



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Unidad Iztapalapa

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES.

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA.

LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA.

**SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS. BREVE ANÁLISIS DE
METODOLOGÍA.**

TESINA

QUE PRESENTA:

VALENCIA PERÉZ JHOSSETT ALBERTO LEONARD.

Matricula: 2113051579

Para acreditar el requisito del trabajo terminal y optar al título de:

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA.

N° Registro: VPJAL-18-I

Asesor: Mtro. Farrera Bravo Gonzalo.

Lector: Dr. Cuna Pérez Enrique.

Ciudad de México a 23 de Abril de 2018.

SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.
BREVE ANÁLISIS DE METODOLOGÍA.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por el (la) (s) alumno (a)
(s) Valencia Pérez Jhosselt Alberto Leonard

matrícula(s) 2113051579 con el título de
Sobre Políticas Públicas. Breve análisis de Metodología.

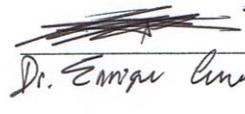
se consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como
conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la Licenciatura en Ciencia
Política que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de
Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor


Mtro. Gonzalo Álvarez Bello

Lector


Dr. Enrique Luis Pérez

Fecha 23 de Abril de 2018 Trim: 10-1 No. Registro de Tesina: VPJAL-18-1

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] 5804-4793

AGRADECIMIENTOS.

A MIS PADRES Mabel y Jhossett. Por dar todo su esfuerzo, dedicación y sacrificio en mi formación, educación y sobre todo en mi persona.

A MIS HERMANOS Gloria, Alan y Melany. Por su aliento, apoyo y motivación para siempre alcanzar mis objetivos.

A MI ESPOSA E HIJA Viviana y Alexa. Por ser el motivo más grande del querer superarme todos los días y por soportar todos los declives ocurridos en este proyecto; hoy puedo decirles “lo logramos”.

A MI ASESOR el Mtro. Gonzalo Farrera Bravo. Por su apoyo incondicional para realizar esta tesina. Exaltando no solo su apoyo como el excelso académico que es sino en suma la enorme persona, que considero mi amigo.

A MI LECTOR, A LA UAM, CATEDRÁTICOS, COMPAÑEROS Y AMIGOS. Que han sido importantes en todo este periodo de mi vida social y académica.

ÍNDICE.

SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS. BREVE ANÁLISIS DE METODOLOGÍA.....	1
CAPÍTULO I: ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?	5
1.1 Los orígenes del estudio de las políticas públicas.	8
1.2 Definiendo los términos público/públicas y política/políticas.	25
1.3 Teorías sobre el proceso de las políticas públicas.	46
CAPÍTULO II: METODOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.	57
2.1 Análisis de Contexto de las Políticas Públicas.	59
2.2 Diseño de Políticas Públicas.	66
2.3 <i>Implementation</i>	68
2.4 Evaluación de resultados y alcances.	70
BIBLIOGRAFÍA.	72
ANEXO.	76
Glosario de términos en otro idioma.	76
Sumario de figuras.	79

CAPÍTULO I: ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

El término políticas públicas es uno de los más utilizados por políticos, servidores públicos, especialistas y actores sociales para referirse a las acciones de gobierno¹. Es cada vez más usual en los distintos escenarios donde ha encontrado cabida. En general comunica las funciones de los gobiernos, los procesos de toma y ejecución de decisiones, las demandas sociales de diferentes sectores y el desarrollo de objetivos de gobierno que tendrían que ver con cometidos de bienestar público enmarcados de preceptos legales².

La bibliografía sobre el origen de las políticas públicas en su mayoría es historicista, prescriptiva y anacrónica. Algunas describen que la heurística se encuentra desde sociedades primitivas.³ Otras argumentan que la disciplina nace y se desarrollarse de forma dual con la Ciencia Política (en la antigua Grecia) y la Administración Pública (de principios siglo XIX en Francia).⁴

¹ Corzo Julio Franco, *Diseño de Políticas Públicas.*, IEXE Editorial, México, 2012.

² Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie y Ravinet Pauline, *Diccionario de Políticas Públicas.*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2009.

³ Cuando un gobernante realizaba alguna acción –fuera intencionada o no– que generaba bienestar al interés común. Por ejemplo la construcción de arquitecturas, generación servicios, creación de códigos de conducta etc.

⁴ Aunque si se aclara y explica el interés y objeto de estudios de estas dos ciencias se demuestra que ninguna se preocupa por el proceso mediante el cual el gobierno diseña, delibera, decide y lleva a cabo acciones concretas para resolver problemas sociales; como si lo hace la disciplina de las Políticas Públicas.

La Ciencia Política históricamente basa su estudio en el poder y sus relaciones, la legitimidad, la estructura y funcionamiento del Estado, los regímenes políticos, los órganos de gobierno, etc.

La Administración Publica tradicional sin límites precisos organiza y dirige instituciones y organismos públicos del Estado.

Análogamente refieren su comienzo en transformaciones transcendentales del siglo XIX.⁵ Igualmente describen que el origen se encuentra en algunas perspectivas filosóficas como el utilitarismo (esencia de las políticas anglosajonas), el pragmatismo, la *Rational Choice Theory*, la tecnocracia y por demás tautologías que matizan a la disciplina.

Autores como Ives Meny y Jean-Claude Thoenig mencionan en sus obras que el estudio de las políticas públicas es observable siempre que se formulen interrogantes cómo: ¿Quiénes gobiernan?, ¿Qué producen?, ¿Cómo y para qué los resultados? y ¿Quién recibe qué, cuándo, cómo de la esfera pública?.⁶

Otros hechos históricos del siglo XX⁷ han sido utilizados para generar hipótesis como las expuestas en la Figura 1.1:

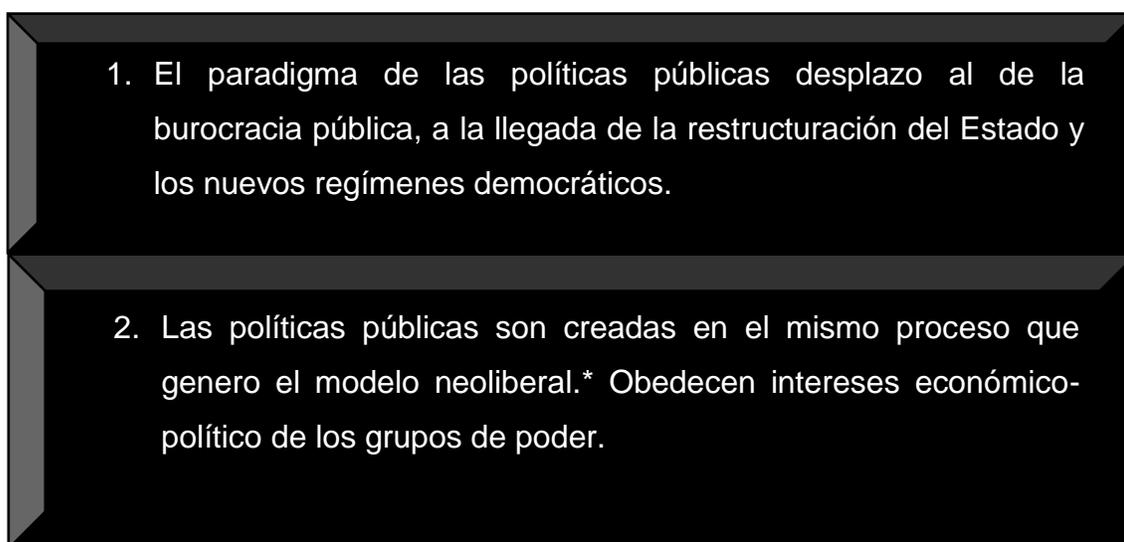
- 
1. El paradigma de las políticas públicas desplazo al de la burocracia pública, a la llegada de la restructuración del Estado y los nuevos regímenes democráticos.
 2. Las políticas públicas son creadas en el mismo proceso que genero el modelo neoliberal.* Obedecen intereses económico-político de los grupos de poder.

Figura 1.1: Hipótesis basadas en cambios de paradigmas.

Fuente: Elaboración propia.

⁵ Como el paso de una economía feudal (agraria) a una capitalista (industrial), una perspectiva organizadora mayor y la construcción y modernización de grandes urbes; principalmente en países como Inglaterra, Francia y Estados Unidos.

⁶ Véase Meny Ives y Thoenig Jean-Claude, *Las Políticas Públicas.*, Ariel, Barcelona, 1992.

⁷ Crisis económicas, desarrollo institucional, reformas estructurales del Estado, fortalecimiento de regímenes democráticos (posguerra) y el cambio del modelo económico.

*El neoliberalismo es una teoría de cambio de prácticas económicas y políticas. Propone que la mejor forma de promover el bienestar humano es mediante la liberación de libertades individuales (principalmente económicas). El papel del Estado se limita a crear y preservar un marco institucional caracterizado por fuertes derechos de propiedad, libre mercado y comercio. El Estado es el órgano que facilita la defensa y funciones legales que aseguran los derechos de la propiedad y garantizan si fuera necesario el funcionamiento de los mercados. Aunque mantiene una intervención mínima en su flujo incentiva, crea y derrumba estructuras que son de obstrucción a este. El neoliberalismo produjo un giro rotundo en todas partes del mundo, principalmente en las prácticas político-económicas y de pensamiento desde la década de 1970. Para más sobre el tema véase Harvey David, *A Brief History of Neoliberalism*, OUP EBook, United Kingdom, 2011.

Como se puede ver lo difícil de consensuar todas estas perspectivas es por lo *sui géneris* del tema. En suma hablar del término también es encontrarse en un campo semántico heterogéneo. A falta de un lenguaje común y sobra de uno polisémico las definiciones y conceptos utilizados por autores son siempre equidistantes, opuestos o exiguamente consensuados.

Los debates en la longitud y límites de las definiciones de términos utilizados en Ciencias Sociales son muy comunes. Definir las políticas públicas no es la excepción; el Mtro. Duverger cita de forma acertada el siguiente enunciado:

“...faltos de un lenguaje común cada uno debe efectuar una especie de traducción, siempre difícil, siempre aproximativa...”

Duverger Maurice, *Métodos de las Ciencias Sociales.*, Ariel, Barcelona
1996.

Sobre estos problemas formales también existe el uso coloquial y generalizado del término en la jerga. Los actores sociales que utilizan este término dentro de su vocabulario en más de una ocasión lo usan de forma errada y degenerada (al parecer por tendencia). En general mencionan que todo acción que materializa y desarrolla el gobierno es una política pública. Aunque de ser así nominaríamos a más de una de las labores de gobierno con este término.

Otro punto son las traducciones y la importancia de distinguir el significado de algunos términos clave utilizados en la disciplina de políticas públicas. Las

traducciones y usos de términos en distintos idiomas –cómo inglés, francés y español– provocan neologismos y degeneraciones en los significados.⁸

Un buen ejemplo son los términos *policy* y *politics*. Por *policy* se entiende la acción (racional), decisión de gobierno, programa, resultado, propósito específico, entre otras. Mientras por *politics* se hace referencia a la lucha por el poder o conflicto de intereses. En español la traducción de *policy* y *politics* es la misma hacer referencia a política. Lo que hace una mala traducción es el uso incorrecto de dos términos con distinto significado.⁹

En resumen el contenido de este apartado no es de un debate azaroso del origen y el significado de las políticas públicas. Este capítulo tiene como objetivo describir a través de autores seleccionados una noción general de que son y de donde vienen las políticas públicas, definir los términos político (políticas) y público (públicas) y citar algunos enfoques y teorías sobre el proceso de las políticas públicas (pieza angular del análisis de la metodología).

1.1 Los orígenes del estudio de las políticas públicas.

Después de la segunda guerra mundial predominó la idea de que el Estado debía manejar todos los asuntos públicos y no tan públicos.¹⁰ La intervención en actividades privadas –principalmente económicas– y la ampliación del aparato burocrático eran características del Estado en ese momento.¹¹ A la entrada en crisis del *Welfare State* surgieron cuestionamientos dirigidos a resolver como se podrían mejorar las acciones del Estado. Se construyeron, reconstruyeron y

⁸ Al respecto el presente contara con un glosario de términos utilizados en otro idioma.

⁹ Parsosns Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.*, FLACSO México, México, 2012.

¹⁰ En algunos países este ideal perduro incluso hasta el final de la guerra fría.

¹¹ Véase: “Capitulo 1: El welfare state: un campo privilegiado para el análisis de políticas públicas.”, Meny Ives y Thoenig Jean-Claude, *Las Políticas Públicas.*, Ariel, Barcelona, 1992 pp.19-42.

derrumbaron viejos y nuevos paradigmas para mejorar la poca eficiencia¹² de la gestión pública.

Ejemplo pertinente es Inglaterra a finales de 1960 cuando las medidas económicas (keynesianas) incrustadas comenzaron a romperse con los signos de una grave crisis. El déficit fiscal, la acumulación de capital, el desempleo, la inflación y la estanflación dieron apertura a apostar por nuevas medidas en el Estado y el Mercado.¹³

Una nueva filosofía de Estado fue analizada para mejorar la gestión de gobierno. A finales de los setentas países como Estados Unidos, Inglaterra y Alemania calificaban la poca eficiencia y parálisis de las acciones como “sobrecarga gubernamental”. El colapso de la Unión Soviética¹⁴ dio el paso para que la filosofía

¹² El término eficiencia dentro del estudio de las políticas públicas puede definirse en la siguiente dicotomía:

- Por una parte entiéndase como la facultad para lograr una acción determinada para conseguir un efecto.
- Y por otra económicamente, generar una acción que tiene como base una utilidad racional de recursos productivos (optimización).

¹³ Para 1970 Edward Heath derrota al miembro del Partido Laborista Británico Harold Wilson. Más con la crisis aun encima los intentos para reactivar la economía no fueron exitosos. La gran reforma económica y del Estado en Inglaterra se da a finales de 1970 con la llegada de “la dama de hierro” Margaret Thacher. Quien arraigo a Inglaterra la nueva ortodoxia económica neoliberal.

¹⁴ Algunos hechos históricos importantes que ocasionaron grandes cambios en la Unión Soviética fueron: la perestroika, la caída del muro de Berlín, el golpe de Estado en 1991 y el final de la Guerra Fría. Desde el arrastre de la teoría económica marxista-leninista, el comunismo de guerra y la red de lo soviets –que tenía como ideal una planificación económica global bajo el control del Estado– se desdibujaba la idea aparente de una superpotencia. Errores estratégicos de gobierno, hipertrófica burocracia, falta de abastecimiento energético y de productividad, empleo masivo, sobreproducción de productos poco demandados y escasos de necesarios fueron el fundamento necesario para un paquete de reformas radicales llamado “Terapia de Choque”. Realizado ya en la Federación Rusa por el presidente Boris Yeltsin en 1993.

Véase:

- Von Rauch Georg, *A history of Soviets Russia.*, Frederic KA, New York, 1972.
- Harvey David, *A Brief History of Neoliberalism.*, OUP EBook, United Kingdom, 2011.
- Hayek Friedrich, *Camino de Servidumbre.*, Alianza Editorial, Madrid, 2011.

de “Estado mínimo” llegara a más países que aun congeniaban con regímenes Social-Demócratas antiguos y de *Welfare State*. Algunos de los casos más citados son Rusia, Suecia y Nueva Zelanda. Adoptaron medidas de desregularización, privatización, ajustes de pensamiento y prácticas en lo político, económico e ideológico.

La nueva política de Estado consistía en seguir creando condiciones que garantizaran el interés público. Pero siempre y cuando se pensara que el gobierno se desempeña mejor cuando menos activo se encuentra. Es decir la intervención pública es deseable en la medida que asegura un marco legal y de derechos sin interferir en el equilibrio natural derivado del interés privado. El contexto económico mundial, el redimensionamiento de estructuras y el fortalecimiento de la democratización del régimen político son las principales empresas de cambio en el funcionamiento del Estado.

Para que se intentara conseguir la eficacia¹⁵ del aparato público a parte de la teoría era necesaria la práctica. La construcción de instituciones que respondieran al interés social configurando objetivos deseados en la realidad. Emprendidas estas reformas la innovación institucional y administrativa de la gestión pública comenzó.

Aunque en algunas regiones del mundo estudios científicos para una mejor acción del gobierno se materializaron. Empero otros países continuaban en medida con la idea de que el Estado era el único capacitado de *problems solving* de la sociedad.

Por ejemplo Latinoamérica mantuvo un modelo de Administración Pública de tradición franca hasta finales del siglo XX. Buscaba mejorar la calidad y el desarrollo de las funciones del Estado al mismo tiempo que trastabillaba con transformaciones económico-políticas. Continuaba con un lenguaje de planificación en lugar de adoptar nuevos enfoques disciplinarios y profesionales.

¹⁵ El término eficacia se define como la capacidad de alcanzar un efecto que se espera o desea tras realizar una acción es decir la existencia del logro.

La estructura de gobiernos interventores –que se pensaban sin límites de poder y recursos– y el desarrollo a la par de las vías de consolidación democrática hicieron difícil las tareas de cambio.

Incluso actualmente uno de los dilemas de las políticas públicas en América Latina es que los Estados –consecuentes de una baja institucionalización y de la limitada capacidad de recaudación fiscal– regularmente carecen de estructura política y recursos económicos para poder implementar políticas públicas de amplia calidad. América Latina tiene un doble reto a diferencia de Estados con mayor desarrollo. Establecer resultados rápidos para que la ciudadanía pueda valorarlos y maximizar pocos recursos que se tienen en las arcas.¹⁶

Basta hablar de México como caso particular de la región. La crisis económica de 1982 fue resultado de grandes problemas arrastrados desde los años cuarenta con el “modelo de desarrollo estabilizador”. La magnitud de la crisis fiscal y financiera no fue interpretada pacientemente como simple torpeza de cálculo del gobierno en el diseño de la política económica.¹⁷ A la incapacidad del gobierno de seguir dando respuestas tradicionales a las demandas de los diferentes sectores sociales le siguió una redefinición de pactos políticos y ejercicios.¹⁸

A mitad de los años ochenta México entro en un periodo de reajuste y definición significativa del Estado, gobierno, sociedad civil y mercado. La partida de estos ajustes comienza con la entrada al poder de un grupo de políticos calificados como “tecnócratas”. Miguel de la Madrid en la presidencia junto con otros

¹⁶ El desarrollo de las políticas públicas en contextos poco democráticos y de economía inestable es precario. La realidad institucional, económica y cultural donde se instrumentan siempre son importantes.

¹⁷ Meyer Lorenzo, “La debilidad histórica de la democracia mexicana.” en *México: El reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra.*, Editorial Siglo XXI, México, 1988.

¹⁸ Woldenberg José, *La transición democrática en México.*, Colegio de México, México, 2013.

funcionarios clave de su gabinete como Carlos Salinas de Gortari¹⁹ llegaría a la conclusión de que el modelo neoliberal era lo mejor para México.

La impugnación de la mala administración pública y al antiguo régimen –entiéndase caudillista, posrevolucionario, populista o autoritario– fue evidente en el reproche social. La opinión de la ciudadanía despertó el reclamo social sobre el ejercicio de gobierno. No se quería una obra teatral de democracia actuada por un partido hegemónico, se exigía un gobierno que ofreciera razones del porqué de su actuar.²⁰

A partir de estos cambios comenzó a existir en los gobiernos nuevas orientación con objetivos de maximizar y optimizar recursos públicos. Aportes profesionales y disciplinarios que consistía en despertar en los funcionarios la conciencia de los costos/beneficios (*Rational Choice Theory*) de toda operación encaminada al *Development Administration*.

En suma el ambiente democrático también generó mecanismos que ayudaron directa o indirectamente a estos aportes. Los desafíos de democratización generaron grandes cambios en el accionar de los gobiernos. Se obtuvieron perfiles más autónomos, plurales y se alteraron ejercicios y prácticas.²¹ Es claro que el

¹⁹ Quien fuera en ese momento Secretario de Programación y Presupuesto (1982-1987) y después el presidente de México (1988-1994). Adoptaría al país el modelo neoliberal de una manera fehaciente con una serie de reformas; principalmente en materia de privatización y tratados internacionales (el TLCAN el más importante de ellos). Véase: Krauze Enrique, “Capítulo X: Carlos Salinas de Gortari. El hombre que quería ser rey.”, en *Presidencia Imperial y caída del sistema político mexicano.*, Tusquets Editorial, España, 1997.

²⁰ Véase:

- Aguilar Villanueva Luis, “La democracia como un gobierno que ofrezca razones.” en *México: El reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra.*, Editorial Siglo XXI, México, 1988.
- Scartascini Carlos, Spiller Pablo, Stein Ernesto y Tommasi Mariano, *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*, BID, Colombia, 2011.

²¹ Véase:

- Arellano Gault David y Blanco Felipe, *Políticas Públicas y Democracia.*, IFE, México, 2013.

papel de la democracia en el tema de las políticas públicas es importante. No por demás en algún momento fueron nombradas como *Policy sciences of democracy*; al respecto Cardoso menciona lo siguiente:

“La democracia tiene un método propio para la definición de políticas públicas. Las decisiones resultan de una adaptación negociada de intereses, de acuerdo con normas transparentes definidas en el espacio público... las políticas no reflejan la supuesta omnisciencia de tecnócratas esclarecidos, sino que representan la depuración de intereses legítimos, un concierto de voluntades, entre ellas la del propio gobierno.”

Discurso pronunciado por el ex presidente de la CEPAL Fernando Henrique Cardoso en Santiago Chile, el 8 de agosto de 2003.

La correspondencia entre derechos ciudadanos –que se fortalece y ensancha en un régimen democrático–, la asistencia social y el quehacer profesional de los funcionarios crean tareas y obligaciones en los gobiernos y sus gobernados. Entre otras las de innovar, mejorar, exigir, fortalecer, participar y evaluar las decisiones que se toman. El ejercicio democrático en la sociedad influye en que los ciudadanos tengan mayor número de herramientas de control en las acciones de sus gobernantes –al menos en teoría–.

Empero algunas ideas posteriores al *Welfare State* como el *State without State* hablan desde otra perspectiva sobre la asistencia social y ensanchamiento de derechos de los ciudadanos.²² Apuntan que para mejorar la gestión, lo ideal es que la asistencia social e incluso los derechos sean sustentados de manera

- Medellín Torres Pedro, *La Política de las políticas públicas: propuesta teórico y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.*, CEPAL Naciones Unidas, Santiago Chile, 2004.

²² Aunque no por ello se deja de lado la idea de la democracia.

independiente o interdependiente al gobierno. Austria²³ por ejemplo menciona que la tercera parte de su gasto de gobierno se va en proveer el sustento de la seguridad social. Por lo cual propone que el gobierno no cubra tal asistencia; sino que capacite al ciudadano y su conjunto a hacerlo por sí mismos. Aunque por otros medios esta idea también busca efectividad²⁴ y *governance*.

En definitiva el surgimiento de las políticas públicas tiene que ver con la transformación de la esfera pública y privada. A la *accountability*, a gobiernos de intereses públicos, a la eficiencia en los resultados de acciones y ejecución de soluciones busca dar respuestas la disciplina desde que nació en los Estados Unidos y desde que fue adoptada en otros países del mundo. Esta disciplina nace en las décadas de 1950 y 1960 bajo los supuestos de un entorno democrático estable y existencia de numerosas organizaciones independientes al gobierno (sociedad civil).²⁵

Dos enfoques fueron la tendencia de rectificación. El primero es el desarrollo de la disciplina profesional de las políticas públicas que tenía como principal atención la calidad en la toma, formulación y ejecución de decisiones. La segunda tendencia más profesional que disciplinaria fue la *New Public Manangement* que se enfocaba en la reorganización y regulación del aparato gubernamental.²⁶

La *New Public Manangement* –de corte neoliberal– creo un conjunto de medidas y técnicas que tienen como propósito el funcionamiento eficiente económico del

²³ Se pone acento en que la asistencia social ya no es una expectativa de derecho sino una mentalidad arraigada de que el gobierno es el único responsable de cubrir pseudo derechos a las persona que no tienen expectativa de salir adelante por propia responsabilidad de ayudarse y autosatisfacerse (no existe una reciprocidad de responsabilidades). Se pierde el ideal de la dignidad, el trabajo propio y el salir adelante; para esperar la ayuda del gobierno.

²⁴ Capacidad de lograr un efecto deseado, esperado o anhelado en el menor tiempo y con el mínimo de recursos. La efectividad es el punto de validez de la eficiencia y eficacia (optimización y logro esperado). Más adelante se apuntara que estos tres términos son importantes en los *outputs*.

²⁵ Capaces tanto para la crítica, el apoyo y la participación en las decisiones públicas.

²⁶ Aguilar Villanueva Luis, *Gobernanza y Gestión Pública.*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

aparato gubernamental con el fin de sostener finanzas públicas sanas. Finanzas Públicas *ad hoc* al manejo de presupuesto, el equilibrio ingresos-gastos, al alto rendimiento, la reducción de niveles jerárquicos innecesarios, la descentralización de las decisiones, la transparencia, al combate a la corrupción, la *accountability* y la gestión estratégica de calidad.²⁷

Las políticas públicas son la primera disciplina que se plantea la capacidad directiva de los gobiernos para cumplir con objetivos deseados. La disciplina como movimiento académico, ejercicio profesional y métodos analíticos se conformó como un elemento esencial del nuevo ambiente de los gobiernos. Su aporte relevante fue lograr que las decisiones de los gobernantes no fueran simples intenciones o actos sin sentido y que la manera en cómo se llevaran las *policy* perteneciera a un marco analítico racional de diseño, ejecución y evaluación.

En síntesis la difusión del estudio de las políticas públicas consistía en racionalizar la *policy-decision making*. El enfoque para mejorar este proceso fue interdisciplinario.²⁸ El surgimiento de esta integración disciplinaria fue para cubrir nuevas necesidades de solución que tienen que ver con requerimientos metodológicos colaborativos de diversas áreas especializadas. Es decir más que una rama de la Ciencia Política o de la Administración Pública las políticas públicas tiene que ver con otras ciencias como la economía, estadística, derecho, sociología, relaciones internacionales, psicología, comunicación etc.

En la historia de la disciplina se han generado debates acerca de que ciencia es más importante para el estudio. Destaca la confrontación entre los estudiosos de la Ciencia Política y la economía; quienes incluso calificaron al enfoque como unidisciplinario.

Cuatro autores clave construyeron los pilares de la disciplina. En primer lugar Harold Lasswell considerado el padre de las políticas públicas por dar inicio con el

²⁷ Actualmente principios como la *accountability*, la transparencia y publicidad de finanzas públicas rigen a las políticas públicas desde un marco jurídico o estandarizado.

²⁸ El término interdisciplinario se define como el enfoque que establece una relación en más de una ciencia. Su campo de estudio trasciende los límites tradicionales académicos.

estudio de las *Policy Sciences*. Posteriormente Herbert Simon, Charles E. Lindblom y Yehezkel Dror resumían los enfoques principales y de inicio de la disciplina. La Figura 1.2 describe las principales aportaciones de estos cuatro eruditos.²⁹

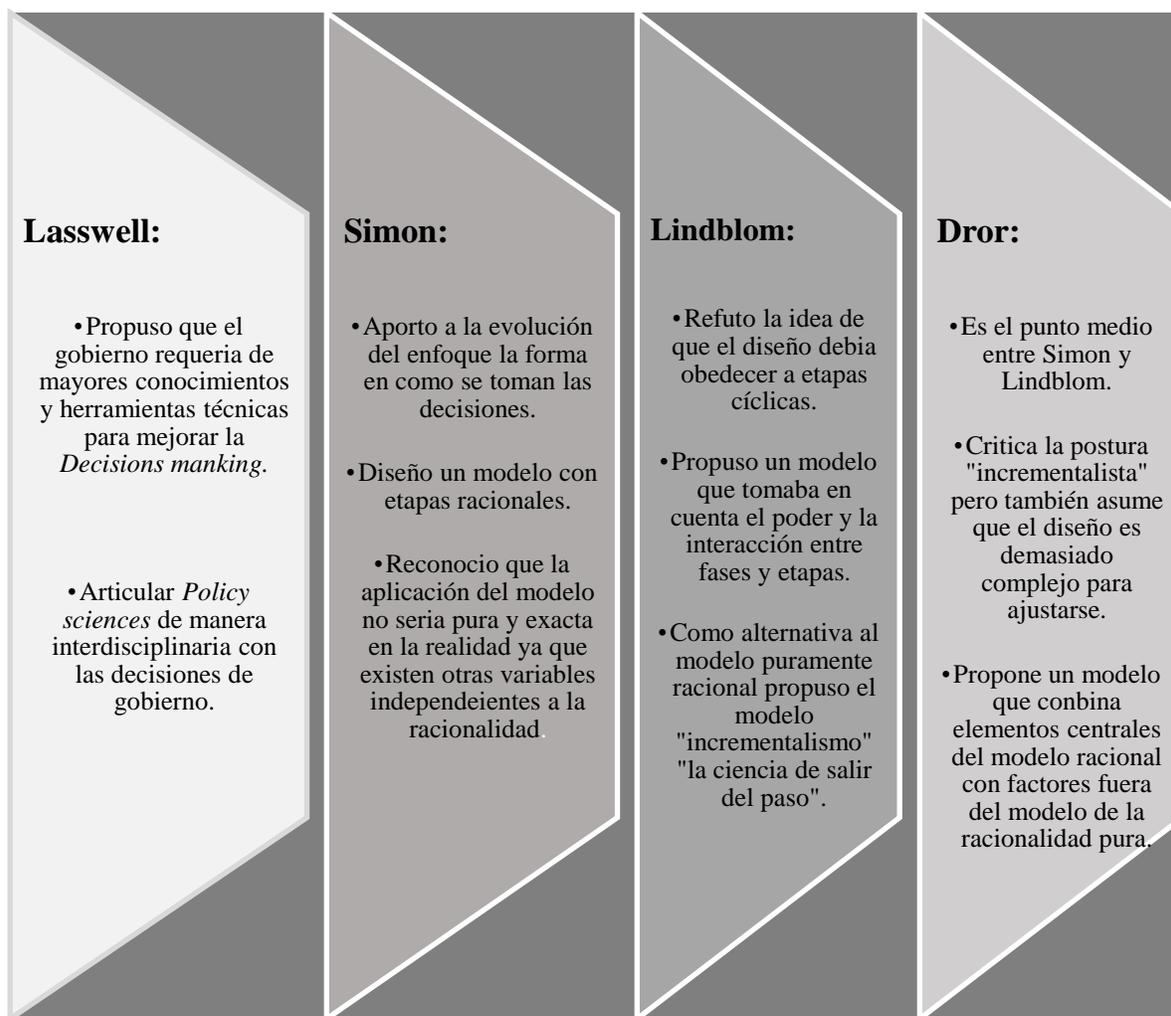


Figura 1.2: Los cuatro pilares de las políticas públicas.

FUENTE: Elaboración propia con base en la bibliografía.³⁰

²⁹ Véase: Parsons Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas.*, FLACSO MÉXICO, México, 2012.

³⁰ Véase:

- *Ibid.*
- Corzo Julio Franco, *Diseño de Políticas Públicas.*, IEXE Editorial, México, 2012.

Al respecto Parsons menciona que la propuesta de Lasswell es la reforma de Dewey y Keynes. Cita que el enfoque de Lasswell se desarrolla precisamente en el nuevo liberalismo y que encuentra su expresión práctica en el *New Deal* de Roosevelt y en la administración y reforma de tiempos de guerra. Lasswell señaló que la forma en que evoluciono la ciencia de las políticas públicas después de la segunda guerra mundial no fue sino una adaptación del enfoque general de políticas públicas recomendada por Dewey y sus colaboradores.

Lasswell plantea dos dimensiones para entender a las políticas públicas. El enfoque del proceso de la política y la inteligencia del proceso. Es decir la racionalidad como enfoque para entenderla y el desarrollo de ciencias de formación y ejecución de las políticas utilizando métodos de investigación de las Ciencias Sociales.

La política pública se fundamenta en argumentos cuantitativos capaces de demostrar científicamente la intervención de las autoridades, mostrando la necesidad de actuar sobre los problemas. De ahí que las políticas públicas son la concertación de si, cómo y hasta dónde las decisiones político-administrativas pueden presidir del conocimiento científico en aquellas sociedades cuya producción, comunicación, prosperidad y desarrollo descansan en la ciencia, tecnología y la información.

Por otro lado en el contexto mundial la disciplina se mantuvo y sigue como factor importante en los organismos multilaterales e internacionales.³¹ Las políticas públicas son generalizadas, proyectadas y programadas a países miembros. Estas en ocasiones se encuentran diseñadas en criterios que son más internacionales que nacionales. Por tanto su impacto y resultados no son igual para todos los lugares donde se implementan. Por otra parte ayudan a los gobiernos a

- Aguilar Villanueva Luis, *Política Pública.*, Siglo XXI Editores, México, 2010.

³¹ Como la ONU, las OEAs, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional, etc. Así mismo suman los tratados, pactos, convenios, cumbres, foros o cualquier instancia donde un país comparte relación con otro.

perfeccionar sus técnicas y conocimientos en la identificación de problemas y mejoramiento de los procesos de elaboración y ejecución.

El término anglosajón que define mejor las políticas públicas en el contexto mundial es el de *Global Public Policy*. Estas *policies* son de influencia regional-global y se apoyan en las *Policy Networks*. Estas últimas tienen que ver con la *Advocacy Coalition* de grupos de intereses nacionales e internacionales importantes. Estos grupos son principalmente las elites y la sociedad civil – organizaciones, sindicatos, grupos de presión, empresas, gremios, etc.–. Su objetivo es promover, recomendar y abogar en las metodologías de diseño, instrumentación y evaluación. Estas *policy* mantienen una carga importante de intereses privados que tratan de generalizarse ya no solo en un país sino el mundo entero.

Una *Global Public Policy* podría ser cualquier medida económica –fiscal, monetaria, financiera etc.–, política –reformas estructurales– o social –de sectores estratégicos como educación, salud, seguridad, cultura, desigualdad etc.– normalizada o recomendada por un organismo multilateral o internacional.³² Por ejemplo las medidas dictadas por la OMS como contingencias, gestiones, tratamientos y orientaciones provisionales sobre sanidad mundial. Caso actual y específico puede ser el tema del ebola o el zika.³³

Otro ejemplo de *Global Public Policy* que ha sido una variable cercana a la disciplina de políticas públicas son las de relación con medidas fiscales. Dentro de estas medidas el tema de la corrupción en la actualidad ha tomado peso. Ya que es crítica para la estabilidad y consolidación de desarrollo y crecimiento

³² En ocasiones aceptadas por coerción internacional más que por convicción. Las recomendaciones, medidas, normas o recetas no siempre reflejan resultados positivos e iguales para todos los países que participan, las adoptan e instrumentan.

³³ Véase:

- *Orientaciones provisionales de la OMS acerca de la gestión de la Ebola en los puntos de entrada.*, OMS, septiembre 2014.
- *Enfermedades por el virus del Zika. Definiciones provisionales de los casos.*, OMS, 12 de febrero del 2016.

económico de los países. La corrupción socaba la estabilidad macroeconómica de los países y crea costos económicos, políticos y sociales muy altos.³⁴ Según documentos redactados por el Fondo Monetario Internacional reducir energéticamente la corrupción ayuda a los países a mejorar la estabilidad económica y el crecimiento para el desarrollo económico.³⁵

Como se puede ver las políticas públicas ya no se establecen y definen solo dentro de las fronteras de un país, si no se integran a un sistema mundo global.³⁶ La actual noción y el contexto obligan a pensar en el gobierno como algo macro, que designa eficiencia, eficacia y efectividad en los *outputs*, y califica como *governance*.

En síntesis la actualidad comprende de manera clara que el gobierno tiene límites económicos, institucionales y estructurales. Que las sociedades son más complejas y generan mayores problemas. Que los escenarios políticos son plurales y competitivos. Que la participación ciudadana crece y con ello las exigencias diversas también. Y que es necesaria la generación de nuevos mecanismos, estructuras, espacios, etc.

³⁴ La corrupción es un problema constante en la historia de los gobiernos. De manera más formal ha sido analizada desde la Administración Pública Clásica Ortodoxa y Heterodoxa. Véase: Shafritz Jay y Hyde Albert, *Clásicos de la Administración Pública.*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.

³⁵ Véase.

- Chakaraborty Shankha y Norris Dabla Era, *The quality of public investment.*, IMF, 2009.
- Staff team from the fiscal affairs Department and the legal department, *Corruption: Cost and Mitigating Strategies.*, IMF, 2006.
- Reunión anual del FMI, *Acta del seminario de corrupción del sector público.*, IMF, Lima Perú, 2015.
- Comunicado del comité monetario y financiero internacional, *Lucha contra la corrupción.*, IMF, Abril 2016.
- *Conferencia Contexto de Gobernanza. Incluida la Corrupción.*, Mayo 2016.
- *Acta de la Cumbre Mundial de lucha contra la Corrupción.*, Londres, Mayo 2016.

³⁶ Parsons Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.*, FLACSO México, México, 2012.

Por consiguiente las políticas públicas son uno de los más destacados y sofisticados productos del gobierno. Su propósito implica el cómo los gobiernos plantean dar solución a una sociedad que cada día exige mayor intervención de sus autoridades. Estas no se reducen a una esfera –pública o privada–, implican interacción de toda una estructura social.

En conclusión el enfoque de las políticas públicas se encuentra en la interacción de la esfera pública y privada de una sociedad, en los organismos gubernamentales –internacionales, regionales y nacionales–, en la sociedad civil – como organismo autónomo descentralizado– y en la ciudadanía –con la variable de participación como principal mecanismo de acción–. Definido de otra forma en la estructura social interna del Estado, su gobierno, marco jurídico y régimen político. Para comprender mejor la figura 1.3 describe que es sociedad, Estado y gobierno; y la figura 1.4 expone a las políticas públicas en la estructura del Estado.

La política pública como ya se mencionó se centra en problemas fundamentales del hombre en conjunto. Utiliza modelos de observación meticulosa, medición y registro de datos. Sus propósitos valorativos son esclarecidos –o lo deben– en intereses importantes de la sociedad. Determina un método aplicable para el problema seleccionado tomando en cuenta la constante tiempo –pasado, presente y futuro–y las consecuencias. Su aspiración ya no solo es de población de una sociedad sino a nivel sociedades globales.

La política pública es un fenómeno social específico, fundado empíricamente y construido analíticamente. Uno de los conceptos que designa la intervención de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental sobre un campo específico de la sociedad o del territorio. Viabiliza contenidos que se traducen en prestaciones que generan efectos. Movilizan actividades y procesos de trabajo desplegados a través de relaciones con actores colectivos o

individuales. Es la capacidad que tienen los sistemas públicos de gestionar demandas y resolver problemas.³⁷

Por ende las políticas públicas no pueden ser entendidas sino se tiene una perspectiva del tipo de régimen político y de las acciones de gobierno donde emergen. No son variables independientes que son explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales de la estructura social. Hay que examinarlas en la estructura social, el régimen político y el gobierno. En el régimen político porque marca los límites y las posibilidades de los procesos de estructura; define su naturaleza y carácter. En el gobierno porque es el proceso de conducción política e institucional de las sociedades; quien articula régimen político y políticas públicas.³⁸

³⁷ Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie y Ravinet Pauline, *Diccionario de Políticas Públicas.*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2009.

³⁸ Medellín Torres Pedro, *La Política de las políticas públicas: propuesta teórico y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.*, CEPAL Naciones Unidas, Santiago Chile, 2004.

SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.
BREVE ANÁLISIS DE METODOLOGÍA.

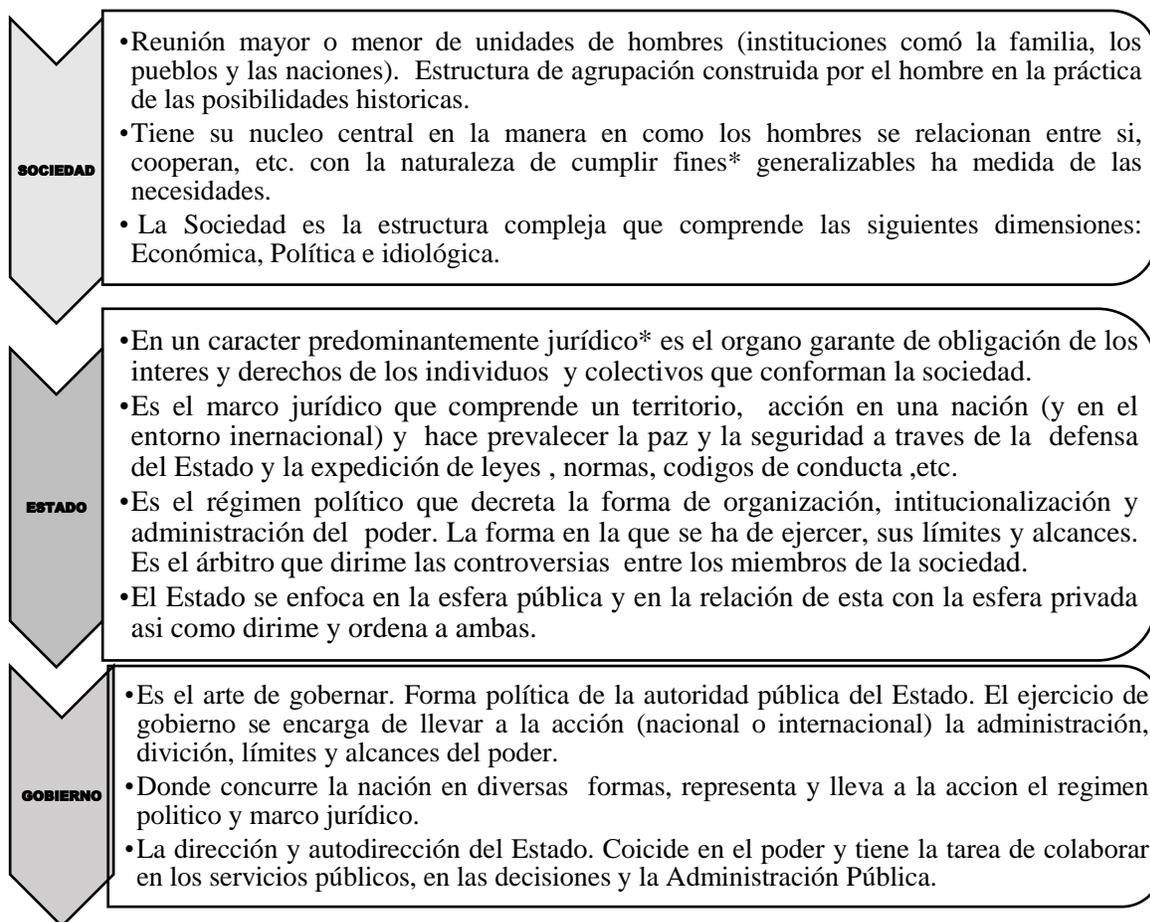


Figura 1.3: *Sociedad, Estado y Gobierno.*

Fuente: Elaboración propia con base en lecturas.³⁹

³⁹ Véase:

- Aguilar Villanueva Luis, "La democracia como un gobierno que ofrezca razones." en México: El reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra., Editorial Siglo XXI, México, 1988.
- Arroyo Picard Alberto, "Qué es una sociedad." en *Estudio interdisciplinario Latinoamericano. Teoría y práctica en Nicaragua.*, Ediciones Contemporáneas, Nicaragua, 1983.
- Giménez Gilberto, *Poder Estado y Discurso. Perspectivas Sociológicas y Semiológicas del Discurso Político Jurídico.*, UNAM, México, 1981.
- Martínez Silva Mario, *Ensayo de un diccionario de Política y Administración Pública.*, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, México, 1978.

*Aquí se conceptualiza el término “fin” no como metas u objetivos del individuo, aunque estos pueden ser entendidos como variaciones singulares o contingentes del fin. Por fin debe entenderse valores últimos fundamentales. * La literatura jurídica encuentra sus limitaciones respecto al tema cuando deja de lado la importancia del carácter histórico del Estado y el carácter social (la interacción).

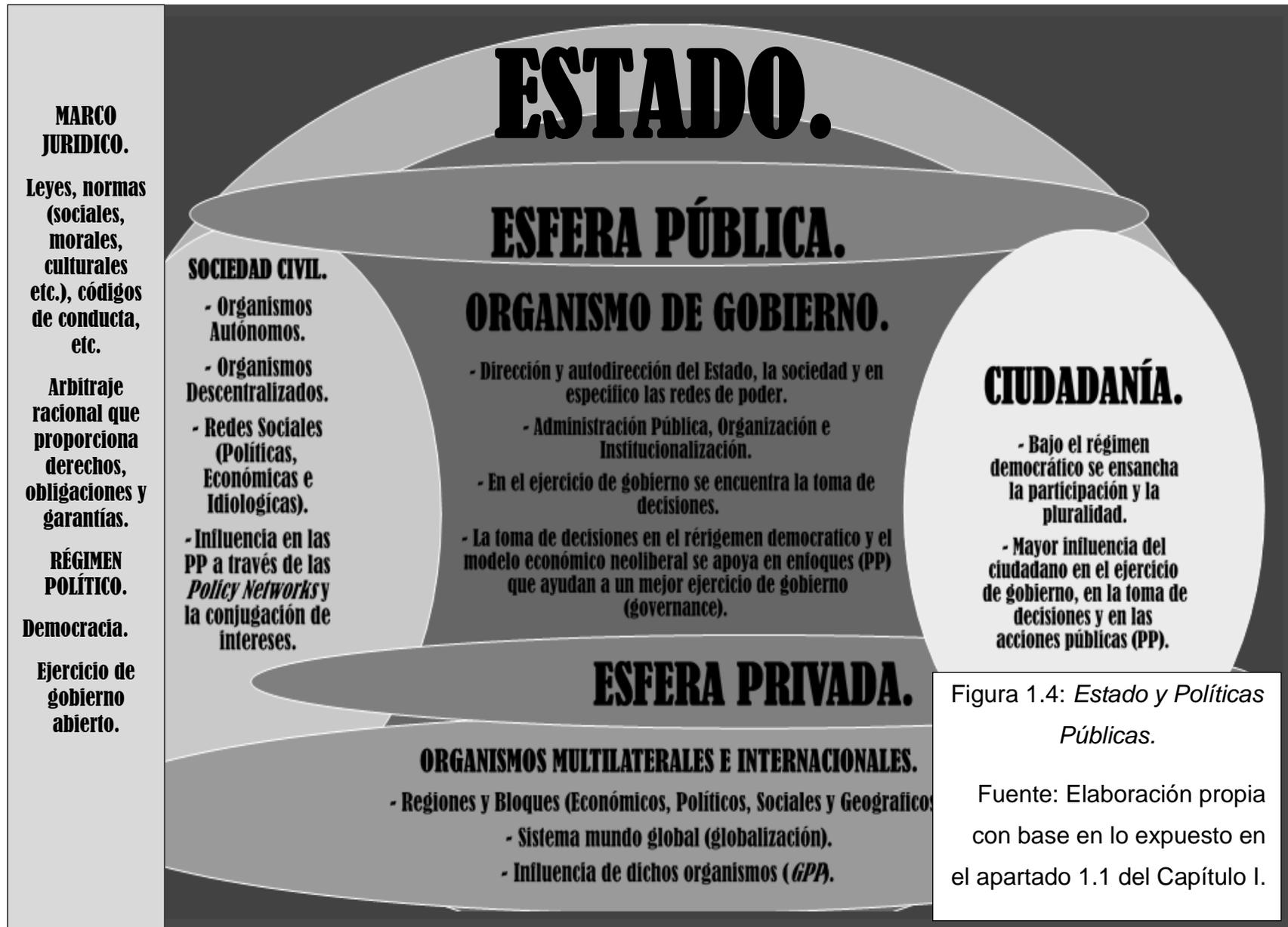


Figura 1.4: *Estado y Políticas Públicas.*

Fuente: Elaboración propia con base en lo expuesto en el apartado 1.1 del Capítulo I.

1.2 Definiendo los términos público/públicas y política/políticas.

Las conceptualizaciones y usos de términos en la disciplina han variado con el transcurso de los años. Dar significado al término políticas públicas implica definir y conceptualizar los términos público y políticas. Las políticas públicas nacieron para estudiar la toma de decisiones en el ámbito público.⁴⁰ Así que la compleja concepción de lo público será el primer análisis ya que contiene una noción que se ha ido modificando con el tiempo, los cambios en las sociedades, en los regímenes de gobierno, en los modelos económicos y en el contexto general del mundo.

Las definiciones del término público se apoyan en una contraposición dicotómica con lo privado, además de adjetivos que califican a ambos como se ejemplificara en la figura 1.5. Así mismo como infinidad de sustantivos denotan el término (véase figura 1.6).

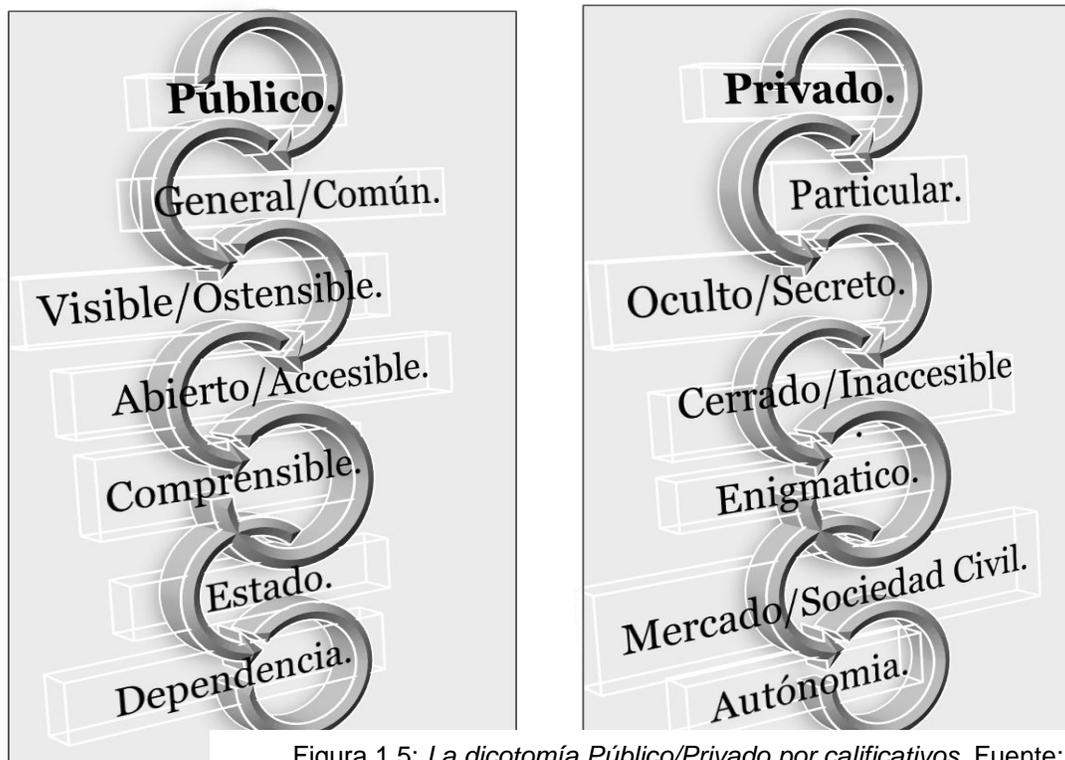


Figura 1.5: La dicotomía Público/Privado por calificativos. Fuente:

Elaboración propia.

⁴⁰ Corzo Julio Franco, Diseño de Políticas Públicas., IEXE Editorial, México, 2012.

SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.
BREVE ANÁLISIS DE METODOLOGÍA.

PODER	CONOCIMIENTO	NORMA	PROBLEMA	DIMENSIÓN
BIEN	INTERÉS	DERECHO	ACCIÓN	RACIONALIDAD
FIN	RECURSOS	CONDUCTA	ESFERA	INICIATIVA
LEY	UTILIDAD	NOCIÓN	SECTOR	INSTITUCIÓN
LUGAR	PROPIEDAD	SENTIDO	REFORMA	EMPRESA
SITIO	VOLUNTAD	ESPACIO	SERVICIO	SUPREMACÍA
OBRA	EJERCICIO	ÁMBITO	BENEFICIO	REFERENCIA

Figura 1.6: *Sustantivos que connotan lo público y privado.* Fuente: Elaboración propia.

Bien lo público al ser considerado de todos se piensa de manera distinta y moviliza diferentes visiones de la sociedad. Las definiciones de dicho término se encuentran cargadas de formas de significar que a su vez se componen por pensamientos que asignan valores. Para mostrar la síntesis pertinente es correcto tomar en cuenta algunas variables historicistas y heurísticas.

Partiendo desde el contexto historicista el debate de lo público y privado existe desde sociedades primitivas. Entendamos primero para esto que la sociedad no es algo externo al hombre ni fruto de este ya que el hombre nace y se hace en sociedad por naturaleza.⁴¹ El hombre ha sido en sociedad incluso desde las concepciones de origen animal a través de las posibilidades de cada época histórica.

Las sociedades como estructura evolucionan y se transforman a través de las relaciones, prácticas, conveniencias, agrupaciones, cooperaciones y generalizaciones de las necesidades mutuas del hombre –económicas, políticas e ideológicas–. Así mismo toda sociedad se basa en un régimen que delimita, regula

⁴¹ Arroyo Picard Alberto, “Qué es una sociedad.” en *Estudio interdisciplinario Latinoamericano. Teoría y práctica en Nicaragua.*, Ediciones Contemporáneas, Nicaragua, 1983.

y norma la convivencia y conducta social. Tanto el hombre como unidad particular como los hombres como unidad general de la sociedad se mantienen en un régimen para subsistir. Las acciones individuales (intrapersonales) y de asociación (interpersonales) del hombre constituyen los fines del individuo y de los individuos mediante la interacción social que se regula por el régimen. Al percibirse diferentes fines –singulares y plurales– entre las acciones del individuo estos se reducen mediante los que son generalizables.

Las conductas del hombre llegan a generalizarse y regularse bajo un orden de códigos, normas o leyes que ofrecen valores, derechos, obligaciones y garantías. Los fines generalizables son valores últimos fundamentales de una sociedad –como la vida, la seguridad, la justicia, el bienestar etc.–, varían según el progreso social y deducen las reglas instrumentales de las relaciones.⁴²

Igualmente lo público y lo privado tiene que ver en gran parte con la tarea principal de la autoridad la cual debe llevar acabo el cumplimiento del mencionado régimen social. Esta tarea al ser ejercida concierne a lo que llamamos gobierno entendiéndolo como la autoridad encargada de llevar a la acción el régimen. El gobierno refiere ser el actor que ejerce la acción del régimen, el legislador y juez que regula los conflictos de la sociedad; más importante aún el árbitro garante del interés y bienestar público-privado.

En otras palabras el régimen social es la identidad reguladora de lo que se nombra propiamente como Estado. El Estado es el régimen que decreta la organización, institucionalización, administración del poder y la forma en que se ha de ejercer, sus límites y alcances. El Estado es árbitro garante que dirime las controversias entre los miembros de una sociedad así como también quien se enfoca en ordenar las relaciones públicas y en parte privadas.

En otro orden la dialéctica de lo público (general) y privado (particular) no puede dejar de mencionar a sociedades antiguas como Roma donde desde una

⁴² Aguilar Villanueva Luis, “La democracia como un gobierno que ofrezca razones.” en *México: El reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra.*, Editorial Siglo XXI, México, 1988.

perspectiva política organizadora se entendía lo público y lo privado con los términos *res publica* y *res priva*. La *res publica* apuntaba a lo que era de interés, utilidad, ley común y accesibilidad general; se vinculaba a lo propiamente nombrado como *pópulos*. La *res priva* se encontraba situada con un poder diferente que era de ámbito cerrado y de actuar privadamente; y no a partir de una investidura del pueblo sino simplemente para un interés y utilidad particular.⁴³

A la vez se halla que el derecho romano también define lo público y lo privado con dos términos el *ius privatum* (derecho privado) y el *ius publicum* (derecho público). El derecho romano refiere que el hombre tiene dos aspectos distintos por una lado es individuo y por otro forma parte de una comunidad –por ello la bipartición del derecho resulta lógica–. El derecho público refiere a lo que es concerniente a los organismos de orden público y el privado a lo que es de interés de particulares. Es de señalar que no existe una clara definición entre donde acaba cada uno ya que el derecho típicamente privado abunda en el derecho público y viceversa las materias reglamentarias por el derecho público sobrepasa la voluntad de los particulares.⁴⁴

Así también en sociedades marcadas por una fuerte estratificación social se definía lo público como lo concerniente a asuntos del pueblo citándolo como algo peyorativo ligado a lo vulgar, ordinario y visto como una inferioridad de clase social. No obstante esta concepción es la menos idónea para significar lo público en la actualidad frente al presente social marcado por ideales como la democracia, la pluralidad y valores como la igualdad y la libertad.

De otra manera lo público es definido por autores como Rousseau –en el *Contrato Social*.– con la noción de voluntad general la cual menciona reside en el pueblo y se manifiesta a través de las leyes de una sociedad. La voluntad general obedece a un deseo natural de justicia que es voluntad de todos. La voluntad de

⁴³ Rabotnikof Nora, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría contemporánea.*, UNAM, México, 2005.

⁴⁴ Aunque en teoría el convenio entre particulares no puede modificar el derecho público.

todos debe ser la suma de las voluntades particulares, llegar a ser racional y ser acorde con los fines o valores últimos de una sociedad.

La diferencia entre voluntad particular y general es que esta última se encuentra cargada de un carácter ético de interés común donde el interés egoísta coincide con el general.⁴⁵ Además apunta que la voz de la voluntad general está depositada en la voz de la soberanía y debe estar contemplada dentro de las decisiones de gobierno como un gobierno representativo de dicha voluntad. La voluntad general es la supremacía del Estado y por tanto del gobierno que ejerce la acción de este como Régimen Político-Jurídico, Económico etc.

Por otra parte Kant señala que la voluntad general se mejora mediante el uso público de la razón. El cual se crea por la ilustración (cultura o intelecto) del individuo aunado a un valor mayor o menor de libertad por un grado de razón pública o privada. Al mismo tiempo sugiere se expresen opiniones, pensamientos, críticas, propuestas y argumentos razonables de manera pública (en un espacio) para mejorar y transformar las leyes de convivencia y el valor del interés común bajo una moralidad de legalidad.

De otro modo Hegel menciona que la voluntad general se traslada bajo un concepto historicista. Cita que la voluntad general va adoptando un carácter nacionalista y étnico que se manifiesta en adhesión voluntaria en las instituciones sociales y políticas surgidas históricamente como en la cultura nacional o las constituciones políticas y jurídicas.

Empero a lo expuesto sobre voluntad general en algunas teorías del derecho no se pronuncia con la misma importancia este ideal. Se menciona más el término de utilidad pública el cual se da por medio de un orden normativo e institucional obligatorio inspirado en postulados de justicia que regula la conducta del hombre en la sociedad. La creación del derecho es así inspirado en la utilidad pública que

⁴⁵ Bobbio Norberto, Matuecci Nicola y Pasquino Gianfranco, *Diccionario de política.*, Siglo XXI, México, 1983.

es tarea que implica obligaciones del individuo y de los individuos en una forma de cooperación.

El derecho restringe y somete la libertad de cada uno para hacerla compatible con la libertad de cualquiera y esto hace posible conformar ordenes normativos generales. Las leyes públicas dan legitimidad a los actos de los ciudadanos unidos y autónomos. La utilidad pública es esa cosa que proporciona o puede generar un bien general a una comunidad social. Aunque de igual manera el derecho en este sentido puede llegar a hacer permisible el uso público de la razón para crear la utilidad pública.⁴⁶

Igualmente lo público y privado en algunas literaturas se diferencia e identifica con la idea de entenderse como una dimensión, esfera, ámbito o sector.⁴⁷ La idea de lo público como dimensión denota la actividad humana regulada o intervenida por la acción gubernamental. La dimensión pública se piensa como la vida colectiva y como uno o varios espacios de acción o sentido social. Donde se desdibuja la frontera de la dimensión privada el gobierno encargado de llevar a la acción la identidad del Estado reclama legitimidad sobre la base de su capacidad para aminorar una creciente gama de problemas definidos. La dimensión pública se encarga de identificar, evaluar y realizar acciones sobre estos problemas definidos que son concernidos como públicos.⁴⁸

De otra forma esta noción de dimensión con la disyuntiva pública o privada ha sido explicada por algunos autores por medio de un enfoque económico-político que habla de la maximización de la dimensión privada por medio de los mercados,

⁴⁶ Habermas Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de Teoría de Discurso.*, Trotta, Madrid, 2010.

⁴⁷ Respecto al tema de las políticas públicas por sector debería entenderse una parte de la sociedad más minúscula en comparación con la conceptualización de lo público y privado. Las políticas públicas atienden necesidades sociales, económicas, ambientales etc. Que se conciben como públicas. Estas necesidades se encuentran inscritas a varias secciones específicas de la sociedad que son los sectores. Por ejemplo de población, económicos, de servicios sociales (educación, salud, seguridad, etc.), geográficos etc.

⁴⁸ Haveman Robert, *El sector público.*, Amorrortu Editores, Buenos Aires Argentina, 1970.

las relaciones privadas y la minimización de la estructura del Estado como contracción de la dimensión pública. Este enfoque define que debe existir poca intervención del gobierno en asuntos que se consideran de interés privado –como las empresas, el mercado, la sociedad civil etc.– y reduce la intervención a lo que se disminuye como interés público.

Asegurar la existencia de la dimensión pública según este enfoque consiste en seguir los principios de autogestión del mercado y de la dimensión privada. La dimensión de lo público y privado deducida de esta manera tiene que ver en gran parte con el modelo económico (neoliberal) predominante. Este enfoque económico-político y otros enfoques similares pretenden mantener una argumentación orientada a crear fronteras entre lo que es la dimensión pública y la dimensión privada para poder explicar sus límites y significado.

Es indudable que las concepciones y límites hechos a la dimensión pública y privada se modifican históricamente con dependencia de las relaciones y reglas económicas, políticas e ideológicas de las sociedades.⁴⁹ Del mismo modo las descripciones sobre las dimensiones de lo público y lo privado en la mayoría de los casos versan en base a una supremacía de lo público sobre lo privado o de lo privado sobre lo público y matizaciones de hacer pasar lo público como privado o lo privado como público.

En suma otra connotación sobre lo público es también la de espacio –sitio, lugar o escenario–. De manera general el espacio es el ámbito donde se dan las relaciones e interacciones de los actores de una sociedad. El espacio que es público hace referencia a un sitio común compartido o compartible donde aparecen, escenifican o ventilan entre todos y para todos conexiones de relaciones que tienen como esencia cuestiones de interés, voluntad y utilidad

⁴⁹ Buen ejemplo de estas relaciones y reglas que cambian a las sociedades y modifican e influyen la dialéctica de lo público y privado podría ser históricamente el acenso de clases sociales al poder (como el caso de la burguesía), la división e institucionalización de poderes (como el parlamento y las cortes jurídicas), la evolución y transformación de los regímenes de gobierno (como la democracia en todas sus formas) y los modelos económicos (como el keynesiano o neoliberal).

común. Lo público como interés o utilidad común atañe a lo colectivo que concierne a la comunidad y por ende a la autoridad; en controversia a lo privado que refiere al interés individual. Es decir lo que es de interés de todos y de aspecto general más allá de problemas particulares.⁵⁰

El espacio público es además accesible a todos y es un espacio abierto en contraposición de un espacio cerrado. En contraste lo cerrado infiere ser aquello que se da de las disposiciones particulares y lo abierto aquello donde se sustraen las disposiciones particulares.⁵¹ Es también una estructura de comunicación que a través de las bases que representan los intereses de la sociedad individual u organizada (sociedad civil) queda enraizado en el mundo de la vida colectiva. En él se localizan, perciben e identifican problemas; se les da tratamiento y solución.

Bajo esta noción el espacio público al igual que la opinión pública son redes para la comunicación de contenidos y tomas de postura en torno a temas específicos.⁵² Implica además llevar temas considerados como privados para que puedan someterse a discusión cuando de ellos se deriven cuestiones públicamente relevantes.

Asimismo de lo que es nominado de y para todos se desprende también la definición de lo público como lo concerniente a todo un pueblo, lo que emana del pueblo, de donde se desprende la autoridad colectiva del Estado y también la representación de los que gobiernan. Esta noción nos lleva a la idea de algunos autores sobre que democracia es construir en mucho el espacio público.

La democracia significa de este modo que todos pueden participar en los enunciados de los fines y los medios si son racionalmente argumentables. Los elementos constitutivos de lo público en un régimen democrático en activo son a

⁵⁰ Rabotnikof Nora, *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría contemporánea.*, UNAM, México, 2005.

⁵¹ Merino Maurice, *¿Qué tan público es el espacio público?*, Fondo de Cultura Económica, México, 2010.

⁵² Habermas Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de Teoría de Discurso.*, Trotta, Madrid, 2010.

través de una mayor capacidad de organización social, de institucionalización gubernamental, de búsqueda de soluciones a problemas y de mejoramiento del entorno.⁵³

A la llegada de los regímenes democráticos una de las tareas esenciales ha sido profundizar en el carácter de las relaciones sociales, la construcción de nuevas relaciones y la transformación de los espacios. Los regímenes democráticos deben dar cabida a todas las relaciones sociales existentes y prosperas a existir marcadas por los valores de la democracia cómo la tolerancia, el pluralismo, la libertad, el dialogo y la participación.

Esta idea de democracia aunada al espacio público profiere hablar de un concepto del filósofo alemán J. Habermas “deliberación pública”.⁵⁴ La concepción de democracia en Habermas se basa en un enfoque procedimental ideológico del uso de la razón, cualidades morales, éticas, de justicia y de deliberación de asuntos en un espacio público. Esta noción de democracia se da cuando la producción legislativa y la administración de justicia garantizan y permiten de manera imparcial mecanismos donde la voluntad, la opinión y la participación de todos se encuentre presente tanto en los fines como en los medios de las deliberaciones de asuntos considerados públicos.⁵⁵

A saber la democracia deliberativa se da cuando la política y el derecho permiten lo que Kant llamo el uso público de la razón como legitimadora de leyes y acciones. Esta noción ve a la política como un escenario de procesos de poder, análisis de discusión y enfrentamiento estratégico guiados por intereses o por

⁵³ Aguilera Hintelholher Rina, *Naturaleza de lo público en la Administración Pública moderna.*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2012.

⁵⁴ Cabe decir que la principal antítesis de esta idea respecto al tema de las políticas públicas y la democracia deliberativa es el modelo conceptual de la racionalidad comprensiva. Para más sobre el tema véase:

- Arrow Kenneth, *Social Choice and Individual Values.*, Yale University Press, New Haven, 1951.

⁵⁵ Haddad Linero Yebrail, *La democracia deliberativa. Perspectiva Crítica.*, Universidad Externado de Colombia, Medellín, 2006.

efecto de control y regulación de carácter sistemático. Y así al derecho como lo que es permisible en la manera de operar de un sistema político articulado en términos de Estado de Derecho a una dimensión de validez y fuerza legitimadora basada en una política deliberativa ética.⁵⁶

La democracia dota a los individuos como ciudadanos los cuales son considerados miembros activos de un Estado que les proporciona derechos, garantías y obligaciones por medio de leyes. En la democracia los ciudadanos son capaces tanto de la acción colectiva como individual. En la democracia deliberativa los ciudadanos en suma a lo mencionado tienen derecho a la autodeterminación, a expresar sus opiniones desprovistas de intereses particulares u órdenes privadas y argumentar en el debate público para así participar en las deliberaciones de asuntos.⁵⁷

La necesidad de la deliberación se basa en el deseo de la nación el cual debe pasar por los procesos de formación de voluntad fundado en el derecho de los ciudadanos a participar y generar esta voluntad general. Habermas postula un procedimiento ideal de la deliberación en la democracia a través del discurso. El cual se enfrenta en un debate que busca la convicción de un acuerdo donde las decisiones de gobierno para ser revestidas de legitimidad deberían ser sometidas a la deliberación de sus medios y fines en un espacio público integrado por ciudadanos libres, iguales y racionales.

⁵⁶ Habermas Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de Teoría de Discurso.*, Trotta, Madrid, 2010.

⁵⁷ La democracia deliberativa no solo presta atención a elegir gobernantes como lo parece la participativa en su forma más procedimental. También incluye la expresión pública y participación ciudadana en la deliberación de decisiones por medio de argumentos razonables. Es un conjunto de axiomas, principios y reglas que rigen y delimitan el proceso por medio del cual un grupo de personas libres, iguales y racionales participan de manera imparcial en la toma colectiva de las decisiones que habrán de afectarles; previo del desarrollo de un proceso argumentativo llevado a cabo en un espacio público (institucionalizado o no) provisto de una adecuada y suficiente información y limitada por una marco temporal no definido.

El procedimiento deliberativo ideal para la toma de decisiones establece una conexión interna entre las consideraciones pragmáticas, los compromisos y los discursos de auto entendimiento y relativos a justicia. En parte esto es la toma colectiva de una decisión con la participación de todos los afectados para configurar con ello la concepción democrática.

El dialogo como instrumentó de deliberación de asuntos públicos esta dado para Habermas por las reglas del discurso que se propugna por la fundamentación racional de las decisiones las cuales se nutren de una interacción entre la formación de la voluntad formalmente conformada y la formación informal –como la opinión, la prensa, la crítica, el sufragio y la asociación–; que en sí mismo resulta suficiente para legitimar un proceso ideal de deliberación.⁵⁸

Habermas menciona en adición a lo referido el peso que tiene el poder social de los interesados dentro del espacio público. Cita que la demanda de intereses organizados penetra en el proceso de las decisiones (en su producción) y que la deliberación para la aprobación choca con resistencias entre grupos de intereses que se confrontan. Explica que el poder en términos de teoría de acción es la capacidad que un actor tiene de imponerse a la resistencia de la voluntad de los demás.

El poder social en este caso se mide por la capacidad de imposición que tienen los intereses generales organizados. Lo que esta teoría pluralista en parte señala es substituir a los ciudadanos particulares y a sus intereses individuales por asociaciones y por intereses organizados que pueden generalizarse y tener mayor poder en el espacio público.

La deliberación es el discurso en el que confrontamos los mejores argumentos y deliberamos para intentar buscar consensos por medio del uso público de la razón. El espacio público engloba las acciones de los movimientos sociales de diferentes asociaciones de ciudadanos o sociedades civiles. Desde el espacio

⁵⁸ Haddad Linero Yebra, *La democracia deliberativa. Perspectiva Crítica.*, Universidad Externado de Colombia, 2006.

público y sus debates se debe influir en las instituciones de la democracia. El espacio público es el lugar donde se forma opinión pública y en el que se producen procesos de aprendizaje moral y políticos colectivos que pueden desencadenar cambios en los valores sociales.⁵⁹

Además es importante no dejar de mencionar que en la democracia deliberativa no hay una distinción específica entre lo público y lo privado, todo asunto puede ser objeto de deliberación pública si así es propuesto por la ciudadanía. Los temas que se consideran públicos se definen y redefinen en la deliberación pública. La delimitación de lo justo es producto de los debates y controversias de la ciudadanía. La solidaridad es vista como un principio ético político que implica interpretar y atender las necesidades de los otros.

En otra orden de cosas lo público y privado también es definido desde la mirada de los economistas como un bien (servicio, beneficio etc.). Un bien público es disponible para todos, tienen como principal característica ser indivisibles es decir que todas las personas tienen acceso a ellos y no admiten la posibilidad de exclusión (al menos en teoría). Es importante explicar que es posible que un bien que es considerado como público sea suministrado por parte de un sector económico privado y su consumo tenga algún costo (o cuota de uso) lo cual en cierta medida ya no sería disponible o accesible para todos porque estaría contemplado en otros criterios basados en bienes preferentes que excluyen a ciertos sectores sociales que no cumplen con determinadas características o no están en determinada situación.⁶⁰

En contraparte los bienes privados que por lo general abordan la economía poseen dos características principales: su producción es progresiva o divisible y su consumo introduce una rivalidad entre consumidores. Se encuentran regidos por las reglas de oferta y demanda del mercado y un sistema valorativo de precios.

⁵⁹ Gurza Lavalle Adrián, *Estado Sociedad y Medios. Reivindicación de lo público.*, Universidad Iberoamericana, México, 1998.

⁶⁰ Parsons Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.*, FLACSO México, México, 2012.

Los bienes privados definen un tipo de bienes económicos que satisfacen necesidades humanas y tienen la acepción de intereses colectivos generalizables o individuales particularizados.⁶¹

Relativo a otra categoría observamos los nombrados bienes públicos puros. Los cuales son aquellos fabricados por el Estado y no por el mercado. Cuando el mercado es incapaz de producir bienes públicos le compete al Estado hacerlos. Desde el punto de vista de la pureza de los bienes públicos las políticas públicas tratan de definir que puede considerarse público, quien lo suministra, quien y como lo paga y a quien se lo paga. Lo citado exploya al respecto que los bienes públicos puros se pagan con recursos públicos provenientes de impuestos o endeudamientos. Es decir no tienen un costo de pago para quienes los consumen, en cierta forma son gratuitos.⁶²

La categoría contraria a los bienes públicos puros son los bienes públicos impuros. Los cuales sufren la consecuencia de un mecanismo de cobro (mayor o menor) y tienen una asignación de precio al consumo ya sea así destinado a impuestos para el mantenimiento o hacia una recuperación de pérdidas. Además su producción raramente es perfectamente indivisible y se pueden caracterizar por una dualidad de financiamiento entre recursos públicos y privados. También pueden ser concertados por el Estado hacia un bien privado por medio de una subvención o por el sector económico privado dirigido a un bienestar público (como las asociaciones civiles o fundaciones de fines caritativos).

Lo público y privado analizado desde la perspectiva de la teoría de los bienes se revelan como partes diferentes que se interceptan e interactúan pero que no son claras como categorías definidas. La noción de los bienes públicos en la actualidad debe ser entendida como una combinación de lo público, lo privado y los bienes que se racionan mediante una cuota o por un criterio preferencial.

⁶¹ Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie y Ravinet Pauline, *Diccionario de Políticas Públicas.*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2009.

⁶² *Ibid.*

Wayne Parsons explica a través del argumento de Frey que existe un ciclo de demandas de los bienes públicos y privados, menciona que:

*“En ciertos periodos habrá insatisfacción por la manera en que se suministra un bien público o por su precio. El gobierno responderá cambiando la forma de suministro dicho bien, o las dimensiones o escalas del suministro; esta nueva combinación se convertirá en fuente de futuras insatisfacciones...”*⁶³

Esto muestra que los bienes públicos son suministrados de diferentes sectores económicos que cambian y se combinan según las demandas que recibe el gobierno encargado de generar la satisfacción y beneficio público.

Hasta este punto las descripciones realizadas permiten indicar de manera general que la conceptualización de la idea de este término no genera consenso –mucho menos en un régimen democrático–, connota varias visiones –como por ejemplo las de origen iusnaturalista que le dan una noción hacia el Estado, la Sociedad Civil y el marco jurídico–, es propiedad de todos y de nadie e implica construir referentes generales más allá de los particulares que se dan no solo desde la iniciativa pública sino también desde la iniciativa privada ya que ambas construyen a las sociedades.

Igualmente como ya se mencionó lo público matiza en mucho lo que se entiende por democracia. Hablar de esta es hablar de una dimensión pública y en este sentido de espacios públicos. La democracia incluye reconocer cuáles son los fines sociales públicos a cumplir, posibles de ser realizables y a través de cuales mecanismos de acción. Revindica los intereses particulares que se consideran públicos o generalizables al mismo tiempo que debe lograr que los intereses y demandas del individuo no importando el número sean generalizables a medida

⁶³ Véase Parsons Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.*, FLACSO México, México, 2012, pp. 36-46.

de lo posible y se integren en el núcleo de los fines de la sociedad (como el derecho o interés de las minorías).

Asimismo define las normas generables así como analiza los problemas sociales que devienen a públicos. Por su parte los problemas públicos poseen su propia especificidad, circunstancia y no existen en abstracto sino en diversas percepciones. El ambiente de lo público de las democracias es diverso pero no adverso y es el campo de interacción e interpelaciones en el que los ciudadanos individuales u organizados hacen política y a las políticas.

Además respecto al contexto del modelo económico actual (neoliberal) visualizar que representa lo público y que no es complicado. En consecuencia reconocer los problemas públicos y privados de una agenda de gobierno ha sido y es difícil. A todo esto se incluye que desde el aspecto económico lo público tiene o debe como características esenciales una base sin fines lucrativos con criterios políticos de prioridades en el bienestar social y económico común.

Hasta aquí con la noción de lo público pasando ahora al término política/políticas se puede comenzar declarando que su conceptualización también es nebulosa ya que su definición no es unívoca. Poniendo acento en las traducciones, interpretaciones y malos usos del término política encontramos degeneraciones y neologismos. Primero para comprender mejor el término política en la noción de políticas públicas se debe eliminar el tropo que existe entre los términos *politics* y *policy*. Por *policy* se debe entender la acción (racional), decisión de gobierno (específica, dirigida, diseñada, estratégica etc.), programa, resultado, propósito, entre otras y por *politics* se debe hacer referencia a la lucha por el poder o conflicto de intereses entre grupos de una sociedad.

De forma errada el término *policy* se ha significado solo con referencia a lo político (*politics*). Con este error de comprensión se ha hecho daño a la noción de lo que en verdad representan las políticas públicas. Causa de ello como ya se mencionó han sido las malas traducciones e interpretaciones. Por ejemplo en el

idioma español la traducción de *policy* y *politics* es la misma hace referencia a lo “político”.⁶⁴

Esto deja claro que la manera más acertada para definir el término *policy* en la noción de las políticas públicas es haciéndola concomitante con el término público. En otras palabras para definir la noción de políticas públicas el término *policy* debe estar aunado en idea concomitante con el término público y de manera general entenderse como la acción que intenta definir y estructurar bajo una base racional el actuar de un gobierno acerca de un problema específico social.

A lo mencionado se puede añadir una idea de transición por ejemplo cuando las *policy* pasan a ser solo *politics* es cuando una acción de gobierno no busca el interés público, no está sustentada en un proceso de diagnóstico, análisis, participación, opinión y consideración de los actores sociales a quienes les atañe. No importando ninguna ideología esta acción es simplemente un acto de autoridad que busca lo que de más resultados para sus propios intereses; corrompiendo lo público.⁶⁵

En contraste las políticas que son públicas deben ser diseños de acciones específicas, enmarcar y respetar leyes precisas, tener transparencia de las acciones de los que gobiernan, reconocimientos de la libertad de participación de los ciudadanos y abordar solo límites enmarcados en el interés puramente público.

Después de lo descrito sobre los términos público y *policy* queda claro que las políticas públicas se desenvuelven en el presente de un nombrado régimen político democrático y una dimensión económica ligada al modelo económico-político neoliberal. El desenvolvimiento de las políticas públicas en el ambiente democrático hace pertinente que también se le denomine como *policy sciences of democracy*.

⁶⁴ Parsons Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.*, FLACSO México, México, 2012.

⁶⁵ Corzo Julio Franco, *Diseño de Políticas Públicas.*, IEXE Editorial, México, 2012.

Las políticas públicas denominadas de esta manera se entienden como un conjunto interdisciplinario de ciencias a las que les importa cómo un gobierno democrático incorpora métodos y técnicas a la hora de tomar decisiones que están condicionadas a resolver los problemas sociales y a generar bienestar público a sus ciudadanos sin excepción. En suma las políticas públicas en el nombrado gobierno democrático se generan no solo desde las decisiones institucionales del Estado sino también desde la participación individual u organizada de los ciudadanos, la sociedad civil, los organismos autónomos, descentralizados o internacionales.

Y aunque las políticas públicas están inscritas a la dimensión considerada como pública que no tiene que ver de manera directa con lo puramente individual sino más bien con la vida colectiva o común. Cabe disipar que la dimensión privada no es ajena ya que es de gran influencia en su diseño. Las acciones en la dimensión pública ya no son unívocamente del gobierno sino tienen en cuenta una pluralidad de actores (públicos y privados) provenientes tanto de la sociedad civil, mercado y demás instituciones del Estado. Estos actúan conjuntamente o en interdependencias múltiples a nivel nacional, local y eventualmente internacional para producir formas de regulación de las actividades colectivas; por ejemplo en sectores específicos como el desarrollo económico, servicios sociales –educación, salud, seguridad etc.–, el medio ambiente, la cultura, etc.

A todo esto la participación, iniciativa de proyectos, conformación de agendas de gobierno y el diseño, implementación y evaluación de PP ya no es solo tarea del gobierno. Es evidente que la noción de gobierno es algo macro que rebasa dimensiones públicas o privadas y que las políticas públicas en el régimen democrático implican cooperación, coordinación y alianzas entre diferentes actores sociales sean públicos o privados.

En conclusión para entender mejor la definición de políticas públicas citemos algunas definiciones específicas que autores han dado sobre el término. La primera definición es la de Lasswell la cual menciona que las políticas públicas son un:

“Conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboraciones y ejecuciones de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado.”⁶⁶

El concepto definido por Lasswell en su libro *The policy sciences: Recent developments in scope and method.*⁶⁷ supone la idea de lo público como una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción gubernamental política encargada de localizar datos y elaborar interpretaciones a partir de información.⁶⁸

Las ciencias de las *policy* se ocupan del *knowledge of and in* del proceso de toma de decisiones en el orden público. El conocimiento del procesos de toma de decisiones comprende estudios sistemáticos y empíricos de cómo se elaboran y llevan a cabo las *policy*. La *policy sciences* necesita tener presente la distinción entre lo que es fundamentalmente para el orden público y lo que es meramente convencional.

Por otra parte Wayne Parsons de manera general cita que la política pública:

“...se refiere a aquello que alguna vez Dewey expreso como lo público y sus problemas... a la forma cómo se definen cuestiones y problemas...Asimismo estudian cómo, porqué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan...podrían sintetizarse de acuerdo con Lasswell como: multimétodicas, multidisciplinarias, orientadas a problemas,

⁶⁶ Véase: Aguilar Villanueva Luis, “El estudio de las políticas públicas.” en *Colección de Antologías de Política Pública. Primer Antología.*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

⁶⁷ La disciplina de las políticas públicas se refirió a partir de este texto como *policy sciences*. Fue entendida en un modo plural por su multi e inter disciplinario estudio.

⁶⁸ Aguilar Villanueva Luis, *Política Pública.*, Siglo XXI, México, 2010.

preocupadas por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados de las políticas públicas, en búsqueda de la integración de los conocimientos dentro de una disciplina más amplia, con el fin de analizar las elecciones y la toma de decisiones públicas para contribuir a la democratización de la sociedad...representan el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar...”⁶⁹

Parsons da una visión desde la noción de problemas y acciones de gobierno así como de características que Lasswell dio. Cita que la idea de políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual.

De otra manera el *Diccionario de Políticas Públicas*. define a las políticas públicas cómo:

“...fenómeno social y político específico, fundado empíricamente y construido analíticamente...designa la intervención de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental sobre un campo específico de la sociedad o territorio...todo aquello que los actores gubernamentales decidan hacer o no...induce, explica o implícitamente una segmentación de los públicos, tiene como blanco a unos destinatarios y postula una causalidad entre unas acciones y unos resultados.”⁷⁰

⁶⁹ Véase Parsons Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.*, FLACSO México, México, 2012.

⁷⁰ Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie y Ravinet Pauline, *Diccionario de Políticas Públicas.*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2009.

Esta definición menciona la intervención de una autoridad legítima que goza de poder público y realiza acciones específicas a segmentos específicos de la sociedad.

En otro orden el *Manual de análisis y diseño de Políticas Públicas*. define a las políticas públicas como:

“...conjunto de acciones implementadas en el marco de planes y programas gubernamentales diseñados por ejercicios analíticos de algún grado de formalidad en donde el conocimiento aunado a la voluntad política y los recursos disponibles viabiliza el logro de objetivos sociales.”⁷¹

Se habla de un conjunto de acciones plasmadas en los programas gubernamentales aunados a la voluntad política que busca viabilizar el logro de objetivos sociales públicos.

Para complementar lo abordado la definición de Aguilar Villanueva habla sobre las características fundamentales de lo que se debe entender por política pública y la importancia en los regímenes democráticos en las acciones de gobierno:

“Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y la idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la

⁷¹ Ordoñez Matamoros Gonzalo, *Manual de análisis y diseño de políticas públicas.*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2013.

política...lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas.”⁷²

En suma Julio Franco Corzo dice que:

“Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.”⁷³

Franco Corzo describe en su definición las acciones de gobierno de interés público, la participación ciudadana en la resolución de los problemas considerados públicos y la factibilidad de las propuestas de solución. Así como también menciona a la política como esa acción racional dirigida a lo público como interés y resolución de problemas.

Por último cabe decir que todas las definiciones mencionan aspectos en mayor o menor medida sobre las acciones de gobierno dirigidas a resolver problemas de la sociedad encausadas bajo una base racional (pública) y analítica. Asimismo pese a que el desarrollo teórico de las políticas públicas ha generado un número por demás considerable de definiciones todas contienen un elemento que las unifica: la idea de una actuación efectiva para solucionar problemas públicos específicos.⁷⁴

⁷² Aguilar Villanueva Luis, *Política Pública.*, Siglo XXI, México, 2010.

⁷³ Corzo Julio Franco, *Diseño de Políticas Públicas.*, IEXE Editorial, México, 2012.

⁷⁴ *Ibid.*

1.3 Teorías sobre el proceso de las políticas públicas.

En la disciplina se observan principalmente dos corrientes de estudio. Se podría decir una académica y la otra más profesional. Por un lado la corriente académica se enfoca en explicar el proceso de formulación de las políticas públicas con un análisis retrospectivo orientado hacia la investigación científica. Y por otro una corriente instrumental que se interesa en las técnicas y herramientas para el proceso de elaboración de políticas públicas en donde el análisis es un instrumento de ayuda en las decisiones orientadas a ofrecer soluciones concretas para ser aplicadas en la práctica.⁷⁵

Si se refiere a una ciencia se requiere a parte del conocimiento científico dominar las técnicas del propio oficio. Así cuando una ciencia no está normalizada no hay técnica que baste. Para pensar se necesita y requiere la lógica y los métodos o ya aunados las metodologías. Es necesario no solo el saber sino también el hacer –dualidad teoría-práctica–.⁷⁶

Las herramientas teóricas y conceptos son necesarios para entender las complejidades que caracterizan el proceso que siguen las políticas públicas. Las políticas públicas se complementan a partir del estudio de enunciados teóricos que tratan de explicar la realidad social del proceso y por otra parte por las herramientas y técnicas utilizadas en la práctica del proceso de formulación. Su estudio se da tanto en la teoría como en la práctica y ambos son complementarios para formular la disciplina.

En este apartado se describirá y analizará a *grosso modo* la primera corriente teórica que se basa en el análisis en y para el proceso de políticas públicas el cual comprende el uso de diferentes enfoques, técnicas de análisis, investigación y propugnación. En otras palabras esta corriente es lo que Parsons llama *meta-*

⁷⁵ Ordoñez Mataomros Gonzalo, *Manual de análisis y diseño de políticas públicas.*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2013.

⁷⁶ Sartori Giovanni, *La política. Lógica y Métodos en las Ciencias Sociales.*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.

análisis el cual implica la consideración de métodos y enfoques empleados en el estudio de las políticas públicas, su discurso y lenguaje. El meta-análisis es un conjunto de herramientas que son útiles para sintetizar los datos de una colección de estudios. Así como también un conjunto de resultados obtenidos en diferentes análisis sobre una misma cuestión con la finalidad de comprender y evaluar de manera conjunta.⁷⁷

La disciplina plantea cómo producir *policy* eficaces que correspondan y hagan realidad objetivos propuestos de la manera más eficiente posible. El abordaje teórico de la disciplina es por demás amplio por su noción multi e interdisciplinaria la cual implica utilizar métodos de investigación, enfoques y teorías de más de una disciplina. Los enfoques y teorías que debe adoptar el proceso de las políticas públicas se ha debatido desde que Harold D. Lasswell formulo el término.

Lasswell menciona que las ciencias sociales comparten una orientación hacia las *policy*, ya que manifiestan un interés cognoscitivo creciente por el proceso decisorio de la política y del porqué sus resultados informativos y analíticos aportan la base racional al proceso de decisión de las políticas mejorando su pertinencia y eficacia.⁷⁸ La visión de Lasswell buscaba mayores conocimientos y herramientas técnicas en lo marcos, modelos y metodologías de las Ciencias Sociales para mejorar el proceso de la toma de decisiones.

En contraste mencionan algunos autores que la noción multi e interdisciplinaria que da Lasswell es substituida por un enfoque unidisciplinario el cual es dado desde la teoría económica. El argumento principal de estos autores es que la evolución de la disciplina se da cuando el enfoque económico se coloca como univoco en el campo de estudio de las políticas públicas. El enfoque unidisciplinario del análisis económico tiene sus bases pronunciadas en el

⁷⁷ Parsons Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.*, FLACSO México, México, 2012.

⁷⁸ Aguilar Villanueva Luis, *Política Pública.*, Siglo XXI, México, 2010.

discurso de la *Rational Choice Theory*, dicho enfoque renombrara a la disciplina como *Policy Analysis* en específico análisis económico de las políticas.⁷⁹

Estos argumentos se encuentran incluso en la actualidad en permanente polémica y debate entre los estudiosos de la disciplina. La premisa de que el estudio de las políticas públicas no se puede basar en un solo enfoque, teoría o campo disciplinario es visible. En contra argumento menciona Wildavsky qué:

“El análisis de la políticas públicas es un subcampo aplicado cuyo contenido no puede ser definido a partir de límites entre disciplinas, sino con base en aquello que parece adecuado a las circunstancias del momento y a la naturaleza del problema”. Wildavsky, 1979.⁸⁰

La definición de Wildavsky explica de manera clara que el estudio de las políticas públicas no se genera a partir de límites. Su estudio se apoya en la aplicación de conocimientos de distintas disciplinas y por ende teorías y enfoques. En complemento a lo que ya se mencionó Aguilar Villanueva cita que la situación actual de la disciplina es:

“...muestra un continente unidisciplinario, en el que el análisis económico es predominante y subordina a los demás enfoques, y uno multidisciplinario, en el que el análisis jurídico, politológico y administrativo, además del económico, son componentes fundamentales y se combinan en el diseño de las políticas públicas. Los dos continentes son a veces distantes y antagónicos, a veces fronterizos y complementarios.”⁸¹

⁷⁹ *Ibid.*

⁸⁰ Parsons Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.*, FLACSO México, México, 2012.

⁸¹ Aguilar Villanueva Luis, *Política Pública.*, Siglo XXI, México, 2010.

Antes de pasar revista a los marcos teóricos que se consideran más relevantes, no se puede dejar de citar que “el cómo deberían elaborarse las políticas públicas” tiene que ver con dos modelos históricos en la disciplina. Por un lado el modelo racional de Simon –basado en el modelo conceptual del racionalismo limitado– que plantea tres momentos principales. El primero consiste en recoger información e investigar de forma sistemática con el objeto de identificar los problemas presentes o posibles. El segundo momento se refiere a definir todas las alternativas posibles para enfrentar cada problema. El tercero trata de hacer un análisis omnicomprendido de todas las posibles alternativas y consecuencias.⁸²

El segundo modelo es el incrementalismo de Lindblom –de modelo conceptual de racionalidad desarticulada– que pretende resolver algunos problemas que presenta el modelo anterior (como las limitaciones humanas, el enorme coste del análisis, la inexistencia de métodos de previsión y la evaluación satisfactoria). El modelo incrementalista parte del hecho de que en la práctica la elaboración de las políticas públicas tiene como punto de partida las situaciones existentes anteriormente. Este plantea solo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental.⁸³

En suma los diversos marcos teóricos crean nuevos enfoques que pretenden explicar el proceso que siguen las políticas públicas. La figura 1.7 agrupa las teorías consideradas más relevantes.

⁸² Este modelo presenta diversas críticas, el hecho mismo de que el autor reconoce que su modelo a nivel de aplicación práctica raramente se produce de manera tan lógica, racional y claramente orientada. La idea de que todo proceso de elaboración parte de cero. Que toda política pública parte de su raíz es un error ya que en la actualidad vemos que no existe prácticamente una política que parte de cero, casi todas en su inmensa mayoría son políticas que han sido planteadas con anterioridad.

⁸³ Este modelo también presenta críticas por un lado la falta absoluta de criterios que guíen el proceso, es decir directrices básicas. Por otro la idea de que el gradualismo no parece permitir el planteamiento de innovaciones básicas. Y que el proceso de ajuste mutuo favorece a los actores mejor organizados y con más recursos de poder.

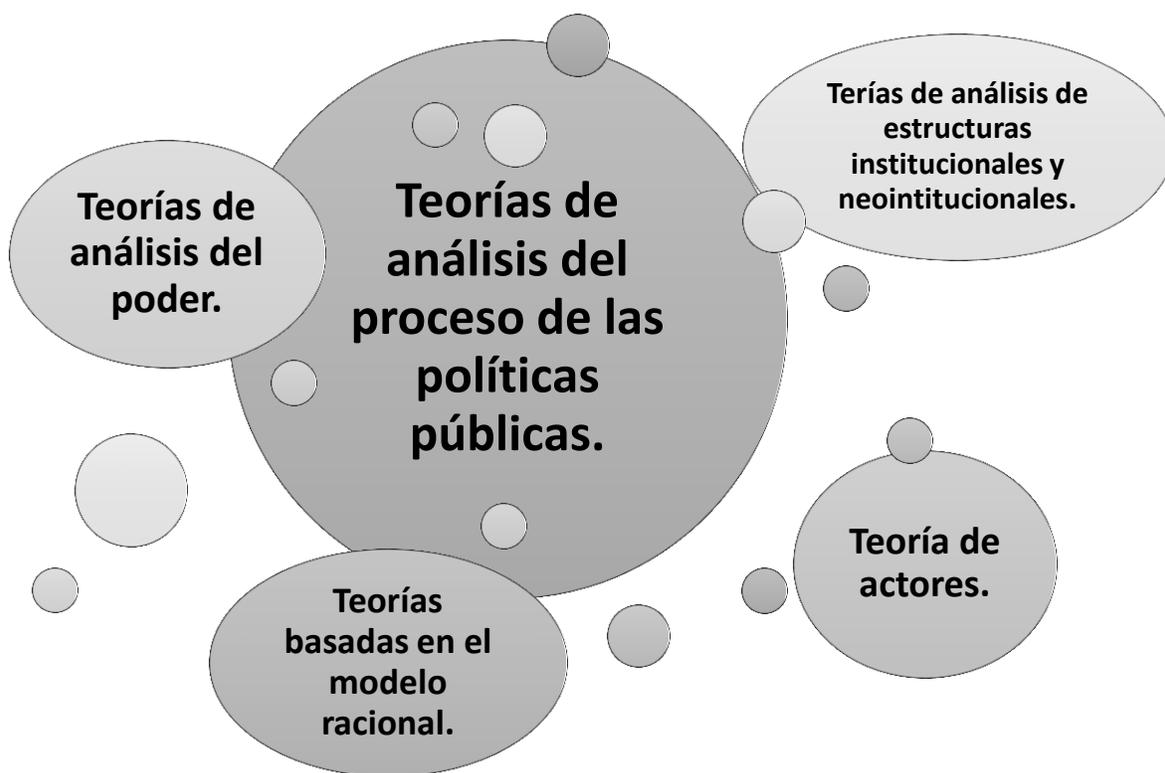


Figura 1.7: *Teorías de análisis del proceso de las políticas públicas.*

Fuente: Elaboración propia con base en la bibliografía de Ordoñez Matamoros Gonzalo.⁸⁴

En primer lugar comencemos con las teorías basadas en el modelo racional que refieren de manera general que las políticas públicas constituyen respuestas a las demandas sociales transmitidas al Estado y son analizadas en una perspectiva de optimización de las decisiones colectivas; aunque la unidad del análisis es el *decisión maker*. Dentro de esta teoría se encuentra el enfoque de la elección racional que considera a las políticas públicas bajo el ángulo de un problema de

⁸⁴ Véase: Ordoñez Mataomros Gonzalo, *Manual de análisis y diseño de políticas públicas.*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2013.

acción colectiva. La noción de racionalidad da cuenta del comportamiento de la elección y elaborar modelizaciones que analicen efectos.⁸⁵

La racionalidad es en primer lugar una noción destinada al análisis de los comportamientos individuales y de las interacciones sociales. Implica la adecuación de los medios (planificación estratégica) para alcanzar determinados fines (objetivos) en el sentido de obtener los mejores resultados dirigidos en una lógica de eficiencia que maximice la utilidad apoyada en la idea de costos-beneficios. Por tanto la racionalidad refiere a la eficiencia y al control.⁸⁶ La idea misma de política pública es conforme a la racionalidad cuando supone actores con conocimiento de medios y fines para llevar a cabo objetivos a través de la manera más apropiada.

Bajo el modelo costo-beneficio no deben adoptarse *policy* en las que los costos son mayores que los beneficios. Los *decisión makers* deben elegir *policy* que producen el mayor beneficio social sobre los costos. La *policy* es racional cuando la diferencia entre los valores que logra y los valores que sacrifica es positivo y mayor que cualquier otra alternativa política.⁸⁷ En políticas públicas hacer más con menos es optimizar recursos en todos sentidos y generar pragmatismo.

Del mismo modo dentro del enfoque racional se encuentra también el modelo secuencial o modelo del ciclo de las políticas públicas el cual ha sido el modelo más comprensivo e influyente en el estudio. El modelo secuencial es un método de análisis que trata de una representación cíclica racional como el resultado de una secuencia lógica.⁸⁸ Este enfoque se presenta con un esquema de análisis

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Boussaguet Laurie, Jacquot Sophie y Ravinet Pauline, *Diccionario de Políticas Públicas.*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2009.

⁸⁷ Bevir Mark, *Encyclopedia of Governance.*, University of California Berkeley, United States of American, 2007.

⁸⁸ Ordoñez Mataomros Gonzalo, *Manual de análisis y diseño de políticas públicas.*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2013.

fundado sobre un principio de secuencias de acción que permiten dividir el desarrollo del proceso en etapas distintas.⁸⁹

De acuerdo a Parsons este enfoque concibe la formulación de políticas públicas como un proceso compuesto por una serie de pasos o consecuencias derivados de Laswell, Simon, Easton y Almond. Este enfoque analiza las políticas públicas como procesos que empiezan con la definición de la agenda y terminan con la evaluación y resultado de las políticas públicas.⁹⁰

Empero el modelo secuencial recibe diversas críticas una de las más relevantes la de Paul Sabatier. Las resume en su falta de capacidad explicativa en tanto la complejidad del proceso y su linealidad sistemática. Ya que la estabilidad de un sistema o la linealidad de un proceso está fuertemente condicionada a la realidad caótica y cambiante de la sociedad y sus actores.

Por otro lado su sesgo en tanto a capacidad más menos de los ciclos, propuestas y actores que participan en el proceso de políticas públicas. En otras palabras la exclusión del análisis del contexto (o entorno económico, político, jurídico, administrativo, ideológico, etc.) donde se intenta realizar este proceso de formulación.⁹¹

A pesar de la incomodidad, crítica y reprobación del modelo secuencial, cíclico o por etapas de las políticas públicas, sigue siendo la base del análisis del proceso. Los intentos por promover otros modelos no han representado ni ofrecido un marco de análisis más conveniente, convincente y flexible para las diferentes teorías y prácticas del proceso de formulación. Es pertinente y justificable utilizar este modelo como un instrumento de investigación y herramienta metodológica para el análisis práctico y teórico de las políticas públicas.

⁸⁹ *Op. cit.*

⁹⁰ Parsons Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.*, FLACSO México, México, 2012.

⁹¹ Como menciona Parsons en la realidad los límites entre fases y etapas tienden a desdibujarse, sobreponerse y entrelazarse.

En otro orden de cosas los modelos centrados en el análisis del poder se enfocan en la distribución del poder entre los diferentes grupos de interés y la manera en como estos determinan el proceso de producción de las políticas públicas. Según este enfoque el proceso de las políticas públicas está centrado en los intereses de la clase dominante (desde una noción marxista) o de diferentes grupos de interés (desde una visión pluralista o corporativista). Estos enfoques se basan en la observación de grupos de poder como actores del proceso de las políticas públicas.

Para las corrientes marxistas la preocupación es la aplicación y explicación de las ideas de Marx por lo cual describen al proceso de formulación de las políticas públicas desde la óptica de una sociedad capitalista encarda de cumplir los intereses de la clase dominante. De otra manera explican las *policy* que deberán servir como bases de las formas políticas de la lucha de clase en diferentes países capitalistas.

Para este enfoque el Estado se encuentra monopolizado por una clase social dominante, por lo cual cualquier acción incluidas las políticas públicas son el reflejo de los intereses de estos grupos dominantes nombrados por algunos autores elites. Este enfoque se concentra en la distribución del poder entre los grupos dominantes y en la manera en la que estos definen la formulación de las políticas públicas.⁹² El problema principal de esta corriente en general radica en su naturaleza ideológica, determinismo económico y su incapacidad para explicar los factores causales que hacen que los resultados de las acciones públicas lleven el beneficio solo a la clase dominante o élite.⁹³

Asimismo el proceso pluralista supone la primacía de grupos de interés –ciudadanos organizados, sociedad civil, sindicatos, corporaciones etc.– en el proceso de formulación de las políticas públicas. En este modelo el desarrollo del

⁹² Parsons Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.*, FLACSO México, México, 2012.

⁹³ Ordoñez Mataomros Gonzalo, *Manual de análisis y diseño de políticas públicas.*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2013.

proceso de formulación se da en una arena de confrontación de intereses controladas o reguladas por un árbitro que es el gobierno.⁹⁴

Estos enfoque son definidos comúnmente con un diagrama llamado *triángulo de hierro* que encuentra sus fallas en solo centrar su análisis en la distribución de poder y solo observar a grupos sociales confrontados por este para obtener el predominio de sus intereses. Empero este enfoque da al análisis otros factores diferentes a la secuencia lineal de los modelos racionales y un punto específico sobre el contexto político-social y económico-social donde se desarrolla.

Por otro lado la teoría institucional y neo-institucional sobre el proceso de formulación de las políticas públicas tiene como principal unidad de análisis a las organizaciones e instituciones sociales, políticas y económicas de una sociedad. La formulación de las políticas públicas pertenecen a un contexto institucional los problemas y soluciones existen en un espacio constitucional.⁹⁵ Utilizar métodos en las políticas públicas implica que se tome en cuenta las situaciones institucionales.

La elaboración de políticas públicas se produce dentro de redes organizadas en planos múltiples. La *decisión making* depende de agentes (actores) ubicados en distintas instancias de gobierno. Cuyo papel activo en la mayoría de los casos es simplemente de transferencia de recursos. La compleja interacción entre los actores está influida por las instituciones y las costumbres políticas de cada país.⁹⁶

Los actores en política pública son importantes porque son los que deciden lo que se hace y que no se hace. Existen por lo menos tres actores principales, dos de ellos muy visibles, el gobierno y el sector privado (económico) y la sociedad y asociación civil.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ Parsons Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.*, FLACSO México, México, 2012.

⁹⁶ Aunque dado su alcance la claridad de la influencia de actores o instituciones regionales, globales o internacionales es evidente.

Estos tienen diferentes capacidades de determinar que es un problema público y sobre todo influir en él. El grado de ordenamiento de actores no corresponde a su importancia, la democracia permite que cualquier actor pueda definir una situación potencialmente problemática.

Una vez definidos los actores es necesario precisar o dar legitimidad a un potencial problema. Para que un problema sea visto como público y llegue a la agenda debe tener un respaldo amplio de actores. Hay una fase de problematización durante la cual un cierto número de actores perciben una situación anormal y la califican de una manera particular para llamar la atención a una acción pública.

En suma no puede haber una sola definición de políticas públicas que incluya todas las teorías y enfoques de la disciplina. Ni una sola teoría, enfoque o modelo capaz de explicar todos los procesos existentes de las políticas públicas. El debate permanente entre el predominio de enfoques sobre otros y con esto también las diversas definiciones de la disciplina hace complejo y nebuloso el estudio de las políticas públicas, pero también lo enriquece y amplía. Hablar de políticas públicas es establecer algo que puede ir más allá de un propio campo de estudio. Por lo cual implica estudios políticos, económicos, jurídicos, sociales, etc. orientados a que lo público debe encontrarse en correspondencia y lealtad con la mejor *decision making*.⁹⁷

En un principio la *Policy-decision making* era basado solo por los intereses políticos en juego y la base de conocimiento científico y técnico no tenía gran peso. No se sabía cómo se fundamentaba, cómo se desarrollaba y cómo concluía la decisión, ni cómo y por qué permanecía o cambiaba en el tiempo.⁹⁸ En la actualidad con el desarrollo de la disciplina existen diversos marcos analíticos y metódicos. Múltiples caminos para aproximarse al proceso de formulación y análisis.

⁹⁷ Aguilar Villanueva Luis, "El estudio de las políticas públicas." en *Colección de Antologías de Política Pública. Primer Antología.*, Miguel Ángel Porrúa, México 1992.

⁹⁸ Aguilar Villanueva Luis, *Política Pública.*, Siglo XXI, México, 2010.

SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.
BREVE ANÁLISIS DE METODOLOGÍA.

En conclusión el proceso de elaboración de políticas públicas es diverso pero en la mayoría de las ocasiones el sustento teórico y práctico tiene que ver con términos genéricos como el Análisis, el Diseño y la Evaluación los cuales son elementos científicos y técnicos para la *implementation* de las *policy*.

CAPÍTULO II: METODOLOGÍA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Antes de entrar de lleno a este apartado se considera crucial generar algunos enunciados de advertencia. En primer lugar en la vida algunas cosas son más complejas que sugerencias sistemáticas. La teoría y la práctica pueden o no tener correspondencia en la realidad. Los conocimientos serán erróneos o no según su uso y no su revestimiento. Cuando se trata de examinar problemas de descubrir, de comprender, en suma de ampliar la empresa cognoscitiva del hombre sobre la realidad el uso de términos y lenguaje es crucial.⁹⁹

Buscar el bienestar social es un concepto multidimensional y contextual cuya medición no es estable. Nadie ignora cuan peligroso es extraer una proposición de su contexto. Las políticas públicas no son la ansiada panacea de la sociedad. Los grandes problemas sociales y su diversidad mantienen diferentes especificidades en soluciones. Las políticas públicas no resuelven temas sociales complejos resuelven problemas específicos.

No existe la mejor metodología de políticas públicas sino metodologías más o menos adecuadas para contextos específicos (pluralismo de metodologías). Quien es consultor es consciente no solo de las variables que maneja sino de sus límites. Sobriedad valorativa acerca de la capacidad de una metodología para evitar subestimar resultados. En la realidad las etapas de las metodologías no están delimitadas ya que estas se superponen y entrelazan. Durante toda la formulación se analiza, evalúa y diseña.

Es de sentido común tomar un método y probarlo, si falla admitirlo abiertamente y probar otro. Atrevida y persistente experimentación es hacer la prueba. Franklin D. Roosevelt.

⁹⁹ Sartori Giovanni, *La política. Lógica y Métodos en las Ciencias Sociales.*, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.

Ahora bien existen muchos enfoques para realizar análisis y métodos sobre políticas públicas. Esto podría ser en gran medida debido a la particularidad específica de cada política pública a implementar. En qué contexto acontece, bajo que diseño, cuál y cómo es su ejecución y bajo qué y con cuales criterios se evalúan sus resultados. En otras palabras esto se da porque las políticas públicas mantienen multiplicidad en medios y fines.

El presente describe de manera generalizada las variables que considera constantes en la metodología de creación de políticas públicas. El fin de este apartado no es apuntar a una normatividad de la metodología de las políticas públicas. Más bien es encontrar en cualquier metodología variables que no se pueden dejar fuera. Ya que esta investigación no concuerda con la idea de un proceso fortuito o espontaneo en la elaboración de políticas públicas.

Esta metodología está basada en el modelo de etapas que se considera a través de la bibliografía seleccionada el más *ad hoc* para formular políticas públicas.¹⁰⁰ La metodología a describirse en todo este apartado consta de los siguientes pasos:

¹⁰⁰ El modelo secuencial ha sido representado de diferentes maneras con más o menos etapas incluidas en un ciclo. Este pretende responder cual es la metódica más adecuada para formular políticas públicas. Pese a su crítica como ya se menciona es el único hasta ahora que ofrece el marco de análisis más conveniente, convincente y flexible para las diferentes teorías y prácticas del proceso de formulación. Es pertinente y justificable utilizar este modelo como un instrumento de investigación y herramienta metodológica para el análisis práctico y teórico de las políticas públicas. Empero los nuevos algoritmos tecnológicos de la información, su uso y rol desplazan en parcialidad o totalidad esta visión. El uso de tecnología es ya ejecutado para generar políticas públicas; desplaza en medida el costoso seguimiento por etapas. Su aplicación ha denominado a los gobiernos como electrónicos y reduce muchos vicios tradicionales como los mecanismos burocráticos y la corrupción.

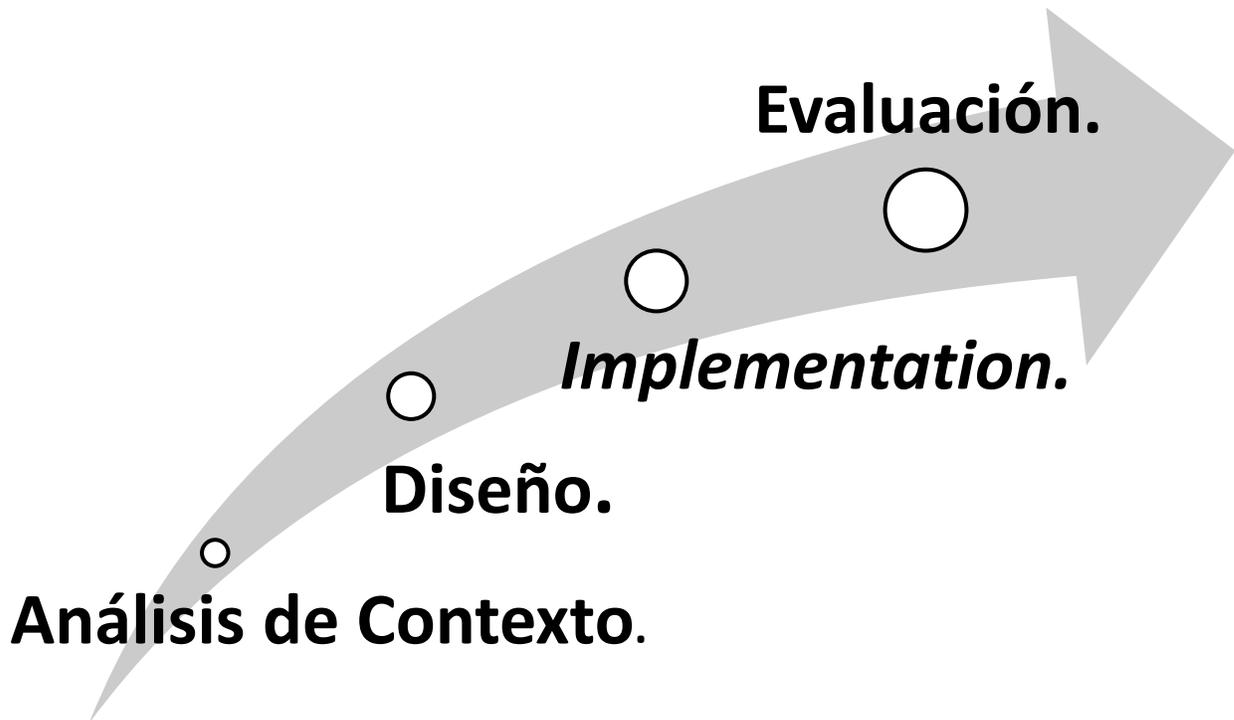


Figura 2.1: *Metodología de las Políticas Públicas*. Fuente: Elaboración propia.

2.1 Análisis de Contexto de las Políticas Públicas.

Las políticas públicas tienen sustento en el razonamiento técnico-político que se adecua al contexto para llevar a cabo objetivos deseables y conseguir que las intenciones se materialicen en hechos. Dentro de los muchos pasos para generar métodos sobre políticas públicas una variable constante siempre será el análisis de contexto¹⁰¹ social – y sus dimensiones económicas, políticas e ideológicas–. El

¹⁰¹ El término es basto y complejo, la definición de esta investigación hace referencia a la relación interna entre determinados procesos y circunstancias de un fenómeno social o político y a sus especificidades concretas. La importancia de considerar los factores contextuales en el análisis tiene que ver con el hecho de que un acontecimiento social o político nunca se presenta aislado, sino que siempre esta empotrado frente a una situación determinada por lo tanto está en una interacción compleja con una multiplicidad de factores de diversa naturaleza. El enfoque de

análisis de contexto es parte de la factibilidad previa al diseño y ejecución de las políticas públicas.¹⁰² Es la medula de la formulación que se nutre de múltiples factores.

Antes que nada es importante entender el ambiente donde ocurren los problemas específicos –definirnos y saber si llegaron a considerarse públicos– y donde y con qué mecanismos se podría tomar una decisiones o no al respecto –en un escenario de solución–. Cuando se pretende llegar a un complejo desarrollo de una política pública se debe entender la naturaleza de causa para poder generar una solución acertada tomando en cuenta todos los factores importantes posibles.

En las políticas públicas es un pecado no considerar lo posible y lo no posible. Valuar viabilidad y pertinencia es evitar malas decisiones. La importancia e idoneidad depende de la contingencia social. Empero los hechos cambiantes en el contexto también generan la creación de nuevas soluciones. Una política pública óptima depende de la rigurosidad con que percibe todos los problemas que son necesarios proveer y la minuciosidad por encontrar soluciones adecuadas a estos. En otras palabras las políticas públicas dependen del problema y las opciones que se toman para resolverlo. Es ahí en las opciones donde existe el análisis de contexto cuando un campo de posibles acciones estructurado es mucho más grande.

El análisis de contexto en suma debe –o debería– entender la prioridad pública más relevante de una sociedad. Priorizar problemas públicos estratégicos en la construcción de la *agenda setting* política. Es decir definir y atender el problema público más relevante y necesario; cuantificar su magnitud y analizar sus causas. Cabe señalar que el análisis de la causalidad es multifactorial y es de capacidad

investigación analítico de Nohlen sobre contextualizar será la base 'para definir esta primera etapa de las políticas públicas. Véase: Nohlen Dieter, *El consteto hace la diferencia: Reformas Institucionales y el enfoque histórico-empírico.*, UNAM, TEPJF, México, 2005.

¹⁰² Corzo Julio Franco, *Diseño de Políticas Públicas.*, IEXE Editorial, México, 2012.

de producir efectos deseados. Basta la ley de causalidad como la gráfica más obvia para entenderle: “a” produce un efecto “b”.¹⁰³

Empero las consecuencias de las decisiones tomadas no son rigurosamente previsibles en la medida que la coyuntura es cambiante. Observamos los hechos deseamos unos fines determinados y elegimos cargando con los riesgos de la elección, sin derecho a la accesibilidad de innovar en totalidad.

Analizar algo no es cuestión de entender un solo punto sino diversos, comprender que una sola visión no tiene la solución a todo es fundamental. El potencial explicativo de variables que se ponderan adecuadamente es lo que define y reconoce los problemas y sus límites. Debe existir una distinción analítica entre factores involucrados con la ponderación de su relevancia e interacción. El análisis de contexto es un campo de la explicación de los fenómenos sociales, un elemento auxiliar de punto de referencia de construcción racional para analizar la realidad. Si en lo social todo tiene relación hagamos en lo posible el entendimiento de en qué medida y en qué forma.¹⁰⁴

En suma la importancia del realismo sobre el proceso y la influencia de factores no técnicos es la traducción del conocimiento en políticas públicas. Hacer lo posible sobre lo real es ver consecuencias negativas y positivas de las políticas públicas desde una visión mecánica y lineal. Ello evita errores en la lógica y genera conclusiones fuertes. Certeza en las consecuencias es el impacto de la lógica en las políticas públicas. La estabilidad de certidumbre previsible es necesaria en el proceso de formulación de políticas públicas. Da grados de credibilidad ya que el simple consenso en si no aplica para verdad.

Impulsar políticas públicas con evidencia científica define que es el ámbito de lo factible y constructivo. Los conocimientos de los mejores medios para alcanzar mejor los objetivos. Insistiendo en el objetivo ordenado la mejor justificación de la

¹⁰³ Manski Charles, *Public Policy in an uncertain world. Analysis and decisions*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, United States of America, 2013.

¹⁰⁴ Nohlen Dieter, *El consteto hace la diferencia: Reformas Institucionales y el enfoque histórico-empírico.*, UNAM, TEPJF, México, 2005.

policy es el conocimiento. Buscar un resultado esperado a través de conocimiento obtenido es iluminar cuestiones y manejar métodos de resolución.

Las políticas públicas en un mundo incierto generan predicciones inexactas al grado de incertidumbre.¹⁰⁵ A predicciones más exactas mejores resultados y manejo de que datos combinables son los supuestos creíbles. La ausencia de datos relevantes sobre la situación califica al conocimiento como parcial o amplio. La interacción entre el conocimiento previo y el obtenido es necesaria para generar responsabilidad en las decisiones. El intervalo entre predicción y resultados depende de los datos y sus supuestos.

Es necesario elaborar una variedad de posiciones para identificar pruebas que hagan menos estrecha la incertidumbre. Quien se dedica al estudio y oficio de las políticas públicas sabe que existen diferentes ópticas para identificar información. Debido al espejismo de la información se debe ser cauteloso aunque no preferente. La calidad en el diagnóstico es el análisis de información para la solución, objetivos, propuestas y viabilidad de selección. Es en otras palabras la capacidad técnica para saber la viabilidad de tomar o no una decisión de acción.

El control de certidumbre y gestión de la ignorancia es el conocimiento como herramienta de la toma de decisiones. Las diferencias en el contexto social cultural de las ciencias para las políticas públicas en diferentes sistemas nacionales o cuando se enfrenta en el marco internacional contempla la ignorancia contextual. Debe existir mecanismo de retroalimentación pero siempre y cuando se adapte más que adoptar y se innove más que imitar. No existen resultados en una población sin la designación de tratamientos *ad hoc*. La ignorancia contextual

¹⁰⁵ Empero la incertidumbre en el contexto de la política puede ser manejado como una herramienta analítica a través de la teoría de las decisiones o modos de inferencia estadística. Véase: Manski Charles, *Public Policy in an uncertain world. Analysis and decisions*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London, England, United States of America, 2013.

deteriora un marco referencial de implementación. Es la ignorancia importante en el resultado de la *policy* en práctica.¹⁰⁶

Por otro lado algunos enfoques traducen el análisis del contexto a través de teorías. Por ejemplo en la teoría sistémica el análisis de contexto tiene como objeto principal de estudio al sistema político. Se basa en descubrir las identidades de los elementos que componen al sistema, la naturaleza de sus relaciones y los cambios dinámicos que rigen la conducta o evolución del sistema en su conjunto. Sin embargo el análisis de contexto en políticas públicas no solamente debe tomar en cuenta las influencias expuestas en el sistema político –aunque es decisivo y relevante– sino también a otros sistemas de la sociedad importantes –como los que Easton nombro como ambiente en su esquema–. Comprender la organización de un sistema es la capacidad de responder a las circunstancias en que funciona.¹⁰⁷



Figura 2.2: *Caja Negra*. Fuente: Elaboración propia en base a lectura.¹⁰⁸

Así la tipología histórica también en análisis el contexto, toma en cuenta el factor tiempo-espacio¹⁰⁹ y en suma el análisis retrospectivo para explicar la realidad. Aun

¹⁰⁶ El análisis de política pública comparada no es desdeñado, el registro de experiencias internacionales y locales es importante en el conocimiento.

¹⁰⁷ Easton David, *Esquema del análisis político.*, Amorrurto Editores, Argentina, 1999.

¹⁰⁸ *Ibid.*

Calcular posiciones adoptadas. Realizar consultas de sondeo

cuando en ningún contexto las proposiciones deberían trasladarse de un lugar a otro ya que los hechos varían acorde con los cambios.

Igualmente el estudio de modelos ideales de interpretación de realidad también pretende describir el contexto. Aunque cabe aclarar que no existe un tipo ideal de interpretación de la realidad sino variantes existentes. En el debatir los tipos ideales lo verdaderamente relevante es la observación de las variantes. Esto no es otra cosa que la adaptación de los sistemas ideales en base a las realidades sociales existentes.

En conclusión el tomar como una variable constate al análisis de contexto de las *policy* tiene que ver con que las decisiones plasmadas en el diseño no sean basadas en sentimientos, instintos e intenciones. En la estabilidad, eficiencia, eficacia, efectividad y rendimiento de las políticas públicas muchas veces el contexto hace la diferencia. El análisis de contexto es parte integral del proceso de formulación de políticas públicas vital para generar el diseño y encontrar resultados en la *implementation*; políticas públicas a la mejor medida.

El conocimiento del contexto hace que los problemas se detecten y traten temprano incluso cuando solo existen pistas probables. Es en otras palabras sacar a la luz conocimiento para generar atención a las políticas públicas.¹¹⁰ No existen soluciones universales pero si análisis de contexto pertinente para definir soluciones a problemas y mecanismos de acción. No hay forma de propuesta sin conocimiento. El análisis de contexto genera un escenario de soluciones y un escenario de mecanismos; ilumina los recursos disponibles para alcanzar objetivos.¹¹¹

¹⁰⁹ El tiempo es el máximo innovador del contexto.

¹¹⁰ Brooks Harvey y Cooper Chester, *Science for Public Policy.*, Pergamo Press, United States of America, 1987.

¹¹¹ El análisis de contexto no hace denso ni poco optimo la creación de políticas públicas. Porque pese a su amplio resultado esta limitado a restringir análisis exhaustivos de factores no consolidados o poco importantes. Su labor es encontrar los requerimientos fundamentales para la creación de una política pública. Incluir un cometido viable a un método eficiente, eficaz y efectivo.

ANÁLISIS DE CONTEXTO.

Entender el ámbito del problema y su definición específica para valorar pertinencia y viabilidad en soluciones y mecanismos de acción.

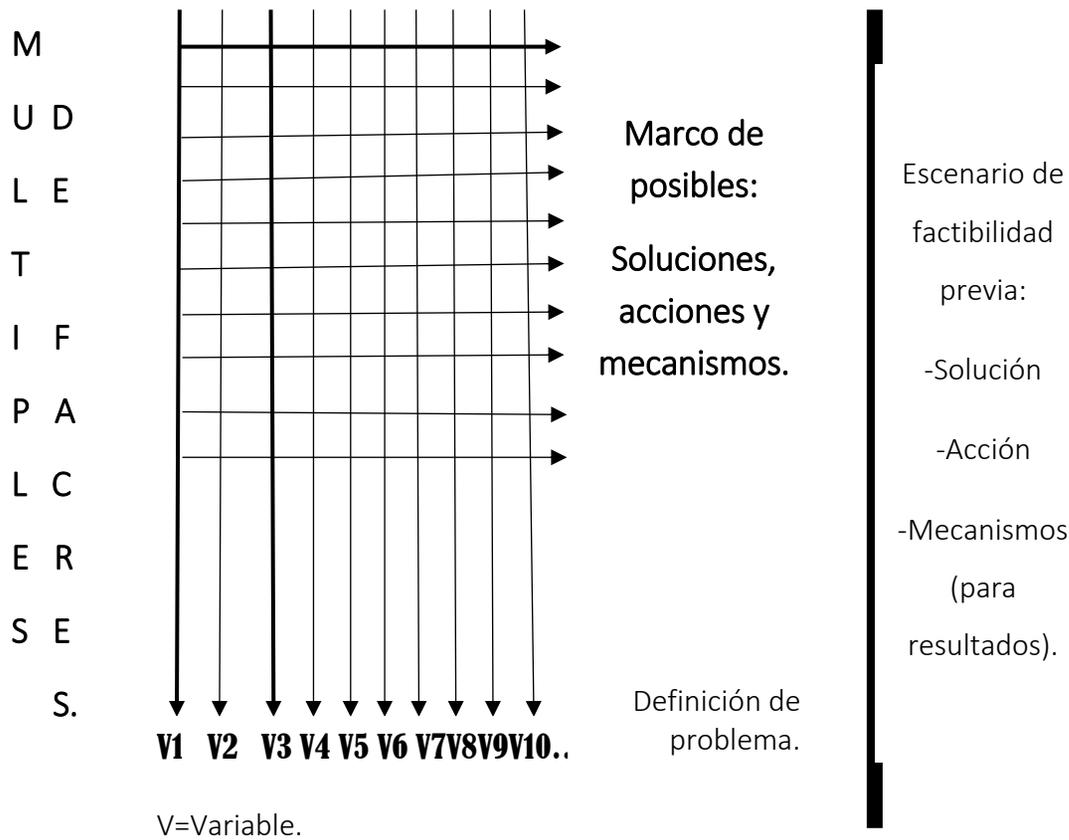


Figura 2.3: *Análisis de Contexto.* Fuente: Elaboración

Ponderación de variables según su importancia e interacción.

2.2 Diseño de Políticas Públicas.

Si se desea diseñar con eficiencia, eficacia y efectividad es necesario llevar a cabo *ex ante* el análisis de contexto¹¹². Ningún diseño puede dejar atrás a este, la observación atenta de la realidad es de relevancia. No se toman decisiones en hoja en blanco ya existe un contexto, del que se define un problema y se aporta solución. No hay un sistema ideal de diseño el mejor es el que funciona. En el diseño¹¹³ se alinean los propósitos, mecanismos, incentivos y capacidades. La perspectiva de diseño es planear el abordaje de los problemas, objetivos y resultados.

El diseño parte de la incorporación del problema ya definido, con sus soluciones y mecanismos de acción en la *agenda setting* política. Este posicionamiento se define como algún problema que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan hacer susceptibles de atención para el gobierno –que por regularidad y no por excelencia es el encargado de tomar o no en cuenta los problemas–. El gobierno es el encargado normativo de realizar una valoración del problema y de la propuesta (programa o proyecto). El diseño puede ser resultado de negociación y cooperación para la ejecución de programas públicos.

El diseño es el plan de acción previo a la ejecución de la política pública. En la mayoría de ocasiones expone cuestiones como los objetivos, justificaciones, definición del problema, mecanismos de acción, solución, e intenciones de logro. Describe una planeación legal, administrativa, presupuestal, de operación, etc.

Toda política pública requiere de un sustento y desahogue de procedimientos de carácter legal. La normatividad jurídica, permite la ejecución de políticas públicas.

¹¹² Es necesario para diseñar con método las políticas públicas. Aquí realmente se define el problema, se analizan soluciones y se visualizan mecanismos de acciones.

¹¹³ Las recomendaciones del experto consultor Franco Corzo serán la base para definir la etapa del diseño de la política pública desde el enfoque de entender al diseño como el plan de acción de todas las etapas de la política pública. Véase Corzo Julio Franco, *Diseño de Políticas Públicas.*, IEXE Editorial, México, 2012.

Ello implica algunos pasos importantes como revisión del marco normativo relacionado con lo propuesto y la identificación de las actividades legales necesarias para llevar a cabo la política pública.

Así también la planeación de administración y presupuesto es importante. En estos planes se contiene la estrategia de operación de la política pública y la de aseguramiento financiero para la ejecución de la misma. La planeación administrativa se encarga de recursos humanos, infraestructura física necesaria y mecánica política. Los recursos humanos contemplan la cantidad de personal que se requiere para poder ejecutar la política pública, el perfil de cada cargo estratégico y el organigrama en que operara la política pública.

La infraestructura es la estructura básica que permita operar a ala política pública.¹¹⁴ La mecánica operativa se refiere a los pasos esenciales que permiten que la política pública opere de forma correcta, para ello es necesario que las operaciones sustantivas tengan un orden cronológico. La programación presupuestal por su parte deberá incluir la inversión total requerida para ejecutar el presupuesto y un calendario presupuestal de distribución periódica de recursos.

Las reglas de operación en política pública por lo general se encuentran divididas en introducción, alineación, objetivos generales y específicos y lineamientos. La introducción presenta de forma clara las razones que propiciaron el diseño de la política pública. Es la parte que explica en que eje estratégico de la agenda política se encuentra la política pública. Esta permite justificar la existencia de la misma. Los objetivos y lineamientos simplemente se transcriben en un documento.

Para algunos especialistas el diseño se presenta en un informe de hechos de todas las etapas de la política pública. Promueve información relevante como la importancia del problema y su definición, la necesidad de tomarse en cuenta, su solución y mecanismos de acción. En el informe se abordan cuestiones como objetivos de éxito, la descripción de las acciones de resolución y la justificación de

¹¹⁴ Dependiendo la política pública podría ser oficinas, muebles, inmuebles, maquinaria, etc.

la política pública. El diseño e *implementation* en la actualidad están regidos por principios como la transparencia, la publicidad, la rendición de cuentas, etc.¹¹⁵

2.3 Implementation.

La mayoría de los autores coinciden en que no existe una separación radical entre el diseño y la *implementation*¹¹⁶. Algo difícil es determinar dónde acaba una y empieza otro.¹¹⁷ La *implementation* es la ejecución de aplicar un programa de acción (diseño) a una situación, que implica modificaciones y perturbaciones en relación con el estado natural de las cosas.¹¹⁸

Es la fase de expectativa de la política pública y la política pública ya percibida. Es el conjunto de procesos que vienen tras la fase de programación. La puesta en marcha del plan (diseño) donde se realizan procesos presupuestarios, de creación legal, entrenamiento de los recursos humanos que la llevaran a cabo y de comunicación.

Implementation son aquellas acciones efectuadas con miras a realización de objetivos previamente decididos (a corto, medio o largo plazo). A esta acción pertenece tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños ordenados por las decisiones políticas.

¹¹⁵ Para más sobre esta etapa véase: Corzo Julio Franco, *Diseño de Políticas Públicas.*, IEXE Editorial, México, 2012.

¹¹⁶ El término es introducido por Wildavsky y Pressman. Para Wildavsky es toda actividad de ejecución de una legislación. De aquí depende el mal o buen funcionamiento de una política pública ya en su apartado más práctico. Véase Hill Michael y Huper Peter, *Implementating public policy: Governance in the theory and in practice.*, SAGE Publications, London, 2002.

¹¹⁷ Algunos autores mencionan que diseño e *implementation* son las dos caras de la política pública.

¹¹⁸ Corzo Julio Franco, *Diseño de Políticas Públicas.*, IEXE Editorial, México, 2012.

La *implementation* es la acción encargada de ejecutar la política pública decidida, es el momento en que lo decidido se aplica en la realidad, en el ámbito de lo público con todas sus ventajas o desventajas; en ella concurren los recursos, la tecnología, la organización, la información y las capacidades. Esta fase es crucial ya que el contenido y los posibles efectos de la política pública pueden ser modificados por la forma en que se realizan en práctica.

Aquí se reafirman la mejor forma de ejecutar una política pública, como planear los recursos para ejecutarla y como difundirla. La forma directa de ejecutar una política pública se da por medio de los recursos humanos que la llevan a cabo de manera particular. El grado de colaboración debe ser viable. La perspectiva administrativa de la *implementation* tiene éxito en los módulos, brigadas y organismos. Aunque hay que tener cuidado cuando los criterios son meramente administrativos y no de impacto.

En suma la *implementation* no es algo lineal está marcada por fallos y conflictos permanentes en su proceso. Toma diferentes formas y dimensiones en diferentes países según el grado institucional, administrativo, político e incluso cultural. Empero aumenta recursos disponibles en capacidades intelectuales, experiencia acumulada y apartados técnicos de la práctica. El éxito relativo se sustenta en el complejo proceso de aprendizaje.

La *implementation* de las políticas públicas es probablemente la mejor fase que refleja la complejidad y riqueza de las mismas (retroalimentación). Esta contiene a todas las fases involucradas. El proceso de las políticas públicas se centra específicamente en la *implemetation* pues al final es la parte de acción. Una buena *implementation* mantiene: objetivos claros y estables, decisión basada en evidencia (antecedentes), trabajo directo en el terreno con introspección honesta de la organización y claridad de los puntos débiles.

El ámbito donde se ejecutan las metodologías debe tener un alcance de evaluación. Los resultados de la *implementation* da productos, reportes e informes disponibles al público; evaluaciones aplicadas efectos positivos. Organizaciones

públicas con capacidades y reputación y diagnósticos diversos (como el comunitario participativo).

Es importante declarar que una vez instrumentada una política pública es muy complicado eliminarla a pesar de que este dando malos resultados por eso es importante el proceso de *implemntation* como proceso práctico.

2.4 Evaluación de resultados y alcances.

La evaluación en políticas públicas es multifuncional. En la metodología de las políticas públicas es un proceso continuo en sus etapas. Tal vez más importante que evaluar los procesos sea más evaluar resultados y alcances. Evaluar es valorar los efectos para determinar cómo ha cambiado una situación una vez culminada la política pública. Responde algunas cuestiones de saber si se generó o no los objetivos deseados o hasta qué punto. Es un sistema de retroalimentación porque indica donde podría mejorar tanto análisis de contexto, diseño e implementación.

La evaluación de las políticas públicas debe hacerse con referencia a la base fundamental de los resultados alcanzados tanto en los aspectos previstos como imprevistos. En otras palabras consiste en el proceso necesario para medir el grado en el que se alcance las finalidades deseadas y sugieren los cambios que pueden citar las realizaciones.

Genera conocimiento de causa sobre si la política pública ejecutada sirve o no, que es lo bueno de ella y donde debe cambiarse; en pocas palabras mide su eficiencia, efectividad y eficacia. La evaluación de las políticas debe ser medida por su impacto que puede ver con las intenciones y expectativas a favor o en contra. Sin la evaluación de políticas públicas no hay eficiencia (logro), no hay eficacias (optimización de recursos) y no hay efectividad (validez tanto de logro como optimización).

El análisis de la evaluación incluye una serie de técnicas principales: las que miden la relación entre costos-beneficios, las que miden el desempeño y las que miden los alcances a través de los resultados.¹¹⁹ Evaluación también implica el control, monitoreo o medición del desempeño no solo de las políticas públicas sino de quienes las llevan a cabo en la práctica.

El monitoreo y evaluación deben ser concebidos como ejercicios objetivos, aleccionadores, útiles y constructivos donde los logros y los fracasos son exaltados en sus justas proporciones, proveyendo un marco autocorrectivo para mejorar la política pública y obtener mejores resultados.¹²⁰ Dichos ejercicios deben servir como instrumentos que además de dar razón del funcionamiento de una política pública resaltan sus fallas, problemas y vacíos e identifican en la autocorrección ajustes y modificaciones determinantes.

Basta dar por conclusión de este apartado, que los modelos racionales como los son las metodologías mantienen su grado de utilidad en codependencia de sus resultados en la realidad. Esta investigación no trato de agregar una metodología más al campo disciplinario de las políticas públicas. Solo pretende a través de un estudio descriptivo apuntar a la conciencia de quienes formulan políticas públicas, variables constantes que se deben tomar en cuenta al momento de pensar esta idea.

Uno de los propósitos fue la tesis de que las políticas públicas no pertenecen a un campo fortuito o espontaneo de acciones sobre hechos. Sino más bien a un modelo racional basado en un conjunto de conocimientos organizados a los que se llega mediante la constante observación y el análisis; por algo las políticas públicas son una ciencia.

¹¹⁹ Parsons Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.*, FLACSO México, México, 2012.

¹²⁰ Ordoñez Mataomros Gonzalo, *Manual de análisis y diseño de políticas públicas.*, Universidad Externado de Colombia, Colombia, 2013.

BIBLIOGRAFÍA.

Aguilar Villanueva, L. F., 1988. La democracia como exigencia de un gobierno que ofrezca razones.. En: *México: El reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*. México: Siglo XXI.

Aguilar Villanueva, L. F., 1992. El estudio de las Políticas Públicas. En: *Colección de Antologías de Política Pública. Primer Antología*. México: Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar Villanueva, L. F., 2006. En: *Gobernanza y Gestión Pública*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, L. F., 2010. En: *Política Pública*.. México: Siglo XXI, pp. 17-60.

Aguilera Hintelholher, R. M., 2012. *Naturaleza de lo público en la Administración Pública Moderna*. Primera Edición ed. México.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C..

Anon., 2014. *Orientaciones provisionales de la OMS acerca de la gestión del Ebola en los puntos de entrada*., s.l.: OMS Naciones Unidas.

Anon., 2016. *Contexto de Gobernanza. Incluida la Corrupción*. s.l., s.n.

Anon., 2016. *Cumbre mundial de lucha contra la corrupción*. Londres, s.n.

Anon., 2016. *Enfermedades por el virus del zika. Definición provisionales de los casos*, s.l.: OMS Naciones Unidas.

Arrow, K., 1951. *Social choice and individual values*. Segunda ed. New Haven: Yale University Press.

Arroyo Picard, A., 1983. "¿Qué es una sociedad?". En: *Equipo interdisciplinario latinoamericano. Teoría y Práctica revolucionaras en Nicaragua*. Nicaragua: Ediciones Contemporáneas Nicaragua, pp. 263-332.

Beviner , M., 2007. *Encyclopedia of governance*. United States of American: University of California, Berkeley.

Bobbio , N., Matteucci, N. & Pasquino, G., 1983. *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.

Boussaguet, L., Jacquot, S. & Ravinet, P., 2009. *Diccionario de Políticas Públicas*. Primera ed. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Brooks , H. & Cooper, C., 1987. *Science for Public Policy*. United States of America : Pergamo Press.

Cardoso, F. H., 2003. *Más allá de la economía: Interacción entre Política y Desarrollo Económico*. Santiago, Chile, CEPAL.

Chakaraborty, S. & Norris, E. D., 2009. *The quality of public investment*. s.l.:IMF.

Comité Financiero Internacional , 2016. *Lucha contra la corrupción* , s.l.: s.n.

Duverger , M., 1996. *Métodos de las Ciencias Sociales*. Barcelona: Ariel.

Easton , D., 1999. *Esquema del análisis político*. Argentina: Amorruto Editores.

Flores Oredain, M. E., 2012. *Políticas Públicas en México. Régimen político, finanzas y políticas sectoriales*. México: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.

Franco Corzo, J., 2012. En: *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. México.: IEXE.

Giménez , G., 1981. *Poder, Estado y Discurso. Perspectivas Sociológicas y Semiológicas del Discurso Político-Jurídico*. Primera Edición ed. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Gurza Lavalle, A., 1998. *Estado Sociedad y Medios. Revindicación de lo público*. México: Universidad Iberoamericana.

Habermas , J., 2010. *Facticidad y Validez. Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en términos de Teoría del Discurso*. 6° Edición ed. Madrid: Trotta.

Haddad Linero , Y., 2006. *La Democracia deliberativa. Perspectiva crítica*. Colombia: Universidad Externado de Colombia..

Harvey , D., 2011. *A brief history of neoliberalism*. United Kingdom: OUP EBook.

Haveman, R., 1970. *El sector público*. Buenos Aires, Argentina: Amorrurto Editores.

Hayek, F., 2011. *Camino de Servidumbre*. Madrid: Alianza Editorial.

Hill, M. & Huper, P., 2002. *Implementing public policy: Governance in the theory and in practice..* London: SAGE Publications.

IMF , 2015. *Seminario de Corrupcion del sector público..* Lima Perú, s.n.

Krauze , E., 1997. Capítulo X: Carlos Salinas de Gortari. El hombre que sería rey. En: *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*. Primera Edición ed. España: Tusquets editores.

Manski, C., 2013. *Public Policy in an uncertain world*. Unites States of America: Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, London, England.

Martínez Silva, M., 1978. *Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública*. Primera Edición ed. México, D.F.: Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública..

Medellín Torres, P., 2004. *La Política de las políticas públicas: propuesta teórico y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Santiago Chile: CEPAL Naciones Unidas.

Meny, I. & Thoenig, J.-C., 1992. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

Merino, M., 2010. *¿Qué tan público es el espacio público en México?.* México: Fondo de Cultura Económica; Consejo Nacional para la Cultura y las Artes; Universidad Veracruzana..

Meyer, L., 1988. La debilidad histórica de la Democracia Mexicana. En: *México: El reclamo democrático. Homenaje a Carlos Pereyra*. México: Siglo XXI.

Nohlen , D., 2005. *El contexto hace la diferencia: Reformas Institucionales y el enfoque histórico-empírico..* México: UNAM, TEPJF.

Ordoñez Matamoros , G., 2013. *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Primera edición. ed. Colombia: Universidad Externado de Colombia.

Parsons, W., 2012. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica de políticas públicas*. Primera ed. México: FLACSO MÉXICO.

Rabotnikof, N., 2005. En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría contemporánea. In: México: UNAM.

Sartori , G., 2012. *La política. Lógica y Métodos en las Ciencias Sociales*. Tercera ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Scartascini, C., Spiller, P., Stein, E. & Tommasi, M., 2011. *El juego político en América Latina. ¿Cómo se deciden las políticas públicas?*. Colombia: BID.

Shafritz, J. & Hyde, A., 1999. *Clásicos de la Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica .

Staff team from fiscal affairs department and the legal department, 2016. *Corruption: Cost and Mitigating Strategies*, s.l.: s.n.

von Rauch , G., 1972. *A history of soviet Russia*. New York: Frederic KA.

Weber , M., 1979. *El político y el científico*. Madrid: Alianza Editorial.

ANEXO.

Glosario de términos en otro idioma.

Términos.	Definición pertinente.
<i>Accountability.</i>	Rendición de cuentas/exigir resultados.
<i>Advocacy coalition.</i>	Coalición de apoyo (Coalición promotora, de recomendación, abogacía). Individuos de una variedad de posiciones que comparten un sistema de creencias particular. Actores relevantes que influyen en las Políticas Públicas.
<i>Agenda-setting.</i>	Proceso de selección y jerarquización de <i>issues</i> (temas/asuntos) para establecer una agenda.
<i>Decision maker.</i>	Tomador de decisiones.
<i>Decision making.</i>	Toma de decisión.
<i>Development Administration.</i>	Administración del/para el desarrollo (principalmente económico).
<i>Evaluation.</i>	Evaluación.
<i>Global Public Policy.</i>	Política Pública de influencia Global. En economía son las Políticas Públicas que se sugieren e instrumentan en una Región o Bloque a partir de los Organismos multilaterales. También pueden ser consideradas como Políticas Públicas de influencia Mundial en los Organismos Internacionales.
<i>Governance.</i>	Gobernanza.
<i>Implemetation.</i>	Término que ha sido traducido del inglés al español por neólogos como Implementación aunque el término no se encuentre de manera formal en la lengua española. Este neologismo hace referencia a palabras como: instrumentar, ejecutar y llevar a cabo

	una acción o plan.
Knowledge of and in.	Conocimiento de y en.
New Public Management	Nueva gerencia/Gestión Pública (NGP). Conjunto de medidas y técnicas de corte neoliberal que tienen como objetivo hacer eficiente económicamente el aparato de la Administración Pública.
Outputs.	Resultados.
Policy.	Políticas; se entiende como la acción (racional), decisión de gobierno, programa, resultado, propósito específico, entre otras.
Policy Analysis.	Análisis de la Política. El término también hace referencia al nombre que le dio el enfoque económico a la disciplina al concebirla como unidisciplinaria.
Policy Sciences	Harol Lasswell lo define cómo: "Conjunto de disciplinas que se encargan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado." Las Ciencias de las Políticas proponen que el gobierno requiere de mayores conocimientos y herramientas técnicas para mejorar la toma de decisiones.
Policys sciences of democracy.	Las Ciencias de las Políticas de la democracia.
Policy-decision making.	Toma de decisión política; entendido como una acción de racionalizar un proceso previo y análisis para la deliberación de la decisión.
Policy maker.	El formulador de Políticas Públicas.
Policy Networks.	Redes, Canales de/para la influencia de grupos sociales (públicos o privados;

SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS.
BREVE ANÁLISIS DE METODOLOGÍA.

	nacionales o internacionales) en las Políticas Públicas.
<i>Politics.</i>	Política; hace referencia a la lucha por el poder o conflicto de intereses entre los grupos o individuos de una sociedad.
<i>Problems solving.</i>	Solución de problemas
<i>Public.</i>	Lo Público/Públicas.
<i>Public Policy.</i>	Políticas Públicas.
<i>Quality of Governance.</i>	Calidad de Gobernanza. Buen gobierno.
<i>Rational Choice Theory.</i>	Teoría de la Elección racional.
<i>State without State.</i>	Estado sin Estado. Idea y pensamiento que sostiene que los individuos deben tener autosuficiencia, autodeterminación y no depender de una manera excesiva del apoyo del Estado.
<i>Welfare State.</i>	Estado de Bienestar/ Estado de Derecho

Sumario de figuras.

Figura 1.1: <i>Hipótesis basadas en cambios de paradigmas</i>	5
Figura 1.2: <i>4 pilares de políticas públicas</i>	13
Figura 1.3: <i>Sociedad, Estado y Gobierno</i>	18
Figura 1.4: <i>Estado y Políticas Públicas</i>	19
Figura 1.5: <i>Calificativos y dicotomía Público/Privada</i>	20
Figura 1.6: <i>Sustantivos que connotan lo público y privado</i>	21
Figura 1.7: <i>Teorías de análisis del proceso de las políticas públicas</i>	43
Figura 2.1: <i>Metodología de las políticas públicas</i>	50
Figura 2.2: <i>Caja negra</i>	54
Figura 2.3: <i>Análisis de Contexto</i>	56