



Universidad Autónoma Metropolitana

Iztapalapa

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA
LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA

**Políticas públicas y
Desarrollo político
Una reflexión en torno a su vinculación**

AUTOR

Armando Salvador Bautista Contreras

Matrícula

94322364

Trabajo final (Tesina) concluido y aprobado en el Seminario de
Políticas Públicas y Gobiernos Locales
Seminario de Investigación I, II y III del Plan de Estudios de la
Licenciatura en Ciencia Política

ASESOR

Miguel González Madrid

LECTOR

Marco Antonio Ibáñez del Real

Ciudad de México, D.F., 07 de diciembre de 1999

TRIMESTRE 99-0

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.

Capítulo 1.

BREVE MARCO CONCEPTUAL.

Capítulo 2.

EL PROCESO Y EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

- 2.1 Policy y Politics.
- 2.2 La decisión pública.
- 2.3 Componentes y características de las políticas.
- 2.4 El proceso de las políticas públicas.
- 2.5 El campo de aplicación de las políticas públicas.
- 2.6 La agenda pública.
- 2.7 Efectos de la política pública.
- 2.8 Conclusión.

Capítulo 3.

EL DESARROLLO POLÍTICO.

- 3.1 Características del desarrollo en el Estado moderno.
- 3.2 Inferencias sobre el desarrollo.
- 3.3 ¿Qué es el *desarrollo político*?
- 3.4 Conclusión.

Capítulo 4.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO POLÍTICO.

- 4.1 Las políticas públicas como soporte del desarrollo político.
- 4.2 Transición y políticas públicas.
- 4.3 Ventajas de las políticas públicas para el desarrollo político.
- 4.4 Garantías para el desarrollo político.
- 4.5 La participación ciudadana como estrategia del desarrollo político
- 4.6 Consideraciones adicionales.
- 4.7 Conclusión.

CONCLUSIONES GENERALES.

REFERENCIAS CONSULTADAS.

Agradecimientos

Quiero expresar mi profundo agradecimiento al profesor Miguel González Madrid por haber asesorado mi Tesina, por la dedicación, el entusiasmo y por los consejos vertidos que le dieron sentido y coherencia al trabajo. Así también, al profesor Marco Antonio Ibáñez del Real, por la disposición mostrada al haber participado como lector y por su compromiso siempre entusiasta con la enseñanza. Al doctor Gustavo Ernesto Emmerich mi reconocimiento y mi gratitud por todas las gentilezas hacia mi persona.

INTRODUCCIÓN

El problema que motiva este trabajo es que no se ha dado una política que impulse el desarrollo político en México que se apegue de manera formal al marco de las políticas públicas. Si así fuera, habría un desarrollo pleno o superior en la operación de la acción gubernamental, pero lo cierto es que no existen mecanismos claros que regulen la acción gubernamental en la perspectiva de lo que se ha llamado ahora coloquialmente "políticas de Estado", lo que además afecta a las oportunidades de los ciudadanos para ejercer sus derechos y para gozar de los beneficios de la democracia y del desarrollo social de manera equitativa.

Puedo decir que de mi estancia en esta licenciatura he aprendido acerca de la conformación y utilidad de las políticas públicas; de su desarrollo, control y seguimiento; del sobresaliente papel de la negociación y la concertación; y del mismo modo, del impulso que hace realizables los cambios. Es por ello que decidí emprender una investigación en torno a las vinculaciones entre las políticas públicas y el desarrollo político, cuyos resultados ahora presento.

Al momento de escribir estas líneas parece indispensable contar con un marco que nos permita entender el proceso de toma de decisiones en el que los gobernantes, los ciudadanos y los grupos políticos participen, porque debemos reconocer que si no existe esta oportunidad las políticas se constriñen a los caprichos gubernamentales y el desarrollo político se vuelve una frase sin sentido. La importancia que tienen las implicaciones políticas, económicas y culturales, entre otras, al momento en que un "decisor" opta por su mejor decisión, es un tema que concierne a las ciencias sociales, pero también, en la práctica democrática, a todos los ciudadanos, aun en etapas de transición política como la que México experimenta desde hace algunos años.

Los problemas que atañen a nuestro país requieren en forma permanente del Estado y de la Política para ser afrontados. Cualquier sociedad necesita de la política para lograr su cohesión y lograr que dicha unidad perdure. Pero aquí, la política debe ser comprendida

en su doble significado anglosajón: como práctica ciudadana y de grupos en la búsqueda competitiva de posiciones de representación y de gobierno, y como estrategia colectiva orientada a la cooperación para la resolución de problemas públicos. Así, para poder construir un México mejor, no podemos ignorar los beneficios de la política; considero que un magnífico camino a seguir por el aparato gubernamental es que éste tenga un desempeño a través de las políticas públicas.¹

Algunos mencionan que la exageración en el éxito que últimamente se le ha otorgado a la instrumentación de las políticas del Estado proviene sobre todo de las economías desarrolladas; sin embargo, “en un detallado estudio no se puede ignorar que todas ellas se encuentran limitadas a condiciones estructurales —en ocasiones muy divergentes a las de México— las cuales les permiten planificar en tiempos que sobrepasan los periodos de las gestiones gubernamentales, sobreviviendo incluso a los virajes que la orientación partidista impone” (Vicente Gutiérrez, 1997:10).

Los que participan en la orientación de los objetivos a seguir por la acción gubernamental no siempre tienen coincidencias en las formas de alcanzarlos. De aquí surge la necesidad de generar consensos y se vuelven urgentes nuevos mecanismos de concertación; no basta que exista una idea clara con respecto al objeto posterior de una política de estado, al contrario, se requiere que exista una idea compartida y explícita en lo que se refiere a los mecanismos para alcanzar esa política.

Los objetivos planteados en los planes de gobierno no son el resultado de la confrontación de las necesidades y demandas de la población con las capacidades y limitantes del Estado, sino que aparecen como el resultado repentino de quienes elaboraron el plan. Esto significa que la definición no radica unilateralmente del gobierno, en tanto que se requiere de un esfuerzo institucional de grandes proporciones. En suma, “una política de estado no es sólo aquella que se define a partir de consensos entre los principales actores; es, también, aquella donde esos actores definen con precisión el papel

¹ Cabe mencionar a Luis Fernando Aguilar Villanueva, quien se refiere a las políticas públicas como “las 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”.

que a cada uno de ellos corresponde. Esta es la distinción básica entre una política de gobierno y una política de Estado” (Vicente Gutiérrez, 1997:10).

Día con día adquiere mayor relevancia el estudio de la administración pública regional, estatal, y municipal. Las constantes transformaciones que se suscitan en nuestro país se tornan imprescindibles, para el estudio de la administración pública en sus niveles federal, local y municipal, vinculado a las ciencias políticas, sobre todo para aquellos que se encuentran receptivos por conocer la importancia y profundidad que pueden tener las políticas públicas en nuestro país.

Por lo anterior, los estudios estatales y municipales se tendrán que convertir en el centro de una serie de profundizaciones que deben buscar nuevas alternativas a la multiplicidad de condiciones en que se desarrolla nuestra sociedad.

Al interior de diversos estados latinoamericanos la administración pública, en particular la que se refiere a una política de administración y desarrollo, no se ha ejercido correctamente para el pleno beneficio de la sociedad (Meyer y Reyna, 1989). Aun para el caso mexicano, las propuestas de desarrollo sólo han sido un cúmulo de buenas intenciones, propuestas que se han quedado en el papel, cargadas de demagogia. Movido por ello, es que este trabajo trato de puntualizar que no se ha dado un desarrollo medible a través de este útil instrumento: las políticas públicas.

Este trabajo no pretende crear un modelo alterno de planeación basado en el enfoque de elaboración de las políticas públicas; lo que intenta aporta es una visión actual para estudiar un problema que atañe a todos: ¿cómo lograr que, por medio de un diseño, una implementación y una evaluación efectivas y participativas de las políticas públicas, se logre el desarrollo político? La situación que actualmente se vive en nuestro país obliga a la definición de políticas públicas que generan una serie de herramientas que favorecen no sólo la continuidad del rumbo, “mismo que, desde la actual visión tecnócrata, está fuera de toda discusión”², sino que incentiven la pertinencia de los mecanismos para alcanzarlo.

²En cualquier diario nacional se señala, desde la óptica del poder ejecutivo, que en lo referente a materia económica no hay discusión, pues ésta presupone que “el rumbo que se está siguiendo es el correcto” (*El Financiero*, 27 de octubre de 1997).

A final de cuentas, terminamos convencidos de que la política pública es una herramienta idónea para alcanzar un futuro en donde la sociedad también sea partícipe de las gestiones y los cambios que, obviamente, le afectan.

En el capítulo 1 se tratará de evidenciar la conexión existente en el Estado entre las políticas públicas y el desarrollo político, aunque sin pretender elaborar un análisis profundo de esta cuestión. En el capítulo 2 describiremos el campo y las fases de las que se componen las políticas públicas. En el capítulo 3, se hará referencia al tema del desarrollo, primero en un sentido amplio, tomando incluso aspectos del desarrollo económico, y posteriormente accedando al desarrollo político. Dicho inciso posteriormente lo trataremos de relacionar con el tema —ya señalado— de las políticas públicas, para lo cual detallaremos cuáles son las características del desarrollo político y sus componentes. En el capítulo 4 se analizará por qué las políticas públicas pueden ser consideradas el soporte del desarrollo político.

CAPÍTULO 1

BREVE MARCO CONCEPTUAL

Se tratará de evidenciar la conexión existente en el Estado entre las políticas públicas y el desarrollo político, aunque sin pretender elaborar un análisis profundo de esta cuestión, la que de por sí es de relevante importancia para un enfoque amplio de las políticas públicas. Sin embargo, es necesario comenzar con algunos planteamientos teóricos que nos permitan arribar a una comprensión más o menos precisa de esa conexión, fundamentalmente tratando de ir de la idea general de que la política pública connota una función resolutive y cooperativa a la idea también general de que el desarrollo político no se concibe sin esta función.

Haremos referencia a la política pública como “aquella encaminada a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto; [ella] es el cauce que determina y orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental” (INAP, 1993:84), siempre que dicha orientación se apegue a derecho; a la par de que se busca una retroalimentación entre Estado y Sociedad.

El campo de estudio de las políticas públicas se ha ido conformando poco a poco. Ha surgido el interés por la decisión como una categoría analítica en ciertos contextos de certidumbre y de información total, en el marco de valores y de preferencias de base individual y unívocos, pasando al estudio de momentos predecisorios, post-decisorios y las decisiones con una nueva óptica. El paso a una visión más global del proceso de “política” ha llevado al estudio sistemático de sus etapas y momentos, y a la reformulación del propio proceso *decisorio* (Bazúa y Valenti, 1993: 11).

Al utilizar un marco de políticas públicas, hay etapas en la toma de decisiones que dependen del enfoque que cada autor considera. Por ejemplo, Luis F. Aguilar Villanueva señala las siguientes etapas (Aguilar Villanueva, 1992):

- ❑ *Gestación*, se refiere al momento en que surge la política pública como producto de una demanda.
- ❑ *Formulación*, que se da cuando la política es planeada para llevarse a cabo.
- ❑ *Decisión*, es la adecuación de la mente del decisor a una postura a favor, en contra o neutra con respecto a una acción o no-acción (Medina y Mejía, 1993:15).
- ❑ *Instrumentación*, se refiere a la implantación o puesta en marcha de la política en cuestión.
- ❑ *Control y evaluación*, se basan en el seguimiento, ajuste y apreciación de la actuación del gobierno.

Poniendo en relieve que una política pública es visualizada “como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”, Meny y Thoenig le atribuyen las siguientes características (Meny y Thoenig, 1992: 90-91).

- *Un contenido*. La actividad pública es generalmente relacionada bajo la forma de un contenido, de algo tangible; los recursos al ser movilizados generarán resultados o productos, los cuales pueden ser elementos a investigar.
- *Un programa*. Una política no se puede reducir a un acto concreto considerado aisladamente; ya que la política al trastocar algún orden, necesariamente dicho orden afectará a otros; ya que en el aspecto social no existe una generación espontánea, toda acción estará relacionada con una reacción de igual o mayor intensidad.
- *Una orientación normativa*. Se presupone que la actividad pública no es resultante de respuestas aleatorias sino, al contrario, como la expresión de finalidades y preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir. Es decir, la actividad pública debe ser meditada y guiada por un conjunto de elementos que en su conjunto generen una norma. La toma de decisiones en las políticas públicas responderá a la incidencia que, los diversos factores que rodean una política posean.
- *Un factor de coerción*. La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental. Dicho de otra forma, el “monopolio de la violencia legítima” (Thomas Hobbes, 1990) será el garante de que la política a instrumentar tenga una capacidad viable de alcanzar el éxito.
- *Una competencia social*. Una política pública se define por su competencia, por sus actos y disposiciones que afectan la situación, intereses y los comportamientos de los administrados. Para ello se requiere que se le permita al decisor ubicarse en el medio ambiente y lo que sería más importante, ubicar la política y las consecuencias que ella está teniendo en la población que pudiera ser afectada con su puesta en marcha.

Podemos decir que las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad, estas acciones pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema

que les dio origen. Existen referencias que demuestran cómo muchos de los puestos de más alto nivel que se asignan en los estados no obedecen a la capacidad técnica, es decir, a una relación ad hoc entre formación y puestos (Mejía Lira, 1990). Por lo que hay que reconocer que existen distorsiones del proceso de administración estatal, como los conflictos de intereses, luchas entre actores y grupos, pugnas por el poder y corrupción, entre muchos otros factores que los desvirtúan.

Si dentro del Estado se mejorarán los procesos (seguimiento, evaluación y control de los planes, programas y obras estatales), habría mayor y mejor organización en los procedimientos y métodos de las unidades administrativas que lo conforman, acompañados de un sistema confiable de administración, a la vez se abrirían canales de coordinación y enlace entre actividades de planificación y control, así como entre el control y las operaciones, lo cual indudablemente provocaría condiciones para eficientar la gestión estatal.

CONCLUSION

La sociedad, al llegar al siglo XXI, no puede dejar de lado, el pesar en su futuro desarrollo, una consideración amplia de la política pública que incluya tanto la modernización de su estructura constitucional y del sistema político, como la racionalidad de políticas y la consistencia de técnicas del diseño e implementación de nuevas políticas gubernamentales estratégicas capaces de enfrentar adecuadamente los retos del final de siglo que verdaderamente se expresen en los diversos Planes de Desarrollo.

*La implantación del enfoque de política pública *Decision Making in public policy*)³ a todo lo largo y ancho del país, consideramos que puede resultar decisivo para aproximarse al desarrollo que los tiempos actuales reclaman.*

³ Esta es su acepción en el idioma inglés.

CAPÍTULO 2

EL PROCESO Y EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En este capítulo describiremos el campo y las fases de las que se componen las políticas públicas, en cuyo estudio confluyen dos grandes vertientes que surgen como resultado del conocimiento de la investigación en políticas. Por un lado, el énfasis en los estudios empíricos de políticas, (Moreno Salazar, 1993:10), y por el otro, el conocimiento del análisis de políticas orientándose a tratar de mejorar la formulación, la toma de decisiones, la adaptación, la operación y la evaluación de las políticas públicas.

Con este capítulo se intenta dejar claro que con el enfoque de las políticas públicas, se puede trabajar para crear una “identidad intelectual y práctica” (William, 1986: 372) que garantice, o al menos acrecenté, que las decisiones que inciden sobre la sociedad sean decisiones consensuadas y tomadas a través de un meticuloso proceso en el que la parte ejecutante “gobierno” conozca los impactos para favorecer sino a todos a la gran mayoría de la sociedad.

2.1 *Policy y Politics.*

De acuerdo con (Meny y Thoenig, 1992: 91) una *politica pública* “es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”. Del mismo modo “el lenguaje corriente distingue la *gran política*” misma que se refiere a temas de relevancia, “de la *política politiquera*” (Meny y Thoenig, 1992: 91), la cuál se ocuparía de tácticas a las que se dedican los “profesionales tales como los partidos políticos o los cargos electos”, incluso diversos organismos no gubernamentales (ONG’s); es decir, *politica* posee en este último sentido la significación inglesa de *politics*.⁴

⁴ *Politics* designa la lucha por el poder.

Por otro lado, también existe en la lengua inglesa otra significación para la que nosotros encerramos en el multívoco concepto política. Dicha palabra es *policy*, que se emplea al referirse a “un marco de orientación para la acción, un programa o una orientación de actividad” (Meny y Thoenig, 1992: 91).

El concepto que estudiaremos en este capítulo, la política pública o *public policy* tiene -al menos- dos sentidos diferentes, mismos que no deben ser confundidos. En el primero y con el objeto de dejar aquí claramente establecidos los límites de ambas, *policy* “designa un nuevo campo multidisciplinario y profesional que se ha desarrollado en las sociedades liberal democráticas o industriales en las últimas cuatro décadas, especialmente en EE.UU. e Inglaterra (Bazúa y Valenti, 1995: 51). Este campo es el encargado de estudiar aquellos problemas que por su naturaleza son considerados públicos y a aquellos procesos *decisorios*; aquí la expresión *public policy* se referirá al sistema que empleando elementos científico-técnicos generará una forma de hacer política.

Habiendo señalado estos dos conceptos que se separan del término política, procedemos, pues, a detallar este capítulo.

2.2 La Decisión Pública

Consideramos que la propuesta para tomar una decisión acerca de la direccionalidad que debe tomar la organización pública es tomada por la elite que se halla en la *cúspide* de la organización a partir de ahí puede ser consensuada o impuesta (dependiendo del tipo o de la apertura que exista en la toma de decisiones que se pretende efectuar) en los demás niveles de la organización, de tal forma que en las acciones posteriores aquellos que ejecuten la decisión (actores) sientan como suya dicha decisión, así como la “misión organizacional” o el fin que se pretende alcanzar por el Estado.

Son pues los dirigentes los que tienen una perspectiva más amplia de lo que es la organización, sus militantes y sus ventajas. Sin embargo, el dirigente no puede pasar por alto que la organización debe apreciarse “en el sentido de la participación en las decisiones

de la organización de *todas las partes*, de tal manera que el proyecto a cumplirse (o la meta a realizarse) sea completa e incluyente.

Esta hipótesis no descarta la posibilidad de conflicto en la toma de decisiones ni en la implantación de la estrategia (Javier Navarrete, 1992). Lo cuál podría ocasionar incluso rupturas (como la salida de algún actor del escenario político, o su cambio a una nueva posición –incluyendo a la oposición-, por ejemplo) al interior de la administración pública.

Al hablar de relaciones de poder, forzosamente tenemos que definir a este último: **el poder no existe en sí**. No es un atributo. Implica obligatoriamente una o varias posibilidades de actuar sobre los individuos y los grupos. Actuar sobre alguien es entrar en relación con él. Por eso el poder es fundamentalmente relacional (Müller). Así, en tanto un actor tenga la posibilidad de inferir en otros actores podrá intervenir en el curso que siga la organización.

El actuar, de una u otra forma se refiere a la toma de decisiones: “la decisión ocupa un lugar esencial en las jerarquías de los actos públicos (Meny y Thoenig, 1992: 129). Sin embargo, en la toma de decisiones la figura más importante es la del “*decisor final*” (decididor), quien puede ser motivado, de acuerdo con Meny y Thoenig, “por aquellos humores, intereses y gestos que espían”; es en este *decisor* sobre el que recae la máxima responsabilidad. Los asesores ayudan a plantear el problema desde la perspectiva técnica, mientras que *será el político quién guiará a la organización estatal a través de sus políticas*.

La decisión posee una significación enorme en tanto que es la parte en la que la razón se vuelca para resolver un problema; pues es la racionalidad la que devela los aspectos y perplejidades del sistema político y a sus estructuras, “porque quién tiene la decisión (posee y) ejerce el verdadero poder (Meny y Thoenig, 1992: 129).

Cabría acotar que al interior de la administración pública es claramente ejemplificable el hecho de que, como bien señalan Meny y Thoenig, “la persona que decide no está sola ni es omnipotente. El poder se *reparte entre numerosos jugadores* cuyo peso varía (según la relevancia del estatus en el que se encuentren y por ende las responsabilidades que les asignen). Hay un juego en la sociedad política, y el *decisor formal* no es libre. Más aún, los hilos de la decisión no los manipulan los mismos

jugadores. El poder es difuso y el juego pluralista. *La decisión pública es un compromiso entre múltiples actores interdependientes*” (Meny y Thoenig, 1992: 130).

Se puede presidir, pero el decidir no siempre va de la mano con ello. Es decir, se pueden ratificar soluciones de las que el decididor o decisor es “prisionero”, porque muchas veces ellas “resultan de compromisos [o bien] de rutinas surgidas de la administración (pública)”. Se puede entonces llegar a la incógnita *¿quién decide formalmente decide la verdad?* Retomando los escritos de Jemous y Grémion, Meny y Thoenig elaboran diversos enunciados que facilitan la concepción de lo arriba expuesto (Meny y Thoenig, 1992: 134):

1. El *decisor* político sirve de detonador para la elaboración de nuevas políticas públicas.
2. Aunque sea él quien firma y resuelve en última instancia, se apoya en soluciones concretas (cuya obtención no necesariamente es suya).
3. Terceros grupos proveen estas soluciones asegurando la legitimidad operacional.
4. En definitiva, las medidas adoptadas no son necesariamente respuestas obligatorias a las exigencias generales de la sociedad y de sus representantes políticos, sino el producto de actividades intermediarias de expertos consejeros.

Bajo esta tesis, la elaboración de las políticas por parte de las autoridades públicas y la forma en la cual se legitiman las alternativas de aquellas personas encargadas de tomar decisiones serán de enorme relevancia durante la realización de esta investigación.

2.3 Componentes y características de las políticas públicas.

La política pública también se refiere a “la(s) política(s) gubernamental (es) o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países, *cuando reúnen ciertas condiciones*” (Bazúa y Valenti, 1995:51). En esta segunda significación encontramos las “estrategias de acción” que lleva al cabo cualquier gobierno (e incluso alguna organización no gubernamental) frente a la enorme gama de problemas que se

suscitan en las diversas coyunturas,⁵ "cuando de tales estrategias puede sostenerse que tienen sentido público, que sirven al interés público y/o responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del *público ciudadano* (Bazúa y Valenti, 1995: 52). Lo anterior quiere decir –de acuerdo con Bazúa y Valenti –, que Políticas Públicas y Políticas gubernamentales *no tienen el mismo significado*; "sostener que políticas gubernamentales y políticas públicas son equivalentes significa asumir el principio ideológico característico de los estados totalitarios y autoritarios; *el monopolio burocrático gubernamental de lo público*" (Bazúa y Valenti, 1995: 52).

2.4 El proceso de políticas públicas

Con el objeto de entender de mejor manera el estudio de las políticas públicas diversos enfoques analíticos han tratado de crear diversos esquemas de su conformación. Bajo esta tesitura, consideramos que el enfoque por etapas posee una singular importancia, pues permite entender de forma sistemática y clara cómo se halla conformada una política pública, cuáles son sus fases.

El enfoque por fases o etapas designa un número variable de ellas. Las más comunes son (Medina y Mejía, 1993: 15):

- 1)Gestación
- 2)Formulación
- 3)Decisión
- 4)Puesta en marcha instrumentación o implementación)
- 5)Control y evaluación de resultados

⁵ Entendiéndose éstas como un modo de articulación, es decir, la suma de sucesos que se contextualizan el acontecimiento. La coyuntura será el conjunto de condiciones conjugadas que caracterizan el momento. Al respecto se puede consultar Francisco Delich, "Para el análisis de los fenómenos sociopolíticos coyunturales: premisas y perspectivas", en *Revista Mexicana de Sociología* núm. 1, IIS-UNAM, México, ene-mar de 1979, pp. 9-21.

El estudio de la *gestación* generalmente utiliza la teoría de organización (proceso, estructura y comportamiento), el enfoque de sistemas (organización y contexto) y el análisis político (en forma *empírica*, experiencias; *normativa*, ley; *semántica*, concepto; y de *políticas públicas*, decisiones). La gestación se refiere a la forma en la que se origina una política; en ella se determina la acción que se debe y se va a seguir. Al gestar se busca formar –aunque no siempre se consiga– un consenso.

La *formulación* da orden y elabora un diagnóstico de la lectura dada por la gestión, es aquí donde se describe el proceso. Es en esta etapa donde se elabora un plan, por lo que usualmente se debe responder a la interrogante: ¿cómo se va a elaborar nuestra política?. “Uno de los problemas en la etapa de formulación corresponde al uso de la información, dado que ésta suele ser limitada y en ocasiones distorsionada” (Medina y Mejía, 1993:15).

La *decisión* se refiere a la adecuación de la mente del *decisor* a una postura a favor, en contra o neutra con respecto a una acción o no-acción. La decisión regularmente es determinada por el medio en el cual se halla el *decisor*, por lo que no es aconsejable hablar de una decisión “libre o espontánea” (como lo hemos señalado arriba). Una vez realizado el estudio donde el gobierno se ha decidido enfrentar un problema de la agenda, el gobierno debe decidir que solución propuesta tomará, “la adopción de un curso de acción en particular está determinado por diversos elementos como los contactos personales de quienes intervinieron, la similitud del punto de vista entre ellos, las preocupaciones del funcionario responsable de la decisión, las preocupaciones generales del gobierno (incluso desde fuera de éste), entre otros factores” (Medina y Mejía, 1993:15).

La *implementación* se refiere a los instrumentos necesarios para poder llevar a cabo la política pública; en esta etapa se deben definir objetivos, intereses, costos y beneficios. En otras palabras, en esta etapa se aplica, instrumenta o se pone en marcha nuestra política, teniendo siempre en cuenta la eficiencia y eficacia de la misma. Esta etapa es considerada por Medina y Mejía como “problemática” en tanto que en ella se exige la ubicación de las decisiones en el aparato público. Es de enorme relevancia el hecho de que

sobre los publiadministradores⁶ y/o los gerentes públicos recae la responsabilidad de buscar y garantizar el cumplimiento y satisfacción de los objetivos de una política.

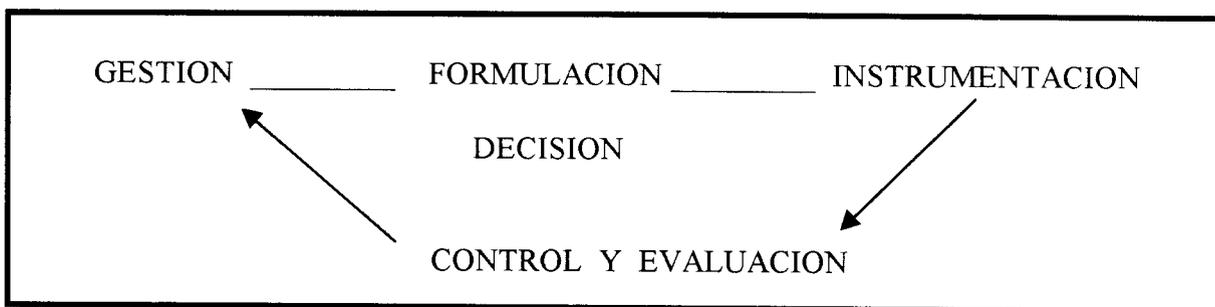
El *control* implica reconocer una vinculación existente en la sociedad donde impera la influencia, misma que puede llevar –en los extremos- a la sujeción total. En esta etapa el poder expresa su peso específico, pues “aparece casi automáticamente como parte de ello (control)” (Clegg y Dunkerley, 1980).

La *evaluación* se refiere a realizar en retrospectiva un análisis que demuestre la eficacia y la eficiencia obtenidas a partir de la puesta en marcha de nuestra política pública. Implica llevar al cabo una valoración de la política con el objeto de corregir y/o mejorarla. Aquí se responde la interrogante: ¿la política hace lo que supuestamente tiene que hacer?.

Sistemáticamente podemos apreciar todo lo anterior de la siguiente manera:

Esquema 1

El proceso sistematizado de las políticas públicas



Fuente: Tomado y adaptado de Meny y Thoening, 1992.

Sin lugar a dudas, las decisiones son consecuencia de un proceso de interrelación entre diversos actores y organizaciones al interior de un sistema, y como ya hemos visto la decisión pública se encuentra estrechamente ligada a las políticas públicas; para referirnos en otras palabras al proceso de políticas públicas podemos agregar que “algunos

⁶ Entenderemos por Administración Pública al conjunto de instituciones que, en coordinación directa, auxilian en el cumplimiento de sus funciones al poder ejecutivo (ya sea el Presidente de

estudiosos de las políticas públicas sugieren que el proceso de las políticas es realmente una línea continua de decisión y acción, por lo cual, para (en verdad) comprenderse, debe situarse a lo largo, y no sólo el inicio, del tradicional *encadenamiento formulación-instrumentación-evaluación*". La utilidad de la instrumentación reside en reconocer "cuál es el significado del concepto de las políticas en el problema y contexto específico donde se intenta trabajar. En relación con la evaluación, al igual que la instrumentación por un lado, la evaluación tradicional tiene sentido en función de *alcanzar lo más posible los objetivos planteados desde la etapa de formulación*. En contraste, problemas complejos, con la participación de actores de *valoraciones heterogéneas sobre las políticas*, requerirá un esquema de referencia de evaluación distinta" (Buendía Vázquez, 1997: 24-25).

En todo el proceso de políticas públicas se parte de la base de que el gobierno reconoce un problema, mismo que pasará a formar parte de la base de una agenda gubernamental; dicho proceso carecería de sentido si no se generan diversas modificaciones en la conducta de los grupos sociales en los cuales se realiza su aplicación; de su instrumentación debe seguir el aprendizaje de nuevas prácticas de gobierno, cada vez más públicas y menos gubernamentales.

2.5 El campo de aplicación de las políticas públicas.

Hablar del "espacio" en el que habrán de converger las políticas públicas, puede resultar un tanto confuso o complicado, en tanto que existen diversos escritos acerca de ello, todos ellos con una concepción muy diferente de lo que debería ser el campo de ellas. Dicho campo "estaba llamado a ser multidisciplinario, [sin embargo], pronto se convertiría más bien en un campo de batalla, donde las diversas disciplinas librarían una guerra para apoderarse del 'monopolio legítimo' de las políticas públicas" (Luis Méndez, 1995: 29).

El campo de aplicación de las políticas públicas se ha ido incrementando; "del interés por la decisión, como categoría analítica en ciertos contextos muy acotados de certidumbre, información total marco de valores y preferencias de base individual y

la República, el Gobernador Estatal o el Presidente Municipal).

unívocas, se ha pasado al estudio de los momentos predecisorios y las decisiones con una nueva óptica” (Moreno Salazar, 1993:10), ahora ya se puede hablar de un espacio más amplio, un espacio donde la pretensión de la racionalidad no se ha abandonado, aunque el concepto se ha revitalizado (Ebert Friedland, 1994) y se ha reconocido que en muy pocas situaciones reales se consigue lo óptimo, se habla hoy de suboptimación, de *‘solución preferible’* o de elección satisfactoria” (Luis Moreno, 1993:11).

El campo en el cuál “laboran” las políticas públicas es un campo, según Harold Laswell (1992), con una orientación multidisciplinaria, pues toda política pública requerirá sin duda de aspectos administrativos, económicos, tradicionales, políticos, etc. Desde el punto de vista de Luis Méndez (Méndez, 1996), el campo de las políticas públicas “debería buscar un equilibrio e ir tras una (especie) de *‘eclecticismo rigurosos’*; es decir, que las políticas públicas –en su afán ecléctico- sean una disciplina que conforma y utiliza varias disciplinas: “una disciplina interdisciplinaria”. El estudio de las políticas públicas no debe acotarse o verse limitado solamente en escritos, en tratados o en extensos volúmenes que las refieran y expliquen, por el contrario las políticas públicas deben dedicarse a resolver parte de nuestra vida cotidiana, deben hacer nuestro convivir (como sociedad) mucho más llevadero solucionando segmentos de la vida del hombre.

De tal manera, la instrumentación de las políticas públicas favorece al encontrar una salida más eficaz a los problemas con los que el gobierno y la sociedad han de encontrarse día con día; pues un gobierno que toma decisiones sobre la base de un esquema de políticas públicas, enfrenta perplejidades y problemas con mayor acierto y determinación, no ya desde una *visión* omnicomprendiva y homologadora que en muchos casos sólo ha complicado más las cosas” (Aguilar Villanueva, 1992).

La concepción de políticas públicas aporta nuevas reglas, métodos, y aprehensiones de lo que es y debe ser la relación gobierno-sociedad; aquí consideramos que, como Aguilar Villanueva señala, al referirse a los nuevos linderos de dicha relación, esto es válido dentro del campo de las políticas públicas: “se descartan o devalúan ciertos asuntos o intereses, se alteran los patrones de interlocución y los canales de acceso, pierden significado ciertas prácticas de representación e integración de intereses, ciertos discursos, ciertos liderazgos y fuerzas políticas antes claves para el consenso. Ocurre una

redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia (del reajuste del Estado” (Aguilar Villanueva, 1992:19).

Al adentrarnos en este estudio nos queda cada vez más claro que el enfoque de las políticas públicas favorece una óptica más exacta y a la vez más amplia de lo que es el Estado y de lo que debe ser su funcionamiento. Las políticas públicas permiten abatir el desconocimiento del Estado, desconocimiento que deviene de contemplarlo como si fuera una especie de *black box* es decir, el Estado deja de ser la “caja negra” para abrirle paso a una concepción más sencilla de la toma de decisiones en sus procesos administrativo-políticos.

Sin lugar a dudas, el campo de las políticas públicas tiene mucho que ofrecer, en tanto que puede ser tan vasto como nuestra mente así no los permita ver y explorar. Este enfoque permite entender mejor —para nuestro estudio— al gobierno, desde un punto de vista de constante retroalimentación con la sociedad, lo que favorece que la práctica política y administrativa sea una habilidad eficaz. Se logra con ello *un Estado cada vez más público*, un Estado en el que la sociedad es copartícipe auténtico de las decisiones y acciones gubernamentales.

2.6 La agenda pública.

Entendemos que la agenda se refiere al programa o conjunto de programas que posee el poder ejecutivo en sus niveles federal, estatal y local, para enfrentar y/o resolver diversos problemas o aspectos que afectan a la sociedad y su territorio dentro de su ámbito de competencia.

Para que un aspecto sea incluido en la agenda deben superarse diversos aspectos. Como se señala en la cita anterior, el acceso a la misma es más bien restringido, y quién controla dicho acceso es un poseedor de *poder político*. De esta manera, aparecen los “guardianes de la agenda”; mismos que poseen diversas funciones como reducir la presión existente en torno a ella cuando ésta crece demasiado, debido a un exceso en las demandas frente a los recursos limitados con los que cuentan los tomadores de decisiones del aparato gubernamental (Meny y Thoenig, 1992: 123):

- Negociar y concertar una demanda. Es decir, llevar a cabo un proceso de acuerdo entre la parte demandante y la parte que tiene –presumiblemente- la solución en su poder. Ello con el objeto de aminorar la carga de problemas en la agenda.
- Hacer tolerable y/o plausible la presión. El “guardián de la agenda” debe lograr que las incipientes demandas lleguen y se mantengan en un grado mínimo de aceptabilidad para que se les pueda dar –presuntamente- respuesta a la brevedad posible.
- Formalizar la demanda. Para que una demanda pueda incursionar en la agenda primero debe ser considerada como una demanda formal, es decir, una demanda que posea los atributos que, a criterio del “guardián de la agenda”, rediman al gobierno a prestarle atención.
- Favorecer que la demanda sea tomada en cuenta. Una vez que el “guardián de la agenda” la haya dado un seguimiento, control y evaluación a la demanda, éste pueda ya lograr que dicha demanda sea tomada en cuenta; lo anterior según los códigos y formas regularmente admitidos en el proceso de toma de decisiones.

Además de las funciones que cumplen los “guardianes de la agenda”, los autores norteamericanos Cobb y Elder (1972) elaboraron un conjunto de elementos considerados “condiciones suficientes y necesarias” para que un conflicto sea incluido en la agenda de gobierno, de tal forma que distinguen:

- 4 El tema o el problema debe ser competencia⁷ de las autoridades públicas en general, o de una autoridad pública en particular. Lo anterior se refiere a que el conflicto en cuestión forzosamente debe poseer un carácter que afecte la esfera de lo público; sin embargo el hecho de que el gobierno haya notado que el problema tiene afectaciones públicas no necesariamente implica que éste vaya a actuar. La atención puede afluir en la *no-acción*, de hecho la actitud gubernamental de “enterarse” del problema (o desafío) puede tener, incluso, sólo una *significación política*.
- 5 Otra condición de inclusión en la agenda nos lleva a considerar que un desafío es objeto de percepciones problemáticas, que lo definen como merecedor de la acción pública. Aquí es donde surgen vicisitudes entre el ser y el deber ser en la actuación del gobierno, cuando la distancia existente entre ambas es tan grande, se corre el peligro de que la situación resulte inadmisibile y se le exija una acción (preferentemente

⁷ Competencia significa, que la autoridad pública es percibida o se percibe a sí misma como capaz de presta atención (tomado de Cobb y Elder, 1972).

política). Cuando un problema es considerado o percibido desde la óptica gubernamental como fuente de incertidumbres para el sistema, entonces podemos hablar que dicho problema puede ser incluido en la agenda gubernamental, a fin de resolverlo o apaciguarlo.

- 6 Por último, este problema y el que puede constituir deben ser abordables en función de la atención pública. Es decir, toda demanda debe pasar por un proceso en el cual ésta sea entendida por el gobierno para que él, tras varias lecturas del conflicto, haya aprehendido al problema y pretende resolverlo. Aunado a ello, es necesario plantear correctamente el problema, formulando la demanda desde el punto de vista de la "acción política y pública". Dicho de otra manera, debe responderse a la interrogante: ¿A qué puerta llamar para resolver nuestro problema? ¿Cómo plantear el mismo para que éste sea admisible?

Podemos entonces apuntar que para que un problema sea incluido en la agenda es necesario que los actores políticos que tienen que ver con él lo dominen. Aquí no sólo es necesario ejercer algún tipo de presión frente a los "guardianes de la agenda" para que el conflicto sea incluido en ella, sino que también se pueden recurrir a diversas acciones que fungan como catalizadores del proceso de inclusión, como el chantaje, la amenaza, la presión constante, etc. (Meny y Thoenig, 1992:125).

Por otra parte, la autoridad pública posee una amplia gama de manifestaciones frente a una demanda que se encuentra en la agenda:

Puede rechazar la inclusión del desafío. Tiene abierta la opción de un rechazo total, o al contrario, de una táctica más indirecta de corrupción. Puede actuar sobre el mismo problema: desactivándolo, bloqueándolo, (restándole importancia) etc. su acción también se puede desplazar hacia los empresarios políticos y los grupos (de identificación y atención) evitando parecer que adopta una posición sobre el problema propiamente dicho (Meny y Thoenig, 1992: 125).

También puede responder a dicha demanda en forma positiva, es decir, respondiéndola oportunamente. Cabe mencionar que la respuesta al problema no será una respuesta aislada, sino “a una clase de situaciones idénticas”.

Finalmente debemos tener presente que la autoridad se ve obligada a utilizar recursos limitados (incluso simbólicos) para responder satisfactoriamente el carácter problemático de aquellos insumos que adopta a partir de la formación de su agenda, de ahí la importancia de la misma en la disipación de las múltiples y constantes controversias políticas.

2.7 Efectos de las Política Públicas.

Aquí intentaremos dar una perspectiva de los efectos de la política pública con el objeto de reafirmar la utilidad de dicho enfoque en la toma de decisiones por parte de los gobiernos. Pese a que una política pública refleja la actividad de una autoridad gubernamental, es importante distinguir al menos dos etapas de la actividad gubernamental (Gilbert, 1988), la gestión interna y la gestión de las políticas públicas.

La *Gestión Interna* es la movilización que hace una autoridad pública de sus recursos propios, a fin de producir realizaciones concretas, especificables e individualizables. Mientras, y como el autor lo señala, la empresa privada es introvertida (dado que persigue una finalidad en su interior) la empresa pública es extrovertida (pues se legitima⁸ por la persecución de sus finalidades externas). Los productos que ofrece la empresa pública poseen un efecto o un impacto directo sobre la sociedad. La gestión de las políticas públicas se refiere justamente a la capacidad de producción que tiene la empresa pública. Se supone que toda intervención pública concreta engendra una alteración del estado natural de las cosas en (el tejido social) y puede unirse a uno o varios efectos o impactos.

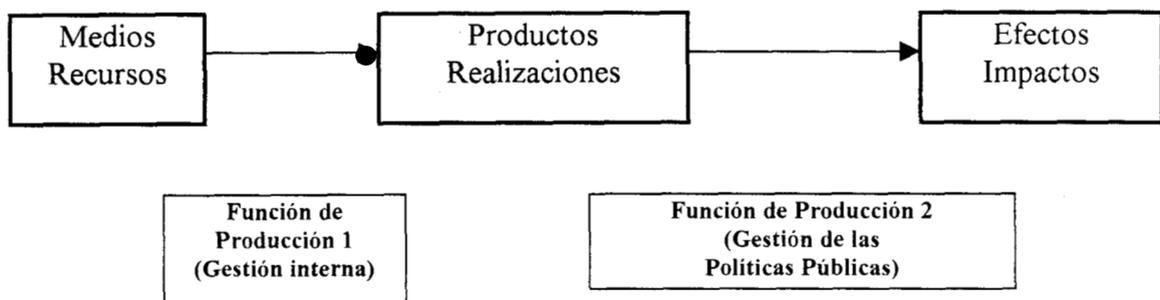
La *Gestión de las Políticas Públicas* se refiere justamente a la capacidad de producción que tiene la empresa pública. *Se supone que toda intervención pública*

⁸ Legitimar consiste, en este caso, en buscar y dirigir –sin utilizar medios violentos– las fuerzas que se encuentran en conflicto y que rodean a la autoridad pública.

concreta engendra una alteración natural de las cosas en (el tejido social) y puede unirse a uno o varios efectos o impactos.

Esquema 2

Etapas de la Actividad Gubernamental



Fuente: Adaptado de Meny y Thoenig, 1992.

Teniendo en cuenta las consideraciones previas, también podemos inferir que las políticas públicas en combinación con otros elementos (como el deterioro del mismo sistema, por ejemplo) también traen como efecto –entre otros- una transición de orden político, en tanto que la utilización de dicho esquema necesariamente conlleva a la transformación de cuatro elementos básicos (Alcántara Sáez, 1995:216), esenciales para la modificación substancial en el sistema político, a saber:

- El colapso del mismo.
- La estrategia del cambio.
- Las características del nuevo régimen.
- El escenario internacional.

A partir de la transición surge como efecto la utilización de un marco de *public policy* obliga al nuevo régimen a funcionar “procesando demandas de los ciudadanos y elaborando medidas que tienen una inmensa *repercusión en ámbitos de la esfera pública*

con implicaciones directas o no sobre las referidas demandas. Así, en la medida en que las reglas de actuación del sistema sean reconocidas por la gran mayoría de los ciudadanos, él mismo se habrá consolidado (Alcántara Sáez, 1995: 216).

Cuando existe una estructura en la cual la sociedad tiene la opción de participar abiertamente en la toma de decisiones se da cabida a contribuciones que no sólo se circunscriben al ámbito social o la utilización de las instituciones. Sin embargo es preciso acotar que una transición debe apearse a una “agenda para cambio, a sus actores sociales y políticos y al liderazgo”, lo cuál implica la creación de nuevas tradiciones y nuevas identidades que permiten sepultar los aspectos más traumáticos del pasado y construir un presente sin ataduras” (Alcántara Sáez, 1995: 222-224).

En otro orden de ideas, las políticas públicas traen como efecto una sana relación entre la sociedad y su gobierno; lo cuál favorece una visión holística para el diseño de las políticas. El esquema de *public policy* es el responsable de una correcta y eficiente utilización de recursos. La concepción de una nueva política (politics) y su desarrollo tiene que ver con una interacción de demandas y respuestas entre los actores involucrados en el sistema.

Consideramos entonces que el análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica que favorece entender la función de producción gubernamental, “para conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad no engendran los efectos previstos y, si es preciso, (permiten) reducir estas desviaciones o disfunciones (Meny y Thoenig, 1992: 94).

Dicho de otra manera, el análisis de las políticas públicas permite generar correcciones al proceso de toma de decisiones, lo cual es de suma importancia para la adecuación de la autoridad, dado que ella será medida –o al menos así lo es en diversas sociedades occidentales- en la medida no sólo de su eficacia, sino también de su eficiencia.

Como hemos indicado, es notorio que la evaluación de las políticas públicas incluye diversos aspectos; sin embargo para percibir el impacto de la naturaleza positiva e incluso negativa y las conveniencias que trae consigo una política ésta debe ser evaluada tomando en cuenta diversos aspectos, a saber (Mejía Lira, 1997:113):

Naturalmente para que un sistema (de políticas públicas) sea instrumento (válido y confiable para el *decisor o decisores*) debe haber interés y participación de los principales responsables de las políticas públicas, y en ello se debe luchar por desterrar la simulación y crear una cultura de evaluación donde puedan establecerse plenamente los logros y aciertos pero con sus diversos costos y desaciertos, mostrando las fallas y las malas decisiones y acciones en aras de un aprendizaje que nos permita cada vez ir mejorando nuevos instrumentos y modalidades de puesta en marcha de la política.

Sin un verdadero interés al utilizar un sistema de políticas, nulos eran los resultados que se obtendrán. La cultura de la “simulación” a la que en tantas ocasiones nos enfrentamos como ciudadanos con el simple hecho de acudir a alguna *ventanilla pública* es un auténtico lastre en lo que al desarrollo de una política pública se refiere, pues objeta y retarda respuestas en lugar de fomentar soluciones.

La creación y consecución de una cultura de evaluación permite una sana autocrítica. Bajo este esquema de criticidad se pueden prever futuros errores y corregir los actuales. Es esta cultura la que deviene en un aprendizaje que fomentara la instrumentación-ejecución de nuestra política en sus diversas manifestaciones.

Es obligatorio ir reformulando la política y generar instrumentos para considerar *la dinámica propia* que todo fenómeno social lleva implícita. Las acciones y respuestas a problemáticas sociales (sin menoscabar los políticos y económicos, por ejemplo) pueden ser válidas en ciertos momentos pero inviables en otros. De ahí la necesidad de estar atentos a los cambios y evaluar en forma las circunstancias propias”.

CONCLUSION

La política pública no puede ser, ni mucho menos, unidireccional; al contrario, su propia definición obliga a que esté en constante retroalimentación con el fenómeno (social, político o económico), contribuyendo de esta forma a considerar el perfil de la acción gubernamental y el impacto con el que incide en el sector afectado por la misma. El decisor que se apoye en un esquema de política pública debe mantenerse en continuo y estrecho contacto con el conflicto, sabiendo utilizar la capacidad del técnico conjuntándola con su sensibilidad política a favor de la sociedad.

CAPÍTULO 3

EL DESARROLLO POLÍTICO

Durante nuestra investigación, al considerar diversos elementos que brindarían a la misma una actitud holística, consideramos que es necesario hacer referencia a distintos aspectos; es decir, para que nuestra investigación posea un marco más amplio de sustentación, creemos pertinente hacer referencia al tema de desarrollo, primero en un sentido amplio, tomando incluso aspectos del desarrollo económico, y posteriormente accedando al desarrollo político. Dicho inciso posteriormente lo trataremos de relacionar con el tema —ya señalado— de las políticas públicas, para lo cual detallaremos cuáles son las características del desarrollo político y sus componentes; asimismo, elaboraremos diversos comentarios y argumentos, y conjuntaremos estos elementos mediante la consideración con respecto a la evaluación del desarrollo, buscando dejar al lector los elementos que le permitan ulteriormente distinguir acerca de la relación existente entre el desarrollo político y la política pública (también denominada en su sentido inglés public policy).

3.1 Características del desarrollo en el Estado moderno

El nivel de desarrollo económico, político y social de un Estado afecta invariablemente los servicios de la política de su sistema administrativo. El desarrollo económico y la erogación alta para los servicios administrativos van juntos. De lo anterior, Ira Sharkansky (1993) ofrece dos teorías. De acuerdo con una, llamada el punto de vista del *recurso*, se implica que las demandas de los ciudadanos son similares de un estado a otro. La diferencia en la erogación se explica por las diferencias en la habilidad para pagar por los servicios y no por las diferencias en las demandas.

Está también el punto de vista de la *necesidad*, de acuerdo al cual la economía puede afectar el tipo de necesidades que siente el pueblo y que perciben los hacedores de la política.

Al transferir los recursos de las áreas ricas a las pobres, las concesiones federales compensan algunas diferencias económicas entre los estados.

El término desarrollo se refiere a una serie de características económicas, sociales, y políticas, cada una de las cuales puede variar de lo menos a lo más desarrollado; Los aspectos del desarrollo tienden a apoyarse recíprocamente. Entre las características que comparten los países desarrollados figuran los siguientes (Ira Sharkansky, 1993):

1. La organización del gobierno se lleva a cabo con la del sector privado.
2. Las decisiones políticas y los juicios legales se hacen de acuerdo con normas seculares de raciocinio.
3. La actividad gubernamental se extiende sobre una gama muy amplia de asuntos públicos y personales.
4. El interés popular y la participación en los asuntos están muy difundidos.
5. Las personas que ocupan posiciones de dirección gubernamental son consideradas como ocupantes legítimos de sus puestos.

Por otra parte, las burocracias públicas de las naciones desarrolladas incluyen las siguientes características (Ira Sharkansky, 1993):

- ❖ La burocracia es amplia y contiene numerosas subunidades distintas.
- ❖ La burocracia tiende a aceptar las direcciones normativas de otras ramas del gobierno.
- ❖ Se considera que está lo suficientemente preparada tanto profesional como educacionalmente.

En lo que respecta a los sistemas administrativos en los países de desarrollo se han observado los rasgos siguientes (Ira Sharkansky, 1993):

- Hay un compromiso ampliamente difundido por el desarrollo de los líderes políticos.
- La mayoría del liderazgo se deriva del sector público.

- La sociedad sufre de la inestabilidad potencial o real, que puede provenir de las tendencias creadas en el movimiento anticolonial.
- Existe un abismo entre las elites modernizadoras y las tradicionales.
- El desarrollo de varias características políticas es disparejo.

En el mismo orden de ideas encontramos que la corrupción que existe en las burocracias de los países en desarrollo, afecta tanto a las decisiones de poca monta como a las más importantes e involucra principalmente, a los recursos menores. La discrepancia entre la forma y las realidades, con frecuencia, producto de una combinación de recursos administrativos insuficientes con aspiraciones excesivas.

Finalmente, cabe señalar que Ferrel Heady, citado por Ira Sharkansky (Sharkansky, 1993), utiliza diversas categorías que sugieren las diferencias que pueden hallarse entre las diversas administraciones: tradicional-autocrática, elite-burocrática, competitiva-poliárquica, movilización del partido dominante.

3.2 Inferencias en torno al desarrollo

Hablar de desarrollo (en lo general) podría ser un tanto confuso, pues existen tantas acepciones de desarrollo y tantas variantes de él que en ocasiones es común encontrar definiciones opuestas entre ellas mismas. Por tal motivo creemos propio, para iniciarnos en el tema, ofrecer una visión holística e integral del desarrollo.

Para comenzar, reforzaremos nuestra definición de desarrollo, entendiéndolo también como el "esfuerzo colectivo por mejorar las condiciones de vida de todos sus habitantes, en un contexto mayor de equidad"(Gobierno del Estado de México, 1993-1999: 111). También lo entenderemos como el proceso de crecimiento y cambio de la sociedad que puede ser resultado de: 1) una evolución, 2) la interacción de un grupo de sociedades con otras, 3) la acción conscientemente planeada y regulada (Mario Martínez, 1980).

Es evidente que frente a diversos esfuerzos efectuados para superar inicuas condiciones sociales, económicas y políticas, fundamentalmente, existe aún un rezago;

dicho atraso limita la "sustentabilidad (de un proceso) de desarrollo y obstaculiza la densidad ciudadana y democrática de la región" (Ernesto Ottone, 1996:51).

El enfoque integral de desarrollo mismo que pretendemos mostrar al lector considera "que al enfrentar el tema se avanza hacia los objetivos de crecimiento y equidad de manera simultánea" (Ernesto Ottone, 1996:51). Aquí, *las políticas públicas colaboran (en forma explícita) no sólo a tener como objetivo la consecución de un desarrollo político, sino a avanzar sincrónicamente en el desarrollo de otras áreas (como la economía, ecología, tecnología, etcétera)*. De esta forma se logra "reducir las incompatibilidades entre las políticas orientadas al crecimiento y aquéllas dirigidas a incrementar el bienestar y mejorar la distribución del ingreso, fortaleciendo la máxima complementariedad entre (todos los) objetivos. Asimismo, contempla medidas redistributivas a favor de los grupos desfavorecidos" (Ernesto Ottone, 1996:51).

Las políticas públicas ayudan a fincar el proyecto donde el desarrollo es la suma de la política económica, la política social⁹ y la política *política*; todo ello en un marco de *public policy*.

El papel que la política pública desempeña en este esquema consiste en apoyar (a través de una coordinación de recursos y de una interrelación con la sociedad, principalmente) a la construcción de un espacio que dé cauce a las demandas de transformación productiva, justicia social, equidad, democracia, economía, entre otras.

El esquema de política pública requiere, entre otras condicionantes, de elevados "niveles de consenso entre los actores sociales, escenarios de negociación de conflictos y el convencimiento de que el logro (de la consecución del espacio arriba mencionado) es de interés para toda la sociedad, por consideraciones tanto éticas como económicas, sociales y de seguridad" (Ernesto Ottone, 1996:52).

Bajo esta tesitura es imperativo que nuestras autoridades distingan que el desarrollo político es parte toral de un "proceso integral de desarrollo"; reconociendo

⁹ Al respecto, Ernesto Ottone señala: "es preciso superar la idea de que la única finalidad de la política económica ha de ser un crecimiento adecuado, en tanto que la política social corresponde centrarse en el problema de distribución. Ni una ni otra son términos distributivos y ambas influyen sobre la capacidad de crecer".

así la importancia que éste posee al interior de nuestra sociedad, a la vez de aprovechar las ventajas de estudios apoyados en public policy para favorecerlo.

El rezago en el desarrollo político (elemento importante del proceso de desarrollo), por tanto, no puede ser considerado un fenómeno aislado, ni un problema que se pueda solucionar con enfoques parciales; en este sentido el carácter ecléctico de la política pública, que da primacía a la calidad, la eficiencia y la efectividad del producto o resultado del sistema de políticas (*output*), funciona entonces como una solución real a las demandas que se hallen en la agenda.

Todo lo anterior obliga a repensar la relación Estado-Sociedad civil-sector privado y el conjunto de *las políticas*, en particular aquéllas con mayor efecto hacia el crecimiento y la equidad (Ernesto Ottone, 1996:52).

Aquí hay que justipreciar la importancia que la ciudadanía tiene frente al sistema de políticas en la consecución del desarrollo político óptimo (Ernesto Zedillo, 1997). De ella depende en gran medida y en diversas ocasiones el éxito o fracaso de una política pública, en tanto que no parece factible que una política pública obtenga el resultado esperado si se carece de la organización social en conjunto con su participación en la elaboración de las políticas.

Para concluir este inciso, cabe mencionar que no obstante lo anterior, "aun parece persistir en (nuestro país) una asimetría entre la capacidad institucional de la maquinaria intergubernamental dedicada a los temas estrictamente económicos y aquellas dedicadas al desarrollo social (y que decir de la tan descuidada área del desarrollo político).¹⁰ Esta situación pareciera (extrapolarse) también en las instancias no gubernamentales (incluyendo los partidos políticos). La insuficiente superación de esta tendencia puede contribuir a la segregación de los aspectos económicos, (políticos) y sociales" (Ernesto Ottone, 1996: 56), en lugar de instrumentar un enfoque que con una visión más amplia favorezca la integración de ellos en beneficio de la sociedad, como la utilización del estudio de las políticas.

3.3 ¿Qué es el desarrollo político?

La democracia luce, a finales del siglo XX, como el modelo que gran parte de los gobiernos, en todo el mundo, han elegido. De la misma manera, la búsqueda por favorecer diversas *formas de congestión, de activar las instituciones de participación permanente como el referéndum, los ombudsmen, la renovación justificada de las constituciones, y el acercamiento hacia sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil* (Bernardo Kliksberg, 1994), impulsan un avance definitivo en la búsqueda del *desarrollo político*.

Al hablar de desarrollo político necesariamente nos vinculamos con el "proceso evolutivo de prácticas políticas y sociales a través de etapas estrechas y continuamente relacionadas con el funcionamiento efectivo de la democracia y con la estabilidad" (Federico Gil, 1996: 3). En nuestro país, dicho proceso evolutivo puede verse incrementado cuando se actúa de acuerdo a una ocupación en el círculo entre los grupos sociales de elite tendiente a satisfacer real o artificialmente, en forma coyuntural o estratégica a cualquier grupo de personas no matizado; es decir, cuando se realiza una acción basada en elementos de *public policy*.

Mientras sigamos careciendo de un desarrollo político óptimo existirá lo que Jiménez Castro llama: "vacío de legitimidad", es decir, se abre un espacio en el cual no existe ni legitimidad ni legalidad, mucho menos eficiencia, ello en una base inestable de poder que busca para afianzarse a través del uso indebido de la autoridad: "colocando en los cargos públicos a los más adictos, a los más amigos, a los más parientes, a los más serviles. Se está entonces en una etapa de la vida pública permanentemente en transición; sin puerto seguro hacia el cual dirigir las velas" (Jiménez Castro, 1981:56) es decir, sin un sustento adecuado con el cual legitimarse y "sin lograr que la decisión gubernamental tenga el impacto planeado".¹¹

¹⁰ En nuestro país esta área corresponde, según la Ley Orgánica de la Administración Pública, a la Secretaría de Gobernación.

¹¹ Esto en tanto que habrá actores -dentro de la sociedad- que al no reconocer la decisión como legítima se opondrán a ella.

Al pretender un óptimo desarrollo político, el Estado tiene que hacer frente a algunas modificaciones y reinversiones tanto de él (Reforma del Estado) como del gobierno: "el encuentro del Estado con el nuevo paradigma gerencial parece ser una de las grandes direcciones para reinventar el gobierno". Este encuentro no debe producirse neutralmente, sino en el marco de cómo poner el nuevo paradigma desde el estado al servicio de los papeles que el mismo debería cumplir en los diversos contextos nacionales. Papeles ligados a la competitividad, el desarrollo, la democratización, la equidad, el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación. Entre los lineamientos institucionales y gerenciales básicos del Estado rediseñado, del estado inteligente, deberían hallarse aspectos como la *concentración del gobierno central en la realización de un proceso eficiente de formulación, monitoreo, evaluación y retroalimentación de las políticas públicas* (asimismo la búsqueda de un desarrollo político pleno supone), la utilización de sistemas de información estratégica para el diseño de políticas, la creación de unidades de análisis de políticas, así como la evaluación sistemática de los efectos de las políticas" (Bernardo Kliksberg, 1994:31).

Un sistema que converge con el desarrollo político, es un sistema democrático y representativo, y se debe encontrar basado en las siguientes orientaciones (Jiménez Castro, 1981:57):

- a) Poder en la sociedad y existencia de un estado que represente los intereses colectivos y amplios de ella.
- b) Garantías reales para el respeto de los derechos políticos.
- c) Educación para la libre adquisición de la conciencia política.
- d) Expresión libre de esa conciencia política.
- e) Participación en las decisiones del poder político (politics).
- f) Control directo de las acciones gubernamentales.
- g) Control indirecto a través de la interrelación de los poderes públicos.
- h) Desarrollo libre de los partidos políticos y de sus militancias políticas.
- i) Existencia de normas y mecanismos institucionales para garantizar la elección popular.
- j) Sistema electoral confiable.
- k) Existencia de medios democráticos de información.
- l) Diversificación de los grupos de poder político.

Como se ha intentado explicar; en todos estos aspectos las políticas públicas tienen un papel primordial que ejercer en la construcción de diversas directrices que lleven a su consecución. Sin el desarrollo político al cual aspiramos, cualquier transformación que se pretenda encuentra coartadas sus aspiraciones; y en donde también la administración pública sufre, al mismo tiempo, dichas consecuencias.

Cuándo hacemos alusión al desarrollo político nos referimos a los efectos que el cambio económico y social acelerado provocan en el orden político de la sociedad, así como el papel que las instituciones y las fuerzas políticas desempeñan en este proceso de cambio (Mario Martínez, 1980).

CONCLUSIÓN

Podemos entonces mencionar que el desarrollo político está permanentemente ligado con los cambios en las estructuras; con los procesos políticos: con un mayor liderazgo de los políticos; con un criterio más moral sobre la política; con una mayor eficiencia en la labor de los órganos del estado; con una nueva actitud de los partidos políticos (Jiménez Castro, 1981:58), con una cultura cívica que refleje la voluntad de mejoría; con una actuación responsable de la sociedad y del estado; con una dirección adecuada de los procesos decisorios; con la utilización de esquemas técnicos acordes a las circunstancias de nuestro país; y sobre todo con una voluntad de alcanzar dicho desarrollo por parte de los gobernantes.

Por todo lo anterior, podemos decir que el desarrollo político aunándolo con otros factores del desarrollo integral, cuando se persigue utilizando a las políticas públicas como instrumento de concertación y eficiencia, permite generar transformaciones en el statu quo; ello cuando se aprecia que dicho desarrollo no es solamente un problema político, sino que es una asunto que tiene referencia obligada con aspectos económicos, sociales, culturales, y otros. Hablar de políticas públicas y su relación con el desarrollo

político es un tema de tal relevancia que bien merece su incursión y perfeccionamiento en la agenda gubernamental.

Cabría agregar que el desarrollo político puede considerarse como una dinámica progresiva que se genera de la combinación del poder real con la autoridad formal.

CAPÍTULO 4

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO POLÍTICO

La enorme dificultad para realizar una clara diferenciación entre las políticas (policy) y la toma de decisiones políticas (politics) estriba en el hecho de que ambas se hallan siempre de la mano, más allá de los libros, en el mundo real (Buendía, 1997:35). Es decir, la facultad de decidir en la formulación de una política – sea de Estado o no- es detentada por aquella o aquellas personas que poseen poder (ya sea político, económico, ideológico o una combinación de ellos).

4.1 Las políticas públicas como soporte del desarrollo político

Para el caso de nuestro país, en él ha acontecido una acumulación omnipotente, considerada en ocasiones *sui generis*, del poder por parte de unos cuantos que ejercen el gobierno, lo cuál, lejos de haber incentivado el estudio de áreas como la sociología, las relaciones internacionales, la ciencia política y la administración pública, lo inhibían. Ante este escenario nacional, la democracia no fue considerada parte toral para promover el desarrollo (en su máxima expresión), es más difícilmente se podría soñar en generar y fomentar un desarrollo político, como el descrito líneas antes.

Respecto de esta situación no era extraño encontrarse con interrogantes, que si bien son algo vagas reflejan el sentir que en algún momento se vivió en nuestra sociedad (Fernando Escalante, 1995:259). *¿Qué importaba que el voto ciudadano no contara, si existían condiciones para obtener y mantener un buen empleo y si la otra situación económica prevaleciente era estable y se podía prever un futuro más o menos cierto? ¿Qué caso tenía ejercer el sufragio, si siempre ganaba el mismo? ¿Para qué votar por otros? Pero los cuestionamientos siguen y abundan, y no siempre se circunscriben al ámbito meramente electoral: ¿Para que quejarnos de la mala situación económica, si nadie nos va a hacer caso?, Acaso no es siempre los mismo, una vez que ganan la elección se olvidan de sus promesas? ¿Hasta cuando el gobierno se va a dar cuenta de*

que vamos por el camino equivocado? ¿Cuándo seremos escuchados como parte única de la sociedad?

Entre otras cosas, lo anterior nos permite dilucidar que no existe una apropiada intercomunicación entre el gobierno y la sociedad a la que debe servir.¹² Y si bien las razones por las que no se da la *retroactividad* deseada (y debida) son bastantes, y muy diversas, no es nuestro objeto escribir acerca de ellas, sino más bien de proponer algunos puntos al respecto.

Como dice Buendía:

Es obvio que a partir de la pura definición de gobernabilidad y de Estado pudiera decirse que muchas de las decisiones fundamentales proceden de las facultades que el marco institucional supremo, concretamente en nuestro caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, otorga al gobierno, (*entendiéndolo regularmente como poder ejecutivo*). Congreso de la Unión (poder legislativo) y al sistema de impartición de justicia (poder judicial). Sin embargo, la realidad política, económica y social de nuestro país ha sido fuertemente deteriorada prácticamente en (las dos últimas décadas), obligando a que diversos sectores de la sociedad civil, a través de sus representantes o por ellos mismos, tomaran decisiones y realizarán acciones que, algunas veces, iban en franco sentido opuesto a las reglas formalmente establecidas. Por otro lado, cierto es también que el ejercicio de toma de decisiones estuviera precedido tanto de un marco democrático legítimo como de un gobierno *eficaz en sus funciones*, las políticas públicas podrían observarse como acciones y resultados muy probablemente surgidos ya no de un marco informal del poder, sino de la interacción de decisiones y acciones, en donde la sociedad civil tuviera un papel no tanto de oposición a las decisiones formales, sino más bien de carácter participativo y vigilante del *buen desarrollo político y social* (Buendía Vásquez, 1995:13).

Personalmente estamos convencidos de que las políticas públicas favorecen un vínculo que privilegia la coordinación de imaginación, diligencia, esfuerzos y recursos entre ciudadanos y gobierno. Las políticas públicas en tanto su carácter permiten una visión holística de los diversos problemas a los que se enfrenta la acción gubernamental; pues

¹² Al respecto se puede consultar: Jean-François Revel, *El Renacimiento Democrático*, Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1992, p. 11.

logran que la acción gubernamental sea **coincidente** con los cauces de acción y participación ciudadana, lo cual incrementa la conciencia en la toma de decisiones, pues la actividad que se realiza desde la perspectiva gubernamental reditúa en una acción verdaderamente pública y eficiente.

4.2 Transición y políticas públicas

La capacidad de gobernar al interior del país se encuentra cada vez más acotada por una sociedad producto de *frustraciones y desencantos* de promesas de gobiernos que van y que vienen sexenio tras sexenio; Dicha capacidad limitada de ejercer el gobierno se encuentra en ocasiones en los linderos de lo gobernable y la ingobernabilidad.

La nuestra es una sociedad que ha padecido diversas crisis “latentes (desencantadores) y desencadenadas” (Juan Le Clercq, 1996:13), las cuáles son fruto de “la transformación de una sociedad predominantemente rural hacia una sociedad urbana, [el] agotamiento de un régimen y la falta de voluntad y capacidad de la clase política para asumir la necesidad de un cambio; fracaso de los diversos modelos económicos para garantizar el crecimiento y para incorporar a la mayoría de la población de los beneficios de la economía; cambios en la escena internacional, en los equilibrios geopolíticos y de la competencia económica en un mundo globalizado; la revolución en la tecnología, ciencia, información, etc.” (Juan Le Clercq, 1996:13).

En otras palabras, a lo largo de nuestra historia nacional reciente ha sido evidente la existencia de un **común denominador: crisis**, y como se pudo observar en ella se le pueden atribuir diversas causas, todo depende del autor consultado, pero indudablemente todos coincidirán en que ella va de la mano con las transiciones que el sistema político ha sufrido (Tim Padget, 1997:37).

4.3 *Ventajas de las políticas públicas para el desarrollo político*

Es evidente que la existencia de crisis recurrentes a lo largo de los últimos años en nuestro país ha generado diversas transformaciones, ello aunado a los diversos acontecimientos concebidos en el mundo, y de los cuales no hemos estado exentos: la conformación de bloque económicos que “borran”, por así decirlo, límites nacionales y nacionalistas; la globalización del planeta (incluyendo a las comunicaciones); el agotamiento paulatino de recursos –renovables o no- lo cual trae consecuencias de enormes magnitudes (escasez alimenticia, de salud, de vivienda, trabajo, etc.) (Jürgen Habermas, 1990). Todo ello, entre otros fenómenos, obliga a los *decisores públicos*, sean estos gerentes o administradores, a “mirar” de nueva forma la toma de decisiones y el empleo de los recursos escasos que tienen a la disposición de la sociedad.

Así, "con los cambios vertiginosos y su institucionalización-obsolescencia, (debemos) hacer más ejercicios de prospectiva e imaginar y construir escenarios alternos a lo que las tendencias del presente nos conducen a prever" (Jiménez y Bailleres, 1997). Las políticas públicas nos ofrecen la ventaja de ser ellas las constructoras de escenarios múltiples que permitan vislumbrar más y mejores alternativas para la sociedad, a efecto de reducir (y en algunos casos eliminar por completo) el impacto que las transiciones producen *per se*.

En las múltiples transiciones y cambios “donde cobran mayor ímpetu y sentido las nuevas tecnologías, enfoques y herramientas de gobierno, tales como las políticas públicas, tributarias de un nuevo ordenamiento y filosofía político estatal, que buscan favorecer y maximizar dichos cambios, y de “aceitar” la maquinaria buropolítica, ajustándola a las nuevas y crecientes demandas de un Estado semidesmantelado por las medidas de “ajuste (y choque) estructural” de los últimos años” (Jiménez y Bailleres, 1997). Es decir, los cambios que actualmente vivimos y la vertiginosidad a la que se suscitan obligan a replantear la forma de ejercer el gobierno y su acción política; obligando a la sociedad a exigir al gobierno a cumplir dichas demandas bajo esquemas eficientes y productivos (como los que ofrece el uso de las políticas públicas).

4.4 *Garantías para el desarrollo político*

Consideramos fehacientemente que *en la medida en que una política pública sea generada a través de una consulta e interacción con la población beneficiaria, se podrá promover más fácilmente el desarrollo político de esta última*; pues la política pública le devuelve al gobierno su razón de ser, convirtiéndolo en un *legítimo instrumento público* al servicio de la colectividad, ello en tanto que impiden que el gobierno caiga en un “estado de aletargamiento” donde las iniciativas y la participación de la ciudadanía serían desplazadas por disposiciones¹³ verticales de unos cuantos. Las Políticas Públicas al garantizar la cooperación e interrelación de los distintos actores (políticos, económicos y sociales) con asociaciones civiles, sociedades, organizaciones, colegios, etc., tendiendo a utilizar lazos de concordancia al interior de la sociedad, útiles para enfrentar los dilemas que día con día presenta la vida pública nacional.

Las políticas públicas tienen la capacidad de crear un marco para el desarrollo político en tanto que permiten que el gobierno funja como *catalizador* que como la figura arraigada en la mente tanto de gobernados como gobernantes de un gobierno omnipresente y omnipotente. *La reinención del gobierno* favorece una reorientación hacia los resultados más que hacia los procesos. El gobierno que nuestra sociedad mexicana se merece, y por ende ha de ganarse, es un gobierno que prevea las consecuencias de sus decisiones, de sus actos, un gobierno que formule en constante acercamiento con la sociedad, que conozca sus propias debilidades, necesidades y fortalezas.

No olvidemos que la acción política se halla cimentada en estructuras políticas, sociales y económicas que devienen de procesos históricos particulares, y compuesta por la influencia de múltiples grupos de interés específico que actúan e influyen de forma directa o indirecta en los procesos de conducción del país. Estas características aconsejan la imperiosa necesidad que tiene el Estado de impulsar un proceso de desarrollo que

¹³Aquí es bueno recordar que “toda política pública es algo más que una decisión. Normalmente implica una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir la mejor manera de proceder. Y aunque la mayoría de ocasiones el proceso no es racional, toda política pública

favorezca la solución de los múltiples problemas sociales y políticos graves. *En este orden de ideas, sin lugar a dudas es plausible alcanzar el desarrollo político con base en el esquema de políticas públicas*, logrando con ello una retroalimentación completa en el sistema de políticas (policy) que se pretenda instrumentar; Para ello aquí extrapolamos parte de la propuesta que en su momento Goodsell (1993: 85-88) realizará a la administración pública, haciéndole adecuaciones y correcciones al caso objeto de este estudio, de tal forma que consideraremos que el desarrollo político queda garantizado cuando:

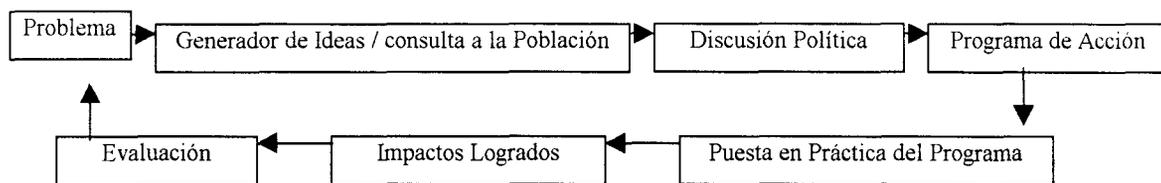
- A través de sus representantes elegidos, los ciudadanos –o los empresarios- están a cargo del gobierno.
- La función del gobierno es servir al interés público, no crear reservas económicas o alimentar soberbias empresariales.
- El gobierno opera bajo las reglas de la Constitución y la ley, no bajo misiones enunciadas por particulares.
- EL gobierno entra en asociaciones con entidades privadas siempre y cuando no sea el principal socio.
- El gobierno es flexible e innovador, pero también cuando susceptible a rendir cuentas al público.
- Cuando el gobierno busca resultados, pero sin menoscabar a quienes van a desempeñarse como empleados públicos.
- En el gobierno la conducta privada de los gerentes es sometida a los ideales públicos bajo una tesis de igualdad de oportunidades y del concurso público.
- Las reglas son simplificadas, exceptuando cuándo se hace a costa de una merma en el tratamiento equitativo y de la integridad de los procesos legales.
- La reducción de limitaciones fiscales es aceptable, sin embargo la reducción de requerimientos para proteger los dineros públicos es inaceptable.
- Los problemas públicos son solucionados con creatividad pero sin darle ventajas a quienes pueden beneficiarse de ésta.

comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas”, Joan Subirats, *Análisis de*

Para complementar lo anterior podemos señalar que, desde el enfoque de las políticas públicas, es posible establecer un marco de desarrollo democrático, el cual esquemáticamente esta representado de la siguiente forma:

ESQUEMA 3

CICLO DE VIDA DE LA POLÍTICA PÚBLICA



Fuente: Tomado y adaptado de Ospina, 1993.

Para ayudar a explicar el esquema anterior, Kelman (1987) puede ser de gran utilidad: “El proceso comienza con la generación de una idea para resolver un problema que afecta al bien común; sigue con la discusión de esta idea en un contexto político hasta que se define como proyecto de acción; la siguiente etapa consiste en asignar responsabilidad a organismos particulares para que pongan en práctica estos proyectos, logrando así los efectos deseados; y finalmente la última etapa consiste en la evaluación del grado y dirección de los efectos, la cual se utilizará como fuente para afinar o generar nuevas ideas, repitiendo así el ciclo”.

Sería importante hacer la aclaración de que dicha perspectiva proviene de un académico estadounidense, por lo que para nuestro objeto de estudio es necesario desarrollar una “**visión propia**” de la relación existente entre el desarrollo político y políticas públicas, lo cual trae consigo “aclarar el papel del Estado en el proceso de desarrollo social así como la naturaleza de los cambios deseados y el lugar que ocupa (la política pública) dentro de ellos. Significa además, que el administrados público (o gerente

público) se considere a sí mismo un profesional, sin que ello implique la pérdida del sentido de globalidad que da sentido a su quehacer. Lo que se plantea es entonces la necesidad de **conceptuar** la acción del gerente público dentro de un universo que considere pero a la vez que sobrepase el ámbito de las políticas públicas (en pos del desarrollo político) que rodea la acción pública” (Ospina, 1993).

Podemos agregar que es imperativo integrar éste y otros enfoques generados a lo largo y ancho del planeta para innovar y aplicar –con una visión holística- un modelo de políticas públicas que logre captar la complejidad de nuestra realidad actual; Es decir, esta empresa debe suscitarse partiendo de la elaboración de elementos sociales, económicos, culturales, políticos, propios de México en conjunción con múltiples enfoques *científico-tecnológico-sociales*, sin dejar a un lado el legado histórico de nuestra cultura. Caso contrario “se corre el riesgo de copiar nuevamente análisis y modelos basados (casos extranjeros) y acabar utilizando un paquete de herramientas, tecnologías, técnicas analíticas e instrumentos sin ninguna base teórica propia” (Ospina, 1993).

Podemos decir que existe una enorme relación entre el desarrollo político y la política pública, en tanto que:

1. Ambos se hallan en un contexto organizacional al interior del Estado.
2. Requieren de la participación en dinámicas, instrumentos de poder y contiendas a favor de la distribución y redistribución de recursos e información.
3. Ambas son parte de un proceso político basado en un sistema democrático, por tanto el carácter democrático del sistema obtiene en la organización pública un medio para ejecutar en forma programática las políticas o el sistema de políticas.
4. Requieren de un proceso de negociación política (politics) entre las diferentes fuerzas o actores del sistema.

En México, la búsqueda de las condiciones necesarias para establecer dicha relación impone al *gobierno n turno* una adecuación responsable y comprometida con una agenda que promueva mas y mejores oportunidades para fomentar el *desarrollo político*, social y económico (dichos “desarrollos” van de la mano). Por ello el exhorto es para que sea el

poder ejecutivo –en sus diversos niveles- el que apoye la formulación de una nueva cultura administrativa, la cual contemple necesariamente que sus acciones indudablemente tendrán consecuencias y/o podrán ser medibles al visualizar el desarrollo político alcanzado, lo cual –concretamente- servirá de base para la modificación e innovación de proyectos laborales, de seguridad pública, ecológicos, educativos, de salud, etc. (todo depende del poder de imaginación de los *decisores*; Es decir (Juan Le Clercq, 1996:13) de proyectos de Estado donde su efectividad esté garantizada en tanto que parte de nuevos esquemas donde ha sido consultada –en diversas formas- la sociedad afectada por determinada política.

4.5 Políticas Públicas para el desarrollo político de México

Como se ha señalado a lo largo de la investigación, las políticas públicas originan cambios substanciales en los comportamientos de los diversos grupos y organizaciones económicas, políticas y sociales a las que afecta su instrumentación (en primer término); a lo cual deviene nuevas prácticas en la acción gubernamental, siendo éstas cada vez menos gubernamentales y más públicas; México no tiene porque ser excepción, ellos siempre y cuando se propicien las condiciones favorables para la implementación de un sistema de políticas públicas.

En un país como el nuestro donde las clases sociales se encuentran notoriamente escindidas se favorece que las demandas existentes de ciertos sectores de la sociedad no adquieran la relevancia necesaria para ser incluidas en la *agenda*. Es ante dicha circunstancia que diversas organizaciones civiles –incluso los propios partidos políticos- se han enfrentado a obstáculos que impiden (en ocasiones de manera definitiva) su *participación y articulación* en el sistema de políticas necesario para resolver un problema. “Amplias capas en México reclaman un nuevo tipo de Estado. Muchas fuerzas políticas así lo han entendido, y desde (entonces) se dieron a la tarea de buscar una *reforma del Estado Mexicano*, en los fines del siglo XXI ya no es posible dejar fuera a la compleja diversidad de la sociedad mexicana en ese empeño reformador” (Jorge Alonso, 1996: 9-10).

Como ciudadanos nos hemos podido percatar de nuestra latentemente baja participación en la definición de los intereses públicos; aunado a ello está la forma en la que se encuentra estructurado y/u organizado el gobierno y el modo en el que realiza sus políticas (*policy*) mismas que en muchas ocasiones excluyen a aquellos a quienes va dirigida; frente a ello “nuestra sociedad esta experimentando situaciones inéditas en su historia contemporánea. La violencia, que (para algunos autores) es en términos teóricos la continuación de la política por otros medios permite entrever el agotamiento en el cual ha caído el sistema en su conjunto” (Sánchez De la Vara, 1996).

Es necesario replantear las formas de organización y acción gubernamental a efecto de extinguir completamente aquellas conformaciones paternalistas y clientelares aún prevalecientes en el gobierno –en sus diversos niveles-, a efecto de que nuevos modos de organización que incluyan la participación civil y la gubernamental se desenvuelvan. En consecuencia

No es factible construir la unidad (de la sociedad) al margen del reconocimiento y respeto de la diversidad. La ciudadanía cuida el no reducirla ámbito político y se defiende de ser absorbida de ese sistema conjunto de instituciones (en busca de su propia identidad) que reflejan la condensación de la fuerza y del consenso. Los ciudadanos aspiran a que el Estado abandone las tentaciones de ser calculador y arbitrario para que se constituya una condición de libertad. La política no puede reducirse a la gestión, a lo puramente administrativo. Habría que enfatizar que la noción se refiere a la totalidad social para acotar las aspiraciones de que un grupo intente apropiársela. Contra las intenciones estatales de abarcar cada vez más, los ciudadanos procuran salvaguardar sus derechos. Por esto mismo la relación más sana entre lo civil y lo estatal es la que está mediada por reglas democráticas (Jorge Alonso, 1996:17).

En este orden de ideas, la tendencia que debe adquirir el Estado Mexicano se debe orientar a una modificación básica de su actuación; haciendo mayor hincapié en sus cualidades de organizador y encauzador del plan político-económico-social que se vaya a realizar en México. Dicha modificación se inscribe dentro del fortalecimiento de la estructura gubernamental a través de una mejoría de sus relaciones con la sociedad mediante procesos innovadores en la toma de decisiones y sus procesos–como las Políticas

públicas- y una más completa e incluyente conformación de la agenda gubernamental, la cual refleje un carácter verdaderamente público.

La política pública tiene las cualidades para cumplir con las expectativas de desarrollo –no solo político- que el gobierno haya fincado para avanzar al Siglo XXI, pues ella da orientación e impulso a la actuación del gobierno; cuando ésta se realiza contemplando el interés de la comunidad, transforma y genera mecanismos que favorecen a las instituciones públicas operar como una maquinaria eficiente y consolidada del gobierno, misma que es producto de una gestión compleja realizada bajo parámetros democráticos en beneficio del desarrollo.

En consecuencia, la política pública en nuestro país permitirá la edificación de un Estado verdaderamente democrático (sin adjetivos), pues se contará con una colectividad que participe en la toma de decisiones –a través de los diversos mecanismos diseñados para tal fin- a la vez que poseerá una estructura administrativa-gubernamental que descansa en el esfuerzo de organizaciones, grupos y actores que con su interacción favorezcan la creación de soluciones a diversos desafíos. De aquí que en ningún momento haya de retraerse la importancia de la participación civil en la incorporación de propuestas; pues ello derivará en un gobierno eficiente, justo y atento a la sociedad a la que ha de servir. En la sociedad de la era que nos corresponde grabar como jóvenes, aspiramos a “contar con un Estado democrático controlado por la sociedad, en el que desaparezcan los ejercicios discrecionales y patrimonialismos de poder (Jorge Alonso, 1996:18).

Creemos que aquellas tendencias que limitan la acción “no pueden abandonarse, pues (día a día) crece la demanda de liberar a la sociedad de la imposición omnimoda estatal a la vez que se lucha contra el autoritarismo y la corrupción (Juan Le Clercq, 1996: 3-14). La ley se debe imponer a todos por igual sin excepciones. A los gobernantes (se les debe exigir) responsabilidades; no es aceptable que el grupo en el poder cambie la ley para adecuarla a sus intereses” (Jorge Alonso, 1996:18).

Así, para lograr una retroalimentación entre sociedad y gobierno, se requerirán de canales institucionales que faciliten la aprehensión y orientación de las iniciativas de las organizaciones sociales, políticas, comerciales, etcétera. Dichos canales deben hallar su propio sustento jurídico con la finalidad de instaurar espacios de participación de la

comunidad a favor de su propio desarrollo, así como fomentar la contribución de aquellos sobre quiénes incide la política en la misma, respetando sus formas tradicionales de organización y colaboración comunitaria, sin ninguna imposición del gobierno federal, estatal o local.

De esta forma la participación social favorecerá el enlace entre las demandas y su incursión en la agenda; es decir, se estará trabajando realmente bajo un sistema de políticas públicas en tanto que la población coadyuva a la toma de decisiones en el proceso *de la política*.

4.6 La participación ciudadana como estrategia del desarrollo político

Al tratar sobre la instrumentación de políticas públicas necesariamente estamos aludiendo a la existencia de un sistema político democrático, pues ellas requieren para su ejercicio de estructuras de poder “abiertas”. Para nuestro objeto de estudio, la sociedad también ha requerido de la apertura de nuevos espacios que permitan el desenvolvimiento y expresión de demandas o problemas con diferentes manifestaciones, “la sociedad mexicana ya ha experimentado, con diferente intensidad, las principales fórmulas disponibles para llegar a un cambio de régimen político: acuerdos entre elite, movilización y presión desde la base de la sociedad, compromisos y pactos entre los diferentes actores incluso la violencia” (Lorenzo Meyer, 1998:5).

Es necesario recalcar que el impacto de las políticas públicas será cada vez mayor en tanto se consiga una verdadera democratización del poder; para ello se requiere de voluntad tanto de los gobernados como de los gobernantes; una voluntad del gobierno que se refleje en escuchar y hacer escuchar la voz de los sin voz; pues sin la representación de los ciudadanos el gobierno jamás se convertirá en la institución que la sociedad reclama.

Por otra parte también es conveniente señalar lo que consideramos algunas limitantes de las políticas (policy), a continuación enumeramos algunos elementos que Hill, Barrett y Fudge mencionan (Hill *et al*, 1993):

- Muchas políticas representan compromisos entre valores conflictivos.
- Muchas políticas implican compromisos con intereses claves dentro de la estructura de la instrumentación.
- Muchas políticas están dentro de un marco en el cual no se presta atención a la forma por la cual fuerzas subyacentes (en particular las de carácter económico) les restan fuerza.

El régimen político que durante casi 70 años ha operado en México presenta ya visibles muestras de deterioro, cediendo espacios de poder, mismos que la sociedad debe aprender a ocupar, “el viejo régimen sigue (aún) vigente pero cada vez más desgastado y deslegitimado, los cambios democráticos que se han logrado *sin ser definitivos*, ya le impiden seguir funcionando *según sus propias reglas*; Cada vez le es más difícil imponer *unilateralmente* sus decisiones” (Lorenzo Meyer, 1998: 5).

La idea central, al utilizar un esquema de políticas públicas, es construir una vida democrática en la cual participen en forma coordinada sociedad y gobierno; por ello, en alba del siglo XXI podemos prever que las políticas públicas tendrán una cálida acogida entre políticos y técnicos, pero sobretodo frente a los *decisores* incluso con ellos que al día de hoy desconocen completamente la existencia de ellas. Y todo gracias al encuentro de nuestra comunidad con su nuevo futuro democrático, del cual es nuestro deber ser constantes y diligentes partícipes. El propio gobierno que en algunos casos ya da muestra de apertura —en momentos, con resistencia—, ello tal vez porque ya se comienza a percatar que sin la participación ciudadana sus acciones serán nulas o incompletas —en el mejor de los casos—; pues es gracias a la contribución de la colectividad que el gobierno puede y podrá encauzar el contenido y objeto de sus acciones.

La relación existente entre las políticas públicas y la transición que se viva en México será determinante para la consolidación de un nuevo México; sin embargo actualmente la transición política se halla estancada “en espera de la siguiente coyuntura que permita a la sociedad mexicana salir del empantanamiento político, o si se prefiere, del empate en que hoy se encuentran las fuerzas en pugna. En cualquier caso, difícilmente se

puede suponer que éste vaya a ser el año decisivo para este aspecto, pero hay que intentar que los avances parciales continúen y, sobretodo, que no se convierta en regresión, donde la ingobernabilidad gane parte de los espacios perdidos por el régimen que se va” (Lorenzo Meyer, 1998: 5). De tal manera, los actores políticos deberán reconocer que la **vida pública** derivada de un proceso de políticas públicas posee como características inalienables su capacidad de generar acuerdos a partir de controversias; de originar cooperación donde hay quiénes sólo ven institucionalidad.

Está en manos –de nuestra sociedad y en gran medida del gobierno- el darle a las políticas públicas la oportunidad de que demuestren que son una **alternativa** que les permitirá una **interrelación** interinstitucional y/u organizacional directa y fructífera cuando existe un interés ciudadano. Razón por la cual la indiferencia gubernamental se convierte en el peor enemigo de cualquier forma de cooperación; un gobierno fuerte será aquel que tenga la calidad y capacidad de escuchar a quiénes dirige; el poder ejecutivo debe ser el gran coordinador de los esfuerzos locales, regionales y nacionales.

En este mismo orden de ideas, el propio ejercicio del poder (politics) se reforzará cuando, con imaginación, se busquen y creen mecanismos de diálogo en constante retroalimentación con los diversos dirigentes políticos, empresariales, sociales, etcétera; a la vez consideramos que el gobierno desarrollará su “sensibilidad política” cuando los ciudadanos actúan en forma organizada.

Por lo anterior consideramos que la utilización del esquema que proponemos, permite una convivencia racional entre los diferentes interlocutores de una sociedad, toda vez que se reconocen reglas claras y objetivas, a la vez que los procesos –aún los informales- se apegan a derecho.

4.7 Consideraciones adicionales

La razón por la que consideramos que las Políticas Públicas son un imperativo para promover el desarrollo político en nuestro país se enmarca en el deseo de construir un México mejor para todos; pero dicho desarrollo requiere, como lo hemos reiterado, de las

condiciones que sólo un sistema democrático pueden ofrecerle; de ahí nuestra convocatoria para que la sociedad asuma la parte activa que le corresponde en la democratización del sistema político mexicano, pues éste “es un problema que debe entenderse desde dos perspectivas: la ética y la utilidad: Desde el punto de vista ético, es inmoral que la clase política mexicana viole los derechos políticos de los ciudadanos. En el segundo caso, desde la utilidad la democratización ofrece mayores posibilidades de maximizar beneficios de la política que en un sistema corporativo de carácter utilitario y corrupto” (Juan Le Clercq, 1996:14).

La participación social puede desarrollarse de mejor forma al interior de un marco de democracia, en el cual existen reglas transparentes para que la ciudadanía se halle comprometida con su propio desarrollo político; “la democracia es una posibilidad de enfrentar la gobernabilidad. En un sistema democrático, la ingobernabilidad es una constante porque la acción del gobierno es continuamente cuestionada por la sociedad y por las múltiples *fuerzas y organizaciones políticas*.”

Si la estabilidad se concibe como un factor indispensable para garantizar la certidumbre política y económica sólo se puede ser coherente con dicho objetivo apostando por la democratización del sistema político mexicano. Si por el contrario, por miedo a la inestabilidad se sigue postergando la reforma política, lo único seguro es que el sistema político mexicano seguirá sujeto a continuos sobresaltos y amenazas al orden” (Juan Le Clercq, 1996:14).

Las crisis recurrentes que ha padecido nuestro país han dejado una lección indeleble: *cualquier esfuerzo por modernizar la estructura económica resultará vano si no se prevé una transformación profunda y sincrónica en la política, y en la forma de su diseño, su instrumentación y su evaluación. De tal manera que las consecuencias derivadas de la toma de decisiones serán inefectivas, generando, a la vez, mayores conflictos a los ya existentes.*

Dejando a un lado –por un momento- el aspecto político, en materia social la situación actual es lacerante para la condición humana en su estricto sentido, pues a cambio de la miseria de muchos, se ha mantenido, y logrado reproducir, la situación ostentosa de algunos. Este daño que se le causa a la humanidad “no es debido a gente

mala, o a doctrinas perversas, ni a grupos nefastos”;¹⁴ es debido a nuestra incapacidad de poner en marcha, en las relaciones entre los grupos, procesos de “autorregulación”, sistemas adecuados de políticas que beneficien en conjunto. Lo que ha sido creado poco a poco, a lo largo de los miles de años, por cada sociedad aislada, tendremos el tiempo de imaginarlo y compartirlo para la sociedad unitaria cada vez más interdependiente que seguimos construyendo.

De todo lo anterior, es esta era donde la postmodernidad “se vuelve más bien expresión de confusión que de claridad” (Hans Küng, 1994: 42) se hace impostergradable el considerar al desarrollo político de nuestro país, que enmarcado dentro de la concepción neoliberal (enmascarado de liberalismo social), ajeno a cualquier consideración sobre calidad de vida y dignidad para cualquier clase social.

Es momento de fortalecer nuestra identidad ciudadana, “renovando estrategias de desarrollo modernizando (nuestras instituciones)” (Sánchez De la Vara, 1992); es hora de llevar a cabo “un proceso de innovación democrática reafirmando los valores tradicionales de (nuestra sociedad), en un marco de modernidad más comprometida” (Sánchez De la Vara, 1992) con los cambios que de ella emanan. El siglo que ha de iniciarse “exige enfrentar nuevos desafíos; pide fortalecer ideales; tal es el valor vivificante” (Sánchez De la Vara, 1992) de la naciente sociedad que reclama de los que hoy nos preparamos para servir al país atención, esmero y responsabilidad. Para que nuestra sociedad progrese en beneficio del país, nos sumamos a los deseos que invocan que sea “el espíritu de colaboración el que desarrolle todos los días, recuperando la sensibilidad y la fraternidad entre todos sus integrantes” (Sánchez De la Vara, 1992).

¹⁴ Tomado de Federación Internacional de Universidades Católicas, *Problemática de la*

CONCLUSIÓN

El tiempo indudablemente se agota a cada instante, las acciones que podamos realizar en este momento reeditarán tal vez no en nosotros, pero sí en las generaciones subsecuentes. Alejarnos de la búsqueda de un desarrollo político, de su concepción, análisis y propósitos, en este tiempo de múltiple incertidumbre e interdependencia, nos destinará a perecer.

La sociedad, como estructura, no debe permitir polarizaciones en su interior, por el contrario, debe promover una igualdad de oportunidades para sus miembros, ese es el sentido que incluso se enmarca en nuestra constitución política.¹⁵ Ese es el sentido que no debemos dejar escapar de nuestro interior, y esa es una responsabilidad conjunta de gobernantes y gobernados. Si perdemos la conciencia del problema social al descartar la ayuda de diversos enfoques —como el de las políticas públicas—, nos perderemos, gradual e indudablemente, a nosotros mismos.

Población, París, 1988.

¹⁵ Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, título primero, Ed. Porrúa, México 1995, pp.7-39.

CONCLUSIONES GENERALES

Consideramos que las políticas públicas son una alternativa para la construcción de directrices que se traduzcan en acciones, mismas de las que tanto la sociedad como el gobierno serán corresponsables, en tanto que se requiere de una participación coordinada de ambos. Lo anterior favorece el desarrollo político de una comunidad o la sociedad en su conjunto, en tanto que se fomenta la existencia de una sociedad auténticamente interesada en resolver un *conflicto*¹⁶ (de índole política, económica o social, por ejemplo).

Al realizar esta obra se pudo apreciar que cuando el gobierno actúa conforme a un esquema racional de decisiones como el de las políticas públicas (avalados por instrumentos como “*decisión making in public choice*”), se puede obtener una maximización de sus acciones, lo cuál lleva a la entidad o al Estado en sí a un mejor desarrollo. Pero lo más importante, a lo largo de esta investigación ofrecimos al lector elementos para considerar *que en la medida en que una política pública es generada a través de una consulta e interacción con la población beneficiaria, se puede promover más fácilmente el desarrollo político de esta última.*

A la par de ello, pretendemos que las autoridades gubernamentales quiénes tienen en su poder la facultad de sumar y coordinar los esfuerzos de la sociedad- tomen decisiones más racionales que, utilizando elementos que las políticas públicas ponen a la disposición del *decisor*, generen beneficios **sustantivos** a los receptores de las políticas (la sociedad).

¹⁶ Entendemos por *conflicto* el resultado de la postergación de un problema (Sartori, 1987). Para enfrentar el conflicto, Sartori sugiere considerar:

- ❖ La existencia de un problema
- ❖ La lectura de ese problema
- ❖ La implicación de los actores directa o indirectamente relacionados con el problema
- ❖ Conocer las consecuencias del problema: es decir, las manifestaciones a las que da lugar y las que puede generar (políticas, económicas y sociales)
- ❖ Conocer que es lo prioritario y quién lo define
- ❖ El ritmo del conflicto (la velocidad a la que se desarrolla)
- ❖ Conocer la forma en la que se enfrenta el problema
- ❖ Entender la forma en la que ha de “apropiarse” el conflicto
- ❖ Estar conscientes de que el conflicto genera zonas de sensibilidad e insensibilidad

Incluso en el aspecto exclusivamente político-electoral, la corresponsabilidad de la sociedad reduce los costos que de otra manera serían “cobrados” únicamente al gobierno (Yehezkel Dror, 1994); el costo electoral de una decisión-acción gubernamental dependerá de la habilidad con la que el gobierno haya concertado con los diversos grupos, organizaciones y actores de la sociedad la realización de una política; en otras palabras, el gobierno deja de ser rehén de las acciones públicas en tanto que el éxito o fracaso de ellas no depende solamente de él, sino del nivel de cooperación que se dé entre gobierno y sociedad.

También es importante tomar en cuenta que la participación ciudadana en materia política (politics) no debe limitarse al aspecto electoral; al contrario, el ideal democrático por el que urge nuestro país necesita de una ciudadanía atenta a los procesos de toma de decisiones, atenta a la gestión pública, y proclive a exigir cuentas (*accountability*).

De lo anterior podemos colegir que las políticas públicas sirven a la autoridad para incorporar adecuadamente la participación de una sociedad que debe *aprender* a ser responsable de las consecuencias de sus acciones. Es imperativo suprimir la prevalecencia de un *desarrollo político rezagado* debido en gran parte a la omnipresencia de las políticas de tipo meramente gubernamental, ello para dar paso a un esquema de políticas públicas —*in strictu sensu*— que acorde a lineamientos de eficiencia promueva en la sociedad una nueva cultura de participación, acción y corresponsabilidad en las decisiones que competen *a lo público*.

La decisión que se tome al pretender instaurar una política no debe quedarse circunscrita a una visión general del problema; opuesto a ello, las características de la política pública obligan a que la decisión sea específica, es decir, que atienda (y respete) las singularidades, diferencias e idiosincrasia del lugar y de la población que se verá beneficiada o afectada por la implementación de ella. Para cumplir con ello *la autoridad pública ha de convertirse en un auténtico estratega de políticas, en un ente que, consiente de las vicisitudes existentes en el entorno, posea y desarrolle sensibilidad en sus acciones, atento siempre a corregir el rumbo*.

Sin lugar a duda en todos los niveles de gobierno se requiere de innovaciones producto de la imaginación y talento de los decisores gubernamentales, de la capacidad de

éstos para percibir los cambios generados en la atmósfera social, política y económica, y de la voluntad y aptitud para trabajar de la mano con la sociedad y sus actores.

Aunque en nuestro país su incursión –al menos teórica- es reciente (no más de 10 años), las políticas públicas no son nada nuevas. Para el caso mexicano, al leer en diversas ocasiones recopilaciones –como la de Luis F. Aguilar Villanueva (1992) u obras realizadas al respecto por otros autores¹⁷ en donde encontramos que algunos de ellos realizan su investigación restándole importancia a ciertas características sociales, políticas y económicas, fundamentalmente- que *tendría* el futuro entorno contemporáneo, en tanto que no se contempla la actual transición de orden económico, pero principalmente se adolece de una percepción, que apoyada en esquemas técnicos (soportados en diversas teorías) favorezcan un entendimiento social y político de lo que se vive en el México de finales de siglo XX; en la mayor parte de los casos es entendible dicha falta en tanto que al momento de editarse no era previsible una transformación del orden, en otros casos la causa, creemos nosotros, es la ausencia de una visión prospectiva adecuada a las circunstancias tan cambiantes del país.

Mencionamos lo anterior porque queremos señalar al lector que la política pública en nuestro país deberá su mayor uso y aprovechamiento en tanto que dicha transubstanciación al sistema genere mayores espacios de apertura y participación a la sociedad; y es notorio que existe un avance –sin definir su velocidad- hacia dicha apertura.¹⁸

En este *auge democratizador* que se comienza a vivir en nuestro país podemos señalar que la sociedad al organizarse ha jugado y cobrará un papel aún más importante, a la vez que hay que reconocer la voluntad de cambio con “rumbo y responsabilidad” tanto de la Presidente de la República como de algunos partidos de posición, y de ciertos organismos no Gubernamentales (ONG’s) (Ernesto Zedillo, 1997).

¹⁷ Por ejemplo véase Sulbrandt, Subirats, Solís, Rebolledo, Massé, entre otros.

¹⁸ En ella, la sociedad al organizarse ha jugado un importante papel, a la vez que reconocer la voluntad del cambio “*con rumbo y responsabilidad*” (Luis Donaldo, Colosio, 6 de marzo de 1994).

De esta manera, es obligado para académicos, decisores, organizaciones, actores y la sociedad en general “entender las políticas y, obviamente, la política de forma distinta” (Buendía Vázquez, 1997: 36).

Estamos convencidos de que la transición que se está viviendo al interior del sistema político mexicano es una gran oportunidad para que como parte viva de este gran país, exijamos la eficacia en el gobierno, ello en “*un marco democrático legítimo* (que de hecho empieza a construirse), el cual, muy probablemente, propiciará una atmósfera más adecuada para que un gobierno, a través de la racionalidad social y de la suya propia, pueda definir y cristalizar decisiones adecuadas” (Buendía Vázquez, 1997: 36).

Pese a que en esta obra señalamos algunas de las virtudes que poseen las Políticas Públicas, también es necesario hacer hincapié en que ellas no son una panacea; es decir, es imprescindible que al trabajar y elaborar políticas justipreciemos las ventajas que nos brindan este esquema sin caer en la creencia-falsa- de que las Políticas Públicas son la solución para todos los problemas públicos; el lector debe recordar que las políticas públicas tienen características propias, a la vez que necesitan de otras ciertas condiciones – ya mencionadas- para poder ser utilizadas efectivamente, y que muchas veces es imposible conseguir el desarrollo pleno o conjunto de todas sus cualidades; en otras palabras es nuestro deber señalar que las Políticas Públicas son un instrumento *perfectible*.

También hay que reconocer que el país ha estado sujeto, a lo largo de su historia reciente, a diversos modelos de administración y planificación a *favor* del “desarrollo”,¹⁹ pero al percatarnos de la instrumentación de los mismos no es difícil advertir que las soluciones han sido insuficientes frente a la magnitud de los problemas. El error de creer que prácticas o modelos traídos del extranjero deben ser instrumentados de la misma forma que en sus países de origen podrían ser la causa de que un paradigma vea contados sus días hasta el momento en que llegue otro que tampoco tome en cuenta la complejidad de nuestra realidad al reemplazarlo, mismo que serviría de guía hasta el siguiente cambio de administración gubernamental o hasta que se descubra otra supuesta “verdad”

¹⁹ Como muestra de ello están los diversos programas y escuelas administrativas, como: “Administración por Objetivos”; “Comportamiento Organizacional”; “Reingeniería de Procesos”; Ciencia Política, etc.

(continuado de esta forma con un círculo vicioso), así es que la política pública no se encuentra exenta de ello, lo cual va en detrimento directo de la acción e interés público.

El país, el estado o el municipio no pueden ser sujetos de reinversiones cada vez que culmina una administración, el problema al buscar un arquetipo de gobierno no consiste en buscar el más sofisticado, sino la cuestión radica en utilizar esquemas acordes a las cualidades de nuestro entorno. En este sentido, la transición en todos los órdenes que se vive en el país allana el camino para la utilización efectiva y conveniente de un sistema de *políticas públicas*; en el cual lo importante es que exista una conciencia en la toma de decisiones que vaya ligada al conocimiento y consideración de las características del sistema que será afectado por la política. Es justamente en la transición donde la actuación de los decisores cobra una importancia singular; sin embargo, la tarea que tienen los decisores por delante va más allá de poseer una formación técnica de excelencia, adquirida no solamente en el extranjero, sino en nuestro país, a la vez de contar con la susceptibilidad para percatarse de las modificaciones que se gesten en el entorno de su acción.

La política pública aprende en sí misma una capacidad de conciliar intereses que en ocasiones podrían parecer opuestos, pues prevé la participación a través de distintas vías de la sociedad en la solución de sus propios problemas.

Las políticas públicas incentivan y justifican la existencia de una cultura política en tanto que logran darle legitimidad a quien ejerce el poder. Además de que la población que resiente sus efectos conoce de las acciones del gobierno estando en permanente disposición de exigirle cuentas.

Las prácticas políticas (politics) cobran un nuevo y mejor sentido cuando el ciudadano posee acceso en diferentes modalidades al diálogo con sus dirigentes, y bajo esa actitud las Políticas Públicas reconocen la existencia de entes civiles²⁰ que se encuentran libres para tomar parte en las decisiones a fin de lograr un acuerdo en beneficio del bien común. Dicho de otra forma, en un gobierno donde existen instituciones verdaderamente públicas, en las que se actúa conforme a derecho, respetando los derechos (humanos,

²⁰ Perteneciente a la ciudad o a los ciudadanos. Tomado de Salvat (Ed.). *Enciclopedia*, Barcelona,

civiles, políticos)de los individuos y de la sociedad en su conjunto, las Políticas Públicas brindan la oportunidad a la población de que esta participe en la gestación, instrumentación y evaluación, corroborándose así la funcionalidad de la transición al lograrse una “democratización” del poder.

La Política Pública el promover diversos tipos de desarrollos –incluido el político– no debe perder de vista jamás su importancia en la construcción de un **proyecto nacional**. Un proyecto donde tengan cabida las propuestas e iniciativas de una sociedad deseosa de tomar parte en las decisiones de *orden público*.

REFERENCIAS CONSULTADAS

- ② Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1992). "Estudio Introdutorio", *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, tomo 1 de la antología de políticas públicas, México, 471 pp.
- ② Aguilar Villanueva, Luis Fernando (1994). *La hechura de las políticas*, Miguel Ángel Porrúa, tomo 2 de la antología de políticas públicas, México, 433 pp.
- ② Alcántara Sáez, Manuel (1995). *Gobernabilidad, Crisis y Cambio*, FCE, México. 259 pp.
- ② Alonso, Jorge (1996). "La Reforma Democrática del Estado Mexicano", en *Propuesta* núm. 3, año 2, México,
- ② Baena, Paz Guillermina (1990). *Manual para elaborar trabajos de investigación documental*, Editores Mexicanos Unidos, UNAM, México, 124 PP.
- ② Bazúa, Fernando y Giovanni Valenti (1993). "Hacia un enfoque amplio de las políticas", en *Revista de Administración Pública* núm. 84, México, pp. 25-79.
- ② Buendía Vázquez, Alejandro (1997). "Políticas Públicas: Enfoques y Perspectivas", *Revista del IAPEM* núm. 35, México,
- ② Clegg, S. R. y David Dunkerley (1980). *Organization, Class and Control and Insider's guide to Politics*, Routledge & Kegan Paul, Londres, Inglaterra. 614 pp.
- ② Cobb R. y C. D. Elder (1972). *Participation in American Politics. The dynamics of Agenda Building*, Boston, Allynand Bacon, E.U.A., s/p.
- ② Dahl Robert (1963). *Who Governs? Democracy and Power in an American City: New Haven*, Ed. Yale University Press, E.U.A., 355 pp.
- ② Dror, Yehezkel (1994). *The Capacity to Govern. Report to the Club of Rome*, Ed. Club of Rome, 446 pp.
- ② Escalante Gonzalbo, Fernando (1995). *Ciudadanos Imaginarios*, El Colegio de México. México, 308 pp.
- ② Federación Internacional de Universidades Católicas (1988). *Problemática de la Población*. París, 187 pp.
- ② Fraga Gabino (1994). *Derecho Administrativo*, libro I, Ed. Porrúa, México, 506 pp.
- ② Friedland, Ebert. (1994). *Introduction to the concept of rationality in political science*, General Lerner Press, Morristown, N. J., en Moreno Salazar, Pedro, 175 pp.
- ② Gil, Federico Guillermo. (1996). *Instituciones y Desarrollo Político en América Latina*, Instituto para la integración de América Latina, Buenos Aires, p. 201.
- ② Gilbert P (1988). "Public Function and Status Innovation", en Shaefer, G. F. y E. McInerney (editors): *Innovation Force of Gestion in Public Sector*, Institute Européen d' Administration Publique, Maastrich,
- ② Gobierno del Estado de México. *Plan de Desarrollo del Estado de México, 1993-1996*, editado por el gobierno del Estado de México, 1993.
- ② Goodsell, Charles (1993). "Reinvent Government of Rediscover it?", *Public Administration Review* núm. 1, vol. 53, Estados Unidos de América.

- ② Gutiérrez Vicente (1997). "Política Económica de Estado", en *El Economista*, 23 de octubre de 1997.
- ② Habermas, Jürgen (1990). "La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas", en *Ensayos Políticos*, Península, Barcelona.
- ② Hill Michael (1993). *The Policy Process*, A Reader, Harvester Wheatsheaf, Inglaterra, (mimeog.).
- ② Hobbes, Thomas (1990). *Leviathan*, Ed. Espasa - Calpe, México, 550 pp.
- ② Jiménez Castro, Wilburg (1981). *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, FCE, México, 419 pp.
- ② Kelman, Sigmund S. (1987). *Making Public Policy*, Ed. Basic Books, Nueva York, EE.UU.
- ② Kliksberg, Bernardo (1994). "El rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el cambio. Una Agenda estratégica para la discusión", en Bernardo Kliksberg (comp.): *El Rediseño del Estado: Una Perspectiva Internacional*, FCE / INAP, México, 276 pp.
- ② Krauze, Enrique (1997). *La Presidencia Imperial*, Tusquets Editores, México.
- ② Küng, Hans (1994). "De la modernidad a la Posmodernidad", en la obra del Centro de Integración Universitaria, *Introducción al problema social*, antología, Universidad Iberoamericana, México, 276 pp.
- ② Laswell, Harold. (1992). "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva (editor): *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 79-104.
- ② Le Clerq, Juan Antonio (1996). "Gobernabilidad y Crisis Política en México", en *Bien Común y Gobierno* núm. 20, año 2, México.
- ② Martínez, Mario (1980). *Diccionario de Política y Administración Pública*, Ed. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.
- ② Massé Narvaez, Carlos E. Y Eduardo A. Sandoval F. (1995). *Políticas Públicas y Desarrollo Municipal: Problemas Teóricos Prácticos de la Gestión Municipal*, Colegio Mexiquense y UAEM, México, pp. 43-56.
- ② Medina Giopp, Alejandro. y José Mejía Lira (1993). *El Control en la Implantación de las Políticas Públicas*, Plaza y Valdés, México, 222 pp.
- ② Mejía Lira, José (1990). *Análisis de formación y capacitación de funcionarios municipales*, Documento de trabajo, CIDE, México.
- ② Mejía Lira, José (1997). "Hacia una propuesta integral de la evaluación de las políticas públicas", en *Revista del IAPEM* núm. 35, México.
- ② Méndez, Luis y Miriam Alfile (1996). "Gobierno y Sociedad: la lucha entre lo viejo y lo nuevo" en *El Cotidiano*, UAM-A, México, ene-feb 1996, 70-84.
- ② Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). *Las Políticas Públicas*, Ariel, Barcelona. 271 pp.
- ② Meyer, Lorenzo (1998). "1998, ¿Reforma del Estado o Cambio de Régimen?", en *Enfoque*, 4 Enero 1998, núm. 207, vol. 15, México, pp. 4-5.
- ② Meyer, Lorenzo y J. L. Reyna (1989). *Los Sistemas Políticos en América Latina*, Siglo XXI editores y Universidad de las Naciones Unidas, México, 390 pp.
- ② Moreno Salazar, Pedro (1993). "Exposición Crítica de los Enfoques Estadounidenses para el Análisis de las Políticas Públicas", en *Revista de Administración Pública* núm. 84, INAP, México, pp. 9-24.
- ② Navarrete H., Javier (1992). *Evaluación del Plan de Desarrollo de Tlanepantla, 1991-1993*, Tesis, CIDE, México,
- ② Ottone, Ernesto (1996). "La Cooperación en torno a un enfoque integrado del desarrollo", en *Bien Común y Gobierno* núm. 22, año 2, México.

- ② Padget, Tim (1997). "The Nafta Generation". en *Time, Abril de 1997*, núm. 15, vol. 149, 36-41.
- ② Rebolledo G., Juan (1994). *La Reforma del Estado*, colección Visión de la Modernización de México, FCE, México, 272 pp.
- ② Revel, Jean-François (1992). *El Renacimiento Democrático*, Plaza y Janés, Barcelona, 470 pp.
- ② Sánchez De la Vara, Roberto (1992). "Mensaje dirigido ante la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación", México, (mimeog.)
- ② Sánchez De la Vara, Roberto (1996). "Perspectivas Políticas de la oposición", en *Líbero* núm. 9, año II, editado por Uno más uno, México, pp. 11-13.
- ② Sartori, Giovanni (1987). *Partidos y Sistemas de Partidos*, Alianza Editorial, Madrid.
- ② Sharkansky, Ira (1993). *Administración Pública*, EDAMEX, México, 275 pp.
- ② Subirats, Joan (1989). *Análisis de Políticas y Eficacia de la Administración Pública*, Ministerio para las Administraciones Publicas, Madrid, 184 pp.
- ② Sulbrandt, José (1992). "Evaluación de Políticas y Programas Sociales masivos en el Sector Público", en Bernardo Kliksberg: *¿Cómo enfrentar la Pobreza?*, Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo, Buenos Aires, pp. 147-180.
- ② Zedillo Ponce de León, Ernesto (1997). *Tercer Informe de Gobierno*, Presidencia de la República, 1 de Septiembre de 1997.