

CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

José María Gerardo Carmona Rocha¹
Maribel Mata Guerra²

RESUMEN.

Las ciencias sociales, como parte fundamental en el desarrollo del hombre en sociedad, han venido a revolucionar su vida diaria en institución y en lo personal, el desarrollo de la política y la evolución en un sinnúmero de métodos para su análisis y elaboración como política pública contribuyen al quehacer diario de los gobiernos para hacer frente a una red importante de problemas que acontecen el vivir de la humanidad en una sociedad cambiante.

La elaboración de políticas públicas por los hacedores y expertos en la materia pueden hacer frente a los más importantes acontecimientos que forman parte de la agenda del gobierno aunque en la mayoría de los casos su tránsito se ve perturbado por la limitación de recursos, llámense económicos, culturales, religiosos, administrativos, legales o incluso políticos, por lo que casi siempre y tentados por los intereses, los gobiernos tienden a aplicar políticas afines solo para “*salir del paso*”.

No obstante, el correr de los años ha dejado en claro que las experiencias vividas por el hombre en sociedad han realizado importantes contribuciones a estudios científicos realizados por los expertos, lo cual indica que no únicamente los expertos en la elaboración de políticas públicas contribuyen grandemente en las actividades y decisiones gubernamentales para implementar una política sino que también es necesaria la participación de la sociedad en su conjunto. Esto a su vez refleja una imperiosa necesidad de crear una relación más unificadora entre la ciencia y la práctica.

Palabras clave: Política pública, ciencias sociales, análisis de política, método cuantitativo, planificación, agenda de gobierno, implementación de política pública.

¹ Técnico Académico del Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. E-Mail: jcrocha@jupiter.umich.mx

² Licenciada en Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.

ABSTRACT.

The social sciences as a central part in the development of man in society, have come to revolutionize your daily life in the institution and staff, policy development and evolution in a number of methods for analysis and development as public policy contribute to the daily task of governments to deal with a major network problems that befall humanity living in a changing society.

The public policy makers and by subject matter experts can address the most important events that are part of the government's agenda but in most cases your traffic is disrupted by limited resources, whether they be economic, cultural, religious, administrative, legal or even political, as nearly always tempted by the interest, governments tend to implement policies related only to "muddle through".

However, over the years has made it clear that the experiences of men in society have made important contributions to scientific studies conducted by experts, which indicates that not only experts in public policy development contribute greatly in governmental actions and decisions to implement a policy but also requires the participation of society as a whole.

This in turn reflects an urgent need for a unifying relationship between science and practice.

Keywords: public policy, social sciences, policy analysis, quantitative methods, planning, government agenda, implementation of public policy.

Clasificación JEL: H10, H11.

INTRODUCCIÓN.

Durante la época de entreguerras en los Estados Unidos de América y ante la deficiencia intelectual de la ciencia, se hicieron presentes en el quehacer diario del gobierno estadounidense las ciencias sociales en el análisis de sistemas, generando resultados sorprendentes y cada vez más notables en cuanto al manejo de la información a través de las ciencias sociales que cuentan con un método cuantitativo y la transformación de los métodos de análisis en cuanto a la elaboración de política pública.

La constante evolución de las ciencias de políticas ha generado un nuevo enfoque de las políticas públicas paralelo a la evolución de los problemas que aquejan al hombre en sociedad, en tanto que la demanda

de la sociedad en cuanto a la solución de los problemas en la agenda de gobierno se encuentran siempre en constante función de la racionalidad limitada.

El presente artículo está conformado por cinco apartados que hablan de la génesis y desarrollo, formas, enfoques, alcances y limitaciones, elaboración, implementación y gestión de la política pública; el primer apartado *Conceptualización de las políticas públicas* menciona el origen de la política y su desarrollo, el segundo apartado *Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?* habla de las formas o tipos de política aplicada por el gobierno y los tipos de enfoques necesarios para su análisis, *El concepto de política pública: alcances y limitaciones* como tercer apartado, habla sobre los resultados que la política pública genera dependiendo del campo de acción en el que se implemente y de las limitaciones que aún actualmente tiene, el cuarto apartado *Operacionalización de la estructuración del problema en el proceso de elaboración de las políticas públicas* habla sobre los métodos y técnicas para estructurar un problema y la jerarquía que tomará en la agenda de gobierno, y el quinto apartado *Contribución del análisis de las políticas a la formulación y gestión de políticas públicas* habla sobre las aportaciones del análisis en la elaboración, implementación, planificación y gestión de las políticas públicas.

Para llegar finalmente a un último apartado que son las conclusiones de este trabajo, tomando en cuenta los aspectos centrales y como una recapitulación sobre las ideas y conceptos expuestos a lo largo del mismo.

CONCEPTUALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS (ORIGEN Y DESARROLLO).

La palabra políticas públicas proviene del vocablo anglosajón *public policy*, que significa política pública, según Jean-Claude Thoenig, políticas públicas es la disciplina encargada del estudio de “la acción de las autoridades públicas en conjunto con la sociedad” y su objetivo es crear información de utilidad para el proceso de toma de decisiones y la resolución de problemas en circunstancias políticas concretas, contribuyendo de esta forma a las Ciencias Sociales (Aaron Wildavsky).

El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, ya que, permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública,

y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas. En 1970 el análisis de acción de las autoridades públicas se desarrolló y comenzó a ser considerado como campo específico de estudio de la Ciencia Política y de la Administración, aunque sus antecedentes son más antiguos.

Durante el intervencionismo estatal, se genera la primera formulación de políticas públicas estatales encaminadas a satisfacer las demandas de ciertos sectores sociales, aunque posteriormente a la II Guerra Mundial se desarrollan y generalizan las investigaciones públicas, dando lugar al Estado de Bienestar, generando un campo de investigación a favor de las políticas públicas, en donde se puede hablar de un desarrollo paralelo. Pero no es sino hasta la década de los setenta en Estados Unidos, cuando las políticas públicas comienzan su desarrollo, como consecuencia de la convergencia de corrientes de otras disciplinas para hacer frente a los nuevos desafíos de los poderes públicos.

El enfoque de las políticas públicas parte de una concepción multidisciplinaria en la que la Ciencia Política asume una función predominante, esta perspectiva teórica encuentra su génesis en Harold Lasswell y será desarrollada desde Francia por Jean-Claude Thoenig y Michael Crozier, desde Gran Bretaña por Lewis A. Gunn y B.W. Hogwood, C. Ham y M. Hill, Robert A.W. Rhodes y J.J. Richardson, desde Alemania por F.A. Scharpf y R. Mayntz y desde Italia por Bruno Dente.

Inicialmente, los analistas de políticas públicas eran fuertemente influenciados por la corriente behaviorista, donde los estudios hacían hincapié en las demandas (inputs) y en el resultado de las políticas ejecutadas (outputs), en donde el resultado final estaba en función de la decisión final de las estructuras y los actores. El nacimiento de las políticas públicas se realizó en base a un componente empirista y pragmático, contribuyendo a la acción gubernamental y participando en un debate en torno a las ideas y la teoría del Estado. Se dice además que las políticas públicas son consideradas una variable dependiente del escenario real en el que se crean, ya que los factores determinantes de éstas se consideran tanto socio-económicos como políticos.

A principios de 1980, se considera a las políticas públicas un producto (output), suponiendo que son éstas las que definen la política, y constituyen un modo de observar los cambios que se producen en el sistema. El enfoque permitió una nueva aproximación al estudio del Estado, de las instituciones y de los actores del sistema político, constituyendo cierto grado de aceptación entre las distintas corrientes: “los partidarios de los cambios marginales lo encontraron compatible con su visión del Estado,

los liberales clásicos lo utilizaron como medio para reintroducir el concepto de mercado en la política y los marxistas descubrieron numerosas posibilidades de unir la clase y el capitalismo a la política”³.

Existen tres modelos que contribuyen a mejorar el análisis de la política pública, surgidos en la década de los 50 y 60 y que son los siguientes: El modelo pluralista- racionalista considera las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales que se generan, y a las organizaciones administrativas como instrumentos a esa respuesta, aplicando políticas para satisfacer tales necesidades. Es considerado producto de la relación de las teorías racionalistas derivadas de la ciencia económica y del enfoque pluralista, argumentando que los individuos se comportan y adoptan decisiones de forma racional, y la teoría de la racionalidad limitada que reconoce limitaciones en la capacidad de conocimiento y de elección.

El modelo burocrático- estatal centra su atención en el papel que ejercen los burócratas y los expertos, como élite controladora de las estructuras estatales.

El modelo corporativista como el institucionalista aporta una visión más completa de la relación entre el Estado y los demás actores del sistema, producida entre los grupos y el propio Estado. La reinserción del Estado como elemento de análisis de las políticas públicas y el interés por su estudio genera la aparición del neo institucionalismo.

La política pública puede reflejarse en un programa de acción de una autoridad con poder político y legitimidad gubernamental, afectando a un sector de la sociedad o un espacio geográfico determinado, lo que constituye la esencia del analista de políticas públicas. El análisis de políticas públicas consiste en identificar alternativas y efectos que éstas pudieran producir, y el diseño de políticas consiste en tomar una alternativa y establecer los medios necesarios para alcanzar el objetivo propuesto. Este análisis se utiliza al formular políticas y programas públicos de actuación, permitiendo su generación desde una concepción global y compleja obligando al analista a un estudio independiente de las diferentes etapas; identificación de un problema que requiera acción pública, formulación de posibles soluciones, toma de decisiones de una autoridad legitimada, ejecución de la política pública y evaluación de los resultados.

La intervención del Estado genera una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad mediante la aplicación de políticas públicas, dado que se generan impactos o efectos deseados además de una teoría de cambio social, costos y obligaciones a la misma.

³ Políticas Públicas, Estanislao de Kostka Fernández, Universidad Complutense de Madrid. 2006.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿DISCURSO O REALIDAD?

Elaborar políticas públicas dependió casi totalmente de la política, pero era autónoma de la administración pública. Posteriormente con el intervencionismo estatal caracterizado por la participación gubernamental en todas las esferas sociales, se genera un crecimiento importante de la estructura burocrática, de programas y recursos, generando un control de manera centralizada. Agotado este modelo, se buscó regresar al Estado a sus funciones originales, provocando mayor territorio al mercado y menor intervención del Estado, aunque con intervención complementaria y solidaria, participando en la solución de problemas sociales y provisión de servicios públicos.

Las decisiones comienzan a ser el producto de las políticas, como resultado de la interacción Estado y sociedad, generando consenso y conflicto al aplicar la política del gobierno respecto a los asuntos de interés público, cristalizando o malogrando lo que se conoce como el sentido y la función social del gobierno” (Aguilar, 2000b:20).

Como señala Aguilar Villanueva, “lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental”, por lo que para dar respuestas a las demandas de la sociedad, es necesario trabajar con dos requisitos importantes: gobernar por *políticas* y gobernar *con sentido político*.

Las políticas públicas surgen como una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de que el gobierno tuviera mayor conocimiento de las decisiones públicas, articulando una ciencia interdisciplinaria (Aguilar, 2000a: 39)

El concepto de política pública (*policy*) se puede entender en dos sentidos; como una *disciplina* enfocada al estudio de problemas considerados públicos y a los procesos de toma de decisión por parte de las autoridades públicas y en segundo lugar a la política gubernamental o de alguna organización de la sociedad civil (OSC), relacionándolo con las funciones que lleva a cabo el gobierno, sin considerar la gran diversidad de estas. Las políticas públicas son concebidas por Laswell con una orientación multidisciplinaria, pues por su naturaleza conllevan aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, entre otros.

La definición de *policy* se puede obtener a partir de dos enfoques: descriptivo y teórico. El enfoque descriptivo se centra en analizar si la política es sólo decisión de una autoridad legítima, actuando de forma legal, o implica algo más. Aunque definirla depende de la forma de concebirla; como campo de actividad gubernamental, un propósito general, una situación social deseada, una propuesta de acción específica, una norma(s)

para una problemática o un grupo de programas y objetivos del gobierno para ciertos temas, aunque es común que las *policy* se generen bajo una institución, dado que las decisiones son tomadas por una autoridad formal legalmente constituida, dentro de un sistema político, considerando la relación fines/medios generando acción o inacción.

Al estudiar las políticas públicas se hace referencia a tres elementos fundamentales que forman parte de ellas: *los objetivos públicos del Estado, los programas diseñados para cumplir con esos objetivos y el impacto en la sociedad*, pero aún no queda por completo definido puesto que no es analizada como una variable dependiente y porque pocos entienden que las teorías que las respaldan, actúan como variables independientes (Méndez, 2000: 77), generando un desequilibrio en su avance.

Como variable y no como concepto, una política pública puede aplicarse en diferentes casos, ya que varía de acuerdo a cada situación.

Lo político de las políticas, se encuentra delimitado por el tipo de problema, legitimidad y claridad, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución, reconociéndola como una acción colectiva y productos gubernamentales dirigidos a problemas públicos que los privados han generado por el mal manejo de los problemas y que no han podido resolver. Las políticas públicas entonces, se desarrollan bajo el ámbito de lo público, es decir, a la acción colectiva por parte del público ciudadano y no necesariamente por parte del Estado público, lo público es el espacio donde asisten y se relacionan los intereses de los privados.

Como una herramienta para medir la efectividad de las políticas públicas, se han establecido tres tipos de política pública: política activa, política pública semiactiva y política pública pasiva.

Una *política activa* está encaminada a cumplir con los objetivos propuestos; su nivel de legitimidad es alto, en la *política pública semiactiva*, el grado de legitimidad del problema no es alto ni bajo, pues forma parte de la agenda gubernamental, pero no de la “decisoria”, la política pública pasiva, es la menos deseable, pues el grado de legitimidad es bajo.

Una herramienta más para distinguir la relación entre variables dependientes e independientes son dos tipos de enfoques: los macroenfoques pluralista y estatista que consideran a la política pública como variable dependiente y los enfoques de alcance medio que la ven como una variable independiente, en donde el Estado define el tipo de coordinación y su forma ya sea activa o pasiva.

El sistema de decisiones conforma el órgano neural de las políticas públicas, su análisis precisa hacer una evaluación entre varias opciones y optar por la mejor virando hacia los objetivos a alcanzar. De esta forma se

entiende que las políticas públicas, es el resultado de lo que el gobierno hace y logra, solo o con la ayuda de actores políticos y sociales.

El análisis de las políticas implica evaluar programas, conocer su eficiencia operativa, la forma en que se asignan los recursos, la forma en que se da la planeación y presupuestación y la forma en que se llega a una elección estratégica. Considerada como un producto artesanal según Wildavsky, es importante comenzar primero con el análisis y posteriormente con la formulación del problema⁴.

Partiendo de lo anterior se puede decir entonces que, no se trata de resolver problemas sino de crear los problemas, en donde los decisores tienen la capacidad de manejar una serie de variables en un tiempo determinado. Existen tres enfoques para tomar decisiones: el racionalista, incrementalista y el combinado, que implican diferente peso a la elección que tome el decisor de forma consciente.

El enfoque racionalista parte del supuesto que el decisor cuenta con un alto control de la situación; está consciente del problema, tiene preestablecida su meta, calcula las diferentes alternativas y selecciona solo una de acuerdo al beneficio que proporcione cada una, es decir, un cálculo medios- fines.

El enfoque incrementalista supone que el decisor tiene poco control del entorno, y es denominado como el arte de *salir del paso*.

Graham T. Allison afirma que las políticas públicas se pueden elaborar mediante tres modelos de análisis: racional, organizacional y burocrático. El modelo racional ve a la política como resultado de una elección racional, en donde los decisores y operadores maximizan valores y minimizan costos. El organizacional ve a la política como un producto organizacional y el burocrático como un resultado político. Estos tres modelos se encuentran implícitos en la hechura de las políticas y no es posible distinguir cuando actúa cada uno.

En el diseño de las políticas se debe analizar detenidamente la factibilidad de estas, por lo que se propone una lista de categorías políticas; los actores, los motivos, las creencias, los recursos, los sitios y los intercambios.

Dentro de las políticas públicas, la agenda de gobierno refleja el grado de dinamismo de la actividad pública dentro del sistema político y su elaboración refleja el grado de salud de la vida pública. Dicha agenda se

⁴ Las Políticas públicas ¿discurso o realidad? Espacios Públicos. Martha Elisa Nateras González. Febrero año/vol.9, número 017. Universidad Autónoma del Estado de México 2006, pág., 262.

forma con un conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, seleccionados y ordenados por las autoridades legales sobre los cuales trabajara o actuará, por lo que, para que un problema entre en la agenda política es necesario considerar la atención, definición y tratabilidad del problema.

Integrar la agenda implica un proceso donde las demandas buscan acaparar la atención de las autoridades públicas, para lograr esto se requiere de un diagnóstico previo en cuanto a la definición del problema, construyendo una definición y contando con los elementos necesarios para su ejecución con un grado de intervención pública factible en función de los instrumentos y recursos asignados para dar respuesta.

Se dice que un análisis realista de políticas públicas debe partir de la idea de que se actúa bajo condiciones de racionalidad limitada, dado que muchas decisiones públicas gubernamentales se toman para corregir fallas en la distribución de recursos públicos. Todo esto implica el tipo de beneficio que recibiría el gobierno por emprender cierta política, por lo que la elaboración de políticas tiene lugar en espacios denominados *arenas políticas* en las que convergen y luchan y conciertan las fuerzas políticas, constituyendo arenas reales de poder. De esta forma, las políticas determinan la política, ya que dependiendo de lo que esté en disputa, se darán los liderazgos y la respuesta de las autoridades que toman las decisiones.

En resumen, una política pública es tal, cuando ante un problema específico, se desarrolla una estrategia o programa de acción para solucionarlo, mediante ciertos apoyos y mecanismos, como gestión pública directa, semidirecta, o indirecta. Puesto que una política pública no siempre arroja resultados favorables, lo más ideal es una política pública distributiva ya que tiende a ser activa y está encaminada a cumplir con los objetivos propuestos.

La calidad de una política pública depende de la calidad de la formulación y la gestión de las políticas así como de la realidad. Puesto que la lógica racional lleva a la maximización de resultados y a la minimización de costos, lo que implica contar con información completa para los hacedores de políticas públicas; en la mayoría de los casos se contraponen la racionalidad limitada, impidiendo tener una actitud maximizadora y dejando a los decisores con poco control del entorno. A esto es a lo que se le llama el arte de salir *del paso*, reconciliar la estrategia, la racionalidad limitada de los decisores, para reducir costos y buscar mayor información y cálculo de los objetivos, por ello es que se dice que el gobierno toma decisiones partiendo de la regla pragmática de salir del atolladero.

EL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA: ALCANCES Y LIMITACIONES.

En México durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) se comenzó a hablar de “políticas de Estado”, posteriormente en la presidencia de Vicente Fox (2000-2006), se creó una coordinación de políticas públicas. El análisis de políticas públicas tiene sus génesis en Harold Laswell, desarrollándose a la par el enfoque de sistemas, la investigación de operaciones, la programación lineal, la teoría de colas, la teoría de juegos, las técnicas de Montecarlo y el análisis de costo beneficio; para desarrollar nuevas estrategias y formas de acción para resolver problemas sociales⁵.

A pesar de la contribución que hacen los enfoques y los métodos anteriormente señalados, no existe cohesión alguna, los enfoques metodológicos, el marco de alianzas de apoyo y el de corrientes múltiples (Zahariadis 1995, pp.378), tienen tres características en común; un marco de referencia al sistema político estadounidense, son tratados como mercancía vendible y tienen consideraciones sobre la dinámica de poder, efectos y consecuencias de la gestión de políticas públicas.

Un problema de génesis para definir las políticas públicas, radica en el idioma de cada país y su cultura política, puesto que hay que entender la definición de cada palabra, *política pública*, ya que las definiciones recientes dejan mucho que desear y a simple vista son sólo un posible acercamiento a lo que podrían ser. Para evitar errores y confusiones de su traducción, se ha decidido emplear el término acción pública a fin de tener una mejor noción del enfoque, lo que resulta en la respuesta que el gobierno y la sociedad, dan a dichos problemas. Por lo tanto, política o acción pública es lo que el gobierno, entidades públicas y la sociedad hacen o dejan de hacer para resolver problemas y asuntos de selección alcanzando fines colectivos.

Algunas características de la acción pública que pueden contribuir a la construcción de un concepto más operativo y comenzar análisis empíricos y aplicados son, que es compleja, tiene un fin, es colectiva, es limitada, y es continua y evolutiva.

Hofferbert (1990, p 61), señala varios aspectos de debilidad en el paradigma de las políticas públicas; primeramente los vínculos entre la política pública y la política en general y entre la política pública y la sociedad. Otra debilidad es la “penetrabilidad administrativa” o la

⁵ El concepto de políticas públicas: Alcances y limitaciones. Documento de Trabajo. Seminario de Políticas Públicas, febrero 2007.

probabilidad de que una política pública sea fielmente ejecutada por el aparato administrativo.

De manera general, las limitantes del análisis de políticas públicas se resumen de forma amplia en dos áreas: los temas del poder y del sistema político, y las diferencias burocráticas- administrativas. La primera limitante de la política pública para su transferencia a otros países en desarrollo, es que se tiene un marco de referencia del sistema gubernamental y político estadounidense, en donde existe un nivel bajo de autonomía estatal.

La otra limitante son las diferencias en la capacidad estatal para implementar sus políticas y alcanzar sus fines, es decir, su capacidad de suma cero y el empoderamiento, resultado de la cooperación de entidades autónomas que contribuyen a un fin.

Tal capacidad estatal para alcanzar fines está determinada por tres elementos: las reglas formales de acceder al poder; por el orden institucional que determina la articulación e implementación de las políticas estatales, y la capacidad de la economía para proveer de suficientes recursos para su implementación.

Es importante señalar que a mayor autonomía menor grado de democratización y viceversa, la capacidad del Estado es la habilidad que tiene para alcanzar sus propios objetivos, es decir, del poder de negociación, persuasión y habilidades para llegar a acuerdos y compromisos.

Existen cuatro entornos estatales para el desarrollo de las políticas estatales; el primero es un Estado autónomo y capaz; éste puede ser el Estado absolutista, el segundo es un Estado con capacidad pero con bajo nivel de autonomía de la sociedad, entorno que presupone el enfoque estadounidense, el tercero es un Estado autónomo pero incompetente; puede ser una dictadura con un hombre fuerte o una élite en el poder y el cuarto es un Estado con amplia participación social pero incompetente; países políticamente abiertos con sistemas revolucionarios que no han desarrollado sus instituciones ni procesos administrativos⁶.

OPERACIONALIZACIÓN DE LA ESTRUCTURACIÓN DEL PROBLEMA EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

La estructuración de los problemas consiste en el uso de métodos para descubrir los elementos que determinan el problema, sus causas y efectos.

⁶ El concepto de políticas públicas: Alcances y limitaciones. Documento de Trabajo. Seminario de Políticas Públicas, febrero 2007.

Existen algunas técnicas para la estructuración de problemas como; análisis de presunciones la cual permite identificar los elementos y causas del problema.

Esta técnica se concreta en la suma de los siguientes pasos: identificación de los actores políticos, búsqueda de los presuntos factores que causan el problema, comprobación y evaluación de las recomendaciones, jerarquización de las presunciones y la creación de una nueva conceptualización del problema. La siguiente técnica es el análisis de límites económicos, políticos, sociales, etc., para delimitar los problemas, una más es el análisis de clasificación; la división lógica y la clasificación lógica, análisis de jerarquía para identificar las posibles causas de una situación problemática y por último la técnica conocida como lluvia de ideas. De esta forma la utilización articulada de las técnicas y métodos, facilita la práctica de las etapas del análisis de políticas públicas en cualquier orden de gobierno o institución.

CONTRIBUCIÓN DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS A LA FORMULACIÓN Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

La administración pública ha contribuido al problema de cómo realizar mejor la decisión política, mientras que las políticas públicas para su amplitud y complejidad, reciben aportaciones de la ciencia política, la sociología, la lingüística, la antropología, la psicología.

El movimiento de políticas públicas conductual y sensible al determinismo social, se delimitó a la integración del conocimiento y la acción, orientado a la solución de problemas y la búsqueda de conocimientos verificables.

Lasswell, enumero las cinco tareas principales del análisis pudiendo tomar decisiones fundadas en valores sin necesidad de perder su carácter científico: clarificación de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas.

El estudio de las políticas públicas parte de la importancia del análisis técnico del proceso de elaboración e implementación de las políticas y considerando que éste debe ser resultado de modelos analíticos utilizando el método científico, propio del paradigma empírico- analítico, Producto de este enfoque son los modelos de simulación, el análisis costo- beneficio, la investigación de operaciones y la modelación a gran escala.

La base del proceso de elaboración de las políticas, se ubica en la visión pragmática, conflictiva y negociadora. Por lo que más que el

tradicional análisis racional, se consideran necesarios el ajuste mutuo partidario, el cuadro de intereses sociales y políticos, y los arreglos inestables de los actores, del enfoque transaccional. Este enfoque originó pensar de forma dialéctica en el análisis de las políticas públicas y la praxis, pero independientemente de esto, el conocimiento del analista debe ser actualizado y dirigido a los objetivos políticos y sociales que generen beneficios para los actores participantes ya que el proceso de toma de decisiones se encuentra siempre en constante transformación.

En esta misma línea, es importante recalcar que el estudio *del proceso* de las políticas públicas es el análisis acerca del cómo y el porqué un problema capta la atención del gobierno; el cómo se construye la agenda gubernamental y cómo se definen los problemas que merecen el diseño de una acción pública; el porqué se eligen unos medios de intervención y no otros quizás igualmente importantes. En tanto que el estudio *en el proceso* busca seguir la deliberación y la decisión, movido por la posibilidad de incrementar la racionalidad y el proceso de construcción y desarrollo de las opciones políticas.

De esta forma el analizar, formular e implementar las políticas está orientado a la resolución de problemas y la forma de cómo mejorar los procesos de gobierno, su eficiencia y eficacia, es decir el problema de los fines y los medios. Por lo que la escuela Europea haciendo importante contribución teórica sobre políticas públicas, inicia el análisis en la visión del *por qué* y el *para qué* junto con la importancia del Estado en las sociedades modernas; ya que de acuerdo a esta perspectiva el análisis de las políticas públicas debería trabajar en el contexto amplio de las articulaciones entre el Estado y la sociedad.

Por otro lado, los dos temas más importantes de la política gubernamental están en función de su eficacia en la solución de problemas y en el grado de respuesta a las demandas de la sociedad, sin embargo, actualmente las instituciones gubernamentales carecen de esta característica.

Las sociedades democráticas en general y las latinoamericanas en particular, se consideran sociedades donde el poder, la legalidad y el conocimiento están expuestos a una indeterminación radical. Una sociedad que se ha convertido en una aventura incontrolable, de tal manera que aquello que se constituye no llega a establecerse, lo conocido queda sujeto a la indeterminación y el presente resulta indefinible.

La reforma político institucional debe reconocer la complejidad de la tarea, para esto la modernización institucional se considera una alternativa para superar la debilidad en el análisis, la elaboración de la gestión de los recursos de la acción pública, la resistencia inercial de las

instituciones para asumir cambios significativos y los altos niveles de corrupción.

La política pública como acción de gobierno, involucra la comunicación, el conflicto y la negociación, la capacidad de liderazgo y la imagen pública del sistema social. En este sentido, la función decisional y ejecutora del Estado en todos sus niveles, aparte de ordenar y reglamentar, cambia la dirección del comportamiento de los agentes del desarrollo, sean públicos, privados, partidistas o sociales.

De esta forma, la planificación como un proceso técnico y político, implica involucrar el análisis al debate del contexto político, ya que política pública, es el resultado de una red compleja de fuerzas institucionales, sociales y políticas. La planificación, además, facilita la integración de las políticas, en la articulación de intereses y objetivos de los niveles subnacionales al proyecto político general del desarrollo económico y social.

La planificación aplicada al proceso de elaboración y gestión de las acciones públicas cumple una función mediadora entre las necesidades y demandas territoriales y la autoridad política que construye el proyecto colectivo nacional y por otra una función mediadora entre los sectores e intereses, dirigida a construir consensos, solidaridades y compromisos.

CONCLUSIÓN.

La implementación de políticas públicas por parte de las instituciones de gobierno ha permitido la solución de importantes problemas y hacer frente a grandes necesidades que contribuyen al desarrollo de la sociedad. Con el paso del tiempo en una sociedad tan cambiante la evolución de las necesidades humanas en sociedad es inevitable y por ende la de las ciencias sociales.

A pesar de una gran limitante en cuanto al análisis de políticas públicas con respecto a los asuntos de poder y análisis político y lo referente a las divergencias burocráticas-administrativas, es importante mencionar que la participación de la sociedad es imprescindible para lograr buenos resultados a la práctica de las políticas públicas, haciendo más del conocimiento del gobierno sobre las decisiones que se tomen y del grado de las situaciones que acontezcan en la misma, facilitando su análisis, elaboración, gestión e implementación.

Sin embargo, cabe hacer mención que en función de un cambio constante de la sociedad y de las ciencias sociales, es necesario que el análisis de políticas se realice a la luz de grandes paradigmas que se hacen presentes al cambio, contribuyendo y facilitando su aplicación.

BIBLIOGRAFÍA.

- LOWI, J. Theodore, 1992, *La Hechura de las Políticas Públicas*, "Políticas Públicas, Estudio de Caso y Teoría Política", Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp. 89-119.
- FORESTER, John, 1992, *La Hechura de las Políticas Públicas*, "La Racionalidad Limitada y la Política de Salir del Paso", Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp. 315-341.
- MAJONE, Giandomenico, 1992, *La Hechura de las Políticas Públicas*, "Los Usos del Análisis de Políticas", Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp. 341-367.
- , 1992, *La Hechura de las Políticas Públicas*, "La Factibilidad de las Políticas Sociales", Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp. 393-432.
- MELTSNER, J. Arnold, 1992, *La Hechura de las Políticas Públicas*, "La Factibilidad Política y el Análisis de Políticas", Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp. 367-393.
- ALLISON, T. Graham, 1992, *La Hechura de las Políticas Públicas*, "Modelos Conceptuales la Crisis de los Misiles Cubanos. Apéndice. El Bloqueo Norteamericano a Cuba en Ocasiones de la Crisis de los Misiles Cubanos. Un Estudio de Caso", Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp. 119-201.
- LINDBLOM, E. Charles, 1992, *La Hechura de las Políticas Públicas*, "La Ciencia de Salir del Paso", Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp.201-227.
- , 1992, *La Hechura de las Políticas Públicas*, "Todavía Tratando de Salir del Paso", Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp.227-255.
- DROR, Yehzekel, 1992, *La Hechura de las Políticas Públicas*, "Salir del Paso, ¿Ciencia o Inercia?", Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp.255-265.
- ETZIONI, Amitai, 1992, *La Hechura de las Políticas Públicas*, "La Exploración Combinada: un Tercer Enfoque de la Toma de Decisiones", Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp.265-283.
- WALDNER, Ilmar y GOODIN, Robert, 1992, *La Hechura de las Políticas Públicas*, "Pensar en Grande, Pensar en Pequeño y Simplemente no Pensar", Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp.265-283.
- HORN VAN, E. Carl, 1993, *La Implementación de las Políticas*, "El Proceso de Implementación de las Políticas. Un Marco Conceptual", Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp. 97-147.

- RABINOVITZ, F. Francine y MARTIN, Rein, 1993, *La Implementación de las Políticas*, “*La implementación: una Perspectiva Teórica Entre la Intención y la Acción*”, Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp. 147-185.
- ELMORE, F. Richard, 1993, *La Implementación de las Políticas*, “*Modelos Organizacionales Para el Análisis de la Implementación de Programas Sociales*”, Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp. 185-251.
- , 1993, *La Implementación de las Políticas*, “*Diseño Retrospectivo: la Investigación de la Implementación y las Decisiones Políticas*”, Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp. 251-281.
- BERMAN, Paul, 1993, *La Implementación de las Políticas*, “*El Estudio de la Macro y Micro-Implementación*”, Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp. 281-323.
- SABATIER, A. Paul y MAZMANIAN, A Daniel, 1993, *La Implementación de las Políticas*, “*La Implementación de la Política Pública: un Marco de Análisis*”, Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp.323-373.
- STOKER, P. Robert, 1993, *La Implementación de las Políticas*, “*Un Marco de Análisis para el Régimen de Implementación: cooperación y Reconciliación entre los Imperativos Federalistas*”, Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp. 373-415.
- O'TOOLE, J Laurence, 1993, *La Implementación de las Políticas*, “*Recomendaciones Prácticas para la implementación de las Políticas que Involucran a Múltiples Actores: Una Evaluación del Campo*”, Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa, Pp.323-373.