

## CAPÍTULO II

### POLÍTICAS PÚBLICAS: BASE CONCEPTUAL, ORIENTACIONES Y ETAPAS

Este capítulo corresponde a la investigación bibliográfica del trabajo. Se marcan los puntos teóricos que vinculan al desarrollo local con las políticas públicas, se revisan las distintas concepciones de política pública y se identifican las etapas más frecuentes en el ciclo de este tipo de políticas. Estas etapas corresponden a las variables independientes de la investigación: definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación.

En este capítulo se adopta la tesis de que las políticas, ya sean gubernamentales o públicas, son respuestas que el gobierno genera para desvanecer problemas sociales. Son políticas que mantienen en sí las mismas etapas en su ciclo. El componente democrático y la participación de los implicados en la hechura de las políticas son los rasgos que permiten tal clasificación. El capítulo se centra en la política pública por ser un instrumento directo de promoción del desarrollo local. La política pública, además, representa la respuesta deseable para la solución de los problemas que aquejan a la sociedad: que los diversos actores participen activamente en la definición de sus propias necesidades y en la configuración de sus posibles medios para satisfacerlas.

#### II.1 Desarrollo local y políticas públicas

En América Latina, después de la Segunda Guerra Mundial y hasta finales de la década de los setenta, la dinámica del desarrollo era concebida como un efecto exógeno. Las políticas para el desarrollo se basaban en la atracción de capitales y en la instalación de empresas externas en los países periféricos (países subdesarrollados), eran políticas que buscaban elevar las tasas de crecimiento económico en determinadas regiones hasta suscitar puntos de inflexión que provocaran efectos de escurrimiento y expansión sobre el resto de las regiones (Hirschman). Los resultados de estas políticas no fueron satisfactorios: se formaron islotes de crecimiento económico (ni siquiera de desarrollo) en océanos de miseria (Sunkel y Paz 1994: 28). La dinámica del desarrollo exógeno se planeaba desde los niveles centrales del gobierno y las políticas consideraban como homogéneos a los diferentes espacios, sin contemplar sus particularidades y sus especificidades.<sup>11</sup>

11 En México, de 1940 a 1980, las políticas implementadas priorizaron el desarrollo industrial. Estas políticas tuvieron efectos colaterales, no considerados en su elaboración: concentración espacial de las actividades económicas, concentración de la población, aumento de las desigualdades regionales.

Poniendo en discusión algunas formulaciones básicas de esta visión y después de la crisis económica de los setenta, se planteó el enfoque del desarrollo local, enfoque dentro de los límites teóricos del desarrollo de “abajo hacia arriba”. El desarrollo local pone el acento en los recursos endógenos existentes en los países periféricos, sosteniendo que el desarrollo depende –hasta cierto punto– de la utilización eficiente y sustentable de estos recursos.<sup>12</sup> Esta visión del desarrollo apunta que en las localidades hay recursos no aprovechados, que constituyen parte del potencial de su propio desarrollo. Explica que la localidad es un escenario estratégico con capacidades internas territoriales que pueden generar iniciativas que impulsen procesos de transformación y cambio estructural en la economía y sociedad local. Se proyecta así la construcción de una plataforma analítica y propositiva que articule los recursos endógenos claves de la localidad.<sup>13</sup>

El desarrollo local no es sólo desarrollo endógeno. Los recursos exógenos no se descartan ni son anulados, se intentan utilizar, pero con base en la estrategia de desarrollo decidida localmente. El reto está en saber endogeneizarlos. El desarrollo local muchas veces se entiende de forma ambigua. A veces se entiende como desarrollo municipal, otras veces como propuesta alternativa al desarrollo de “arriba hacia abajo”. En otros momentos, se toma como sinónimo de desarrollo económico local. Todas estas formas de presentar al desarrollo local requieren matizaciones (Albuquerque, 2003: 7-8):

- Desarrollo local no es únicamente desarrollo municipal. El sistema productivo local, que incluye entre otros elementos, al conjunto de relaciones y eslabonamientos productivos/comerciales que explican la eficiencia productiva y la competitividad de la base económica del territorio, no tiene por qué coincidir con las fronteras o delimitaciones administrativas de un municipio.
- El desarrollo local tiene un enfoque territorial y es de “abajo hacia arriba”. No obstante, necesita de las intervenciones de los diversos niveles decisionales de gobierno (federal, estatal y municipal) para facilitar el logro de los objetivos de la políticas de desarrollo. Se requiere, pues, de una eficiente coordinación de los diferentes ámbitos de gobierno y de un contexto coherente político entre esos

12 Entre los autores que han participado en la formulación de esta propuesta se encuentran Walter Stöhr, John Friedman, Clyde Weaver, Antonio Vázquez, Antonio Elizalde, Francisco Albuquerque, José Arocena (Herrera, 2011: 23).

13 La localidad puede ser una comunidad, un distrito, un municipio. La depende del análisis que se

La localidad no sólo es un espacio geográfico, es también un espacio con movimiento permanente, donde variados actores y diversos elementos se encuentran en interacción dinámica y donde la misma localidad mantiene relaciones sociales, económicas y políticas con otras localidades.

niveles. Las decisiones de “arriba hacia abajo” son también utilizables en el enfoque del desarrollo local mientras no se contrapongan con la estrategia de desarrollo decidida por la localidad.

- El desarrollo local no se limita exclusivamente al desarrollo económico local. Se trata de un enfoque que integra aspectos económicos, sociales y políticos en el ámbito territorial. La dimensión económica del desarrollo local se caracteriza por un sistema de producción que permita usar eficientemente los factores productivos y pueda distribuir en forma equitativa el producto social obtenido. La dimensión social representa al entramado de relaciones sociales que sirven de base para poner en marcha el proceso de desarrollo. La dimensión política queda definida por las instituciones locales y por la participación de la ciudadanía en la definición, el diseño, la implementación y el seguimiento/evaluación de las políticas que determinen el rumbo de la propia localidad.

La interacción dinámica de los diversos actores que se desenvuelven en la localidad, interacción que además entra en contacto directo con la dimensión económica y social del territorio, genera que las políticas de desarrollo sean públicas. Las políticas públicas constituyen el engranaje más relevante para promover y encauzar las demandas y las transformaciones en la localidad. Las políticas públicas enmarcan los temas de la agenda del gobierno (definición del problema), establecen los instrumentos para alcanzar dichos temas (diseño), fijan los márgenes de maniobra de la ciudadanía en el tratamiento de todo el tema (implementación) y revelan los grados de consenso o disenso de los logros obtenidos (evaluación/seguimiento).

Las políticas públicas constituyen el instrumento social más apto para relacionar a la localidad y a sus diversos actores. Las necesidades, los intereses, los valores, las vivencias y los acuerdos de estos últimos retroalimentan a la primera. Para que la hechura de políticas públicas adquiera la connotación de “públicas” requiere de la intervención constante del conjunto de actores de la localidad en la gestión de sus propios asuntos. En el desarrollo local, los actores participan activamente en la configuración de sus políticas, no son meros receptores pasivos de los posibles frutos de las políticas gubernamentales.

## II.2 Conceptualización de políticas públicas

Existen varias definiciones de política pública (véase cuadro 4). Algunas resaltan las decisiones o no decisiones del gobierno para la gestión de con-

flictos sociales; otras hacen referencia a cursos de acción para alcanzar objetivos comunes; unas hablan de interacción entre el sector público, el sector privado y la ciudadanía en torno al tratamiento de los problemas colectivos; otras definiciones se refieren a las relaciones de poder, a la mediación de los intereses diversos, a los procesos de negociación y conciliación entre grupos opuestos.

#### **Cuadro 4** **Definiciones de política pública**

<b>Autores</b>	<b>Definiciones</b>
Thoening (1985: 7-8)	Decisiones de los gobiernos para realizar algo o no. No actuar no es una política pública. Decidir no actuar ante un determinado problema sí es una política pública.
Vallès (2002: 377)	Conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco de gestión un área determinada de conflicto o tensión social. Dicho conjunto de decisiones incorpora cierta dosis de coerción y obligatoriedad.
Canto (1996: 107-108)	Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos. Los cursos de acción incorporan la interacción de diversos sujetos sociales inmersos en una situación compleja en la que existen relaciones de poder, se pretende utilizar los recursos públicos de manera eficiente y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad.
Larrue (2000: 20)	Concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes tomadas por los actores del sistema político-administrativo de un país para resolver un problema colectivo.
Vargas (1999: 30)	Iniciativas, decisiones y acciones del régimen político que buscan la resolución o llevar a niveles manejables situaciones socialmente problemáticas, implican un acto de poder y la materialización de las decisiones, así como tomas de posición que involucra una o varias dependencias de gobierno.

Autores	Definiciones
Anderson (1984: 3)	Curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política pública presta atención a lo que se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere.
Kauffer (S/f: 2)	Conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentra en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos o grupos.
Nieto y Maldonado (1998: 3-4)	Curso de acciones del gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades, deseadas en el nivel territorial e institucional, contrastando intereses sociales, políticos y económicos y articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses.
Peters (1982; citado por Pallares, 1988: 142)	Conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, las cuales actúan directamente o a través de agentes y van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.
Lahera (2004: 8)	Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.
Flores y Barrera (S/f: 3-4)	Conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos. Estas prácticas de la autoridad pública, en un determinado contexto pueden ser formas de intervención, reglamentación, previsión, provisión de prestaciones y represión.

Fuente: Elaboración propia.

A partir de las definiciones genéricas presentadas en el cuadro 4, se pueden deducir algunas consideraciones básicas para construir una definición propia de política pública:

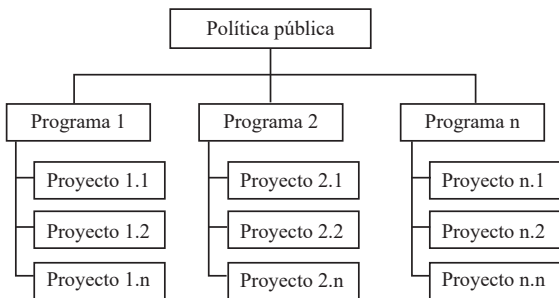
1. Orientación normativa. Se presupone que la política pública no es resultado de respuestas arbitrarias del gobierno a un problema colectivo, sino de finalidades generales que la ciudadanía persigue, finalidades que además están cargadas de valores sociales. Los diversos actores de la localidad guían la decisión central que tomará el gobierno, participan en la concreción de la decisión e intervienen en la puesta en marcha de ésta, haciéndola y rehaciéndola durante la ejecución.
2. El espacio “público” está determinado por la confluencia e interlocución de actores gubernamentales y de actores no gubernamentales en la localidad. Lo público no equivale a lo gubernamental. La política pública es considerada “pública” por ser generada de manera simétrica entre el gobierno (actor gubernamental), el sector privado y la ciudadanía (actores no gubernamentales) atendiendo a un marco institucional. La política pública es colectivamente vinculante.
3. La política gubernamental es lo que hace el gobierno en tanto da respuesta como actor participante único a una problemática social. La política gubernamental tiene un sentido más amplio e impreciso (Ejea, 2006: 3-4). Las políticas públicas son parte de las políticas gubernamentales porque representan decisiones donde participa el gobierno, decisiones que comparte con los actores no gubernamentales. Las políticas públicas son políticas gubernamentales con basta intervención social.
4. Orientación práctica. Las políticas públicas comprenden un proceso interrelacionado de decisiones y acciones. La política pública incluye cursos de acción y no sólo decisiones normativas u orientadoras. Este proceso se lleva a cabo esperando resultados a mediano o largo plazo. Estas decisiones y acciones tienen una secuencia racional y lógica. Las decisiones abarcan además casos de “no acción”. Una política pública puede consistir también en lo que “no se está haciendo”. La “no acción” es producto de una decisión deliberada.
5. Instrumentos de ejecución y previsión de resultados. A esta consideración, Ejea (2006: 4) la llamaría parte instrumental técnica-científica de la política pública. Los cursos de acción (ejecución) son de tipo causal: se movilizan recursos humanos, financieros, técnicos y organizacionales (ejecución) para generar impactos, resultados y productos que afecten al problema en tratamiento (previsión de resultados).

Estas cinco consideraciones básicas dividen la política pública en dos momentos: momento normativo y momento operativo. La política pública en su parte normativa hace referencia a la finalidad general que persigue el gobierno –junto con los actores no gubernamentales– para contribuir de manera significativa en la gestión de un problema social (consideración básica 1 y 2). El momento normativo corresponde a la fase de decisión. Un ejemplo de política pública, en su parte normativa, sería disminuir la pobreza de una determinada localidad.

La política pública necesita de un momento práctico (de operación) para materializarse, de lo contrario, se quedaría como mera decisión. La materialización se da con la realización de un conjunto de cursos de acción interrelacionados (consideración básica 3 y 4). Estos cursos de acción corresponden a los programas públicos. Parafraseando a Dussel (2006: 29): la política pública como decisión general para gestionar una demanda es la semilla del árbol. Las raíces, las ramas y los frutos se dan con los programas públicos.

Los programas públicos representan el cómo se logrará el momento normativo u orientador de la política pública (finalidad general). El programa se preocupa por relacionar los medios con los fines, los recursos disponibles con los resultados esperados. El programa público corresponde a un fin específico, cuyo logro contribuye a alcanzar el fin general (política pública). Un ejemplo de programa público sería la generación de empleos en una determinada localidad. Este curso de acción ayudaría a disminuir –hasta cierto punto– la pobreza de la localidad (política pública). El programa público, por su parte, se concreta con la realización de un conjunto de proyectos públicos relacionados. Un ejemplo de proyecto público sería crear micro-empresas en la localidad. El resultado obtenido coadyuvaría a subir la tasa de empleo (programa público) (véase figura 1).

**Figura 1**  
**Interconexión entre política pública, programa público y proyecto público**



Fuente: Muñoz (s/f: 62).

### II.3 *Polity, politics y policy*: ubicación teórica de las políticas públicas en la política

Analizar la política como estructura exige fijar la atención en el modo estable en que se desarrollan las actuaciones políticas en una localidad. Esta estructura equivale a la arquitectura –compuesta por instituciones (reglas del juego)– por la que transitan los comportamientos políticos. Examinar la política como proceso hace anclar en la secuencia de conductas individuales y colectivas que se encadenan dinámicamente, se atiende de manera particular a los comportamientos de los diferentes actores (gubernamentales y no gubernamentales). Considerar la política como resultado obliga a entrar en las respuestas dadas a los conflictos sociales, respuestas que surgen de la combinación de la estructura y de los procesos políticos (Vallès, 2002: 45-46).

La distinción entre estas tres dimensiones –estructura, proceso, resultado– de la política no es fácil. Entre otras razones, porque el castellano utiliza un mismo término -política- para referirse a todas ellas. En el mundo anglo-parlante es menos difícil diferenciar las tres perspectivas, se emplean tres términos diferentes: *polity* (la estructura), *politics* (el proceso) y *policy* (el resultado) (véase cuadro 5).

**Cuadro 5**  
**Dimensiones de la política**

<b>Estructura <i>Polity</i></b>	<b>Proceso <i>Politics</i></b>	<b>Resultado <i>Policy</i></b>
- Instituciones: reglas que condicionan y limitan la conducta de los actores gubernamentales y no gubernamentales.	- Secuencia de actos. - Serie de conductas. - Competencia y negociación política entre los actores.	- Políticas públicas. - Políticas gubernamentales. - Intervención sobre las relaciones sociales.

Fuente: Vallès (2002: 46).

Lasswell (1992: 79-103) para referirse a las políticas públicas utiliza el término *policy* o *policies*. Las conceptualiza como estrategias para solucionar problemas sociales, con la participación directa de los involucrados en todas sus fases. Hace referencia a la multi-causalidad de las decisiones y



al conocimiento que se necesita para identificar las opciones que faciliten lograr la solución. Lasswell deposita mayor atención al momento práctico de la política pública, sin que esto indique que omita el momento normativo u orientador de ésta.

Aun cuando las políticas públicas (*policy*) dependen de las instituciones (*polity*) y se encuentran sujetas al juego de los actores de la política (*politics*), tienen su propia especificidad (Ejea, 2006: 3). El enfoque de las políticas públicas tiene una racionalidad política y científico/técnica orientada a definir los problemas de carácter social y a encontrar la mejor manera de solucionarlos. El enfoque de las políticas públicas no puede perderse o desviarse hacia el estudio de las negociaciones políticas, ni basarse en las decisiones del gobierno que resulten de los equilibrios políticos, pues perderían su sentido esencial: atender racionalmente los problemas sociales (Aguilar, 1997: 22-25).

En las políticas públicas impera como condición *sine qua non* la participación ciudadana (interlocución de los actores no gubernamentales con los gubernamentales). Desde el ángulo de la política (*polity, politics*), la ciudadanía tiene derecho a elegir y deponer a su gobierno. Desde el ángulo de las políticas públicas (*policy*), la ciudadanía tiene derecho a influir en la hechura de las políticas que atiendan sus problemas (Ejea, 2006: 3).

La concepción de políticas públicas se aleja de la concepción que reduce las estrategias gubernamentales a itinerarios de corte racionalista (instrumental, limitada o incrementalista), se separa de los caminos que cierran la relación entre la lógica del gobierno y el interés de la localidad. La política pública también implica una perspectiva de mediano o largo plazo, se centra en los problemas de la localidad y no en los temas y periodos gubernamentales.

Cada gobierno tiene un patrón o un estilo propio de formular o promover políticas. Los cuatro estilos principales son (Richardson, 1982: 13):

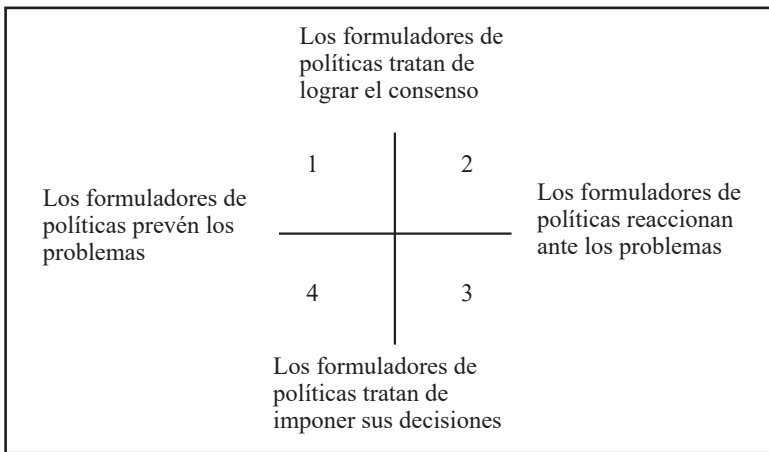
1. Estilo anticipatorio. Tendencia a anticiparse a los problemas.
2. Estilo reaccionario. Tendencia a reaccionar ante eventos y circunstancias conforme se vayan presentando.
3. Estilo de búsqueda de consenso. Tendencia a tomar decisiones mediante acuerdos entre las partes interesadas.
4. Estilo impositivo. Tendencia a imponer sus decisiones a la localidad.

El estilo que enmarca el funcionamiento de los gobiernos cambia con el tiempo y de una localidad a otra. En el cuadrante 1 de la figura 2, el estilo

50 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

de las políticas hace que el gobierno trate de planear y consultar a la localidad. Se está hablando de una política con alto grado de pública (estilo anticipatorio). En el cuadrante 2, se encuentra un estilo de formulación de política asociado a la política “incrementalista”: fragmentada, toma de decisiones improvisadas, conocimientos imperfectos, nula participación de los actores no gubernamentales. Se trata sólo de una política gubernamental, no es pública (estilo reaccionario). En el cuadrante 3, el gobierno no formula políticas mediante la planeación y el acuerdo, sino que reacciona a los problemas cuando es necesario e impone sus decisiones. Este cuadrante refleja la tradicional política gubernamental (estilo impositivo). En el cuadrante 4, el gobierno recurre a la planeación, a la racionalidad, a la predicción, reserva la prudencia de imponer sus planes y solicita la participación de los actores no gubernamentales. Se trata de una política pública (estilo de búsqueda de consenso).

**Figura 2**  
**Dimensiones del estilo de políticas**



Fuente: Richardson (1982: 13).

## II.4 Etapas del ciclo de las políticas públicas

La política pública es un proceso que se desenvuelve por etapas. Las etapas se presentan en el momento práctico de la política pública, en el programa público. Cada etapa posee sus actores, sus restricciones, su desarrollo y sus resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en

las otras. En la práctica, las etapas pueden superponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse. La separación analítica no debe ser confundida por una separación real, su secuencia es dinámica e interconectada (Aguilar, 2003a: 15). Varios autores coinciden en algunas etapas del ciclo de las políticas públicas, otras etapas se nombran de manera distinta, pero se refieren a lo mismo (véase cuadro 6).

**Cuadro 6 (1 de 2)**

**Etapas del ciclo de políticas públicas. Propuestas de diversos autores**

Autor	Etapas	Autor	Etapas
Lasswell (1971: 27-28)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inteligencia.</li> <li>- Promoción.</li> <li>- Prescripción.</li> <li>- Invocación.</li> <li>- Aplicación.</li> <li>- Terminación.</li> <li>- Evaluación.</li> </ul>	Bardach (2001: 14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de problemas.</li> <li>- Obtención de información.</li> <li>- Construcción de alternativas.</li> <li>- Selección de criterios.</li> <li>- Proyección de resultados.</li> <li>- Confrontación de costos.</li> <li>- Decida.</li> <li>- Cuento su historia.</li> </ul>

**Cuadro 6 (2 de 2)**

**Etapas del ciclo de políticas públicas. Propuestas de diversos autores**

Autor	Etapas	Autor	Etapas
May y Wildavsky (1977; citado por Aguilar, 2003a: 16)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fijación de la agenda.</li> <li>- Análisis de la cuestión.</li> <li>- Implementación.</li> <li>- Evaluación.</li> <li>- Terminación.</li> </ul>	Canto (1996: 108)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agenda.</li> <li>- Análisis.</li> <li>- Decisión.</li> <li>- Implementación.</li> <li>- Evaluación.</li> </ul>
Pallares (1988: 150)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Formulación.</li> <li>- Implementación.</li> <li>- Evaluación.</li> </ul>	Ortegón, Pacheco y Prieto (2005: 14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diseño.</li> <li>- Ejecución.</li> <li>- Evaluación.</li> </ul>

52 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

Autor	Etapas	Autor	Etapas
Tamayo (1997: 2)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición del problema.</li> <li>- Formulación de alternativas.</li> <li>- Adopción de alternativa.</li> <li>- Implantación.</li> <li>- Evaluación.</li> </ul>	Anderson (1984; citado por Aguilar, 2003a: 16)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Identificación del problema y formación de la agenda.</li> <li>- Formulación.</li> <li>- Adopción.</li> <li>- Implementación.</li> <li>- Evaluación.</li> </ul>
Hogwood y Gunn (1984; citado por Aguilar, 2003a: 16)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Decidir sobre qué decidir.</li> <li>- Decidir cómo decidir.</li> <li>- Definición de la cuestión.</li> <li>- Pronóstico.</li> <li>- Determinación de objetivos y prioridades.</li> <li>- Análisis de opciones.</li> <li>- Implementación, monitoreo y control.</li> <li>- Evaluación y revisión</li> <li>- Mantenimiento.</li> <li>- Sustitución o terminación.</li> </ul>	Del Castillo y Méndez (S/f: 5)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Problema.</li> <li>- Definición del problema.</li> <li>- Identificación de soluciones, alternativas o respuestas.</li> <li>- Evaluación de opciones.</li> <li>- Selección de opción.</li> <li>- Implementación.</li> <li>- Evaluación.</li> </ul>
Vallès (2002: 380)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciación.</li> <li>- Elaboración.</li> <li>- Implantación.</li> <li>- Evaluación/ sucesión de la política.</li> </ul>	Cabrero (2007: 17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Definición de problema.</li> <li>- Formulación/ diseño.</li> <li>- Implementación.</li> <li>- Evaluación.</li> </ul>

Autor	Etapas	Autor	Etapas
Knoepfel, Larrue y Varone (2003: 28)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Surgimiento y definición del problema.</li> <li>- Inclusión en la agenda.</li> <li>- Formulación y adopción.</li> <li>- Implementación.</li> <li>- Evaluación.</li> </ul>	Brewer y DeLeon (1983: 20)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Iniciación.</li> <li>- Estimación.</li> <li>- Selección.</li> <li>- Implementación.</li> <li>- Evaluación.</li> <li>- Terminación.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Estas etapas mantienen una relación directa entre ellas. Las coincidencias y relaciones permiten agruparlas en cuatro bloques, que representarían, para los objetivos que se persiguen en la investigación, las etapas generales del ciclo de las políticas públicas. Dichas etapas son: definición del problema, diseño, implementación y seguimiento/evaluación (véase figura 3).

**Figura 3**  
**Estudio de las políticas públicas por etapas**



Fuente: Elaboración propia.

El bloque de seguimiento/evaluación agrupa terminación, mantenimiento, sustitución, sucesión, revisión, monitoreo y control. El bloque de implementación conglera aplicación, implantación y ejecución. Las acciones de obtención de información, iniciación, análisis, formulación de alternativas, adopción, pronóstico, determinación de objetivos, selección de criterios, proyección de resultados, confrontación de costos, promoción, evaluación de opciones, selección de alternativas se concentran en el blo-

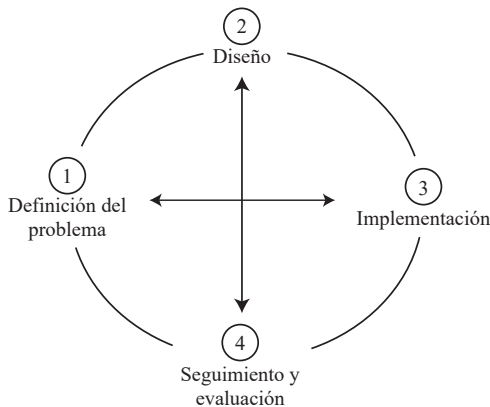
54 Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...

que de diseño. Mientras que la identificación del problema, la construcción de la agenda, la iniciación y la inteligencia pertenecen al bloque de definición del problema.

El enfoque por etapas permite explorar las políticas públicas en su momento operativo o práctico. La fortaleza de este enfoque está en la estructura racional que proporciona. Se trata de una estructura que considera la multiplicidad de factores en la construcción de la política. Cada etapa presenta un contexto en el que se pueden utilizar diferentes marcos teóricos y analizar –de forma más profunda– la complejidad del problema que se busca solucionar. Desglosar las políticas públicas en etapas advierte la necesidad de estudiar un ciclo específico, cuya secuencia es compleja e interactiva.

El ciclo de las políticas públicas da forma al flujo (proceso) de decisiones que se toman y al conjunto de acciones que se llevan para gestionar problemas sociales (Knoepfel, Larrue y Varone, 2003: 25-37). Para Aguilar (1992: 15-72), el ciclo de las políticas públicas (*policy process*) es un dispositivo analítico construido para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política pública. Proporciona un orden lógico más que cronológico, no es una representación descriptiva de una secuencia de tiempos y sucesos, es un artificio para denotar sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a manera de proceso. Esta artificialidad se debe a que, en la práctica, el ciclo de las políticas públicas no es mecánico (véase figura 4).

**Figura 4**  
**Ciclo de las políticas públicas**



Fuente: Elaboración propia con base en Aguilar, 2003: 16-21; Cabrero, 2007: 17; Vallès, 2002: 380; Canto, 1996: 108; Parsons, 2007: 113-115.

Las ventajas de apelar al ciclo pueden sostenerse en que (Knoepfel, Larrue y Varone 2003; Del Castillo y Méndez, 2006 (citados por Ejea, 2006:10)):

1. Proporciona una visión sistematizada de la secuencia que siguen las etapas.
2. Reduce –hasta cierto punto– la complejidad de la hechura de políticas públicas.
3. Permite identificar los actores de cada etapa así como sus funciones y responsabilidades.
4. Facilita la utilización de diversas herramientas analíticas y permite emplear variados enfoques disciplinarios.
5. Detecta errores y posibilita la retroalimentación.
6. Ayuda a distinguir las políticas públicas de las gubernamentales.

Como toda construcción lógica conceptual que pretende disgregar y ordenar la realidad compleja, dinámica, diversa y en muchas ocasiones contradictoria, el ciclo de las políticas públicas tiene sus limitaciones. La principal es sobreestimar la naturaleza racional del proceso. El proceso decisional es contingente, tornadizo, inestable, laxamente estructurado, sin patrón de comportamiento, semejante al modelo de anarquías organizadas (Aguilar, 1992: 37). El ciclo está sujeto a múltiples determinaciones que no permiten que ocurra de manera lineal sino a través de zigzagueos, frenos, retrocesos, brincos, atajos, rodeos, superposiciones y desviaciones (Ejea, 2006: 11).

Para recoger la riqueza y complejidad de la política pública, el ciclo debe caracterizarse por ser flexible (capturar los hechos de la realidad), sólido metodológicamente (ofrecer una interpretación coherente de la realidad), innovador (retroalimentarse mediante el aprendizaje y la creatividad ante situaciones inéditas), estratégico (no perder los objetivos fundamentales a pesar de los cambios) y orientado a impacto. El criterio de validez del ciclo se encuentra en su capacidad para articular dialógicamente el conocimiento científico-técnico (momento operativo de la política pública) con las demandas sociales (momento normativo u operativo de la política pública).

#### *II.4.1 Definición del problema de la política pública*

Los miembros de la localidad para subsistir y desarrollarse necesitan interaccionar entre ellos y con el ambiente que los rodea (económico y político), interacción que muchas veces altera sus relaciones sociales, produciéndose problemas. Estos problemas se dan porque las condiciones de vida de los individuos discrepan de lo que desean o esperan. Las desigualdades entre las condiciones de vida de los diferentes individuos también generan malestar y reprobación de su situación.

Tanto el sector privado como la ciudadanía conciben que el gobierno puede gestionar algunos de estos problemas, fluyendo así diversas demandas y asuntos al aparato gubernamental para su atención. No todos los problemas exigen la participación del gobierno, algunos pueden desvanecerse con el diálogo, el acuerdo y la negociación particular entre los individuos.

La construcción de la agenda de problemas es un proceso complejo, corresponde a la definición y selección de los conflictos que se gestionarán con la participación conjunta del gobierno y de los actores no gubernamentales. La agenda debe basarse en un diagnóstico que identifique las demandas prioritarias de la localidad, demandas que además deben ser avaladas por la mayoría de los actores de la misma localidad. No obstante, el establecimiento de los problemas en la agenda pública implica relaciones de poder. El hecho de que el interés de unos se vea reflejado en la agenda y el de otros no refleja el distinto peso político de los demandantes. La agenda pública -por tanto- puede ser sesgada y favorecer determinados problemas (Parsons, 2007: 118; Canto, 1996: 108-109; Vallès, 2002: 381-382).

Un mal diagnóstico invisibiliza la problemática de la localidad y las políticas resultantes pueden atender asuntos que realmente no sean problemas. Los problemas implican percepciones y las percepciones implican construcciones, siendo una constante la definición imprecisa del problema. La definición del problema es parte entonces del mismo problema. Cuando la estructuración del problema es fallida, los asuntos públicos no cuentan con límites claros: no se sabe dónde empieza un problema y dónde termina otro, los problemas se traslapan, se intersectan y tropiezan unos con otros (Parsons, 2007: 121).

La definición correcta –en la medida de lo posible– de un tema de interés público es la base para determinar los objetivos, los instrumentos, las opciones y las acciones a implementar. Resulta sustancial conocer los elementos que caracterizan al problema, sus causas y sus consecuencias. Los problemas deben ser planteados y estructurados de forma que sean gubernamental y socialmente abordables con los recursos económicos, sociales y políticos disponibles (Aguilar, 2003a: 60).

La forma en que se lleva a cabo esta etapa es crucial para el diseño de la política. Los conceptos a los que se recurra para describir, analizar y clasificar el problema deben enmarcar y moldear la realidad a la que se desea aplicar un curso de acción (Parsons, 2007: 120). La participación de los actores no gubernamentales es imperativa en esta etapa.



## II.4.2 Diseño de la política pública

Una vez definido el problema, se plantean objetivos claros y precisos; se identifica la población objetivo: afectados y beneficiarios; se analizan las alternativas con sus respectivos efectos, tanto positivos como negativos; se relacionan los costos y los beneficios de las alternativas; y se elige la mejor opción. En esta etapa, como en todas las demás, es importante la participación de los beneficiarios de la política, pues contribuyen a revisar los objetivos y los modos de llevarlos a cabo.

Si no se logra precisar de manera clara el objetivo, los caminos para su consecución fracasarán, no será posible establecer las acciones adecuadas para alcanzarlos. Además, se tiende a confundir medios con objetivos, esto conduce a que la ampliación de la cobertura, el aumento de inversión en infraestructura o la disminución del gasto corriente (por citar algunos ejemplos) aparezcan como objetivos. La cobertura, la inversión en infraestructura y el gasto corriente son medios, no objetivos. Si en el diseño no se establecen adecuadamente las relaciones causales entre los medios y el objetivo propuesto, es posible acrecentar los recursos, sin generar impacto alguno en la población de la localidad (Cohen y Franco, 2007: 101-105).

En el diseño de la política pública es fundamental la identificación correcta de la población. La exigencia de considerar heterogéneas las situaciones en que se encuentran los actores de una localidad es recurrente. La identificación de la población objetivo queda en función de los atributos de la demanda y de la necesidad que se pretende satisfacer, de su condición específica (Cohen y Franco, 2007: 107-108).

El análisis de las diversas alternativas que existen para cada uno de los problemas es también una exigencia recurrente, pues no todas las alternativas son igual de realizables, plantean distintos costos y beneficios. Un adecuado análisis de alternativas no puede centrarse sólo en un aspecto. Después de establecer las alternativas posibles, es necesario optar por alguna de ellas, decidir la política. En este momento interviene la voluntad de quien decide, voluntad que estará acotada por las reglas de decisión existentes, por la legitimidad de la misma decisión (grado de aceptación social) y por el contexto general de la localidad. Casi nunca se tendrá la decisión óptima, casi siempre las decisiones dejarán algún nivel de insatisfacción, pues están condicionadas por las situaciones específicas en que se toman (Canto, 1996: 109).

58 *Entre políticas gubernamentales y políticas públicas. Análisis del ciclo de las políticas de...*

### *II.4.3 mplementación de la política pública*

El diseño y la implementación no son dos etapas tajantemente diferenciadas y encomendadas a dos tipos de agentes aislados unos de otros. La implementación más efectiva de una política suele darse cuando sus objetivos y sus medios van adaptándose a las condiciones específicas de los destinatarios: contexto cultural, situación social, ubicación territorial, condición económica. Esta adaptación permanente de la política corre con frecuencia a cargo del ejecutor de la misma, del funcionario que está en contacto directo con la situación conflictiva y con los ciudadanos involucrados en ella (Vallès, 2002: 386).

La implementación es la capacidad de ejecutar, de llevar a cabo las acciones previstas para lograr los objetivos fijados en la etapa de diseño. La implementación, al igual que las demás etapas, es interdependiente y requiere de la participación de los ciudadanos. En esta etapa, influyen diversos factores para que la política se efectúe: recursos disponibles, coordinación de los ejecutores, manejo de la heterogeneidad de intereses, control de las relaciones de poder, aprobación de los beneficiarios de la política. La implementación es dinámica, cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre los objetivos, los cursos de acción y el contexto institucional.

Para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos de la política, la implementación debe corresponder al desarrollo realista de la decisión atendiendo las condiciones del contexto local. En la situación ideal, los encargados de la implementación deben tomar la idea básica y modificarla según las condiciones locales específicas. El resultado así tendría una semejanza razonable con la idea inicial (Williams, I. 1975; citado por Aguilar, 2003b: 82).

La política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, operaciones y decisiones, cargas de trabajo y responsabilidades. La implementación se vuelve un proceso muy complejo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. Aún así, se pueden enumerar algunas condiciones necesarias para la implementación efectiva de los objetivos (Sabatier y Mazmanian, 1979; citado por Parsons, 2007: 505):

- Objetivos claros y consistentes, de manera que puedan constituirse como estándares de medición.

- Teoría causal adecuada, asegurándose de que las políticas estén respaldadas por una teoría sobre cómo lograr el cambio.
- Estructuras de implementación ordenadas y estructuradas.
- Ejecutores comprometidos, con capacidad política y técnica.
- Control –hasta cierto punto– de los cambios en las condiciones socioeconómicas de la localidad, evitando que se subvierta la teoría causal que soporta las políticas.

#### *II.4.4 Seguimiento/evaluación de la política pública*

La etapa de seguimiento/evaluación consiste en estimar en qué medida los resultados obtenidos han sido alcanzados con base en los objetivos plasmados, para modificar o eliminar la misma política<sup>14</sup>. En esta etapa se valora si los objetivos fijados han sido alcanzados –el grado de eficacia conseguida– si se ha hecho con la utilización razonable de recursos –el grado de eficiencia– y en qué medida han conseguido la aceptación de los afectados –el grado de legitimidad– (Cabrero, 2000: 22-23).

No es una práctica recurrente someter a seguimiento y evaluación una política. El seguimiento y la evaluación suelen no llevarse a cabo por dificultades de carácter técnico y/o por la resistencia de los propios gobiernos. El seguimiento también tiende a ser confuso y ambivalente debido a que la ciudadanía quiere observar resultados inmediatos de la política, lo cual puede llevar al cuestionamiento prematuro sin permitir el tiempo de maduración suficiente para emitir un juicio (Cabrero, 2007: 33-34). El ejercicio de seguimiento y evaluación exige la determinación previa de indicadores, de metas y de tiempo de maduración de las políticas (Vallès, 2002: 386-389).

Para algunos autores, la evaluación no es la última etapa del ciclo de las políticas, sino la primera de la siguiente, toda vez que ninguna política sale de la nada, casi siempre se encuentran antecedentes de acciones hechas en relación al problema que se quiere solucionar y casi siempre lo que se hace requiere de continuidad. La evaluación permite una y otra cosa (Canto, 1996: 110).

14 En realidad, pocas políticas son drásticamente eliminadas. En algunos casos porque los objetivos a lograr son muy amplios y ambiciosos; en otros, porque las resistencias de los beneficiarios directos pueden ser intensas y crear problemas políticos fuertes (Vallès, 2002: 388).