizativo: los límites del nuevo institucionalismo económico y las ‘fallas de transparencia’”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, núm. 40, febrero de 2008.

Barquín Álvarez, Manuel, “La privatización y el sector paraestatal en México (un enfoque jurídico-institucional)”, en *Regulación del sector energético*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1997.

Barzelay, M., *Breaking Through Bureaucracy: A New Vision for Managing in Government*, University of California Press, Berkeley, 1992.

- Bovens Mark, Hart Paul't y Sanneke Kuipers, "The Politics of Policy Evaluation", en *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Casar, María A. y Claudia Maldonado, "Formación de agenda y proceso de toma de decisiones. Una aproximación desde la ciencia política", en Merino, Mauricio y Guillermo M. Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*, CIDE-FCE, México, 2010.
- Choran, C., "Political Science and the Public Interest", en *Journal of Politics*, vol. 36, 1974.
- Downs, Anthony, "El ciclo de atención a los problemas sociales", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Lasswell, Harold D., "La orientación hacia las políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, primera edición 1992, tercera edición 2007.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*, FCE, México, 1997.
- May, Peter J., "Claves para diseñar opciones de políticas", en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Merino, Mauricio y Guillermo M. Cejudo (comps.), *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*, CIDE-FCE, México, 2010.

---

---

Mény, Yves y J.C. Thoenig, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992.

Montiel, María José, “La evaluación como instrumento de cambio. ¿Cómo se utilizan las evaluaciones en los programas gubernamentales en México?”, en Cejudo, Guillermo M. y Claudia Maldonado (eds.), *De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del Premio 2011*, CIDE-SFP, México, 2011.

Moore, Mark, “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Nelson, Barbara J., “La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños”, en Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.

Parsons, Wayne, *Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Reino Unido, 1995.

Polanyi, Karl, *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*, FCE, México, 2003.

Sen, Amartya, *Desarrollo y libertad*, Planeta, México, 2000.

Simon, Herbert, *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid, 1963.

Weimer, David L. y Aidan R. Vining, *Policy analysis. Concepts and practice*, Longman, Boston, 2010.

## BIBLIOGRAFÍA ADICIONAL RECOMENDADA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.), colección Antologías de Política Pública, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.
- Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.
- Cabrero, Enrique, “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, 2000.
- Dehaven-Smith, Lance, *Philosophical critiques of policy analysis: Lindblom, Habermas, and the Great Society*, Univeristy Press of Florida, Gainesville, 1988.
- DeLeon, Peter, *Democracy and the policy sciences*, SUNY, Nueva York, 1997.
- Gilroy, John y Maurice Wade (eds.), *The Moral Dimensions of Public Policy Choice: Beyond the Market Paradigm*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1992.
- Lindblom, Charles Edward, *Inquiry and change: the troubled attempt to understand and shape society*, Yale University, New Haven [Conn.], 1990.
- May, Judith y Aaron Wildavsky (eds.), *The policy cycle*, Sage, Beverly Hills, 1978.

- 
- 
- Méndez, José Luis (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, El Colegio de México, México, 2000.
- Moran, Michael, Rein, M. y R.E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 2008.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky, *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-FCE, 1998.
- Sabatier, Paul, *Theories of the Policy Process: Theoretical Lenses on Public Policy*, Westview Press, Boulder, Co., 1999.
- Stone, Deborah, *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*, W. W. Norton, Nueva York, 2002.
- Subirats, Joan, Knoepfel, P., Larrue, C. y F. Varone, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 2008.
- Wildavsky, Aaron, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Little Brown and Co., Boston, 1987.



## **Sobre los autores**

David Arellano Gault es profesor investigador del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y doctor en Administración Pública por la Universidad de Colorado. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 3.

Felipe León Blanco Sánchez es profesor asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), y maestro en Administración y Políticas Públicas por la misma institución.

*Políticas públicas y democracia*  
se terminó de imprimir en la Ciudad de México  
en el mes de marzo de 2013.  
La edición consta de 5,000 ejemplares  
y estuvo al cuidado de la



Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral  
y Educación Cívica del

**INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL**