



Universidad Autónoma Metropolitana

# TESINA

## LA POLÍTICA PÚBLICA TEORÍA Y DISEÑO

XAVIER SANTIAGO CASTILLO

Universidad Autónoma Metropolitana  
Unidad Iztapalapa

*Departamento de sociología*

Coordinación de Ciencia Política

*Tesina que para obtener el título de*

Licenciado en Ciencia Política

*Presenta*

*Jaacqueline Jaimes Mozo*

**Matricula 88336470**

*Bajo la asesoría del los profesores*

*Martín Mora Ledezma*

*y*

*Javier Santiago*

LECTOR: MANUEL L.

MEXICO, D.F. JULIO 1998.

Agradecimiento a mis padres

David y Tina

A la memoria de mi gran amigo

Licenciado José Enrique Cruz Taumori

## INTRODUCCIÓN

México ha vivido en los últimos años un intenso proceso político de reformas y cambios, en los que ha sido necesario aplicar reglas y teorías de la ciencia política, que han apoyado el desarrollo de las decisiones acertadas, con bases teóricas de las ciencias sociales. A estas bases teóricas que ayudan a las decisiones acertadas se les conoce en la actualidad como política pública.

La política pública como tal, se ha estudiado de diversas maneras, sus inicios parten de las ideas descriptivas del empirismo y de la ideología griega, que más tarde se apoyaría en las ciencias sociales y en la historia. La política pública no es reconocida por la ciencia ya que no se ha definido totalmente en sus teorías de la administración, ni de la política; más bien se ha conformado como una disciplina que ha entrelazado a la economía, el derecho, la administración pública y a la ciencia política a través de las actividades y los actores políticos que intervienen en ella, en el proceso de la toma de decisiones.

En un primer acercamiento al estudio de la política pública, es importante consultar las fuentes de referencia teórica, que han ido construyendo a la política pública, considerando que no hay una política en general, ni una estructura de poder total, sino una serie de políticas públicas que al elegirse dan como resultado, el desarrollo de un proyecto ya sea social económico, educativo etc., dependiendo de las necesidades más inmediatas de la sociedad que la requiera.

Para estudiar a la política pública es necesario profundizar en las diversas definiciones de política, determinando que para su aplicación, se debe emplear un criterio que ofrezca una visión general y que aclare que la política no es un concepto de tiempo, ni tiene forma que se adapte y aplique a todas las necesidades que genera una sociedad. El concepto de política tiene un margen multifacético que se adhiere a las diferentes necesidades de las sociedades y de los países con diferentes regímenes y formas de Estado. Para la política pública es importante la aplicación de una metodología social y psicológica para obtener buenos resultados y que su contenido sea de interpretación y entendimiento accesible.

Asimismo la política pública, no sólo depende de quien la decide sino de una serie de actores y de intereses que en determinado momento las hacen posibles. La política pública en el proceso de la toma de decisiones tiene por objeto fortalecer o minimizar al Estado.

A raíz de estos planteamientos he querido hacer un pequeño estudio de la política pública basándome en los principios de la ciencia política y de la política pública, que han presentado con anterioridad los estudiosos del tema Luis F. Aguilar Villanueva, H. D. Lasswell, Joan Subirats, Omar Guerrero, Charles Lindblom; entre otros. Este pequeño estudio contiene los conceptos básicos de política, así como su desarrollo histórico, su aplicación a la administración y a la práctica política. El objeto de este trabajo es proponer el estudio de la política pública, como base teórica para el mejoramiento de nuestros políticos a la hora de tomar decisiones.

Finalmente quiero dar una visión global de las perspectivas funcionales, que podrían darse al aplicar las políticas públicas en las opciones y decisiones que tomen nuestros gobernantes basados en la realidad de nuestro país, quiero plantear una política alternativa que sirva de apoyo a nuestros representantes políticos y sea posible cambiar el rumbo de los intereses de la sociedad y para ellos mismos.

La política pública como disciplina, nos hace ver que el tomar decisiones no solo es tarea de nuestros gobernantes y líderes, sino también de la sociedad, del gobierno, del Estado, de la élite y de todos aquellos que participamos y convivimos en sociedad.

Esta tesina es de tipo conceptual por lo tanto no contiene todas las etapas del método científico de una manera formal, únicamente presenta el desarrollo del concepto de política pública y su aplicación ligada a la administración y a algunas disciplinas de las ciencias sociales. Por lo tanto el desarrollo del trabajo se forma de citas textuales y notas en las que apoyo mi explicación.

# Índice

	páginas
Presentación	3
Agradecimientos	5
Introducción	7
Índice	9
<b>Capítulo I</b>	
<b><i>La política pública a través de su desarrollo conceptual</i></b>	11
◇ 1.1 Conceptos básicos para la política pública.	13
◇ 1.2 El análisis, el analista y su importancia para la política pública.	18
◇ 1.3 La política y la ciencia política como plataforma para el desarrollo de la política pública.	25
◇ 1.4 El perfil científico de las políticas.	30
◇ 1.5 Las corrientes intelectuales de la ciencia que influenciaron en la ciencia de política.	34
<b>Capítulo II</b>	
<b><i>Bases teóricas y prácticas que fundamentan la política pública</i></b>	45
◇ 2.1 Los principales enfoques para las ciencias de política.	47
*El análisis de sistemas apoyado por el análisis de política.	
◇ 2.2 Las estrategias de la política pública.	56
◇ 2.3 La administración pública en la política pública	62
◇ 2.4 La toma de decisiones como base para la elaboración de las políticas públicas.	71
<b>Capítulo III</b>	
<b><i>La agenda de gobierno y el diseño de la política pública</i></b>	83
◇ 3.1 Problemas públicos y agenda de gobierno.	84
◇ 3.2 Las opciones políticas.	95
◇ 3.3 La implementación y ejecución de las políticas públicas.	102
<b>Conclusiones</b>	119

# LA POLÍTICA PÚBLICA

## *Capítulo I*

### **La política pública a través del desarrollo conceptual**

- 1.1 Conceptos básicos para la política pública**
- 1.2 El análisis, el analista y su importancia para la política pública.**
- 1.3 La política y la ciencia política como plataforma para el desarrollo de la política pública.**
- 1.4 El perfil científico de las políticas.**
- 1.5 Las corrientes intelectuales de las ciencias que influenciaron en las ciencias de las políticas.**

## 1.1 LA POLÍTICA PÚBLICA Y SUS PRIMEROS CONCEPTOS.

En este primer capítulo únicamente se presentara el desarrollo conceptual de las políticas públicas y el análisis comenzando por la definición que ha tomado la política desde su origen, la principal base de este trabajo son las antologías de políticas públicas de Luis F. Aguilar Villanueva; apoyado por los teóricos como: Lasswell, Lindblom, Subirats, entre otros.

Las políticas públicas se han construido a raíz de muchas ramas de las ciencias sociales y principalmente de la ciencia política, el desarrollo de las políticas ha sufrido cambios de acuerdo a las necesidades y transformaciones de la sociedad y de la complejidad del aparato gubernamental de cada Estado.

En primer lugar daré los conceptos básicos de la política a través de los diferentes pensamientos antiguos que le fueron dando significado y un lugar en las ciencias sociales.

Los primeros filósofos y pensadores se ubicaron en la Grecia antigua, de donde surgieron los primeros términos de política. Platón y Aristóteles, crearon entre sus palabras *politeia* y *política* temas que provenían de *polis*; la relación Estado y ciudadanía en tiempos de la cultura Helénico -Romana.<sup>1</sup>

En la antigua Grecia, surgió el término política pragmática, la cual conceptualizaba la vida ciudadana y al modo de organización que asumía, de manera que la política era lo relativo a la *polis*.<sup>2</sup> Cuando la sociedad presentó otras necesidades, la cultura Romántica sustituyo términos, *politeia* se convirtió en *politia* y *polis* se dio como sinónimo de *Respublica*.<sup>3</sup> por lo que *politia* perdió forma y significado, más adelante *Respublica* significó Estado en cuestión de derecho público.



La política fue ampliando sus conceptos y el gobierno también, es así como el griego Kibernetike, hizo hincapié en el comportamiento del gobierno, utilizando el término cibernética para definir la ciencia y el arte de conducir, el cual fue tomado por los autómatas y se aplicó a las ciencias exactas, hasta que en años recientes Karl Deutsch rescató el concepto y su aplicación para los problemas políticos, retomando el significado para la ciencia política.<sup>4</sup>

En la edad media se dio el estatus de política, aun conservando el de *politeia* y *policien*, los cuales enmanaban de las estadísticas y el ciudadano.<sup>5</sup>

Nicolas Maquiavelo en el siglo XVI generalizó la palabra política en términos del Estado y la denotó como la ciencia que lo estudia. El siglo XIX contribuyó con el término estadística del francés A. Cornout, quien representaba en cifras la recopilación de los hechos de la convivencia de la sociedad política.

En el siglo XX se propuso la palabra *Estatología*, como el estudio del Estado, la cual no fue aceptada y en Alemania se presentó el término (*Staats Lehre*), la teoría del Estado propiamente referida al Estado. Por su parte el derecho público general hizo referencia en 1776 a la política como ciencia (*Politik als Wissenschaft*) escrito por Gaspar Blunschli.<sup>6</sup>

Gaetano Mosca participó de la conceptualización y realizó una publicación llamada “Elementos de ciencia política”, (*Elementi di Scienza politica*) en la que conservó el término política. De la palabra política surgieron politología y politicología como análogas de la primera.

Los europeos concibieron el término de ciencias políticas y se le relacionaba, según Lorenz Von Stein con: las ciencias de ejército, de las relaciones internacionales, de la administración, de la justicia y de la administración pública.<sup>7</sup> El significado de la palabra política en Europa tuvo que adaptarse a los distintos idiomas; en los que aparecieron términos distintos tales como: *policía*, *police*,

*policey* (*polizei*) En el siglo XVIII Reino Unido opto por la palabra *politia*, después se transformo en *police* y *policy*, en donde *policia-police* era la división de la jurisprudencia. *Police* era un término francés que significaba *policy* del gobierno civil.<sup>8</sup>

La *policy public* por su parte nació en 1921, creada por W. H. Moreland, en Inglaterra quien hizo un estudio comparativo entre la administración y la *policy*, decía: la *policy* decidía por los objetivos a ser alcanzados por la administración. La ciencia política (*politics*) utilizaba métodos por los cuales formulaba (*public policy*).<sup>9</sup> En ese momento surgió una estrecha vinculación entre la política y la administración, las decisiones políticas eran en gran parte los insumos de la administración.

Henrich Gottlobs Von, señaló la controversia por los términos que se dio en occidente y en el oriente de Europa, ya que la palabra *policy* tenía diferentes significados, para Reino Unido se refería a la conservación del orden y a la disciplina; por medio de reglamentos dirigidos a una vida más cómoda y a la felicidad; para Gran Bretaña, *policy* o *policey*, estaba referida a las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que con el buen uso de sus fuerza podían lograr la felicidad de sus súbditos,<sup>10</sup> tal vez los caminos eran distintos pero el fin era muy parecido. Los alemanes en sus escuelas enseñaron que la *policy* era la noción del arte del gobierno, en el estudio de las ciencias de la *policia*, (*policey Wissenschaft*). Las ciencias *cámerales* en la ciencia de la *policey* preparaba a los estadistas y a los funcionarios públicos, de tal manera que pudieran comprender, el modo de incrementar el poder del Estado y como acrecentar sus fuerzas interiores. No cabe duda que en Europa la política pública se fue adhiriendo a las necesidades del Estado tomando diferentes formas y estilos.

El término administración pública surgió en Francia en el año de 1808 por Charles Jean Baptiste Bonnin, quien a su vez desechó la palabra *police* entendida como absolutismo.<sup>11</sup> La terminología allegada a la ciencia política, se ha tenido que traducir para diferenciar sus significados y comprenderse mejor; en el caso de *policy*, *police* y *politics*, se utilizaron en el vocablo anglosajón y cuando pasaron al inglés americano, *política* y *policia* tomaron su significado, pero a *policy* no se le encontró significado. En América fueron los Estados Unidos quienes adoptaron estos términos y, le dieron una forma singular a las ciencias políticas, llamándolas únicamente ciencia política, esto sirvió para aclarar el concepto de *policy* aunque después se le relacionó con los asuntos públicos.

Las ciencias de la *policy* en su conceptualización moderna surgieron en el año de 1951, en la University of Stanford, aparecieron como una disciplina que para el año de 1952, presento el primer libro en su genero, titulado "Public administration and public *policy*", de Harold Stein. Sin embargo para su estudio inicial las ciencias de la *policy* fueron trabajadas e influenciadas por administradores públicos, investigadores de operación y analistas en sistemas, fue hasta 1967 cuando las necesidades políticas y sociales crecieron y Yehezkel Dror de la Universidad Hebrea de Herusalem,<sup>12</sup> propuso incorporar las ciencias de la *policy* a las universidades norteamericanas y a la creación de una carrera profesional de analista de *policy* y siete años más tarde como materia académica se hizo uno de los temas con más demanda, aunque sólo se enseñaba en las escuelas de mayor importancia, El desarrollo de las ciencias de la *policy* también fue apoyada por la economía que planteó Charles Lindblom, quien introdujo la categoría del *policy analysis* en el lenguaje de la especialidad,<sup>13</sup> el cual se dio como un método propio de las ciencias de la *policy*.

Ahora bien podemos ver que las ciencias de la *policy* constituyen ciertamente, el enfrentamiento del gobierno con las fuerzas involucradas en la sociedad y la repercusión de las decisiones en ésta misma.

Las ciencias de la *policy* tomaron un carácter multidisciplinario fundando sus raíces en la convicción del comportamiento del gobierno y teniendo como finalidad colaborar a la actividad gubernamental que fuera capaz de construir el futuro de las naciones, <sup>14</sup> las ciencias de la *policy* han sido aptas para capacitar a los gobernantes quienes habrán de traducir nociones generales en acciones específicas, los pueden habilitar para prevenir repercusiones de las mismas y sortear posibles conflictos que emerjan de su aplicación, aunque en México todavía no se ha desarrollado al grado de ser estudiada por nuestros gobernantes.

Las ciencias de *policy* se han ido fortaleciendo con la participación de otras disciplinas tales como las ciencias físicas y biológicas, las humanidades que se incorporaron a las ciencias de la *policy* por medio de la jurisprudencia, para después dar lugar a las ciencias de las decisiones, las ciencias del comportamiento y el análisis de sistemas; las que ahora son disciplinas que paralelamente se desarrollaron con las ciencias de la *policy*, <sup>15</sup> según H. Lasswell.

La política pública se fue transformando en concepto, en significado y palabra, también evoluciono para apoyar a las decisiones gubernamentales, y a pesar de su afán por desarrollar un estilo propio aun no logra ocupar un lugar en la ciencia, por lo que falta camino por recorrer y una maduración de los científicos sociales que defiendan una posición para la ciencia política.

## **1.2 EL ANÁLISIS, EL ANALISTA Y SU IMPORTANCIA PARA LA POLÍTICA PÚBLICA.**

La política pública, hoy en día representa uno de los campos más controversiales para la ciencia, debido a que la comprensión del origen y significado de la política pública, nos lleva a conocer los conceptos y fundamentos de su evolución y más que nada nos hace pensar, si la política pública ha alcanzado verdaderamente el reconocimiento de las ciencias sociales, ya que ha cumplido con los méritos suficientes para ser ciencia a pesar de que sigue sometida al proceso científico.

La política pública aun no tiene un concepto básico definido, sin embargo, el reconocimiento que se le ha dado es el de materia de la ciencia política, interrelacionada directamente con las ciencias sociales.

La ciencia política se dividió en varias subdisciplinas tales como: relaciones internacionales, política comparada y comportamiento político,<sup>16</sup> entre las principales, en las ultimas cinco décadas la actuación del Estado ha requerido de nuevos métodos y formas para lograr un estudio más completo en cuanto a la evaluación de programas, por lo que los expertos en ciencia política dedicados a supervisar el comportamiento y funcionamiento de los programas públicos, han elaborado nuevas técnicas e implementado nuevos métodos, apropiados para el análisis, de estas condiciones se ha desarrollado una disciplina con un enfoque distinto, caracterizando la especialidad del análisis de la política pública.<sup>17</sup>

Podemos ver que la política pública por sí sola no representa una definición completa, más bien representa parte del proceso de la toma de decisiones, por lo general para darle una visión más real utiliza el término análisis de política pública, ahora bien podríamos preguntarnos ¿por qué análisis de política pública?

El análisis de la política pública se ha desarrollado y fortalecido, a medida que se han presentado los métodos y técnicas que le dieron un nuevo matiz a esta subdisciplina de la ciencia política.

El significado de la política pública representa una variedad de acentuaciones de interés sin embargo podemos separar sus partes definiendo, el por qué de su complejidad. Para conceptualizar el análisis de política pública como ciencia o como disciplina, en primer lugar tenemos que entender la importancia del análisis, la importancia de la política y la importancia del lado público; para formarnos una idea general, dejando un espacio a la razón y a la realidad.

El primer paso es mirar hacia el análisis y diseño de una política pública, que justamente por su carácter público abre un abanico de estrategias de acción corresponsable, entre el gobierno y la sociedad.<sup>18</sup>

El análisis se ubica en la parte de la investigación y pertenece a lo científico; los procedimientos, los métodos, las técnicas y demás recursos que influyen en la capacidad intelectual y racional, son los que le dan personalidad a la información en general. El análisis es el puente entre el poder y el saber, entre el gobierno y la sociedad, ya que la sociedad genera un gran cúmulo de información,<sup>19</sup> que a través de la ciencia se vislumbra como sabiduría, para después transformar la sabiduría en información útil que resuelva las demandas de la sociedad.

El análisis de la política pública fue definido por varios estudiosos de las diferentes corrientes intelectuales, que más adelante explicaré, cada uno le dio un sentido científico que fue anexándose al concepto para después complementar las ideas, que darían dirección a la opinión y al juicio del analista, permitiendo realizar trabajos con mayor grado de dificultad y un modelo más formal que pudiera tomar decisiones con más claridad.

Stockey Zeckhauser en 1981; se refirió al análisis de policy como un problema de la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos, tales como: el poder humano, la energía y atendiendo a su carácter escaso, también hizo una reflexión diciendo: la elección de un objetivo significa la exclusión de otro. <sup>20</sup> ¿cuál problema se puede resolver y tiene más prioridad? y ¿con qué recursos?

El análisis corresponde a los campos de la investigación y entre sus múltiples facetas prueba la científicidad de las diferentes materias y ramas de la ciencia, es un término universal aplicado a todos los fenómenos posibles de estudiar, se rige por métodos, técnicas, leyes y disciplinas que tienen por objetivo dar una explicación científica y lógica a los fenómenos estudiados, el análisis también se rige en muchas ocasiones por lo empírico y hace excepciones como en el caso de las llamadas ciencias sociales, a las que involucra con los números y les da explicaciones lógicas, les ayuda a tomar decisiones y permite a estas ciencias fundamentar sus teorías.

En el caso de la política pública, el análisis es la parte central de esta disciplina, que le da un significado más teórico-científico y que cultiva la práctica de la creatividad, usando modelos del desarrollo experimentado en el pasado, que sirva como instrumento para construir un pensamiento a futuro, veamos algunas definiciones.

Para Stuarts Nagel en 1984, el análisis de política es la evaluación de la cual entre varias opciones de políticas o decisión gubernamental, es la mejor decisión política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones.<sup>21</sup>

Thomas R. Dye en 1976, determino que el análisis de política puede incluir la investigación de las causas o consecuencias de las políticas o programas de gobierno. En el estudio de las causas de la políticas públicas se considera a las

variables dependientes y el analista busca explicarlas, con referencia a variables independientes; fuerzas sociales, económicas, tecnológicas y políticas.<sup>22</sup>

De acuerdo a William N. Dunn en 1981, el análisis de política es una ciencia social aplicada, que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que puede ser útil en las organizaciones políticas, para resolver problemas de política.<sup>23</sup>

Para Walter William, (1971), el análisis de política es una manera de sintetizar información incluyendo resultados de investigación, con el fin de producir un formato para las decisiones de política (diseño de elección alternativa) y determinar las necesidades futuras de información importante, para las políticas.<sup>24</sup>

Según Weimer y Vining, el análisis de política es un consejo dirigido a un cliente, significativo para las decisiones públicas.<sup>25</sup>

Quade en 1975, el análisis de política es un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar, la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas; comprende no sólo el examen de las políticas mediante la descomposición de sus componentes sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas. El análisis de política no es sino un complemento, muy poderoso del buen juicio, la intuición y la experiencia de las *decision makers*.<sup>26</sup>

El análisis le da un significado teórico-práctico a las ciencias y las disciplinas en este caso al análisis de política, el cual se ha fundado en la racionalidad del conocimiento que divide a la teoría y a la práctica en dos actividades interdependientes y a la vez complementarias, que por un lado insiste en el proceso decisorio y por otro tiene que estar al tanto de la vanguardia histórica y sociopolítica que resulta de la aplicación de las decisiones.



Ahora veamos que el analista de políticas no es considerado propiamente un científico social sino que tomando en cuenta que el análisis de política pública creció como multidiciplina, también requirió de la experiencia, el conocimiento y la creatividad de la mayoría y en algunos casos de todas las demás ciencias. Con frecuencia, los analistas sociales ignoran áreas del conocimiento que son importantes y que necesitan de las ciencias exactas, es por eso que el analista de política al carecer del conocimiento de algunas ramas de las ciencias no se le considera un científico social sino un analista social.

El análisis de políticas públicas se vale de algunos instrumentos para trabajar, tales como: la teoría política cuantitativa; para depurar la imagen hacia adonde queremos ir, la modelación cuantitativa para sistematizar nuestras conjeturas de como llegar al sitio deseado, la microeconomía para disciplinar el deseo con la aceptación de los recursos limitados, la teoría de las organizaciones para reconocer y corregir los errores. Sin embargo el análisis de política es una actividad que no puede someterse a programas fijos, por que es sinónimo de creatividad.<sup>27</sup>

El análisis de las políticas públicas, como disciplina científica, fue la propuesta por Harold Lasswell, quien subrayo que provenían de la ciencia política, pero que su impulso y desarrollo profesional se desligo de las ingenierias, las matemáticas aplicadas y la economía, más tarde se dio la propuesta interdisciplinaria que elaboraron Edward S. Quade y Yehezkel Dror; quienes dieron la pauta hacia una visión más moderna de las ciencias de política, aplicando para su estudio, cuanta ciencia pudiera servir, creando la multidiciplinariedad.

El análisis de política incluye todas aquellas actividades dirigidas a desarrollar conocimiento que sea relevante para la formulación e implementación de las políticas públicas.<sup>28</sup>

El análisis de las políticas públicas es una actividad en la que intervienen analistas de políticas y los políticos que deciden, cada cual con su interés y distintos objetivos.

A los analistas de política les interesa la eficiencia económica y cómo las políticas públicas pueden afectar a la sociedad en su conjunto; los analistas quieren medir con claridad los resultados de la política y el grado en que se realizan los objetivos, derivan sus conclusiones de modelos matemáticos abstractos.

A los políticos les interesa la distribución de los productos y cómo las políticas afectan a ciertos individuos y grupos; de qué manera acentúan la negociación en la transacción y el compromiso, tratan de cancelar los objetivos que impiden llegar a un consenso y buscan resolver el conflicto entre intereses rivales, distribuyendo recursos limitados.<sup>29</sup>

El analista y el político son tipos ideales, como los de Max Weber, que definen los polos de un espectro continuo que va desde el matemático hasta el funcionario público que busca autopromoverse, derrochando recursos en la comunidad electoral que más pueda beneficiarlo.<sup>30</sup>

El análisis de política es el que busca eficiencia económica por medio de la mejor política, es la que arroja mejores beneficios netos. Los cálculos para darle prioridad al análisis son; la suma de todos los beneficios y la resta de todos los costos, que dan como resultado una medida del interés público, de esta forma el criterio de la utilidad o beneficio total neto se ignora, los problemas de la distribución: “quien recibe los beneficios y quien paga los costos.”<sup>31</sup>

“La eficiencia predomina sobre la equidad como valor analítico.”<sup>32</sup>

Son los políticos y no los analistas quienes toman la mayoría de las decisiones políticas importantes.<sup>33</sup>

Los problemas conceptuales, metodológicos y prácticos frecuentemente hacen difícil definir, medir y predecir los resultados significativos de cualquier política. En general es más fácil identificar los insumos que los resultados.<sup>34</sup>

La función del análisis de políticas no es solo ayudar a determinar cual es la mejor alternativa, sino también asegurarse de que el gobierno adopte e implemente esta alternativa.<sup>35</sup>

La decisión de elegir una política no es sólo eso, sino darle sentido al análisis de las políticas, concibiéndolo como una ciencia social aplicada, el análisis de las políticas, cuándo logra que se adopte y se aplique una política sabe de antemano que los resultados van a aplicarse a una ciencia teórica.<sup>36</sup> Más adelante daré una concepción más profunda del análisis de las políticas que complementen todas sus partes y funciones.

Jones define; al análisis de *policy*, en la política del proceso, ofrece una serie de cuestiones: cómo son hechas las decisiones, quiénes las aconsejan, cómo se delibero al respecto, qué preguntas fueron formuladas, cómo fue tomado el consejo y quién tomo la última palabra.<sup>37</sup>

Lincoln planteó, el análisis de *policy* es de lo público y para el público, lo que el gobierno hace repercute en la ciudadanía, tomándose en cuenta el interés público y el bienestar general. (Mac Rae y Wilde 1979)<sup>38</sup>

El análisis de política pública nos sirve para situar la importancia que tiene para la misma política, el tener las suficientes bases teóricas que definan y constituyan a la llamada política pública desde el punto de vista formal científico.

### **1.3 LA POLÍTICA Y LA CIENCIA POLÍTICA COMO PLATAFORMA PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA.**

Después del análisis, tenemos la importancia de la ciencia política y la política en el desarrollo evolutivo y conceptual de las políticas públicas, retomando en la historia la palabra política (*policy*), ha sido utilizada con frecuencia para distinguir las elecciones más importantes de la vida organizada y de la vida privada, en consecuencia la política (*politics*) se considero ligada al partidismo o a la corrupción.<sup>39</sup>

La ciencia política ya establecida se encargo de estudiar casi todos los fenómenos sociales, menos en la manera como el gobierno como construye sus decisiones<sup>40</sup> en cuestiones nacionales y locales.

La concepción de la política se liga a todos los conceptos que estén cercanos al gobierno, tales como: el Estado, la nación, la soberanía, la democracia, el derecho, la economía, la administración, el electorado, las instituciones, la educación, la cultura etc., de antemano todos son elementos de política, sólo que para poder ser parte de las políticas públicas se dividieron en lo público y lo privado.

En la actualidad se redefinen los linderos del ámbito público y el ámbito privado; cuales asuntos alcanzan el rango de interés público y de agenda de gobierno y cuales asuntos son de naturaleza privada.<sup>41</sup>

Cuando se da una redistribución del poder político y un reacomodo en la cultura política, entonces en la política se desprenden las políticas públicas, las cuales llegan para crear nuevas instituciones, nuevos actores políticos, ideas frescas, líderes nuevos con otras prácticas y discursos alternativos.

En el marco de las ciencias sociales norteamericanas, la manera de entender la relación entre la ciencia y la política, ha sido influida por su propia tradición intelectual.<sup>42</sup> La rearticulación entre las ciencias y la política no se fundan en una teoría entre las ciencias y la política no se funda en una teoría (epistemológica, sociológica y politológica) personal con pretensiones de validez universal,<sup>43</sup> ya que la política pública es una disciplina abierta a la creatividad y al sentido común.

La introducción de la política y las ciencias de política al desarrollo de las políticas públicas, como una posible ciencia fue la teoría de Harold D. Lasswell.

Lasswell propone un teoría ilustrada, un gobierno dirigido circunscrito por la razón y más específicamente por la ciencia.<sup>44</sup>

Lasswell conceptualizó en 1951, las ciencias de política como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de recopilación de datos y de producción de interpretaciones relevantes para los problemas de política en un periodo determinado.<sup>45</sup>

También las ciencias de política son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política y se elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado relativo a los problemas públicos precisos.<sup>46</sup>

La naturaleza de las ciencias de política es entonces multi-interdisciplinaria, valorativamente comprometida, “orientada a problemas”, y por ello también contextual.<sup>47</sup>

Las ciencias de política, se formaron a raíz de la unión de ciencias y disciplinas que nos condujeron a ir racionalizando y complementando este concepto, a partir de la política y sus problemas que surgieron y siguen surgiendo día con día, haciéndola cada vez más compleja y con más alcance.

Para Yehezkel Dror, la ciencia de las políticas es la que tuvo que integrar, las ciencias sociales y las disciplinas de decisión, así como otras ramas del conocimiento, haciendo posible una superdisciplina enfocada al estudio de las metapolíticas o bien a las políticas de las políticas. El resultado de ésta metateoría, sería la construcción del arquetipo de la política pública. La regla general del análisis de decisión que permitiría describir y explicar cada una de las políticas particulares así como de hecho sucede.<sup>48</sup>

En lo anterior encontramos un contraste con Max Weber, el definió el tipo ideal como los tipos de investigación con sentido racional, o bien, la construcción de una acción racional con arreglo a fines, es la exposición del desarrollo especial de la conducta humana, la relación de medio a fin; qué medios utilizarán para el fin anhelado,<sup>49</sup> ahora bien Dror propuso algo más complejo que el tipo ideal, la metapolítica que posee perfección lógica y práctica, tiene utilidad heurística, entiende y explica las decisiones, determina cual es la política a decidir y operar, pese a que no tiene la categoría de un racionalismo acertado, como Weber lo planteó la política careció de metodología.

Si nos fijamos en la definición de Quade, podemos identificar otras características que plantean a la ciencia política así como sus raíces, que toma en cuenta el propio Weber.

Las ciencias de política son una actividad interdisciplinaria que intenta mezclar las ciencias de la decisión con las ciencias de la conducta [...Su propósito es simplemente acrecentar , con los métodos políticos de decisión con la ciencia de la conducta, el proceso que los hombres utilizan al formular sus juicios y adoptar sus decisiones...] <sup>50</sup>

Aguilar Villanueva dice que la política pública no ha sido el foco central de la ciencia política. Los científicos políticos se han interesado en las instituciones y

estructuras de gobierno, en los procesos y comportamientos políticos, más que en el sentido mismo de la política.

La ciencia política tradicional enfocó su atención principalmente a la estructura institucional y a la justificación filosófica del gobierno y la ciencia política moderna conductista, también la enfocó a procesos y comportamiento asociado al gobierno y se dedicó entonces a estudiar las bases psicológicas y sociológicas de la conducta de los individuos, los grupos, los factores determinantes para el voto y de otros actos políticos, el funcionamiento de los grupos de interés y de los partidos políticos, la descripción y explicación de los procesos y comportamiento de las arenas ejecutiva, legislativa y judicial.<sup>51</sup>

Las ciencias de la política, constituyen un reencuentro con el más antiguo problema estudiado por los politólogos: las políticas del gobierno, las fuerzas involucradas en ellas y su repercusión en la sociedad.<sup>52</sup>

Tal vez la ciencia política ha sido el principio o entorno de las políticas públicas, ha puesto las bases teóricas que al evolucionar tomaron una nueva noción, dejando a un lado las perspectivas iniciales, estas políticas públicas despertaron a las disciplinas de la decisión, las disciplinas del comportamiento y el análisis de sistemas, las cuales tomaron un concepto sobresaliente en las ciencias sociales y han crecido paralelamente con las de la ciencia política.

La terminología utilizada en las políticas públicas parece confundir los conceptos, por un lado la ciencia política aparece como una ciencia de la que se desprenden las políticas públicas, por otro lado están las ciencias de la política; estas son las que se relacionan con el estudio de la política pública, en sí todas son ciencias que se involucran en la toma de decisiones y en el proceso de la hechura de las políticas públicas; en lo personal optó por el término de política pública y no por el de políticas públicas ya que la complejidad de su estudio y la cantidad de

ciencias que se mezclan para hacerla posible, demuestra que no puede ser una sola política pero que el conjunto de estas se denominan únicamente política, recalcando que tampoco tiene un concepto real establecido, ni una estructura formal, sin embargo hay diferentes opiniones y razones para que se considere como la ciencia que estudia la política pública, aceptándola como una decisión elegida entre otras tantas.

El llamarla política pública, no significa elegir una sola, sino retomarlas a todas, dándoles un lugar de importancia prioritaria, a aquellas que puedan desarrollarse en determinado momento.

Las ciencias que estudian las políticas públicas representan, un conjunto de fenómenos distintos, si se le enfoca sólo a Lasswell pueden considerarse que como actividades intelectuales y profesionales poseen tres características distintivas: un enfoque multidisciplinario; una naturaleza contextual orientada hacia el análisis de los problemas y un carácter explícitamente normativo.<sup>53</sup>



## 1.4 EL PERFIL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Las políticas públicas han adoptado nuevas formas, Aguilar Villanueva expone la manera en que han evolucionado las ciencias que estudian las políticas públicas y nos da tres características que muestran el nivel de análisis, primeramente aparece *el enfoque multidisciplinario*, en segundo lugar *la orientación hacia el análisis de los problemas o de las políticas* y el tercero es *la normatividad explícita*. Cada una de estas etapas presentan el grado de científicidad con el cual se desarrollo en análisis de la políticas públicas y de que manera adquirieron veracidad los métodos y técnicas, para su aplicación y una mejor elección de las políticas públicas.

- 1.- El enfoque multidisciplinario; contempla la intervención de múltiples disciplinas intelectuales al estudio de la política, es una forma de dominar su complejidad, de hecho llamar ciencias en plural no da prioridad a alguna de ellas, por lo que he decidido llamar únicamente política pública, aunque provenga de varias políticas.

Los primeros estudios de la política pública estuvieron influidos por la ciencia política y la administración pública, se enfatizó en el conocimiento del proceso de la política, o sea lo relacionado al campo de los politólogos. A pesar de todo la ciencia política resulto ser muy académica en su estructura y tradición, es por esto que no satisfacía las necesidades de las políticas públicas y así se crearon escuelas que lucharon por obtener el crédito para estudiar las ciencias de las políticas públicas, aunque todos sus esfuerzos intelectuales aportaron herramientas importantes, las políticas públicas tuvieron que desechar lo que obstaculizaba su desarrollo, como en el caso de las metateorías. En otras instancias integrar varias

ciencias sociales resulto difícil en el momento en que cada una debía mantener su individualidad.

Peter DeLeon en su estudio de las políticas públicas, menciona que las ciencias sociales reunidas no aportaban la integridad completa para responder a los problemas y decisiones de los gobiernos, Lineberry inclusive reafirmo que las ciencias de las políticas no surgieron de la ciencia política sino de la economía,<sup>54</sup> los enfoques cuantitativos logrados por las políticas alejaron aun más a la ciencia política, cabe mencionar que las metodologías utilizadas también eran limitadas y se usaron técnicas que en algún momento sustituyeron al análisis.

En esta etapa fue mínima la aportación de los analistas que sabían como realizar una investigación multidisciplinaria, ya que se había formado un grupo reducido y especializado, era el grupo de los Lasswells y que a pesar de su efecto fue un impulso hacía las ciencias.

2.- La orientación hacía el análisis de los problemas de las políticas; el desarrollo hacía la orientación es un proceso que utiliza la mayoría de las especialidades para lograrse y tiene una doble dimensión: primeramente se interesa en el proceso de la política buscando desarrollar la ciencia de la formación y la ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y psicología, en la segunda se interesa en las necesidades de inteligencia del proceso, busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible para hacedores de políticas; va más allá de las ciencias sociales y de la sociología.<sup>55</sup>

La elaboración del proceso de las políticas, ha sido una tarea difícil ya que ha habido una variedad de opiniones; por ejemplo Lasswell estableció el proceso por medio de las siguientes palabras; inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, evaluación, terminación y valoración. De acuerdo a May y

Widawsky ellos describieron un ciclo de política con los siguientes elementos: la agenda, el análisis de las cuestiones, la ejecución, la evaluación y la terminación. Por su parte Brewer y DeLeon fueron más consistentes concibieron el análisis de políticas en etapas que definieron el proceso de la toma de decisiones con los siguientes términos: iniciación, estimación, selección, instrumentación, evaluación y terminación. <sup>56</sup> Todas estas partes del proceso de decisiones obedecen a la formación de las políticas públicas, aunque todos los modelos tienen orientación, forma y aceptación, se han reconocido pero aun no tienen aceptación universal, sólo es una clasificación.

Haciendo hincapié en el enfoque de las ciencias de la política y tomando en cuenta los modelos de orientación, uno se puede percatar que su estudio ésta más dirigido a los conceptos que hacía temas específicos, más adelante y más concretamente profundizare en el tema de la hechura de las políticas públicas y describiré cada etapa y cada ciclo de manera formal. Hasta este momento podemos ver que la evolución de las ciencias que estudian las políticas han integrado a la multidisciplina formando un circulo que identifica a las ciencias y sus funciones para la toma de decisiones.

3.- Normatividad explícita, en esta tercera característica se da un concepto más reafirmante de las ciencias que estudian las políticas, se dice que su carácter ha sido explícitamente normativo y ha mostrado interés por los valores humanos. Es aquí cuando las políticas se acentúan y toman conciencia tanto en la humanidad como en su forma conceptual, confirmando su eficacia en el análisis y sus procedimientos; el criterio renace como elemento determinante en la elección y decisión de una política, <sup>57</sup> y también confrontara los intereses que construirán una estructura más sólida para las políticas públicas.

Estas tres etapas simbolizan la forma de elegir políticas por medio del análisis, dan los principales caminos para llegar a la mejor de las decisiones, de la manera más científica y formal que permita delimitar correctamente el método y técnica más apropiada.

## **1.5 LAS CORRIENTES INTELECTUALES DE LAS CIENCIAS QUE INFLUENCIARON EN LA CIENCIA DE LAS POLÍTICAS.**

Así como han evolucionado las ciencias también han sido objeto de debate, aunque han tenido el apoyo e impulso de las diferentes ciencias, la política pública en sus inicios fue defendida por las diferentes corrientes intelectuales que surgieron de los teóricos contemporáneos.

Los años 50's y 60's se diferenciaron de los demás, por las fuerzas intelectuales que predominaron, implantando diferentes posturas ideológicas, referidas al análisis que se aplicaba a las teorías y a las ciencias. Estas corrientes marcaron los diferentes métodos, técnicas, valores, características y formas; que se conocieron con el nombre de corrientes ideológicas, a continuación veamos las siguientes:

\*1) Corriente sinóptica; esta se caracterizó por su identificación con el análisis de sistemas; las metateorías, como el empirismo estadístico; la metodología y la optimización de valores como criterio de decisión.

Fue Chales Lindblom quien definió las dos principales corrientes y las tomo como premisas; la sinopsis significó premisa, o bien la visión global de todo y esta postura fue desarrollada y condensada por David Easton en 1953.

\*2) La corriente antisinóptica se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como la metodología y la racionalidad social (integración de intereses) como criterio de decisión.

Lo antisinóptico se refirió a los límites, de hecho la imposibilidad del conocimiento racional para abarcar sistemas enteros de acción. La opinión antisinóptica fue la que se encargo del dominio de la ciencia política en general,

mientras que la sinóptica se inclinó a la administración pública y al análisis de la política.<sup>58</sup>

Estas corrientes marcaron el proceso evolutivo y los niveles del enfoque multidisciplinario, la orientación hacia el análisis de los problemas, hasta llegar a la normatividad explícita.

La ciencia política fue impulsada por el conductismo multidisciplinario en las primeras etapas de los estudios sociales en los años 20's y 30's, la conducta humana y sus nexos: políticos, legales, sociales, económicos y psicológicos, fueron ramas de las ciencias sociales que determinaron y le dieron dirección a la ciencia política y después al análisis de las políticas.

Lasswell y Merriam, dirigieron sus estudios por medio de planteamientos de conducta y señalaron cinco tareas intelectuales: clasificación de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas; las cuáles más tarde se volvieron bases teóricas en la actividad del analista y académicos.

Después de la segunda guerra, surgió el neoconductismo como corriente científica capaz de describir y probar las leyes de la conducta a través de los procedimientos en el estudio de las políticas.

- a) la prueba requería examinar leyes explícitamente formuladas, se buscaba un número limitado de variables con una relación coherente entre sí.
- b) La búsqueda de leyes generales de manera cuantitativa, la importancia relativa de las variables, cuál factor era el más importante.
- c) El neoconductismo reintrodujo las fronteras disciplinarias que los predecesores buscaban trascender, de la teoría de los sistemas derivaron un análisis para explorar los subsistemas.

➤ d) La búsqueda para establecer y probar leyes generales, validas en todos lados.<sup>59</sup>

Para Aguilar Villanueva las corrientes ilustraron las posturas del conocimiento ante la política y para ello él las cataloga en tres caras del análisis de política:

I) La primera cara determina la corriente del positivismo, la cual marcó el camino de las ciencias sociales en una civilización social en donde el conocimiento reemplazaría a la política. El analista adquiere una imagen neutral en la investigación, el analista se remite a observar a distancia y neutral de los hechos.

Este reemplazamiento afecto al análisis de política en una forma lógica orientado hacía la metodología, la manera en que se quiere llegar a una meta por medio de los valores.

La primera cara del análisis político es la ilustración, el análisis se presenta como el complemento necesario de una visión de la civilización racional, fortalecida por el positivismo con su programa de orden y progreso industrial.<sup>60</sup> Este es el principio de una sociedad moderna, la revolución tecnológica y social fueron parte de un orden objetivo de las cosas, era una línea a seguir par a el progreso humano.

II) La segunda cara del análisis fue el contraste de la primera, el análisis de la política ahora aparece como el dominio de la política sobre el conocimiento, Douglas G. Hartle lo llamó el análisis “tecnocrático de políticas”.<sup>61</sup> En esta segunda cara ya no figura el positivismo. La sociedad ha cambiado y necesita modificar e innovar el análisis para un modelo de desarrollo actual, el progreso se presenta en una cultura civilizada y racional, fundado en objetivos reales, en un orden que proyecte cambios para la estructura del poder

establecidos, sin embargo no es más que una lucha de poder y de intereses individuales. En este momento la ciencia de las políticas esta del lado de los intereses creados, es la tecnocracia irracional.

III) La tercera cara; modifica la ilustración, la razón realza los asuntos públicos y la política ha cambiado paralelamente a la razón. Ahora la relación de la política y el conocimiento rompieron el antagonismo. La razón se cultiva ante los asuntos públicos, aunque la razón ha cambiado al igual que el significado de la política.

Nuevamente hay una estrecha concepción positivista de la razón, ha propiciado un estilo intelectual insensible a su propia naturaleza y contexto en una palabra irracional.<sup>62</sup> El post-positivismo le da una personalidad al analista y lo integra como participante activo, ya que debe desarrollar un conocimiento de la sociedad y también dar un conocimiento a la sociedad; el analista debe desarrollar el entendimiento y la comprensión, entre el gobierno y la sociedad.

El positivismo más que corriente fue quien le dio un lugar al analista proponiéndolo como un observador neutro, que desarrollaría una política de la metodología. En contraste surgió la corriente del post-positivismo en la que el analista vuelve a ser un importante elemento ya no sólo como observador sino en el desarrollo del conocimiento de la sociedad y en la sociedad.

Los principales post-positivistas; Cicourel, Welin y Karl Mannheim, le dieron vida al analista haciéndolo participe en la sociedad y en la política, en donde el analista tendría que usar técnicas propias en la investigación, darle orientación a las hipótesis y clasificarlas, Mannheim propuso el desarrollo de una política científica.<sup>63</sup> que dirigiera al desarrollo social, [...La tarea de la educación política era mantener una orientación flexible en situaciones cambiantes...] <sup>64</sup>



Las tres caras fueron representadas por las distintas corrientes que contrastaban, dando elementos a las políticas para darle científicidad a través de técnicas, metodologías y diferentes enfoques participativos de las demás ciencias, buscando como meta un análisis bien diseñado por medio de reglas procesales y mecanismos sociales que servirán para evaluar.

- La primera cara, cultivo la fascinación por la técnica y un desprecio al significado del proceso. <sup>65</sup>
- La segunda cara reconoció que las técnicas del análisis de política no son instrumento lejanos, neutrales que decían ser, sino que se insertan de manera profunda en el proceso político. <sup>66</sup>
- La tercera cara, comienza a surgir con la comprensión de que la teoría y la práctica del análisis de política se entrelazan en las decisiones políticas.

## Notas de pie de página *Capítulo I*

- 1) Véase, Guerrero Omar, en las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria, en la Revista de ciencia, No. 44, de 1993, pág. 29
- 2) *Ibidem.*
- 3) *Ibidem.*
- 4) *Ibid.*, pág. 30
- 5) *Ibidem.*
- 6) *Ibidem.*
- 7) *Ibidem.*
- 8) *Ibidem.*
- 9) *Ibidem.*
- 10) *Ibid.*, Guerrero Omar, pág. 31
- 11) *Ibidem.*
- 12) *Ibidem.*
- 13) *Ibid.*, Guerrero Omar, pág. 33
- 14) *Ibid.*, pág. 34
- 15) *Ibid.*, pág. 35
- 16) *Ibid.*, Veasé, Guerrero Omar, en las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria, en la Revista de ciencia, No. 44, de 1993, pág. 37
- 17) Véase a R. Rich y H. Mannheim, *Análisis político empírico*, Madrid Esp., 1988, pág. 427
- 18) Veasé en Aguilar Villanueva L. F., *El estudio de las política públicas*,/1, pág. 32
- 19) *Op. Cit.* Guerrero Omar, pág. 36
- 20) *Ibid.*, pág. 38
- 21) *Op. Cit.*, Aguilar Villanueva Luis F., pág. 60
- 22) *Ibidem.*
- 23) *Ibidem.*
- 24) *Ibid.*, Aguilar Villanueva /1, pág. 71
- 25) *Ibidem.*
- 26) *Ibidem.*

- 27) Ibid., pág. 64
- 28) Ibid., pág. 199
- 29) Ibid., Aguilar Villanueva L. F., El estudio de las pol... /1, pág. 239-240
- 30) Ibid., pág. 241
- 31) Ibid., pág. 242
- 32) Ibid., pág. 243
- 33) Ibid., pág. 245
- 34) Ibid., pág. 248
- 35) Ibid., pág. 267
- 36) Ibid., pág. 273
- 37) Op. cit., Guerrero Omar, pág. 37
- 38) Ibidem.
- 39) Op. Cit., Aguilar Villanueva.,/1, pág. 83
- 40) Ibid., pág. 8
- 41) Ibid., pág. 19
- 42) Ibid., pág. 37
- 43) Ibid., pág. 40
- 44) Ibidem.
- 45) Ibid., pág. 47
- 46) Ibidem.
- 47) Ibidem.
- 48) Ibid., Aguilar Villanueva L. F., pág. 48
- 49) Ibid., pág. 57
- 50) Véase, Weber Max, El tipo ideal, en Economía y sociedad, 7ª reimp., México, 1984, pág. 7 y  
16
- 51) Op. Cit., Aguilar Villanueva, /1, en esta parte se encuentra uno de los puntos centrales de la política pública, es la confrontación del tipo ideal de Weber con Y. Dror y S. Quade, en cuanto a la estructura del gobierno y la función de los actores políticos.
- 52) Ibid., pág. 66

- 53) Op. Cit., Guerrero Omar, pág. 34
- 54) Véase, DeLeon Peter, Tendencias de la investigación en las ciencias de política: evolución y factores determinantes, en Foro internacional, vol. 33, No.1, Enero- Marzo de 1993, Colegio de México, pág. 91
- 55) Ibid., pág. 93
- 56) Op. cit., Aguilar Villanueva L. F. /1 pág. 80
- 57) Op. Cit., DeLeon Peter, pág. 97
- 58) Ibid., pág. 103
- 59) Véase, Lindblom Charles, Las corrientes sinóptica y antisinóptica, en El proceso de *policy making*, Porrúa México, 1992, y confrontesé con Aguilar Villanueva, en el estudio de las políticas públicas /1, pág. 59 y 159
- 60) Ibid., pág. 187, 188 y 189
- 61) Ibid., pág., 203 y 204
- 62) Ibídem.
- 63) Ibid., pág. 209
- 64) Ibid., pág. 211
- 65) Ibid., pág. 212
- 66) Ibid., pág. 218

## BIBLIOGRAFÍA

- 1) Aguilar, Villanueva Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, Colección antologías de política pública, /1, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, pgs. 281
- 2) DeLeon, Peter; *Tendencias de la investigación en las ciencias de las políticas: evolución y factores determinantes*, en Foro internacional, vol. 33, No. 1, Enero- marzo 1993, Colegio de México, pgs. 88- 110
- 3) Guerrero, Omar; *Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria*, Revista ciencia, No. 44, México, 1993, pgs. 29- 40
- 4) Lindblom, Charles E., *El proceso de la elaboración de política pública*, Traducción Eduardo Zapico, Goni, Madrid, España, Ministerio para la administración pública, (colección de estudios de administración) 1991, pgs. 160
- 5) R. Rich, y H. Mannheim, *Análisis político empírico*, Madrid Esp., 1988, pgs. 427 -437

- 6) Subirats, Joan; *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*/ Joan Subirats, Madrid Esp., Ministerios para la administración pública, 1992, pgs. 184
- 7) Weber, Max; *Economía y sociedad*, F. C. E., 7<sup>a</sup>. Reimp. México, 1984

# LA POLÍTICA PÚBLICA

## *Capítulo II*

### **Bases Teóricas y Prácticas que fundamentan a la Política Pública.**

**2.1 Los principales enfoques para las ciencias de política.**

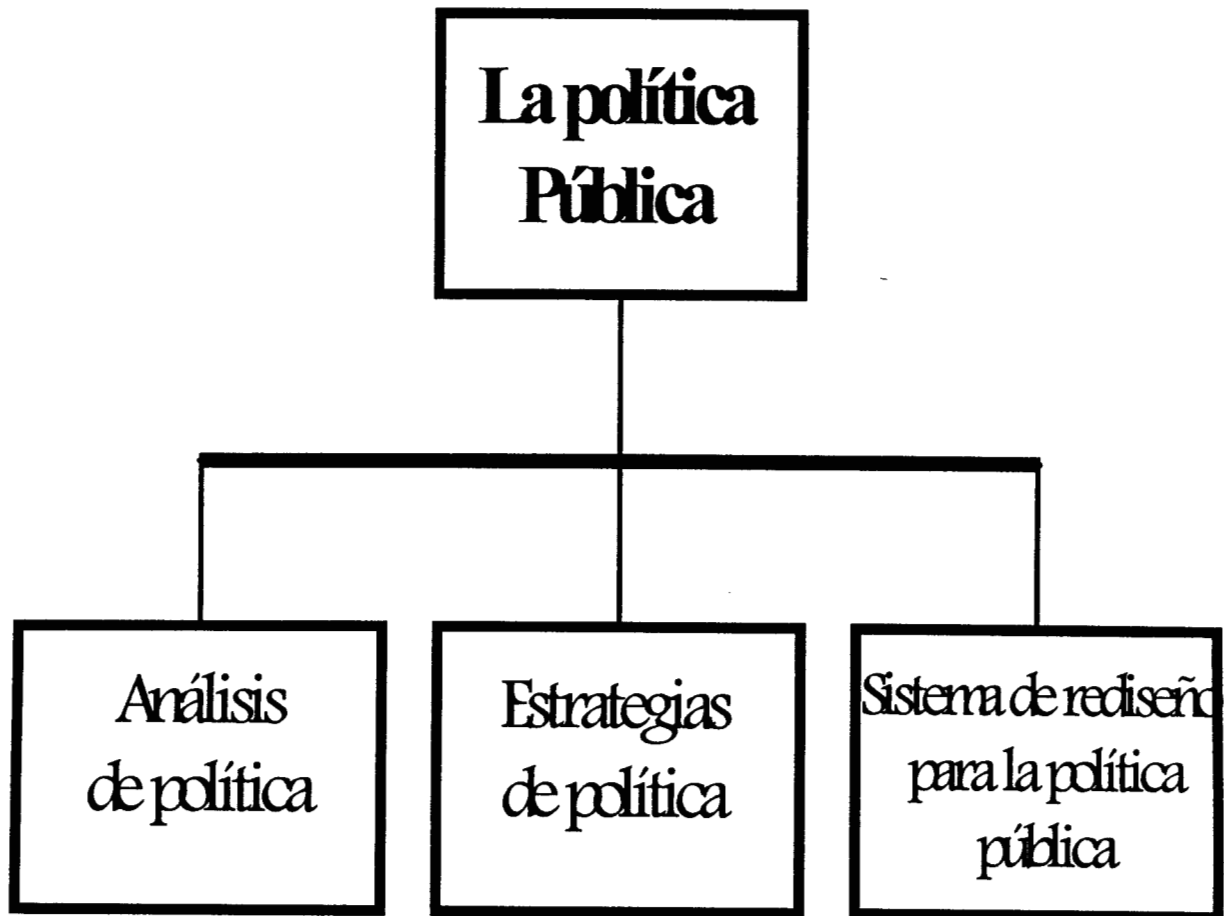
- **El análisis de sistemas apoyado por el análisis de política.**

**2.2 Las estrategias de la política pública.**

**2.3 La administración pública en la política pública**

**2.4 La toma de decisiones como base para la elaboración de las políticas públicas.**

# PRINCIPALES TEMAS Y ENFOQUES DE LA POLÍTICA PÚBLICA





## 2.1 Principales enfoques para las ciencias de política

### ◆ *El análisis de sistemas apoyado por el análisis de políticas.*

Anteriormente había mencionado que las ciencias de política no tenían un concepto base, a pesar del enfoque multidisciplinario que las ha personalizado, es necesario plantear las palabras precisas que le den una concepción aceptable, clara y efectiva que nos permita identificar sus principales características.

Las ciencias de política se tienen que definir para medir su alcance, su aplicación y su utilización, dentro del marco de la ciencia esta claro que la política pública al haber sido aceptada como disciplina no significa que se deba utilizar en todos aquellos problemas de orden político o social, que no tienen cavidad en las ciencias exactas.

Las ciencias de política se encuentran entre las ciencias sociales y las ciencias de la decisión, tal vez parezca atrevido de mi parte establecer que la política pública es un factor importante y determinante en la ciencia, pero hay que ver como emplea la racionalidad estructurada, aquella que hace posible a las ciencias exactas y que la ciencia política ha condensado en conocimiento sistemático, esté conocimiento que nos hace conscientes ante la sociedad y sus problemas.

La ciencia de las políticas es joven y apenas comienza a identificarse, a pesar de esto siempre han estado presentes se han clasificado, pero las condiciones y los problemas de Estado aun no habían llegado a comprender la necesidad de exponer una ciencia para tomar decisiones acertadas, es por eso que con el tiempo se han dado los cambios sociales que han puesto de manifiesto los paradigmas que requieren las ciencias sociales, según Aguilar Villanueva.<sup>1</sup>

I) Ruptura de las fronteras tradicionales entre las distintas ciencias sociales y las disciplinas de la decisión. Las ciencias de política se construyen sobre las ciencias de la conducta y sobre enfoques analíticos; se apoyan también en la teoría de las decisiones, la teoría general de sistemas, las ciencias administrativas, la teoría del conflicto, el análisis estratégico, la ingeniería de sistemas y similares áreas modernas de estudio, se apoyan también en la física y en las ciencias de la vida.

II) Cubrir el vacío de la decisión acostumbrada entre investigación pura y aplicada. Las ciencias de políticas y el desarrollo de la ingeniería social son identificables.

III) La aceptación del conocimiento tácito y la experiencia como fuentes importantes del conocimiento, además de métodos. Las ciencias de política se distinguen de las ciencias sociales normales, por los esfuerzos que hacen para destilar el conocimiento tácito de quienes se hacen cargo de la elaboración de las políticas.

Todo esto nos conduce a conocer los enfoques de la política pública previos a la elaboración de políticas.

IV) Las ciencias de política y las ciencias normales comparten un compromiso principal con el conocimiento instrumental y normativo, en el sentido en que se dirigen a los medios y a las metas intermedias, más que a los valores absolutos. Las ciencias de política deberían abrir una brecha en la compacta pared, que separa las ciencias de la conducta contemporáneas de la ética y de la filosofía de los valores y construir una teoría operacional de los valores como una parte de la ciencia política.

V) Las ciencias de política deben ser muy sensibles al tiempo considerar el presente como un puente entre el pasado y el futuro. Enfatizar por un lado el desarrollo histórico y, por otro, las dimensiones futuras como contextos centrales para mejorar la elaboración de políticas.

VI) Las ciencias de política tienen un foco único de interés, las metapolíticas (políticas a cerca de la políticas). Las ciencias de políticas dirigen su preocupación, no a los problemas de las políticas particulares, sino a la mejoría de los métodos; el conocimiento y los sistemas, para una mejor elaboración de las políticas.

VII) Las ciencias de políticas no aceptan la actitud de “tomar o dejar”, muy común en las ciencias sociales, tampoco creen que los compromisos de acción directa similares sean la formula principal de acción científica, para mejorar la elaboración de las políticas. Su compromiso es el de acrecentar la utilización de las ciencias de política en la elaboración real de las políticas y en la preparación real de profesionales encaminados a la ciencia política.

VIII) Las ciencias de política se ocupan de la contribución del conocimiento sistemático y la racionalidad estructurada a la autodirección social y humana. Las ciencias de política reconocen, con claridad, en importante papel de los procesos extraracionales, (creatividad, intuición, carisma y el juicio del valor) igual que los procesos irracionales (motivación profunda)

La política pública se está fundando sobre las bases de estos paradigmas, utiliza como ayuda los principales planteamientos y herramientas de investigación.

La política pública ha tenido que crear sus propios recursos metodológicos, haciendo a un lado la metodología científica normal, también ha absorbido lo mejor de cada ciencia para el desarrollo de sus procesos metodológicos y de análisis, ha condensado los conocimientos científicos en ciencia real para la sociedad y sus problemas. En sí la política pública hoy esta a la vanguardia de la investigación social, tanto así que aun no es suficientemente conocida por nuestros gobernantes y por lo tanto esta desarrollándose en manos de los intelectuales y científicos de la política.

Estos paradigmas se apoyan en la metodología y el análisis de política, la política pública requiere de una metodología formal que se desprenda de la ciencia y proporcione un mundo de ideas fuera de los esquemas establecidos, que modernice las estructuras analíticas y resalte las nuevas leyes de la conducta social.

Los elementos y conceptos principales de la ciencia política contienen las siguientes herramientas:<sup>2</sup>

1) El análisis de política, proporciona métodos heurísticos para identificar alternativas preferibles de política;

2) la innovación alternativa, inventa nuevos diseños y probabilidades por ser considerados en la elaboración de políticas;

3) estrategias de política que proporciona lineamientos para adoptar posturas, supuestos y pautas, por seguir en políticas específicas;

4) evaluación y retroalimentación que contienen p. ej.: indicadores sociales, experimentación social y aprendizaje organizacional y

5) mejoramiento del sistema para la elaboración de políticas mediante rediseño y a veces diseñado de nuevo, conclusiones de cambio en los recursos utilizados; personal, estructura, equipo, demandas externas, etc.

La ciencia se concretiza y reafirma sus contenidos y enfoques en tres temas principales de la política pública: I análisis de política, II estrategias y III sistema de rediseño de elaboración de las políticas.

### ***El análisis de sistemas:***

El análisis de sistemas se desprende de la llamada teoría de sistemas propia del estudio de David Easton en los años 50's y 60's, "el sistema político" fue en donde pudo expresar el pensamiento de los enfoques <sup>3</sup>, la disciplina; y que permitió analizar de manera racional los fenómenos político-administrativo y

establecer nuevas categorías interdisciplinarias de análisis, tiene como base el trabajo científico que ha permitido establecer teorías y enfoques en la administración pública o gobierno de los países a través de las decisiones y de la política pública.

Para comprender mejor porqué análisis de sistemas, primero entendamos los términos para poder identificar sus características y funciones. Análisis se deriva del verbo griego que se escribe igual y significa; separar cualquier cosa en sus partes o elementos componentes. Es el arte de investigar o examinar. En un sentido más formal analizar es descomponer un todo en sus partes para investigar la esencia de éstas, sus proporciones, sus funciones y sus relaciones reciprocas.<sup>4</sup>

El análisis de sistemas pretende aplicar procedimientos técnicos a el enfoque de sistemas, por medio de métodos que requieren estudiar al sistema en sus partes componentes (subsistemas), con el objeto de saber ¿qué los vincula? ¿de qué manera? y ¿qué sostiene al sistema?

El análisis de sistemas estudia principalmente al sistema político y lo convierte en (subsistemas) <sup>5</sup>, para llegar a la esencia de cada una de sus partes, dándole valoración y significado a la política y a la administración pública para apoyar las decisiones de la política pública en el gobierno.

Es uno de los fundamentos de la ciencia política, pero aun no llega a ser una metodología suficiente para los problemas de la elaboración de políticas, existen una serie de razones que definen estos obstáculos que no le permiten ser confiable del todo y se presentan el los siguientes ocho puntos: <sup>6</sup>

1) el analista de sistemas se guía proponiendo políticas preferibles, pero deja de lado los contextos institucionales de los problemas y elaboración de políticas como de los procesos en práctica.

- 2) No toma en cuenta las necesidades políticas, tal como el mantenimiento del consenso y la constitución de coaliciones.
- 3) Tiene dificultad para tratar con fenómenos irracionales, es el caso de; las ideologías, carisma, compromisos de alto riesgo, tendencias al martirio y estilos de vida no convencionales.
- 4) Es incapaz de tratar asuntos valorativos básicos no es satisfactorio plantear supuestos de valor en el análisis.
- 5) Identifica alternativas preferibles entre las que están disponibles o que se sintetizan con facilidad, no tienen posibilidad de inventar nuevas alternativas.
- 6) Necesita ser predecible respecto de las alternativas, no debe haber incertidumbre.
- 7) Necesita cuantificación significativa de las principales variables relevantes.
- 8) Las elecciones estratégicas básicas, tales como; las de riesgo-tiempo no son afrontadas minuciosamente por el análisis de sistemas.

Estas características muestran los rasgos generales del porque el análisis de política no es suficiente para elaborar políticas, sin embargo todas estas no se comparten de manera general en todos los casos, ni en todos los estudios del análisis de sistemas. Ahora bien para superar estas incapacidades del análisis de sistemas, Aguilar Villanueva, rescata un nuevo enfoque analítico desprendido de las ciencias de política, llamado el análisis de políticas ya estructurado y que acepta las tesis básicas del análisis: <sup>7</sup>

◇ Como primer paso, se miran los problemas y alternativas de una manera general y se explican brevemente las variables relevantes y los posibles resultados, a esto se le denomina adoptar una visión de sistemas.

◇ Elegir la mejor solución o al menos la más viable entre las alternativas disponibles dentro de una estructura amplia de costo-beneficio, sin límite a cambios incrementales.

◇ Identificación explícita y racional de alternativas preferibles mediante la comparación de los resultados esperados, en términos de las metas operacionales.

El análisis de políticas proporciona al marco de referencia básico del análisis de sistemas los elementos y herramientas que completan su eficacia de acuerdo a los siguientes componentes: <sup>8</sup>

**A) Comprensión de los valores subyacentes, supuestos y estrategias.**

1. Explorar los valores básicos a los que se deberán dirigir las políticas, 2. Investigar las metas a largo plazo, 3. Analizar explícitamente las estrategias alternativas de política.

**B) Consideración de variables políticas que incluye:**

1. Análisis de posibilidad política. 2. Evaluación de rutas políticas, qué alternativas facilitarían la aprobación política. 3. Examen de efectos de las políticas alternativas ¿cómo quedará el poder social? 4. Análisis de requerimientos necesarios para la formación de coaliciones y sus implicaciones en el consenso político. 5. Especificar en que momento serán necesarios cambios en el sistema de elaboración de políticas, para hacer posibles los cursos de acción preferidos.

**C) Tratamiento de asuntos más complejos y más amplios, implica:**

1. Escalas nuevas y más marcadas de cuantificación. 2. Necesidad de satisfacer objetivos multidimensionales y diversos; 3. Una gran incertidumbre primaria; 4. Cambio institucional como manera de cambiar políticas; 5. Aceptación de los problemas o mal menor que se presente.

**D) Enfatizar la innovación de manera importante, como alternativa de política implica:**

1. La atención se fija en el fomento de creatividad y en la inducción del análisis de nuevos enfoques; 2. Absoluta confianza en la toma de decisiones, secuencial,

aprendizaje, por retroalimentación, experimentación social sobre modelos, simulación y esquemas de política detallados de política.

**E)** Mayor finura respecto a los fenómenos sociales p. ej.: todo lo empírico; reconocer la irracionalidad, considerar fenómenos principales, las ideologías, los fenómenos de masa, las variables de la psicología profundas y fenómenos racionales similares, la conducta social y la experiencia como fuentes del conocimiento y comprensión.

**F)** Autoconciencia institucional: 1. La necesidad de multiplicidad y redundancia en el análisis y en las unidades de análisis; 2. El compromiso inicial de los políticos y dirigentes comunitarios en las actividades analíticas; 3. Los límites del análisis como medio para conocer la realidad humana y las aspiraciones.

El análisis de políticas basado en todas estas características se concretiza a ser la plataforma de la investigación académica y una actividad profesional aplicada. Finalmente en la política y administración pública se dan cinco elementos fundamentales que miden los parámetros para determinar la actuación del analista.<sup>9</sup>

- a) El objetivo: es la tarea primordial del analista, descubrir cuales son o deben ser los objetivos de quienes toman las decisiones y luego la forma de valorar el grado hasta el cual se alcanza realmente estos objetivos mediante diversas opciones. Después las normas políticas o las formas factibles de actuar deben estudiarse, compararse y recomendarse sobre el grado satisfactorio que acepten los objetivos.
- b) Las alternativas; son el medio por el cual se espera lograr los objetivos pueden ser políticas o estrategias, actuaciones específicas o instrumentos aplicables, no es posible que se sustituyan o que desempeñen las mismas funciones, son medidas optativas para corregir algún problema social.



- c) Los costos; la elección de una medida optativa que logre los objetivos implica ciertos recursos específicos que ya no podrán aplicarse a otros fines; los costos, casi todos son evaluados en función de dinero, pero para la política pública su valoración está en función de las oportunidades que se aprovechan para su causa.
- d) El modelo; es una representación simplificada y estilizada del mundo real en el que se hace abstracción de las relaciones causa-efecto. Cuando se analiza lo que hay que elegir, el papel que desempeña el modelo es calcular los costos en los que se incurriría en cada opción y el grado en que hayan de alcanzarse los objetivos.
- e) El criterio; es una regla o un estándar que sirve para clasificar las opciones por orden de conveniencia. Proporciona el medio de ponderar el costo en función de la objetividad.

## 2.2 Las estrategias de política y el rediseño de la elaboración de políticas.

Las estrategias de política determinan las posturas, supuestos y líneas directrices a seguir por la política específica. Constituyen una clase de política maestra o megapolítica, nítidamente distinta de las políticas particulares modernizadas, aunque estos dos tipos puros están sobre un continuo con muchos casos intermedios.

Las estrategias de política pertenecen a la metapolítica y son un foco principal de interés en la ciencia de política. Según Luis F. Aguilar Villanueva, planteo una serie de características que definen y muestran el perfil de las estrategias, clasificándolas en varios tipos, de acuerdo a los elementos que contienen y al grado de dificultad que representan en cuanto al análisis; de las cuales se presentan: <sup>10</sup>

**a) Pura- mixta** se origina cuando se ha dado una política concreta y hay que medir hasta donde es posible utilizar una estrategia que se ha experimentado en otras ocasiones, hay una estrategia pura pero no debe ser siempre idéntica a las demás. Las estrategias mixtas tienen varias subdimensiones que proporcionan una amplia elección entre los patrones de consistencia, las posibilidades de redundancia, la elección pluralista y la selección aleatoria.

**b) Incremental- Innovadora;** la elección entre varios grados de cambio político, requiere de una estrategia formal y flexible que contenga los elementos suficientes para descender y cubrir etapas (extensión, alcance y tiempo) que van desde el pequeño cambio incremental en unos pocos detalles de política durante un largo periodo de tiempo.

**c) Alto riesgo- bajo riesgo;** toda política esta sujeta a alcanzar o no sus objetivos hay un grado de riesgo necesario, al elegir una estrategia trae como consecuencia el grado de riesgo que se va a aceptar en las políticas. Aquí las elecciones puras son por un lado máximas y por otro maximin y mínimax, hay una escala media en el valor esperado, valor de la lotería. Los principios que guiarán la comparación entre incertidumbres constituyen otros elementos de estrategia.

**d) Balance- Impacto;** la elección de la mejor política consiste en optar por una política balanceada que al mismo tiempo cause impacto, pero no siempre suceden las dos políticas; las de impacto pueden orientarse a rupturas a través de puntos de apalancamiento, las balanceadas tienen probabilidad de no causar el impacto esperado, sin embargo cualquiera puede causar un desequilibrio en los sistemas.

**e) Secuencial- extensa;** una estrategia extensa puede ser muy elástica y adaptarse rápidamente a las condiciones de la sociedad, lleva una secuencia flexible que se adhiere a diferentes contingencias, sino ocurre lo inesperado.

**f) Metas concretas- capacidades futuras;** esta es una elección estratégica especialmente importante en la mayoría de los asuntos de política más complejos; los resultados más importantes de política tendrán verificativo en el futuro y a veces en un futuro muy distante. Una política apegada a la realidad es capaz de soportar los problemas a largo plazo.

**g) Metas positivas- males menores;** una estrategia de min- evitación, en la que uno trata de moverse desde una posible situación peor a una todavía peor, dos veces peor; es una estrategia optima muy importante y frecuente que requiere cuidadosa consideración. Un objetivo bien definido tiende a prever todos los obstáculos que podrían aparecer a futuro y resolverlos evitando problemas mayores.

**h) Preferencias temporales;** establecer las preferencias temporales y los patrones de medida para comparar resultados localizados en diferentes puntos del tiempo representan una importante dimensión estratégica. Las estrategias ilustran un nivel de preocupación de las ciencias de política que va más allá del simple análisis de políticas. En un nivel más alto y más inclusivo; el estudio, la evaluación y el mejoramiento de los sistemas de elaboración de políticas son temas de las ciencias de políticas. Hay que plantear estrategias recordando aquellas épocas difíciles en donde se hayan aplicado y funcionado adecuadamente.<sup>11</sup>

Las estrategias de política se han dado para ampliar la visión de los recursos que se pueden utilizar cuando los problemas de la sociedad lo requieran.

Las estrategias nos muestran los casos clave, cuándo las políticas se dan en casos extremos y en casos particulares, todas requieren de una personalidad para cada situación, Estado, país, etc., estas estrategias no son reglas, ni normas a seguir ya que no todas se aplican al mismo tiempo a pesar de esto, se mezclan unas con otras para obtener resultados óptimos; las estrategias son más bien la receta base.<sup>12</sup>

Haciendo un recuento de conceptos, en este momento tratare de situar hacia adonde nos conducimos, primeramente planteamos los conceptos de política, después los de ciencia política, posteriormente los de análisis y metodología de las ciencias de política, llegamos al momento en el cual se presenta la identidad de la política pública, ¿cuales son sus síntomas y las estrategias o bien el camino a seguir? ahora bien después de esto pasamos a ligar a la política con la administración pública, para poder plantear los sistemas de elaboración de políticas.

## ***Rediseño de la Elaboración de Políticas***

¿Quién diseña las políticas? en este caso los intelectuales sin embargo el papel básico de los políticos es el ideal, son quienes hacen los juicios de valor, mantenimiento del consenso, la conducción de la opinión, etc., estos requieren ser reforzados por la ciencia política, ¿serían necesarios muchos cambios en la política y en el proceso de la elaboración de políticas, en conocimiento y en el poder?

Las políticas y su diseño se encuentran en la controversial dicotomía de política-administración y la delegación de autoridad ¿quienes son los indicados para diseñarlas? Las políticas son un cumulo de responsabilidad y están sujetas a diversos tipos de decisiones que requieren clasificar las circunstancias de acuerdo con su tipo e índole. Las decisiones estandarizadas como las decisiones a cerca de políticas o las decisiones de operación no tienen sentido en la práctica pero causan polémica entre quienes participan en ellas. <sup>13</sup>

Lasswell dice: Las decisiones de orden político se vinculan generalmente con administradores del más alto nivel se prescriben con frecuencia o sufren la influencia de otro grupo o personas situadas fuera del círculo más elevado de la política. <sup>14</sup>

El diseño y rediseño de la política es tarea del gobierno y tiene dos funciones: primarias y definitivas; la política como la expresión de la voluntad del estado y la administrativa, o sea, la ejecución de esa voluntad.

Para que los sistemas de elaboración de políticas logren plantearse hay que diseñar y rediseñar las políticas de manera científica por lo que Aguilar Villanueva nos da ocho posibles recomendaciones y temas de investigación.<sup>15</sup>

I) Evaluación sistemática de las políticas anteriores para aprender de ellas con vistas al futuro.

II) Mejor consideración del futuro. Pueden diseñarse estructuras y procesos especiales para impulsar una mejor consideración del futuro en la actual elaboración de políticas.

III) Búsqueda de medios y métodos para estimular la creatividad y la inversión respecto de los asuntos de política ...se puede también apoyar la creatividad y la invención dentro de las organizaciones que se encargan de elaborar políticas protegiendo institucionalmente a los pensadores innovadores, frente a las presiones conformistas de la organización...

IV) Mejorar la toma de decisiones unipersonales de alto nivel. En las ciencias sociales y decisión contemporánea normales, el descuido en estudiar y mejorar la toma de decisiones unipersonales de alto nivel, se debe principalmente a que carecen de métodos de investigación apropiados de marcos de referencia conceptuales y modelos instrumental- normativos.

V) Desarrollo de políticos: la idea de desarrollar las cualidades de los políticos, en las sociedades democráticas occidentales se considera un tabú. Pero se pueden mejorar las cualidades de los políticos mediante la competencia democrática de elecciones libres.

VI) Cambios radicales en la enseñanza escolar del civismo y de los problemas actuales.

VII) Establecer muchas organizaciones para la investigación de políticas dedicadas a los principales asuntos de política. Algunas de estas organizaciones trabajarían para el gobierno central, otras para el poder legislativo y otras para el público en general.

VIII) Desarrollo y diseños extensivos de experimentación social y de instituciones capaces de fomentarla. La experimentación social cuidadosa

requiere de nuevos diseños de investigación y de nuevos arreglos político-legales.

Las ciencias de política están dirigidas a la reconstrucción explícita de la elaboración de políticas mediante la elaboración consciente de metapolíticas (metapolicymaking).

## 2.3 La administración pública en la política pública

El significado de la política pública encierra muchos términos, entre ellos la toma de decisiones, el análisis, etc., sin embargo para que una política se haga realidad es necesario que los actores políticos activos y pasivos intervengan para que la llamada administración pública pueda llevarla a cabo. Ahora bien el problema es ¿quién ejecuta las políticas públicas? ¿a quién le corresponde hacerlo?, podríamos responder que hay organizaciones de carácter público y privado, esta separación implica un gran espacio de poder y de decisión, de estas dos nos preguntamos ¿a quién le corresponde la administración de los recursos públicos?, sí tomamos en cuenta que tanto lo público como lo privado determinan y diseñan los programas de las políticas públicas, podemos ver que hay una responsabilidad compartida y a la vez bien definida que marca la parte política y la parte administrativa, o sea, las organizaciones y la burocracia pública.

No existe una definición formal de administración pública, más bien hay explicaciones lógicas cercanas a su descripción, según Omar Guerrero.<sup>16</sup>

La administración pública es el desarrollo más reciente en el estudio de las ciencias sociales y más recientemente en el estudio de la política pública.

La administración pública es tan antigua como el gobierno solo que no estaba reconocida como tal, es por eso que la ciencia política y la administración comparten hoy la categoría de disciplina de las ciencias sociales, comparten también conceptos y la responsabilidad de diseñar, analizar y decidir en las políticas públicas.

Los administradores públicos en su afán de ampliar sus conocimientos han definido a la administración pública :



*Administración Pública; es la teoría o el conjunto de conocimientos, métodos y procedimientos científicos que ayudan a estudiar, analizar y predecir los hechos o fenómenos que suceden en el gobierno de un país. Castelazo José.*<sup>17</sup>

Dwight Waldo: *Administración pública es la organización y dirección de hombres y materias para lograr los fines de gobierno*<sup>18</sup>

Dwight Waldo: *Administración pública es el arte y la ciencia de la dirección aplicada a los asuntos de gobierno*<sup>19</sup>

W. Wilson: *La administración pública es el centro fuerte con fronteras demarcables y comienza donde concluye la política y termina donde empieza la sociedad, o sea, es una relación que vincula al Estado con la sociedad.*<sup>20</sup>

La administración pública se define por su función de acuerdo con Wilson y G. Mosca<sup>21</sup>, el gobierno y la administración fueron concebidas como estructuras formales, pero no definieron las raíces sociales del poder, redujeron la definición equivocadamente diciendo que la administración pública es el gobierno en acción.

La administración pública es la parte activa y en movimiento del gobierno y se encarga de aplicar el derecho elaborado por los órganos legislativos e interpretados por los tribunales mediante los procesos de organización y dirección.

En los últimos años en México como en el mundo la burocracia se ha vinculado a las políticas públicas ya que las organizaciones han creído haber asumido el poder de decisión y ejecución de las políticas, el gobierno dio apoyo a grandes organismos que en este momento demuestran mayor peso científico-intelectual, que la democracia real y que a través de sus estudiosos superan el grado de análisis, metodología y empírea para resolver los problemas que la sociedad demanda.

El auge de la administración pública se debe a los cambios sufridos por la cultura occidental del siglo XIX, de acuerdo a Muñoz Amato<sup>22</sup> existen cuatro

momentos determinantes en el desarrollo y la historia de la administración pública.

1) Apogeo de las ciencias sociales, 2) La revolución industrial, 3) La revolución democrática y 4) La revolución socialista.

La burocracia pública tiene establecido el papel para elaborar políticas públicas, sin embargo el gobierno ha luchado por obtener el crédito tanto empírico como normativo para asumir la responsabilidad de ejecutar las políticas. La burocracia legal y racional se dio como una forma superior de organizar los asuntos del Estado, según el planteamiento de Weber en el tipo ideal.<sup>23</sup>

La administración pública gira al rededor de la burocracia, para los Estados unidos la burocracia es una institución crucial en la formación y ejecución de las políticas de algunos gobiernos. La burocracia contiene todos los elementos del poder y de dominación, sólo que no se aplican en todos los países tal y como lo ha planteado Weber, los elementos existen y están presentes pero se disponen de acuerdo al tipo de Estado o de gobierno en cada país.

En Estados Unidos Woodrow Wilson <sup>24</sup> planteó la definición del buen gobierno diciendo: el interés público no se alcanza mediante los procesos electorales, ni las instituciones políticas partidarias sino que surge de una administración eficiente y de la burocracia pública; igual podría ser que contenga estas y más prioridades solo que no se aplican como tal en todos los Estados y gobiernos de los países.

La burocracia se ha desarrollado al grado de etiquetar al Estado administrativo; ha adquirido una gran capacidad de dominio que ha moldeado tanto a la sociedad como al Estado mismo.

Douglas Yates, <sup>25</sup> en su libro "Bureacratic Democracy", hace referencia particularmente a la burocracia norteamericana, describe a una democracia que representa un compromiso entre dos ideales: la burocracia pluralista y la

eficacia administrativa, estos dos elementos han sido objeto de combinación para el sistema de gobierno de los Estados Unidos, el cual se ha manifestado complejo e incomprensible, por un lado esta el presidente y por otro la burocracia representativa, estos dos actores son los más importantes y dominantes que muestran la eficacia administrativa y esta finalmente resulta ser el valor supremo.

Tal vez la actividad más importante para el gobierno es la búsqueda de eficiencia a través de la gestión de sus comisiones, como: el sistema de planeación, programación y presupuestación, la de gestión por objetivos y de presupuestación con base cero, entre otras. Todo esto tiene como tarea principal que el gobierno de los Estados Unidos asegure la responsabilidad de la democracia ante el control burocrático, a la vez preservar la capacidad de tomar decisiones acertadas.

La ejecución como concepto y elemento de la política pública es la que se identifica claramente con la administración, es la clave para reflexionar la influencia de la administración pública sobre la política pública.

Se dice que una política pública es lo que realmente sucede y no lo que se escribe en los programas de gobierno. La ejecución y las acciones de las capas inferiores de las organizaciones públicas, definen las sustancias de las políticas. El método de la ejecución subraya la importancia de una estructura administrativa adecuada para llevar a cabo un programa determinado, la burocracia pluralista y la eficacia administrativa son indispensables para el gobierno estadounidense.

En México la administración pública o gobierno fue definido y establecido el 4 de octubre de 1824, cuando se promulgó la primera Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se adoptó una forma de gobierno, de república representativa, popular y federal; que dividió el poder supremo de la federación en: legislativo, ejecutivo y judicial ; el legislativo se dividió en dos cámaras de

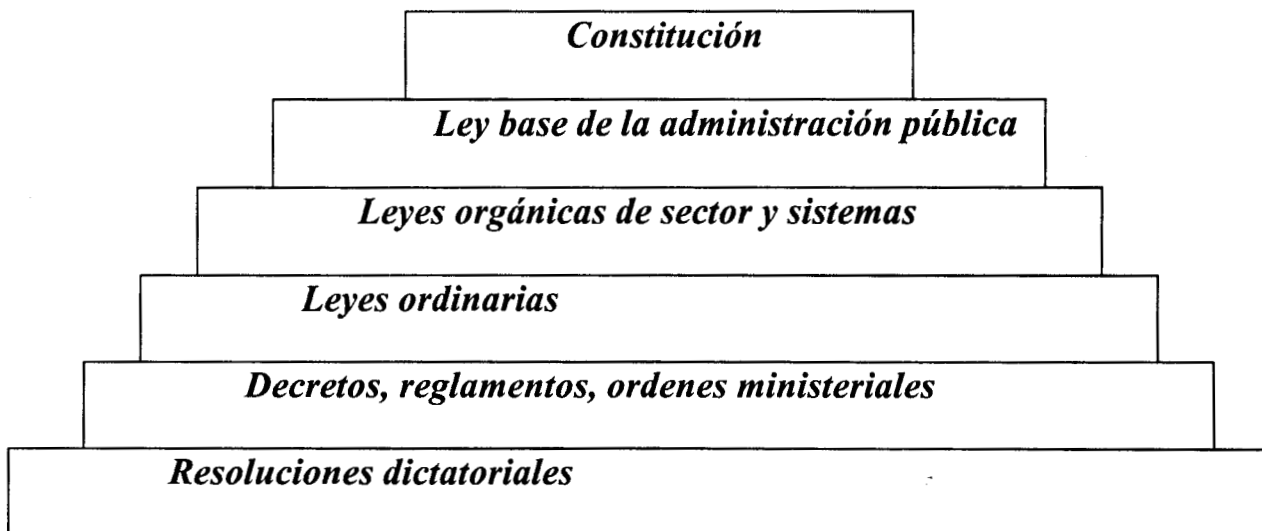
diputados y senadores (congreso de la unión) y se rectificó en la constitución de 1917. El gobierno o la administración pública mexicana se estableció en tres niveles: federal, estatal y municipal. <sup>26</sup>

La función de la administración pública como gobierno consiste en la planeación organización, ejecución, coordinación, dirección y control de las acciones encaminadas a cumplir los propósitos del Estado.

Todo ser humano que se considera ciudadano es participe de la política en diferentes formas y grados, esta bajo la responsabilidad de un gobierno, un municipio, un estado; puede pertenecer a una escuela, una iglesia, una empresa, un sindicato, un club, un partido político, una asociación civil o a una comunidad cualesquiera. Podemos ver que todos pertenecemos a un sistema político y este es objeto de estudio para el análisis político.

Cuando una sociedad crece, se desarrolla y se legitima se presenta como un sistema social que requiere de un gobierno para que lo represente y administre los intereses de las mayorías dentro del sistema político.

La jerarquía juridico-administrativa que las leyes mexicanas le dan a la administración pública y a la política pública se esquematiza de acuerdo con Jiménez Nieto:<sup>27</sup>



- ◆ La constitución; es el órgano supremo de la federación.
- ◆ Ley base de la administración pública; son las leyes propias del poder para cada estado.
- ◆ Leyes orgánicas de sector y sistemas; son las leyes concretas al servicio civil de los sectores productivo y de servicios al público.
- ◆ Leyes ordinarias; son leyes hechas a largo plazo de acuerdo con los intereses de la administración en turno.
- ◆ Decretos, reglamentos, ordenes ministeriales; es la organización interna de grupos, para cumplir con las finalidades asignadas por la ley.
- ◆ Resoluciones dictatoriales; son las oficinas públicas encargadas de recibir las demandas de la sociedad y que median entre el gobierno y la sociedad.

La administración pública en México se caracteriza por sus formas y elementos y de acuerdo al H. congreso de la unión se divide en dos partes: La administración pública centralizada y la administración pública paraestatal.<sup>28</sup>

**a)** La administración pública centralizada se le considera a la presidencia de la república, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y las procuradurías general de la república PGR y la del distrito federal; todas estas integran la administración más importante y formal en México.

**b)** La administración pública paraestatal; se compone de organismos descentralizados; las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de finanzas y los fideicomisos.

Como podemos ver hay una división entre lo público y lo privado pero sobre todo hay un gran espacio de poder entre unos y otros.

La ejecución de las políticas es un proceso de la administración que remueve cuestiones sobre el poder de las capas inferiores y de las organizaciones públicas sin embargo es un proceso que se inclina más al

análisis sistemático que a la influencia de la burocracia pública sobre la política pública, se ha manifestado que es un enfoque que marca los múltiples impedimentos que enfrentan los gobernantes cuando intentan poner programas en marcha y esto se debe más a los problemas internos de la democracia que a los del ámbito privado.

Otro elemento de la administración pública que ha tenido mayor referencia en Europa, es la distribución del poder dentro de las organizaciones y redes que hay al interior de esta. Michel Crozier <sup>29</sup> en Francia junto con Dupoy, Worms, Gremion y Thoenig; profundizan sobre el poder burocrático y afirman que está diseminado a través de los distintos niveles de la organización y no concentrado en la cúpula.

El contraste de Crozier radica en el poder burocrático que se encuentra centralizado, en Crozier “lo periférico es central” para la sociedad francesa, el poder de la democracia es limitado ya que las organizaciones piden cuenta de todas las decisiones. El poder se ejerce mediante estructuras formales con la esperanza de que las órdenes serán obedecidas, hay una fracción de personas que perciben un considerable poder y evitan el control total de los de mayor jerarquía; esto demuestra una administración pública fragmentada.

Crozier identifica de la escuela norteamericana la ejecución de las políticas y de está lo normativo, esto significa que, el poder se da de abajo hacia arriba, mientras que en el poder burocrático se da de arriba hacia abajo en términos normativos y en la toma de decisiones dentro de las organizaciones, es claro que funcionamiento es distinto; ahora bien el problema es como diseñar organismos capaces de resolver los problemas que genera la sociedad y que funcionen con efectividad y probabilidad de desarrollar estrategias propias de acuerdo a sus condiciones y formas de Estado.

La administración pública esta sujeta a metodologías que de alguna manera vinculan a la política pública con las organizaciones públicas y que al

reunir las condiciones optimas ejecutan programas cautivados por los modelos económicos, en algunos casos de vanguardia.

Niskanen <sup>30</sup> un estudioso de la burocracia y el gobierno representativo plantea el método de la elección pública para abordar el problema de la burocracia pública en la elaboración de políticas, muestra que por medio de la elección pública el papel de la burocracia es dominante, de acuerdo al crecimiento del gasto público.

La administración pública tiene políticas o legalmente funciones y limitaciones circunscritas, razón por la cual concentra su atención en pocos valores y pocas políticas alternativas. Pero ahora nos preguntamos cuales son los pasos a seguir para hacer posible una política pública que se ejecutara por la administración pública.

De acuerdo a L. F. Aguilar Villanueva veamos la posibilidad de formular una política, tomando todos los elementos que ya hemos visto. <sup>31</sup>

- ◆ Como primer paso, enlistar en orden de importancia todos los valores.
- ◆ Segundo, enumerar los resultados posibles de las diversas políticas y clasificarlas de más a menos eficientes para lograr un máximo de estos valores. La administración diseñará todas las opciones de política posibles.
- ◆ Tercero, la administración compara sistemáticamente su conjunto de opciones y determina cual de ellas es capaz de lograr mayor cantidad de valores. Al comparar las políticas debe elegir entre ellas la teoría que ofrezca generalizaciones respecto a las distintas clases de políticas.
- ◆ Finalmente se elige a la política que maximise los valores.

La política pública elegida será la que proporcione beneficios a bajo costo, se supone, la realidad es que la mayoría de las políticas dan bajos beneficios a grandes costos.

Anteriormente maneje que la política pública es la toma de decisiones acertadas, sin embargo hay una diferencia entre la política pública y la decisión pública, podrían confundirse pero en el proceso de la ejecución cada una toma su lugar, la ejecución de políticas nos dice que la política pública es aquella que se da por medio de paquetes de estrategias de acción dirigidas a una solución u objetivo general; la decisión pública sería una acción pública específica que no busca acciones estratégicas sin resolver situaciones particulares. Para H. Hecló, la política pública no es un fenómeno que se defina asimismo sino es una *categoría analítica*.<sup>32</sup>



## 2.4 La toma de decisiones como base para la elaboración de política pública

El proceso de la política define los problemas públicos, una vez que estos han alcanzado madurez y la calidad de problema de agenda, a partir de ese momento se definirán sus cuestiones y se analizarán sus componentes, correlaciones y características en general para tomar o elegir las mejores decisiones.

Se dice que en la política no hay nada nuevo que descubrir, todo esto dicho, solo queda el aprovechar la información y aplicar todos los conocimientos que han dejado los ancestros con las nuevas ideas que surgen y complementando información de las disciplinas y las ciencias sociales, que conduzcan a tomar buenas decisiones.

Los problemas públicos que se han estudiado generalmente son los del sistema capitalista, ya que estos surgen de los antagonismos de clase y de la necesidad de la sociedad, la lucha de clase implica antagonismos entre quienes tienen la propiedad de los medios de producción y quienes tienen la propiedad de la fuerza de trabajo, se conoce como la relación de clase dominante sobre los dominados.

Las decisiones son la parte fundamental de la política pública y la administración pública, las decisiones también tienen su definición y sus divisiones, dentro de la política pública.

El término decidir implica muchas connotaciones pero ahora únicamente me conduciré al significado para las ciencias sociales y en particular a la ciencia política.

**Decidir;**<sup>33</sup> significa zanjar, terminar; proviene del latín *decidere* y del francés *decider*; implica llegar a una solución, a un arreglo final de controversia. Partiendo de su origen decidir desde el punto de vista de algunos teóricos.

Bruno Leoni; una decisión es el acto final del proceso a veces largo y complicado de una selección.

George Katona: las decisiones auténticas ...exigen captar una nueva situación y la solución del problema que engendra; provocando reacciones a una situación en una forma nueva.

Chester Barnard: Los actos de las personas pueden en principio calificarse como resultantes de deliberaciones, cálculos, pensamientos y actos inconscientes, automáticos, reactivos causados por circunstancias internas y externas, actuales o del pasado. En general los procesos sean los que fueren y precedan al primer tipo de actos, culminan en lo que puede ser una decisión.<sup>34</sup>

Edwin Estene; La decisión es la consideración consciente de la conclusión relativa a una forma de actuar.

Robert Tannenbaum; La toma de decisiones contiene la elección consciente o la selección de una alternativa de conducta entre un grupo de dos o más opciones relativas al comportamiento.<sup>35</sup>

El término decisión, elección o selección, son sinónimos usualmente sin embargo en la práctica es engañoso, es posible decidir algo sin elegir, o bien, decidir sin seleccionar, son premisas extremas que pudieran suceder, pero las decisiones están llenas de alternativas y hay que elegir o seleccionar las más lógicas.

Las decisiones se consideran racionales e irracionales, auténticas o no, sin embargo surgen de actos conscientes o inconscientes que nos llevan a decidir algo positivo o negativo, como en el caso de quienes toman decisiones políticas que deben de elegir entre una serie de alternativas.

Las decisiones se califican de racionales e irracionales, en el caso de las decisiones públicas, en cuestiones económicas se consideran no racionales, las decisiones se definen de acuerdo a las siguientes premisas razonables y aplicables que detectan las no racionales:<sup>36</sup>

- 1) Las decisiones ilógicas; cuando un innovador confunde una consecuencia posible de sus actos con una necesaria.
- 2) Las decisiones tomadas a ciegas; cuando se pasan por alto algunas consecuencias.
- 3) Las decisiones temerarias; cuando se toman después de un breve vistazo incompleto o precipitado en casos de problemas considerados de extrema dificultad.
- 4) Actuación rápida; cuando por ignorancia se omiten hechos importantes y pertinentes desechando ideas y decisiones lógicas.

Las decisiones son objeto de juicio relativo para quien las dicta y este debe evitar deficiencias y plantear alternativas a largo plazo.

La selección de decisiones y alternativas nos lleva a tener un amplio criterio y esto significa que el tomar una decisión entre dos o más implica en sí una decisión; o sea una decisión es una disyuntiva múltiple, por las siguientes razones:<sup>37</sup>

A) Sí la decisión consiste en elegir una entre varias alternativas, es por que hay una razón. El proceso selectivo esta sujeto a estrategias para evaluar los objetivos.

B) Sí la toma de decisiones esta orientada hacía una meta, la elección entre opciones es la de medios para alcanzar un fin. Las decisiones que tienen como finalidad son de índole subjetiva; y se miden por medio de estándares personales que a través de la experiencia buscan un objetivo.

C) Las metas intermedias son las decisiones que se toman en la creencia de que servirán de medios para conquistar una o más metas definitivas; son

decisiones que se ponen a prueba para sondear el alcance y en dónde más serían aplicables.

D) La elección de una entre varias alternativas implica además que existe un proceso valorativo o de estrategias que se acumulan como fruto de la experiencia; Las decisiones actuales son el despertar de decisiones del pasado que se aplicaron y dieron buenos resultados.

E) El concepto de selección entre opciones lleva implícito el hecho de que el proceso de valoración culmina en un juicio crítico; evalúa razonamientos en pro o en contra de cada una de las opciones y al final da un fallo.

Las decisiones son la mejor opción para una política pública ejecutada por la administración pública.

De las decisiones tomadas surgen las políticas públicas ahora veamos que es una política en términos de decisión.

La palabra política se emplea comúnmente para designar las elecciones más importantes que se hacen en la vida organizada o en la privada, por lo tanto la política esta exenta de muchas connotaciones agrupadas al rededor de la palabra política, que con frecuencia se cree que significan partidismo o corrupción. La política gira en torno a un programa integral ejecutado por el gobierno para resolver cuestiones de la sociedad y el Estado, haciendo un esfuerzo por reconciliarse. (H. Lasswell)<sup>38</sup>

La política pública de acuerdo con los expertos en administración pública pertenece a un grupo de definiciones jerarquizadas, que tienen funciones en común pero diferente grado de dificultad ante los problemas de agenda de gobierno.

En las ciencias sociales se maneja un lenguaje de aceptación universal, las definiciones son acercamientos a la realidad que nos permiten identificar sus diferentes áreas en las diversas esferas del saber. Para la política pública y la administración mostrare los términos que se comparten.<sup>39</sup>

- I) Valores; son elementos de un sistema simbólico compartido, adquirido a través de la ciencia social y que sirve para guiar la elección entre alternativas percibidas de orientación.
- II) Metas; son la articulación de los valores formulados a la luz de los problemas fundamentales y funciones debatibles; para conquistarlas es para lo cual se orientan las políticas y las decisiones.
- III) Políticas o normas políticas; son: a) guías generales para las decisiones actuales y futuras, escogidas a la luz de situaciones determinadas entre cierto número de alternativas para actuar. b) Las decisiones tomadas realmente o el conjunto de decisiones destinadas a poner en práctica las formas de actuar elegidas. c) El programa proyectado a futuro y que contiene los objetivos deseados (metas) y los medios para conseguirlos.
- IV) Decisiones; son las aseveraciones intelectuales (juicio crítico) relativo a los fines apropiados; o a los medios, para realizar algunas finalidades, se formulan después de cuidadosas reflexiones y deliberaciones a cerca de las alternativas y se hacen depender de una política articulada o de un conjunto de políticas.

Con estas categorías conceptuales se pueden clasificar y elaborar políticas con la seguridad de que se pueden tomar decisiones acertadas, o por lo menos ayuda a formar juicios más cercanos a la realidad.

Decidir consiste en escoger varias alternativas, escoger supone realizar una evaluación entre lo deseable, lo posible y lo factible.<sup>40</sup>

Una decisión se adecua al momento histórico, económico y social, y la posibilidad administrativa. El tomar una decisión administrativa o política implica basarse en un estudio económico, político, social y administrativo, ubicado en un ambiente interno, externo actual.

Cualquier decisión tomada esta influida por la intuición y el estudio, a menos que sea un tipo de decisión rutinaria.

Para Simon Herbert; existen las decisiones programadas y no programadas que se dividen en rutinarias y no rutinarias; las rutinarias son las que se establecen por costumbre o por dominio de técnicas o por la extensión de las mismas en cualquier organización. Las no rutinarias son decisiones que provienen de cambios en el medio ambiente: Mercados, valores, productos e intereses.

Las decisiones según José Castelazo<sup>41</sup>, se dividen en decisiones político administrativas, las que afectan al conjunto social; las decisiones netamente administrativas son las que afectan a la comunidad de una organización. Las decisiones políticas son propias del estado y corresponden a la investidura de un país.

Simon Herbert,<sup>42</sup> esquematizo las decisiones.

### ***Tipo de decisiones programadas o no programadas***

Decisiones políticas	Afectan a la sociedad en su conjunto	Decisiones propias del Estado
Decisiones político administrativas.	Afectan a la institución y a parte de la sociedad	Decisiones propias de la administración pública
Decisiones netamente administrativas	Afectan a la institución y/o parte de la comunidad de esta institución	Decisiones propias de la administración privada, niveles medios y bajos de la administración pública.

Las decisiones políticas son la parte medular de la política pública y la base de la administración pública. La política pública se ha ido desarrollando por medio de conceptos y teorías de las ciencias sociales y sus disciplinas. Las

decisiones públicas también son el trampolín de las opciones políticas que explicare más adelante.

## Notas de pie de página *capítulo II*

- 1) Veasé, Aguilar Villanueva Luis F., El estudio de las políticas públicas, /1, Colección de Antologías, Méx., Miguel A. Porrúa Hnos., pág. 124
- 2) Ibid; Aguilar Villanueva, El estudio de las políticas públicas/1, pág. 127
- 3) Easton David; el sistema político mexicano, en teoría de sistemas y los enfoques; edit. Amorrortu, Buenos. Aires, Argentina. 1991
- 4) Veasé, Mi pequeño larousse ilustrado, Diccionario, Edit. Larousse, 1996
- 5) Veasé en Steiss Alan, Administración y presupuestos, capítulo I, pág. 29. La teoría de sistemas se define como un subsistema de políticas, el todo que se divide para estudiarse de forma individual.
- 6) Ibid; Aguilar Villanueva, Pág. 128-129
- 7) Ibid; pág. 130-132
- 8) Ibidem; pág. 131
- 9) Ibid; Steiss Alan, pág. 36- 33
- 10) Ibid; Aguilar Villanueva, pág. 133
- 11) Ibid; pág. 135-138
- 12) Ibid; Steiss Alan, pág. 70-71
- 13) Veasé a H. Lasswell, The policy orientation, En Daniel Lerner y Lasswell, Stanford University press, 1951
- 14) Ibid; Steiss Alan, pág. 73
- 15) Ibid; Aguilar Villanueva; Pág. 140-144
- 16) Veasé Guerrero Omar, Administración pública del estado capitalista; Edit. Fontamara, Barcelona, Esp. 1981, pág. 35
- 17) Veasé, Castelazo José, Apuntes sobre la teoría de la administración pública, CLCPyAP, 1977, pág. 24
- 18) Veasé, Dwight Waldo, Estudio de la administración pública, Edit. Aguilar; Madrid, Esp. 1964, pág. 6
- 19) Ibid; pág. 25
- 20) Ibid; Castelazo José, Pág.25
- 21) Ibid; Pág.19
- 22) Veasé, Muñoz Amato Pedro; Introducción a la administración pública, F.C.E. México, 260 pgs.
- 23) Veasé a Max Weber; el tipo ideal en "Economía y sociedad" F.C.E. 1993, pgs. 7,9,16,22,23
- 24) Ibid; Aguilar Villanueva, La hechura de las políticas /2, Miguel Ángel Porrúa, pág. 41



- 25) Veasé en Yates D. Bureaucratic democracy, the search for democracy and efficiency, Harvard University press, 1982.
- 26) Ibid; Castelazo J., pág.24
- 27) Veasé a Jiménez Nieto J. Ignacio; Política y administración, F.C.E., Méx. 1993, pág. 77-83
- 28) Ibid; Aguilar Villanueva, La hechura de las .../2, pág. 46-51
- 29) Veasé M. Crozier, El fenómeno burocrático, Chicago University press, 1964, pág. 214-217
- 30) Veasé W. Niskanen; Burocracia y gobierno representativo; Chicago University press, 1971
- 31) Ibid; Aguilar Villanueva, La hechura... /2, cap. 1,9 y 10
- 32) Veasé a H. Hecló; Issue networks and executive establishment, en The new american political system; D.C. American, 1978
- 33) Veasé, Mi pequeño Larousse ilustrado, Diccionario, Larousse , 1996
- 34) Ibid; Steiss Alan, Pág. 46
- 35) Ibídem; pág. 46-47
- 36) Ibídem; pág. 49
- 37) Ibídem;
- 38) Ibid; Laswell, pág. 5
- 39) Ibid; Steiss Alan; pág. 60
- 40) Ibid; Castelazo J., pág. 203
- 41) Ibídem;
- 42) Ibid; Herbert Simon, El cuadro de las decisiones y su categoría la cual se comparte con las ideas y definiciones de Castelazo y algunas otras con Ira Sharkansky.

## **Bibliografía *Capítulo II***

1) Aguilar, Villanueva Luis F., *El estudio de las políticas públicas /1*, colección de antologías de política pública 2, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994

2) Aguilar, Villanueva Luis F., *La hechura de las políticas*, colección de antologías de política pública 2, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, 433pgs.

3) Aguilar, Villanueva Luis F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, colección de antologías de política pública 3, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, 286 pgs.

4) Castelazo, José R., *Apuntes sobre la teoría de la administración pública*; cuadernos de política y administración, Colegio de Licenciados en ciencias políticas y administración pública a. c., México, 1977, 236pgs.

5)DeLeon, Peter; *Public policy termination: an end and a begining*, in policy analysis, 1978, 369-392 pgs.

6)Guerrero, Omar; *La administración pública del estado capitalista*, edit. Fontamara, Barcelona, España; 1981, 277 pgs.

7) Harold, D. Lasswell; *The policy orientation*, en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (eds), *the policy sciences*; Stanford University press, 1951.

8) Jiménez, Nieto Juan Ignacio; *Política y Administración*, Colección ciencias sociales, serie de ciencia política, Un ensayo de teoría empírica para el análisis interdisciplinario de la actividad pública, editorial Tecnos, Madrid, Esp., 2ª. ed. 1977, 173 pgs.

9) Méndez, Martínez José Luis; *La política pública como variable dependiente*, hacía un análisis más integral de las políticas públicas; En foro Internacional No. 1 Vol. 33, (enero-marzo) 1993, 111-144 pgs.

10) Muñoz, Amato Pedro; *Introducción a la administración pública*, Tomo 1, 4ª. reimp. F. C. E., México, 1973, 260pgs.

11) Pequeño Larousse Ilustrado, ed. Larousse, México, 1996.

12) Simon; Herbert; *Administrative Behaviour*, a study of decisions making processes in administrative organization, ed. MacMillan, New York, 1961 (1947)

13) Simon, Herbert; *Decision Making and organization theory*, ed. Penguin, London, 1973.

- 14) Steiss, Alan Walter; *Administración y presupuestos públicos*, 2ª. ed. Edit. Diana; México, 1975, 432 pgs.
- 15) Villegas, Gil; *De los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública*, en Foro Internacional, No. 1, vol 33, (enero-marzo) 1993, 30-53 pgs.
- 16) Waldo, Dwight; *Administración pública*, ed. Trillas, México; 1967, pág. 6, 68, Cap. 3 y 4
- 17) Waldo, Dwight; *Estudio de la administración pública*, traducción J. M. Carreño; de. Aguilar, 2ª. ed. Madrid, España; 1964, 163 pgs.
- 18) Yates, Douglas; *Bureaucratic Democracy; the search for democracy and efficiency in american goverment*, Cambridge, Harvard University press, 1951

## 3.1 Problemas Públicos y agenda de gobierno

El proceso de la política pública; se ha desarrollado en etapas, en una forma metódica que ha permitido analizar y crear nuevas técnicas, y que ahora se presenta como un dispositivo analítico intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción que pertenece a un orden lógico y esto no significa que necesariamente tenga que ser cronológico con esto quiero decir que la política no es la descripción fiel de una secuencia de tiempos y sucesos que ocurren uno tras otro.

Las etapas del proceso muestran solo los componentes necesarios e interdependientes de toda la política, prácticamente estas etapas tienen la flexibilidad para sobreponerse y suponerse unas a otras, condensarse al rededor de una de ellas, anticiparse atrasarse de acuerdo a la política pública planteada.

La agenda de gobierno es una etapa más del proceso de la toma de decisiones y de la elaboración de la política pública, pero para estructurarse es necesario analizar los problemas públicos que pueden ser resueltos y que pueden estar contenidos en esta agenda.

De acuerdo con Lasswell <sup>1</sup> el proceso de la política se orienta por un modelo del proceso de decisión y este se presenta como una secuencia de siete fases o siete resultados. Inteligencia, promoción, prescripción, innovación, aplicación, terminación y evaluación; que años después Brewer y Peter DeLeon <sup>2</sup> reelaboraron proponiendo seis fases: Iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.

El tema de las políticas públicas y su desarrollo intelectual no es propiamente un método o una técnica a seguir de manera formal y secuencial, por lo tanto el

llegar a una decisión es una tarea difícil que se debate entre polémica de quienes las diseñan y deciden, recordemos que los intelectuales y burócratas que intervienen en el proceso provienen de muy distintas ramas de la ciencias; físicas, naturales y sociales. Obviamente cada quien quiere aportar sus conocimientos y su experiencia al desarrollo de este proceso; una característica de la política pública es la corrección y continuidad o sea que puede sufrir cambios o bien ampliar sus expectativas. Para Wildavsky y May el proceso de decisión es un ciclo de la política que contiene las siguientes etapas: fijación de la agenda, análisis de cuestión, implementación, evaluación y terminación.<sup>3</sup>

En el tema de los problemas públicos y la agenda hay diferentes opiniones y diversas fases para el planteamiento y desarrollo de los problemas públicos es por eso que los estudiosos del tema aportaron su punto de vista a raíz de su experiencia. Hogwood y Gunn dicen: hay un marco de análisis que describe y prescribe las políticas en nueve etapas: decidir (sobre qué), Cómo decidir (filtración de la cuestión), definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación, monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política.

Continuando con el tema Anderson también elabora un proceso; identificación del problema y formación de agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación.

La iniciación de la política como necesidad de la sociedad surge en los años 60's; después de la segunda guerra mundial y el reacomodo de los gobiernos y de las economías, la crisis generalizada y la búsqueda de alternativas capaces de derrocar la pobreza, marcaron el momento del reformismo principalmente en los Estados Unidos. Fue éste el país que intento organizar una agenda de gobierno que

diera soluciones inmediatas y a largo plazo a los problemas que la sociedad demandaba; en primer lugar se definieron los problemas de mayor a menor prioridad, después se formularon programas, es este el punto clave, la formulación se convirtió en el principal objeto de estudio, sin embargo las buenas ideas nunca han funcionado del todo bien, tal vez los planteamientos eran lógicos pero no había quien los llevara a la práctica, había ineficiencia, incumplimiento, improvisaciones, etc., entonces nació la idea de proponer la evaluación política, sin embargo aun no había alguien especializado en diseñar programas ni analizarlos, la gente encargada de hacerlo eran economistas, ingenieros en sistemas, abogados etc., basaban su trabajo en la información de las explicaciones de sondeos que practicaban los psicólogos, sociólogos y trabajadores sociales, todos ellos eran los más destacados en sus profesiones, la mayoría de las políticas planteadas fracasaron.

Es así como las necesidades del Estado por hacer un trabajo eficiente y que no le afectaran a la economía principalmente en los presupuestos, que al gobierno se le dio un lugar y se le asignó la responsabilidad de diseñar e implementar las políticas públicas, que después de muchas razones y malas experiencias fue encontrando el camino a seguir, aunque fue necesario preparar expertos en análisis de sistemas, análisis político y administradores públicos, que se dedicaran al estudio de la política pública.

Los años 80's definieron un segundo auge en el estudio de la política pública, la administración de la política permite ver la estructura de redimensionamiento del Estado y la reivindicación del manejo de los problemas de la sociedad, ya no era necesario experimentar más ni inventar nuevas ni modernas políticas sino solucionar todos aquellos problemas reales a los que solo se les habían dado unas pequeñas vueltas.

La designación de funciones al gobierno para con los ciudadanos se le dio el nombre de gestión pública, mientras el Estado planteaba el proyecto político; ahora los politólogos, se encargarían de estudiar la agenda de gobierno, los administradores públicos la implementación y los economistas a la construcción y solución de las opciones de políticas. 4

La política pública circunda en problemas que de alguna manera afectan las relaciones Estado-sociedad y a la vez marca un acercamiento entre ambos, estos problemas se clasifican en diferentes formas: unos son problemas sencillos y de fácil localización y con respuestas disponibles, otros son problemas complejos de escala interdependientes que no pueden tratarse aisladamente, unos son problemas de rutina programables, otros son inéditos que se resuelven con medidas innovadoras. Las relaciones comunes entre sociedad-Estado se muestran como problemas y soluciones, demandas y ofertas, conflictos y arbitraje, necesidades y satisfactores. El Estado tiene la tarea de resolver los problemas de la sociedad y dar soluciones a todos aquellos problemas civiles que no sean capas de resolverse. 5

Es sorprendente y cuestionable como se eligen los problemas que entraran en la agenda de gobierno; muchas veces los planteamientos pueden parecer importantes y prioritarios sin embargo en la evaluación no alcanzan el grado, la importancia ni los requisitos para ser objeto de acción gubernamental o no están dentro de los procedimientos costeables del presupuesto. 6

El procedimiento para elaborar la agenda de gobierno tiene forma y contenido, su mayor importancia descansa en la política administrativa, aquella que expresa en la vida pública y se encarga de servir como mediador entre la sociedad y el Estado; esta relación se identifica con el ámbito público, esfera pública y/o vida pública. La mediación también se da entre la política y la



economía, la constitución política y la constitución real de una sociedad, entre la norma general, los intereses y necesidades particulares. 7

La formación de la agenda de gobierno en su contenido nos da a conocer un panorama general de cuán enfermo o sano se encuentra un país, principalmente en la vida pública, es como una radiografía de cuerpo entero que reúne y al mismo tiempo divide sus partes; tiene un cerebro en el cual podían estar los problemas públicos y la sociedad representada en ellos, estos problemas surgen de alteraciones en grupos y organizaciones que más tarde servirán como decisores gubernamentales.

La función de gobierno y la administración son determinantes para echa a andar un proyecto; la decisión más importante de un gobierno es la que concierne a la elección de sus asuntos y prioridades de acción: a su agenda; el buen desarrollo de estos le dan el éxito o el menosprecio a un gobierno.

La decisión del gobierno radica en elegir y comprometerse a actuar, con hechos reales dando respuestas y soluciones a las demandas de la sociedad, esto significa poner en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concertación, legislación, movilización y operación. 8

No todos los asuntos públicos son competencia del gobierno federal hay algunos que están al alcance de la jurisdicción del gobierno local, tampoco todos los asuntos son urgentes ni se tratan con instrumentos puramente del gobierno, existen mecanismos de apoyo que se pueden tomar en cuenta; las liberalizaciones, privatizaciones, desregulaciones, desconcentraciones, descentralizaciones, administraciones delegadas, contratadas o compartidas, estas últimas pueden ser actividades estratégicas que corren el riesgo de poner en juego los recursos del gobierno, es por eso que se debe tener la firme convicción de haber elegido correctamente una cuestión realizable con soluciones y resultados reales.

Aguilar Villanueva define agenda de gobierno <sup>9</sup>; al conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Y yo agregaría que en México estos gobernantes deciden actuar en problemas pequeños que no ocasionen mucho presupuesto y desde luego con resultados nulos y una crisis; social, política y económica impresionante, que remunere grandiosamente su prestigio y a su bolsillo.

El considerar un tema como parte de la agenda de gobierno, significa analizar sus antecedentes y decidir prestarle atención, pero también elaborar y seleccionar que acciones se dirigirán a su solución y que tan necesarias son o serán las intervenciones del gobierno.

Definir un problema no es sencillo, hay que plantearlo de la forma más clara y precisa sin omitir detalles, delimitando las probabilidades y el tamaño real, medir el alcance de su solución y de recursos humanos y económicos; estas etapas como yo les llamo tiene que ver con la interdependencia ya que a pesar de tratarse de un mismo problema y proceso, tiene diferentes características y desarrollo, que son determinantes para lograrse.

La agenda de gobierno tiene muchas definiciones y diferentes puntos de vista, en donde se detallan sus elementos y su perfil.

Cobb <sup>10</sup> nos dice: La formación de la agenda de gobierno es un proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se convierten en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas.

La agenda de gobierno y los problemas que componen se originan y configuran en el sistema político, el cual esta basado en la agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político, la agenda se ha proyectado de dos maneras según; Cobb y Elder. <sup>11</sup>

1.- Agenda sistémica, pública, constitucional; se integra por todas aquellas cuestiones o problemas que los miembros de la comunidad política perciben comúnmente y que se hacen acreedoras de atención pública, a su vez estas cuestiones caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente. La agenda sistémica es propia para una localidad estatal y nacional, cada localidad política tiene la suya.

2.- Agenda institucional, gubernamental o formal; se caracteriza por el cúmulo de asuntos implícitos aceptados para consideración seria, formal y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones. Entonces podemos ver que cualquier conjunto de cuestiones aceptadas por alguno de los organismos gubernamentales a nivel local, estatal o nacional será parte de la agenda institucional.

El orden de las agendas está bien definido, la primera pertenece a un orden general formal, la segunda pertenece a un orden local más concreto. La agenda sistémica se constituye con problemas abstractos, generales, globales; o sea, cuestiones que afectan a gran parte de la población; en el caso mexicano la pobreza extrema del 90% de la población en promedio, la contaminación en las principales ciudades, la seguridad pública en todo el territorio y la seguridad nacional en los últimos tiempos. La agenda institucional se reduce a problemas específicos, concretos que definen cuestiones precisas de algunos lugares: uno de esos casos sería el SIDA es un grave problema de salud pero con características muy específicas que pueden prevenirse y hasta evitarse, las zonas de narcotráfico son zonas específicas en las fronteras de nuestro país principalmente, alto índice de analfabetismo podemos citar a Chiapas y a la mayoría de las comunidades del sur.

A pesar de las similitudes que pudieran observarse en las agendas, entre las dos existe una enorme distancia; lo estatal y lo local parecen casos aislados y

distintos como si se tratara de dos mundos; y como decía Elder: cuanto mayor sea la disparidad, mayor será la intensidad del conflicto del sistema político.

- ◆ La agenda sistémica busca saber, como algunos problemas logran crecer hasta expandirse obteniendo visibilidad y consenso general al grado de convertirse en problema público.
- ◆ La agenda institucional busca saber, por que grandes problemas que afectan gravemente a alguna localidad, se presentan independientes, sin alcanzar el interés de toda la comunidad política, pero si la atención de políticos y funcionarios que deciden intervenir y buscar soluciones.

Hemos hecho hincapié en lo público, hablamos de asuntos públicos, autoridades públicas, atención pública, ámbito público, esfera pública, etc., pero a qué público no referimos; la agenda se integra por los problemas públicos o sea problemas que asechan a la sociedad y son resueltos por funcionarios públicos, ya planteado esto, identificamos al público que se divide en grupos de acuerdo a su participación en la sociedad.

Aguilar Villanueva y algunos autores que cita, distinguen a cuatro grupos: <sup>12</sup>

- I) **Grupos de identificación;** son aquellos actores afectados directamente involucrados en una situación (Chiapas y el EZLN).
- II) **Grupos de atención;** son aquellos actores políticos activos, interesados específicamente en un problema.
- III) **Público atento;** son aquellos actores pasivos, atentos e informados de los sucesos políticos que afectan a su comunidad.
- IV) **Público en general;** son aquellos actores pasivos indiferentes y desinteresados que prestan atención cuando se sienten afectados.

El gobierno acepta en su agenda un problema cuando cumple con ciertas características; como una demanda generalizada por parte de la sociedad, cuando un problema ha crecido significativamente en un corto plazo.

El proceso de decisión por parte del gobierno significa, tomar una serie de decisiones que están en busca de cuestiones y emociones que están a punto de explotar, y que de alguna manera ha que darles respuesta y solución.

Una definición de decisión sería: el resultado a la intersección de varias corrientes relativamente independientes entre sí, que se mueven dentro de una organización.

La decisión de un gobierno de integrar en la agenda asuntos públicos específicos, depende si el actual gobierno esta en una oportunidad de acción favorable, si hay tiempo en la actual administración, si hay recursos, disposición de las autoridades y pocos problemas de gobierno, de no ser así también hay experiencia, tecnologías y personal competente para afrontar los problemas y decidir. Cuando el gobierno define sus razones para aceptar o no una cuestión, tiene la firme convicción de pertenecer a una corriente dentro de las organizaciones políticas que apoyaran sus decisiones. El gobierno se muestra como el mago de las posibilidades que puede hacer crecer proyectos y disminuir conflictos, dentro de un marco real limitado a no caer en imposibles.

El complejo de problemas públicos encaminados a la agenda del gobierno, es regulado por las preferencias y prejuicios del sistema político-administrativo generalmente y las oficinas gubernamentales particulares, que cuidan intereses generales y particulares, atendiendo no caer en la deslegitimación y la crisis interna, son riesgos y efectos de traspasar los límites.

El proceso de la formación de la agenda se debe a dos hechos: 13

A) Capacidad de atención del gobierno, necesariamente limitada, debido al número de asuntos por atender y el tiempo para considerarlos.

B) Los problemas de políticas públicas no son dados a priori, sino únicamente son el resultado de definiciones.

Los problemas provienen de la convivencia del hombre, por lo tanto otros hombres son los que se ocupan de resolverlos en conjunto, a través de construcciones sociales que reflejan conceptos reales.

Las decisiones y definiciones del gobierno sirven para dar soporte a futuro, por ejemplo, las elecciones políticas democráticas también reafirman concepciones para la realidad del mañana. Las decisiones del gobierno que se adopten durante la formación de la agenda, tienen consecuencias muy profundas en el sentido de respuesta que afectarán la vida de las personas e influirán en la interpretación de la realidad social; podrán confundir situaciones y soluciones.

Las decisiones del gobierno se predeterminarán por una fuerza social y esto significa la intervención de un grupo social mejor conocido como clase; elite que representa el poder principalmente económico, que también componen una fuerza que se le denomina el triángulo de hierro, (gobierno, organizaciones del capital y organizaciones laborales) estos grupos de interés específicos y poderosos según el tipo de políticas en juego, determinan de manera permanente e integral la agenda, el programa decisorio de las políticas, su proceso de implementación y sus criterios de evaluación. Como podemos ver el gobierno es la máscara de aquellos intereses organizados prácticamente asuntos privados y particulares. <sup>14</sup>

Cuando el gobierno asumió la responsabilidad constitucional de resolver políticamente los problemas económicos y sociales de los ciudadanos y los grupos, la política se guio hacia las políticas y, la política y la administración consolidaron

su interdependencia y fue necesario el estudio de la política, de manera formal y progresiva.

El policy politician, o sea, el político de políticas; aquellas personas dedicadas al estudio y la política como ciencia, individuales u organizaciones colegiadas que tuvieran la capacidad de aportar sus conocimientos conjuntos para elaborar las demandas de la sociedad y un gobierno capacitado para elaborar respuestas; el gobierno tuvo que especializarse y especializar a las organizaciones sociales para un mejor entendimiento y mediación científico-técnica. <sup>15</sup>

El político de políticas es aquel que tiene la experiencia activa especializada en cuestiones específicas y que en cualquier momento ascenderá a posición de liderazgo. De acuerdo a H. Hecló: Será un experto en usar expertos. <sup>16</sup>

Los expertos forman parte de las redes en cuestiones y que actúan tanto en la sociedad como en el gobierno; compartiendo conocimiento, tecnología y habilidades, se comunican sistemáticamente y se entienden rápidamente.

Hay otros expertos que se caracterizan por su habilidad para elaborar la agenda y formular políticas, en los asuntos públicos se le conoce como subsistema de políticas, en donde habrá intercambio de información y recursos entre actores, se la llama subsistema por que es un grupo bajo el dominio de algunos pocos actores políticos poderosos o muy poderosos que comparten interés en una política particular.

## 3.2 Las opciones políticas

La agenda ya constituida, implica la solución de todos los problemas o por lo menos una respuesta lógica, esto no quiere decir que todos los problemas se resolverán ni total, ni parcialmente, solo se darán respuestas y soluciones al alcance del gobierno. El establecer la agenda y resolverla esta sujeta a ciertas condiciones; la administración actual el presupuesto público, las decisiones, las opciones y las alternativas.

La definición de los problemas públicos es el proceso o el proceso mediante los cuales un problema ya aprobado y colocado en la agenda de la política pública, es estudiado, explorado, organizado y posiblemente cuantificado, por los interesados. Hogwood y Gunn

Las decisiones son tarea de quienes deciden problemas públicos, la manera como se deciden los asuntos públicos condiciona la configuración de los instrumentos, modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción. <sup>17</sup>

El problema de la definición de los problemas públicos es doble, en un lado se enfrenta ala dificultad de construir y estructurar una definición que alcance el consenso; en la segunda debe conducirse a una definición operativa de pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno. <sup>18</sup>

Wildavsky: la elaboración de las opciones de una política es un arte que se hace cargo de la tarea de resolver un acertijo que son los problemas públicos y cuya solución significa establecer una relación satisfactoria entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables.

Para Aguilar Villanueva, el diseño de soluciones de los problemas es uno de los momentos más creativos del oficio del analista. <sup>19</sup> Quade; Construir una buena



alternativa es un acto creativo que hace posible vincular lo que queremos con lo que podemos ser.

Como anteriormente había mencionado, en la política no hay mucho que podamos aportar, el análisis de una política no implica diseñar nuevas y grandiosas opciones políticas sino hacer la evaluación de propuestas anteriores que hayan tenido éxito en su momento y que podamos adaptar al presente. Solo en ocasiones extremas el analista tiene la responsabilidad de crear e inventar una política con nuevas alternativas.

La creación de nuevas políticas esta sujeta a condiciones; se da cuando el sistema esta en crisis, cuando la política actual se esta derrumbando y cuando la economía esta en quiebra.

El crear opciones políticas no es tan fácil y mas difícil resulta ser un buen analista, hay que estar dotado de una gran creatividad y habilidades extraordinarias para resolver los problemas que afectan ala sociedad y que la misma demanda; el analista tiene que ser intuitivo y un gran científico en el arte de la investigación. <sup>20</sup>

El diseñar opciones políticas tiene la discrepancia de primero conocer las líneas erróneas de lo que no es posible aplicar y después resolver los métodos y técnicas incorrectos de elaborar propuestas alternativas.

Veamos algunos de los errores mas comunes en el proceso de la solución a los problemas públicos de acuerdo a A. Villanueva; la tarea del analista político es analizar los problemas que la sociedad demanda, identificar los de mayor prioridad e importancia, cuales tienen mayor probabilidad de resolverse, de ahí que se tenga la creencia de que todos los problemas tienen solución, aunque la realidad demuestre que por lo contrario es mínimo lo que puede tener solución.

Las opciones políticas son hipótesis tentativas acerca de las cuales casos de acción se pueden conducir a resolver los diferentes aspectos de los problemas

existentes, de modo que en el resultado final las condiciones experimenten un avance substancial respecto a las condiciones iniciales. 21

Las opciones políticas son un gran número de respuestas posibles para cualquier cantidad de aspectos que contenga un problema pero solo algunos pasaran la prueba de tener la soluciones y propuestas de calidad legal, social, política, administrativa y sobre todo económica que requiera la política.

El analista elabora diversos escenarios y cursos de acción para luego elegir cual de ellos son los mas relevantes, siempre con un criterio firme pero con la flexibilidad de tomar en cuenta otras posibilidades, sin embargo frecuentemente pueden caer en dos errores comunes.

1) Los problemas definen soluciones; el definir el problema es la parte medular del trabajo del analista, pero hacerlo de una manera pobre o rápida implica no conocer detalles a fondo esto ocasionara el subestimar o ignorar aspectos importantes de las políticas, no será posible reflejar a la sociedad ni su comportamiento y difícilmente se planearan las alternativas adecuadas. 22

Cuando el analista cae en el optimismo y primero define o trata de definir los problemas antes de pensar en las posibles medidas a seguir para resolverlo, tendrá la posibilidad de tomar caminos rápidos y equivocados.

El surgimiento de un problema parecido a otro anterior, equívocamente puede hacer parecer que el caso se clasifica entre los ya conocidos y con respuestas ya establecidas, sin embargo, las condiciones sociales, políticas, administrativas y económicas si tienden a cambiar continuamente, el analista entonces tendrá que considerar el tiempo, las condiciones presentes, las alternativas a futuro y sobre todo que actores intervienen ahora para considerar las nuevas opciones. Las alternativas, las decisiones y las opciones son la tarea de un grupo de personas de la administración pública con categoría de subordinados y que tienen la

responsabilidad de aportar opiniones, debatirlas y llegar a una respuesta lógica, favorable y con acuerdos comunes.

Las políticas no pueden someterse a cumplir con un programa severo de decisiones rígidas ya que caería en la inflexibilidad y cerraría opciones y aspectos fundamentales. Los problemas no son objeto de clasificación ya que nunca se sabe que magnitud alcanzarán ni las variables que resaltarán.

Las opciones políticas no podrían resultar de un uso extremo de mecanismos y soluciones fijas; el presentar un gran número de soluciones para un problema puede llevarnos a curar los síntomas del problema más no a erradicar la enfermedad, bien se solucionarían algunos puntos superficialmente pero no se acabaría con las pequeñas o grandes consecuencias.

Las opciones políticas, tampoco se definen cuando el analista se guía por los objetivos generales sin tomar en cuenta que en los objetivos menores se encuentran las pequeñas o grandes consecuencias. Richard R. More nos da un enfoque alternativo, el llamado Mapeo Retrospectivo; cuando surge un problema es mucho mejor detectar los puntos clave del problema en sí, que saber cómo se define a grandes rasgos, el mapeo retrospectivo sirve para entender el problema y diagnosticar las posibles opciones de política.

2) Para los problemas hay siempre una mejor alternativa, las políticas eficaces transforman las graves condiciones en otras de menor magnitud; cuando los analistas debaten a cerca de cual políticas van a elegir en determinado asunto, no se encaminan a una que resuelva o casi resuelva el problema sino a las que disminuyan su intensidad. No existen las propuestas totales que solucionen un problema y que satisfagan todos los criterios; social, económico, político y administrativo. 23

La fuerza del análisis reside en esclarecer las diferencias entre las múltiples respuestas a los problemas. Un análisis útil es aquel que construye y compara dos o más políticas que son aceptable en términos del criterio relevante para el problema en cuestión. No tiene caso comparar alternativas inaceptables y que pronto se desecharan. Las alternativas dadas no pueden ser superiores a las otras, en criterios generales es necesario balancear las ventajas y desventajas de las metas en el momento de elegir, el comparar alternativas pobres o infundadas servirá para saber lo que no se puede hacer y lo que no se debe hacer.

Es muy difícil diseñar políticas que abarquen todos los objetivos de un problema, las políticas alternativas son en general paquetes imperfectos de acciones, cuya fuerza radica en que atacan suficientes puntos clave de un problema para reducirlo a sus mínimas consecuencias. <sup>24</sup>

La elaboración de opciones políticas implica combinar algunas de estas propuestas para detectar errores y transformarlas en estrategias coherentes, son parte de un gran proceso interactivo por medio del cual se busca la convergencia de las distintas opciones, cada una de las cuales aborda un problema capaz de ser resuelto con los recursos disponibles. <sup>25</sup>

El analista de políticas debe tener el sentido del saber de lo que se puede hacer y de lo que se debe hacer, para explorar las acciones viables y resolver el problema o por lo menos darle respuesta. Primero veamos los puntos manipulables y modificables. Cuando se detectan desde un principio estos factores o variables, la elaboración de opciones resulta sino más fácil más consciente, hay que ver hasta donde se puede manipular una variable.

La política pública como tal tiene una razón de ser y sus elementos básicos se dividen: en política y en lo público; la política en la práctica administrativa se subdivide en etapas, elementos, niveles etc., dependiendo de quien la interprete. <sup>26</sup>

Los elementos base son: 1) problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución.

Toda política pública se relaciona con un problema de carácter público y que requiere de un diagnóstico, de las principales causas y algunas medidas que pueden disminuir la intensidad del problema; el diagnóstico se desprende de la solución y la estrategia, la política implica una o varias metas globales que se consideran soluciones y un programa de acción dirigido a alcanzar las metas que se llama estrategias. Las estrategias se conforman por un paquete de opciones y alternativas relacionados con un orden temporal. Para que una política exista el paquete de acciones previsto, tiene que realizarse en alguna medida ya que las políticas públicas implican disposición de recursos que si se logran, se aprovecharan para realizarse.

Estos elementos están sujetos a aspectos importantes que los caracterizan: 27

- 1) El problema se reconoce cuando se legitima frente a otros problemas, también se legitima la definición de tipo de problema y la claridad con la que se define el problema.
- 2) Diagnóstico; se considera la claridad y legitimidad de los supuestos en los que se basa la definición del problema, las soluciones encontradas y la estrategia presentada.
- 3) Solución; los aspectos elegidos se tomaran en cuenta por su claridad y legitimidad y el conocimiento de los involucrados en el análisis.
- 4) Las estrategias; podrían considerarse igual que la solución, solo que esta implica niveles de acción y coordinación previstas, que sirvan para diversos tipos de problemas.
- 5) Los recursos; se consideran los aspectos económicos y metodológicos en materia de organización y presupuestos legales.

6) Ejecución; es la realización de las acciones programadas, realiza sus objetivos y evalúa la realización.

El diseño de las opciones políticas es la formulación sistemática de un conjunto de decisiones, debidamente integrado, que determina los propósitos del gobierno y los medios para lograrlo.

El diseño de las opciones políticas es la proyección de un plan, que ha definido sus objetivos y que requiere de la ordenación de sus recursos materiales y humanos, que determinan métodos y formas de organización, medidas a largo plazo, calidad de actividades, eficiencia en los procesos y la solución real de los problemas o por lo menos de parte de las variables.

Las opciones políticas serán un elemento importante para el proceso de la ejecución de las políticas y para quienes se encarguen de hacerlo.

### 3.3 La implementación y ejecución de la política pública

Después de un largo proceso de decisiones, alternativas y opciones llegamos al momento de como poner en práctica una política pública, la etapa de la ejecución tal vez la más difícil y más controversial, ya que es el resultado de un largo proceso científico que lleva implícito el análisis político y la opinión de un gran número de personas expertas que intervinieron en su elaboración.

El término ejecución puede parecer el último paso o el fin tan deseado, pero Aguilar Villanueva, no lo ve así y nos da sus razones. Cuando un problema se ha definido, decidido y elegido sus alternativas y opciones para resolverse o dar una solución pronta y se le han asignado los medios y recursos tanto humanos como económicos para ponerse en práctica, se dice que esta lista para ejecutarse.<sup>28</sup>

Varios estudiosos del tema no aceptan el término ejecución como tal, a un proceso tan complicado no puede definírsele en términos de ejecución, implantación, instrumentación o puesta en práctica, la palabra más apropiada y abierta es implementación.

Una política es lo que realmente sucede y no el programa escrito y aceptado, las acciones de la ejecución son las que realmente llevan el mérito de una política pública,<sup>29</sup> que al poder utilizar todas aquellos recursos que cambiaran el curso de los problemas de la sociedad, o por lo menos intentar resolver algunos de los objetivos y metas trazados, le darán sentido al largo proceso de decisiones.

El método de la ejecución marca la importancia de una administración adecuada para llevar a cabo un programa determinado.

La ejecución o implementación; abarca aquellas acciones efectuada por los individuos o grupos públicos y privados, con miras a la realización de objetivos

previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por interpretar las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar, los cambios grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas. <sup>30</sup>

La implementación comienza después de que las decisiones establecieron ya sus objetivos y metas, después de legisladas y cuando el presupuesto y los recursos necesarios le han sido asignados. <sup>31</sup>

La ejecución estudia, analiza y examina, aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de una política.

Hay una distinción entre implementación de la política, la ejecución o desempeño y el impacto de la política. Podemos observar que la política pública esta llena de términos, definiciones y conceptos jerarquizados que en mayor o menor grado se interrelacionan.

- 1.- Impacto de política; se ocupa de las consecuencias de las decisiones políticas, se concentra en las habilidades que inciden en la prestación de servicios públicos (en el desempeño de la política).
- 2.- Implementación de la política; explica el porqué del desarrollo de la política pública y el cumplimiento real de los objetivos.
- 3.- Ejecución o desempeño; explica el comportamiento de la prestación de servicios públicos, la función de la burocracia como la ejecución administrativa de las decisiones.

El implementar un programa establecido no es una labor fácil ya quien se adjudique este reto se enfrentara a grandes problemas e impedimentos. El poder burocrático esta dividido en varios niveles de organización y no concentrado en la



cúpula, pero aun así las organizaciones inferiores son capaces de resistir a una autoridad formal.

Nuevamente se retoma la dicotomía política- administración, esto con el fin de dar a conocer los nexos tan estrechos que las unen y en los cuales comparten criterios y reflexiones sobre los programas de acción decididos y propuestos formalmente. El remarcar los nexos del gobierno y de la administración nos permite conocer los fines del gobierno en términos generales y una visión de la democracia como sistema de gobierno en la administración capitalista.

Cuando una política esta apunto de implementarse lo mejor es comenzar por examinar y retener lo bueno y desechando lo malo que pueda conducir a la política a un error o a un fracaso en el proyecto.

Es difícil definir la implementación, ya que en realidad no se cuenta con las herramientas ni el material necesario para estudiarla, el poco interés de los científicos sociales y los especialistas en hacer políticas, no permite tener un análisis de la ejecución o de la implementación, tal vez ha habido la intención pero en la mayoría de las ocasiones es más factible gastar presupuesto en los programas que en analizar sus errores; esta última etapa es la que demuestra los aciertos y equivocaciones cometidas en el proceso de las decisiones y opciones.

La implementación de la política es un proceso trivial, la sociedad es un objeto de cambios continuos y nunca se sabe que nuevos conflictos traerá el mañana y sus consecuencias, es por eso que la implementación necesariamente se presenta como una etapa flexible que se adapta a las condiciones del futuro, pero siempre obedeciendo a la política ya establecida y condicionándose a los recursos materiales y humanos.

Los hacedores de las políticas por lo general esperan siempre buenos resultados, también se espera que el plan cumpla con las expectativas proyectadas.

Sin embargo la implementación consiste en poner en práctica decisiones e interacciones al azar, hay probabilidades de que se cumplan o no, tal vez es por eso que los científicos no se interesan tanto por analizar esta última fase ya que creen que su trabajo radica en buscar soluciones a los problemas políticos no localizar errores de un proceso en el que intervinieron un sinnúmero de personas.

La implementación ha quedado en un plano secundario tanto por políticos como por los administradores, para los primeros la fase más importante es analizar con métodos y técnicas los problemas y proponerlos en la agenda de gobierno y para los segundos son más importantes los programas de presupuestos públicos ¿cuanto tiene el gobierno y en que lo gastara? ¿Cómo lo compartirá con la burocracia, los funcionarios y la administración privada?

El tema de los presupuestos es uno de los más llamativos para los servidores públicos, trabajar, ¿a qué precio? Pero esa es tarea de la administración pública y el gobierno.

Los problemas de la implementación es una nueva opción al análisis de política, plantear un proceso que detectara los errores de las políticas a tiempo y que pudiera dar nuevas alternativas, evitaría el fracaso tan común. Uno de los inconvenientes para la implementación es que, una política establecida tiene un gran historial; la participación de diferentes expertos en las etapas de elaboración, una enorme cantidad de decisiones debatidas, criterios y reflexiones de diferente índole, diversas variables y un proceso de aceptación en las cámaras del congreso hasta llegar a legislarse y anotarse en la agenda del gobierno.

El análisis de la implementación sería un proceso casi imposible al que muy difícilmente se le daría alcance o medición, el hecho de decir que es un proceso mínimamente estudiado no quiere decir que sea desconocido o ajeno,

efectivamente hay quien haga sus reflexiones y escriba su punto de vista, pero sin mayor importancia.

El problema de la implementación de la política se le ha atribuido a los países tercermundistas, en la que los intereses privados pretenden evitar que la burocracia implemente las políticas. Por el contrario en los países del primer mundo la administración privada y la pública apoyan los proyectos y la implementación, obviamente no se puede generalizar ni etiquetar, los problemas sociales son iguales en todo el mundo <sup>32</sup>, algunos en diferente grado de dificultad o en diferentes condiciones.

El proceso de la implementación comienza cuando una política delimita sus objetivos y sus metas, al ponerse en práctica la implementación variara en sus elementos y sus características, la implementación adoptara diferentes formas de acuerdo a las decisiones, procesos, estructuras y relaciones y, los factores que influyen en la ejecución de la política pública. <sup>33</sup>

Las políticas se implementan de acuerdo a dos características:

I) Políticas distintivas: el grado de consenso y el cambio requerido en cuanto a las metas por parte de quienes participan en el proceso de la implementación.; el cambio como elemento requerido, es importante, a medida que una política se aplica, los cambios acumulativos que pueda sufrir la sociedad y su entorno, tiene probabilidad de producir respuestas positivas ante lo que pudieran ser cambios drásticos. La respuesta de los gobiernos estatales a las iniciativas federales depende de, sí la política esta destinada a alguna en las que estaban involucrados los funcionarios y burócratas locales.

La implementación como proceso de alguna manera tiene la influencia de la magnitud de cambio requerido en las organizaciones. La implementación en este

caso tiene más posibilidades cuando quien le ejecuta (dependencia pública) trata de reorganizar drásticamente.<sup>34</sup>

Es obvio que resulte más difícil tratar de ejecutar políticas radicales que obliguen a cambios profundos a otra que solo reorganicen cambios marginales en situaciones ya conocidas.

II) Grado de conflicto o consenso, respecto a sus objetivos y metas; si recordamos el proceso de la elaboración de las políticas, en la que interviene una serie de personas involucradas con el tema a tratar, con diferentes puntos de vista y diversas opiniones, entre la polémica existen también las sugerencias y las posiciones valorativas; aquellas que insinúan la importancia que tiene un conflicto en el marco de las metas y objetivos, esto depende en gran parte de las personas que intervienen en el proceso de la implementación.<sup>35</sup>

Una participación general obedece a un buen equipo de trabajo con disposición y pocas discrepancias; la participación es un recurso de un alto grado de compromiso que promete cambios; la participación es objeto de comprensión y razonamiento para introducir innovaciones claras que proponga el equipo de trabajo, es un requisito de la implementación, la participación disminuye la resistencia al cambio y facilita el buen resultado de la implementación y por último los participantes tendrán voz y voto para defender sus posturas y oponerse a innovaciones dadas por iniciativas superiores.

Esto no significa que la participación de los subordinados en la elaboración de decisiones, descansa en el consenso en cuanto a las metas, ni que sus propuestas eliminen los problemas internos y externos concebidos en la implementación.

Aguilar Villanueva; clasifica las políticas:

Políticas de grandes cambios /consenso bajo; estas ocasionan frecuentemente conflictos a las metas por los actores principales, por lo que evolucionan en medio de extensas controversias. Políticas de cambios menores /consenso alto; cuando se exigen bajos niveles de cambio hay consenso y provoca menos problemas entre sus actores. Este tipo de política corresponde a la corriente incrementalista, se distingue por ser un enfoque; estipula que las decisiones en curso depende en gran medida de las decisiones previas del proceso. <sup>36</sup>

Estos dos tipos de política también tienen sus variantes, se puede dar el caso de; política de grandes cambios /consenso alto <sup>37</sup>. Por las condiciones que presenta en México podría darse en el caso de Chiapas, es un caso marginal no aislado que ha crecido a tal magnitud que ha removido las más altas esferas del gobierno, que de llegaran a acuerdos comunes; la paz y la concordia en los municipios en conflicto es un caso que puede resolver algunas variables por el momento, con un programa de grandes cambios, desde luego lógicos, se lograría también un alto consenso; que garantice el éxito de las metas, sin embargo el éxito de la implementación depende de factores específicos que faciliten o impidan el logro de objetivos. La implementación generalmente será posible cuando se requieran cambios marginales con un consenso alto. <sup>38</sup>

Estas variaciones únicamente son hipótesis, de posibles respuestas y análisis a la implementación y que se basan en las propuestas de Aguilar Villanueva.

La implementación de la política pública se respalda con una meta a seguir con la que pueda ser valorada. Los estándares y objetivos de la política son labor de quienes hacen la política y en donde también se establecen criterios de evaluación. Por su parte el analista e investigador de la implementación en la mayoría de los casos tendrá que proveerse y crear sus propios recursos y criterios para identificar, elementos y variables de su estudio; tendrá que establecer sus parámetros para

medir el desempeño de la implementación dependiendo de los propósitos de la investigación. 39

Las políticas como objeto de estudio en el análisis de la implementación; la implementación contiene otros elementos para su estudio, además de los estándares y objetivos, los recursos, fondos o presupuestos administrativos, por lo general estos recursos incluyen incentivos para facilitar la ejecución de los programas, aunque nunca son suficientes también fracasan los programas propuestos. 40

La implementación cuenta con cuatro factores importantes que resaltan como temas de la administración pública aplicada a la política pública.

- a) La comunicación entre las organizaciones y las actividades de inducción.
- b) Las características de las agencias responsables de la implementación.
- c) La influencia del ambiente económico, social, político y administrativo, la jurisdicción u organización donde la implementación tiene lugar.
- d) La disposición de los encargados de implementar.

### ***Comunicación entre organizaciones***

La implementación eficiente exige que todas las personas que intervienen en el proceso comprendan y razonen las normas y los objetivos del programa, para tener un mejor panorama y el trabajo de las organizaciones involucradas faciliten tomar de cisiones adecuadas para su ejecución. Los objetivos ni los estándares pueden ponerse en práctica a menos que se hayan entendido claramente, a modo de que los responsables de la implementación sepan que es lo que hay que agregar y que desechar.

La comunicación de las organizaciones y en las organizaciones es un hecho complejo y aun más, cuando en las organizaciones se transmite un mensaje ya sea, de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo, que tiene que llegar a todos los niveles de las organizaciones y entenderse igual, la comunicación se va distorsionando entre uno y otro comunicador, el hecho de que haya interpretaciones contradictorias de las normas y objetivos obstaculiza el proceso de la implementación, es por eso que se sugiere plantear con claridad y exactitud la definición de los objetivos y metas ya que esto permitirá que la implementación se guíe de forma eficiente. 41

El que hace posible la implementación tiene como punto de partida, medir con que recursos materiales y humanos cuenta para implementar entre otras características indispensables: 42

- ◇ La competencia y el número de los recursos humanos de la agencia encargada de la implementación.
- ◇ El grado de control jerárquico de las decisiones y los procesos de las subunidades de la agencia responsable.
- ◇ Los recursos políticos de una agencia (apoyo de legisladores y ejecutivo)
- ◇ La vitalidad de una organización.
- ◇ El grado de comunicación abierta entre las organizaciones (las redes de comunicación conectadas hacia todas las direcciones y factores externos)
- ◇ Los nexos cercanos o informales con el grupo que elaboro las políticas.

El entorno presente de una política pública en proceso de implementación, considera que deben tomarse en cuenta; la sociedad, la economía y la política; con cuantos recursos económicos se cuenta para ejecutarla, hay que medir el alcance

que tendrá la política con el presupuesto asignado y sí no afectara a otros intereses públicos y privados, también es importante conocer la opinión del público en general, sí hay suficiente atención a lo que está sucediendo o no. 43

Continuamente se mencionan los encargados de hacer los trabajos de la política y en este caso los encargados de la implementación, veamos que importancia tiene su función y su comportamiento.

Uno de los puntos claves de la actitud de los encargados de la implementación es su conocimiento y las intenciones generales de las políticas. Son generalmente los funcionarios y los burócratas quienes hacen posible la ejecución de las políticas y de ellos depende también el éxito o el fracaso de las políticas públicas. Cuando estos grupos no llegan a entenderse por completo o por lo menos mantener un consenso es posible que los proyectos no puedan llevarse a cabo o no se cumplan como se había previsto.

La falta de estudios que vinculen a las organizaciones políticas con la administración, también es la falta de elementos para un mejor análisis de la implementación. Los gobiernos han luchado con el problema empírico y normativo del papel que juega la burocracia en la elaboración de políticas.

La evolución de las ciencias que estudian las políticas públicas parecen haber completado un ciclo, el hecho de que quizás más que ninguna otra disciplina intelectual, las ciencias de las políticas públicas se ven afectadas por los hechos externos más allá de su control.

Los encargados de elaborar las políticas públicas tienen que realizar sus estudios y la implementación desde dos perspectivas lo interno y lo externo: lo interno está relacionado con los elementos que moldean la investigación de la política pública, nuevos enfoques y conceptos para abordar los problemas. Lo externo se requiere la capacidad suficiente para predecir cuáles serán los factores



externos que incidirán en los estudios de políticas a futuro y de los problemas de agenda pendientes.

A pesar de todo estos puntos de vista, el proceso de las decisiones políticas al transformarse en servicios públicos requieren de importancia de las normas y objetivos de la política, de los recursos, de la comunicación entre organizaciones y las actividades de inducción, de las características de los responsables, del entorno social, político, económico y administrativo; que afecta a la jurisdicción u organización responsable de la implementación y de la actitud de los encargados frente a la ejecución de las decisiones políticas.

## Notas de pie de página *Cap.III*

- 1) Veasé, Aguilar Villanueva, L. F., Problemas públicos y agenda de gobierno/3, pág. 13
- 2) *Ibíd*em;
- 3) *Ibid*; pág. 16
- 4) *Ibid*; pág. 19
- 5) *Ibid*; pág. 24
- 6) *Ibid*; pág. 25
- 7) *Ibid*; pág. 26
- 8) *Ibid*; pág. 28
- 9) *Ibid*; pág. 29
- 10) Veasé, Cobb Roger W. y Elder Charles; Participation in America politics; Baltimore University press, pág. 115, 116 y 126
- 11) *Ibid*; pág. 115 y 127
- 12) *Ibid*; Aguilar V., Los problemas púb.../3, pág. 40
- 13) *Ibid*; pág. 45 y 46
- 14) *Ibíd*em;
- 15) *Ibid*; Pág. 42-48
- 16) *Ibíd*em;
- 17) Veasé, Castelazo José, Apuntes sobre la administración pública; Cuadernos de política y administración, Méx., 1977, pág. 52
- 18) *Ibid*; pág. 57
- 19) *Ibid*; Aguilar Villanueva, /3, pág. 235
- 20) *Ibid*; pág. 236
- 21) *Ibid*; pág. 237
- 22) *Ibíd*em; pág. 237-242
- 23) *Ibid*; pág. 242-244
- 24) *Ibid*; pág. 246
- 25) *Ibíd*em;
- 26) Veasé, Méndez José Luis, La política pública en foro Internacional, Vol. 33, No. 1, 1993, pág. 122
- 27) *Ibid*; pág. 123

- 28) Veasé, Aguilar Villanueva L.F., La implementación de la política /4, el estudio introductorio, Cap. 1  
pág. 96
- 29) Veasé, Guy Peters; Política pública y Burocracia, en foro Internacional, vol.33, No. 1, (enero-marzo)  
1993, pág. 62-63
- 30) Ibid; Aguilar Villanueva L., La implem.../4, pág. 100
- 31) Ibídem;
- 32) Ibid; pág. 105
- 33) Ibid; pág. 112
- 34) Ibídem;
- 35) Ibid; pág. 112-113
- 36) Ibid; Aguilar V. se apoya en la teoría administrativa de Sharkansky, resaltando el papel de la burocracia  
y el reparto del presupuesto público. Pág. 114
- 37) Ibid; pág. 115
- 38) Ibid; pág. 116
- 39) Ibid; pág. 119
- 40) Ibid; Aguilar Villanueva, rescata los conceptos y elementos de la implementación de política, para  
elaborar un análisis del proceso. Pág. 120
- 41) Ibid. pág. 125
- 42) Ibid; pág. 127
- 43) Ibid; pág. 126

### **Bibliografía Capítulo III**

- 1) Aguilar, Villanueva Luis F., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, colección de antologías de política pública 3, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, 286 pgs.
- 2) Aguilar, Villanueva Luis F., *La implementación de las políticas*; colección de antologías de política pública 4, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, 472 pgs.
- 3) Castelazo, José R., *Apuntes sobre la teoría de la administración pública*; cuadernos de política y administración, Colegio de Licenciados en ciencias políticas y administración pública a. c., México, 1977, 236 pgs.
- 4) Cobb Roger W. y Elder Charles; *Participation in America politics*; Baltimore University press, pág. 115-159
- 5) DeLeon, Peter; *Public policy termination: an end and a beginning*, in policy analysis, 1978, 369-392 pgs.
- 6) Guy Peters; *Política pública y Burocracia*, en foro Internacional, vol.33, No. 1, (enero-marzo) 1993,
- 7) Harold, D. Lasswell; *The policy orientation*, en Daniel Lerner y Harold D. Lasswell (eds), the policy sciences; Stanford University press, 1951.

- 8) Jiménez, Castro Wilburg; *Administración para el desarrollo integral*, F.C.E., México 1976, Cap. IV, pgs. 214-409
- 9) Jiménez, Nieto Juan Ignacio; *Política y Administración*, Colección ciencias sociales, serie de ciencia política, Un ensayo de teoría empírica para el análisis interdisciplinario de la actividad pública, editorial Tecnos, Madrid, Esp., 2ª. ed. 1977, 173 pgs.
- 10) Linder, Stephen H. y Guy Peters; *La ejecución como guía para la formulación de la política*: una cuestión más del cuando del cual, en revista internacional de ciencias administrativas, España, Vol.56, No.4, dic-1989
- 11) Méndez, Martínez José Luis; *La política pública como variable dependiente*, hacía un análisis más integral de las políticas públicas; En foro Internacional No. 1 Vol. 33, (enero-marzo) 1993, 111-144 pgs.
- 12) Muñoz, Amato Pedro; *Introducción a la administración pública*, Tomo 1, 4ª. reimp. F. C. E., México, 1973, 260pgs.
- 13) Sánchez, Albarran Armando y Chavéz Méndez Filiberto; *Hacia un enfoque teórico de políticas públicas*, en revista del instituto de administración pública del Estado de México, México, No. 1, (enero-marzo) 1989

- 14) Sharkansky, Ira; *Administración pública*, elaboración de la política en las dependencias gubernamentales; editores asociados, México, 1971, 189 pgs.
- 15) Sharkansky, Ira; *Administración pública*, establecimiento de normas en las dependencias del gobierno; editores asociados, Cap. 4,6,7 y10, México 1971, 338 pgs.
- 16) Simon; Herbert; *Administrative Behaviour*, a study of decisions making processes in administrative organization, ed. MacMillan, New York, 1961 (1947)
- 17) Simon, Herbert; *Decision Making and organization theory*, ed. Penguin, London, 1973.
- 18) Villegas, Gil; *De los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública*, en Foro Internacional, No. 1, vol 33, (enero-marzo) 1993, 30-53 pgs.
- 19) Waldo, Dwight; *Administración pública*, ed. Trillas, México; 1967, pág. 6, 68, Cap. 3 y 4
- 20) Waldo, Dwight; *Estudio de la administración pública*, traducción J. M. Carreño; de. Aguilar, 2ª. ed. Madrid, España; 1964, 163 pgs.

## CONCLUSIONES

La política pública, hoy en día es posible plantearla como una disciplina científica que a base de teorías, técnicas y métodos, nos conduce a un mundo de ciencias multidisciplinares, en donde es factible estudiar y analizar los problemas que están afectando a nuestra sociedad; esta tesis se basa en el estudio a la política pública de Luis F. Aguilar Villanueva, es por eso que la mayoría de las citas provienen de sus libros y la mayoría de los títulos y subtítulos están guiados por los de él.

Este trabajo no pretende innovar o encontrar el hilo negro de la ciencia política ni de la política pública, solo muestra de una manera sencilla los principales temas que relacionan a la ciencia política con la administración pública y otras disciplinas, para el estudio de la política pública.

En primera instancia mi intención a cerca de este trabajo fue el mostrar la política pública para México, pero no fue posible era un tema demasiado ambicioso y el gran problema fue que no existe material. La política pública es aun un tema innovador en el cual se siguen buscando conceptos y definiciones que permitan identificarla con más precisión. Tal vez se pueda lograr un estudio más profundo con la disposición de politólogos interesados en realizar investigaciones más profundas y de instituciones interesadas en invertir para mejorar.

La política pública es objeto de un largo proceso, difícil de estudiar de acuerdo a sus características, ya que cada etapa que se lleva a la práctica requiere de un gran equipo de trabajo especializado, por lo que su estudio resulta elaborado y complejo para quienes tienen que analizar las etapas finales como la ejecución de la política pública, cabe mencionar que la política pública es lo que se realiza no lo que se estudia y se analiza.

La política pública de acuerdo a mi punto de vista; es la base del proceso legislativo, mediante el cual, una demanda social (problema que afecta a un gran grupo de individuos) busca soluciones y respuestas, y es propuesta a manera de llamar la atención del gobierno y que al afectar los intereses del Estado, deberá ser objeto de estudio, análisis y decisiones, que lleven a considerar una nueva ley o bien a reformar las leyes ya establecidas en la constitución y presentarlas en la agenda del gobierno, teniendo por objeto resolver dicha situación dentro de las posibilidades de la administración en turno y en las próximas administraciones. Con la certeza de que sean nuestros legisladores, burócratas, funcionarios y altas esferas (élite); quienes decidan bien y ejecuten las políticas elegidas en su agenda.

Esta tesina es un trabajo que de manera muy generalizada muestra los principales conceptos y pasos a seguir para el estudio de la política pública, los términos que se utilizan son los que alguna vez hemos leído en otros libros de ciencia política y administración, en las ciencias sociales y de política, los conceptos, definiciones y lenguaje técnico están establecidos, por lo que solo es posible aplicarlos y darles sentido de acuerdo a lo que estemos analizando.

En lo personal considero al estudio de política pública, un tema para expertos, pero que tiene un gran valor para los que hemos estudiado ciencia política y no estaría de más incluirla como materia en la carrera, que de seguir en su afán por lograr un mayor reconocimiento, nos ayudaría a conocer mejor las raíces y desarrollo de la ciencia política aplicada a la práctica, a la vez nos daría un mejor reconocimiento como analistas políticos en la búsqueda de ser científicos políticos.

*Jaqueline Jaimes Mozo 1998.*