

# ¿Que entender por políticas públicas? -Causa y efecto-

José Ramón Lam Ortíz  
Área Socioeconómica IPNUSAC

## Resumen

Política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y particular de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés o beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos financieros se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente en correspondencia con los cumplimientos de funciones públicas, que son de naturaleza permanente, cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico del gobierno que llamamos política pública. No es lo mismo reformular la política si se considera la evaluación de metas que la evaluación de impactos en la sociedad.

## Palabras claves:

Política, políticas, política pública, detección, formulación, implementación, evaluación.

---

What is meant by public policies? -Cause and effect-

## Abstract

Public Policy is not any government action that may be singular or fleeting, in response to particular political circumstances or social demands. In other words, the specific and particular public policy is to be a set of intentional actions and grounds, aimed to the fulfillment of a target of interest or public benefit, whose guidelines of action, agents, instruments, procedures and financial resources are reproduced in time, in a constant and consistent manner in correspondence with the fulfillment of public functions, that are the permanent nature, whose solution implies a sustained action. The stable structure of their actions that are reproduced during certain time, it's the essential and specific government we call public policy. It is not the same to reformulate the policy if it's considered the evaluation of goals than the evaluation of society impacts.

## Keywords

Politics, policies, public policy, screening, formulation, implementation, evaluation

Para analizar qué son las políticas públicas, es necesario diferenciar dos conceptos importantes: *política* y *políticas*. El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.

Discutiremos de política cuando nos refiramos a las relaciones de poder y políticas cuando nos refiramos a las políticas públicas. Esta es la clave para diferenciar la Ciencia Política de las Ciencias de Políticas. No obstante existe la política de las políticas públicas, que son las relaciones de poder en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad.

Lo anterior es aplicable a: política social, políticas sociales; política cultural, políticas culturales; política gubernamental, políticas gubernamentales; etc. También podemos hablar de las relaciones de poder de algún sector: la política de las políticas económicas, la política de las políticas en seguridad etc.



Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores”, (Aguilar, 2003), al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere.

Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración. Para Rose (1967), Pressman y Wildavsky (1973), las políticas denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tienden a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales. (Rose, Pressman y Wildavsky, citados en Aguilar, 2003a:25)

Harold Laswell es el referente en la materia sobre ciencias de políticas, y desde la década de 1950 define a la política pública como: “...disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas..., con

base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos” (Bardach, E. 2004); veinte años después, en 1971, agregaría un punto crucial en la definición: “El conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión”. (Laswell, 1971) Lo primero referido a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas (conocer el proceso de decisión de la política) y lo segundo referido a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables (incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública). Es decir, había una diferencia entre ciencia para comprender (conocimiento del proceso de decisión) y ciencia para decidir (conocimiento en el proceso de decisión). Esta diferencia desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: el estudio de políticas y el análisis de políticas.

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas evaluadoras. Estamos pues ante un panorama lleno de poderes en conflicto,



enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos.

Para los franceses Yves, Mény y Jean Claude Thoening, el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas. "Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra policy", ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realiza un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, en la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública, es decir, de los actos y de los "no actos comprometidos" de una autoridad pública frente a un problema o sector relevante de su competencia". (Meny y Thoening, 1992: 89)

En las décadas de 1950 y 1960, la ciencia consideraba que las políticas públicas eran variables dependientes de la actividad política (Roth, 2006:13-14). Se suponía que las políticas no eran más que el resultado, el producto, la consecuencia de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos. En otras palabras, las políticas eran las decisiones de los

gobernantes para la solución de un problema en particular, y solo eran realizadas para legitimar su poder ante los gobernados.

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.

## El carácter gubernativo de la política

Si bien las diferencias entre público y privado han dependido del momento histórico, resulta curioso y hasta recurrente que



lo público es asociado con lo gubernamental, como si los gobiernos tuvieran el monopolio de lo público.

Una de las principales aportaciones de las políticas públicas es precisamente rescatar el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores diferentes al gubernamental en las políticas (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, iglesias, asambleas vecinales etc.). Este ámbito público es el campo en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas. (Aguilar, 2003)

Ahora bien, gobernanza o gobernación es un concepto central para entender el proceso de dirección de la sociedad o el proceso mediante el cual la sociedad y el gobierno definen su sentido de dirección, los valores y objetivos de la vida asociada a qué es importante realizar, y definen su capacidad de dirección, la manera como se organizarán, se dividirán el trabajo y disminuirán la autoridad para estar en condiciones de realizar los objetivos sociales deseados. (Aguilar, 2005: 28-29)

## ¿Qué es política pública?

Las últimas décadas arrojan una generosa producción académica de lo que son las políticas públicas, por lo tanto hay un número de definiciones similar al de autores. En los siguientes párrafos describimos las definiciones de algunos de ellos, que consideramos más importantes:

Harold Laswell (1971): Análisis del proceso de las políticas públicas: cómo se definen los problemas y las agendas, cómo se formulan, cómo se toman las decisiones y cómo se evalúan e implementan las políticas.

Hecló y Wildavsky (1975): Consideran a la política pública como una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma.

Charles Lindblom (1979): Nos estamos refiriendo a procesos, decisiones y resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas. Estamos ante un panorama pleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opciones específicas.



Giandomenico Majone (1989): Es una actividad de comunicación pública y no solo de una decisión orientada a la efectuación de metas; es también todo el conjunto de actividades “postdecisionales” o “retrospectivas” que buscan aportar “evidencias, argumentos y persuasión”

Joan Subirats (1989): Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto.

Mény y Thoenig (1992): Acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad y que ésta se transforma en un programa de acción de una autoridad pública.

Luis Fernando Aguilar Villanueva (1993): Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.

Manuel Tamayo Sáenz (1997): Son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Manuel Canto (2002): Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.

Eugenio Lahera Parada (2004): Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática, los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Pedro Medellín (2004): La estructuración de las políticas debe ser comprendida como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el Estado que son gobernados.



Oswaldo Brum (2006): Fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil.

André Roth (2006): El concepto de política pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (polity); segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics), y tercero, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy).

Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006): Intercambio complejo entre actores políticos a través del tiempo.

María Gracías Rúa (2009): Conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de opciones, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual

coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.

Hay varios puntos que convergen a pesar de la diferencia de conceptos, destacamos a lo menos ocho elementos necesariamente constitutivos:

- A.** Desvanecer problemas públicos
- B.** Toma de decisiones implican conflicto
- C.** Manera de abordar el problema
- D.** Contribución de múltiples actores
- E.** Proceso constante
- F.** Se legitima al gobierno
- G.** La población se involucra en la solución
- H.** Es un ciclo y no una secuencia

Lo anterior implica cuatro grandes retos para los hacedores de políticas:

- a)** Tolerante para adoptar cambios que logren objetivos y metas de la alternativa que se ha seleccionado como políticas.
- b)** Comprender los niveles de la participación en los ciclos de política.

- c) Alcanzar que el diseño de política sea una realidad aplicable (pasar de la formulación a la implementación), evaluable y consensuada social y políticamente.
- d) Reintegrar el problema no administrarlo.

## El ciclo de las políticas

### Detección

Como podemos observar, la detección de un problema público tiene que ver con uno privado (o varios) de trascendencia pública, esto es, un problema público implica problemas individuales pero no aislados, sino que esta manifestación de problemas individuales concentrados en un problema público es de implicación gubernamental, y dado que el gobierno cuenta con recursos escasos (no solo monetarios sino temporales, de personal etc.), elegir qué problemas públicos van a ser de consideración gubernamental implica necesariamente un conflicto que dejará a unos fuera. En esta fase, el gobierno tiene que responder a la pregunta ¿qué es más importante entre paz, desnutrición, crecimiento... etc.? ¿Es más importante generar empleos, ceder a los empresarios, ayudar a los indígenas, resolver el problema de escases de agua, ampliar la base

impositiva, pavimentar las calles...? ¿Resolver lo inmediato o lo urgente?

### Formulación

A esta elección le llamamos agenda de gobierno y puede entenderse como el elemento que une la gestación con la formulación de la política. En este momento se da la discusión sobre la alternativa que se adoptará para corregir el problema, lo cual está acotado por las capacidades técnicas, financieras, temporales y humanas de quienes discutan el problema."Se puede llamar propiamente formación de la agenda gubernativa al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población y el gobierno, se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas." (Aguilar, 1993: 25)

Por lo regular es donde los diagnósticos tienen una fuerza determinante, pues de acuerdo a estos la política tendrá forma. O dicho de otro modo, un mal diagnóstico por falta de estadísticas oportunas y confiables (evaluación *ex ante*) llevará a una mala implementación. También es claro que quien presente mejores diagnósticos es quien acapare las agendas de gobierno, pues es más fácil formular una política





si el diagnóstico funciona como elemento disparador a una posible solución.

El proceso de formulación de las políticas implica una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales (BID, 2006) y la piedra angular es la información estadística base.

## Implementación

La implementación es la puesta en práctica del diseño que elegimos y construimos para abordar el problema. Cabe mencionarse que en los países anglosajones se desarrolló desde la década de 1970 una amplia bibliografía, pues se dieron cuenta que un diseño bien hecho no necesariamente lleva a una puesta en práctica sin problemas. La pregunta clave aquí es: ¿Por qué falla la implementación si el diseño es eficiente? Como señalamos con anterioridad, la variabilidad en la política así como en la mayoría de las ciencias sociales es irremediable, al tener escenarios, actores e intereses cambiantes la implementación se desajusta del diseño; es el talón de Aquiles de la política, precisamente por la dinámica implícita. Por eso el desarrollo de indicadores (en este caso de implementación) tiene una relevancia significativa.

Regularmente aquellos actores que no pudieron influir en el proceso de decisión (formulación), tratarán de recuperar ese poder en la fase de implementación, haciéndola más compleja.

Esa complejidad ha sido muy estudiada por diferentes disciplinas, sin que haya consenso en las teorías (es interesante el debate entre economistas y sociólogos). El punto clave de la Implementación es lo que Pressman y Wildavsky llamaron “la complejidad de la acción conjunta”, pues en este juego político (Bardach), se manifiestan intereses que incomodan a los objetivos planteados en el diseño. El político (burócrata, en términos weberianos) no puede prescindir de la persuasión (Majone, Subirats), intercambio político (Canto) y negociación; de no recurrir a estos, no tendrá manera de lograr que la mayoría coopere. El implementador por lo regular es un buen político.

Por otra parte, conviene indicar que implementación es un proceso que implica juegos de poder y no puede desapegarse de las estrategias y técnicas de los implementadores. Se habla de “juego” porque no hay un solo implementador, hay multiplicidad de actores (autónomos y semiautónomos) y todos quieren cierto control en la toma de decisiones.

En esta fase es común encontrar prácticas como corrupción, desvío de dinero, distorsión de objetivos, resistencia de unos versus el control administrativo de otros y, lo más desgastante, la disipación de energías. La clave de la implementación es cómo enfrentarse a la incertidumbre.

## Evaluación

“La evaluación consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada.” (Cardozo, 2009:10) Es la parte menos desarrollada y podemos decir que la reformulación de la política pública (y que por ello decimos que es un ciclo), va en función directa del tipo de evaluación que hagamos.

No es lo mismo reformular la política si se considera la evaluación de metas que la evaluación de impactos en la sociedad.

## Referencias bibliográficas

- Aguilar, C. (2009). “Los subalternos como limitantes del poder. Hegemonía, legitimidad y dominación”, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. [www.eumed.net/rev/cccss/04/craa.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/04/craa.htm)
- Aguilar, L. (1993). Antologías de Política Pública. Porrúa. México.
- Bardach, E. (2004). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica. Cide. México.
- BID (2006). “La Política de las Políticas Públicas”, en Informe Progreso económico y social para América Latina. Washington.
- Brum, O. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. M. A. Porrúa. México.
- Canto, M. (2002) “Introducción a las políticas públicas”, en Canto, M. y O. Castro (coordinadores) Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio. MCD. México.
- Cardozo, M. (2009). Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social. UAM-X. México.
- Elder, Charles D. y Roger W. Cobb (1984). “Formación de la agenda”, en Aguilar Villanueva (ed.) Problemas públicos y agenda de gobierno. Porrúa. México.



- Giandomenico Majone (1989). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México, México, M. A. Porrúa. 2006
- Hecho, A. y Wildavsky (1975). The Private Government of Public Money. Macmillan. London .
- Lahera, E. (2004). Introducción a las políticas públicas. FCE. Chile
- Lasswell, H. (1971). "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar: El estudio de las políticas públicas. Porrúa. México.
- Lindblom, Charles (1979). Usable knowledge: Social science and social problem solving. Yale University Press.
- Majone, G. (1989). Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y FCE. México.
- Medellín, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Serie: Políticas Sociales, núm. 93, CEPAL. Chile.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992). Las políticas públicas. Editorial Ariel. Barcelona.
- Nava, C. y Aguilar C. (2008). "La explicación psico-social de la violencia hacia las mujeres en Michoacán, una alternativa para el diseño de políticas de igualdad de género", en: Luna A. (coord.) Género, Sociedad y Cultura. Eumed. México.
- Parsons, Wayne. (2007). Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. FLACSO. México.
- Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1998). Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y FCE. México.
- Roth, A. (2006). Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación. Aurora. Bogotá.
- RUA, Maria das Graças. Políticas Públicas. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p.
- Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. INAP. Madrid.
- Tamayo Sáenz, Manuel (1997). "El análisis de las políticas públicas", en Rafael Bañón y Ernesto Castillo (compiladores.) La nueva administración pública. Alianza Editorial. Madrid.

Recepción el 11 de agosto 2014.  
Aceptación el 14 de agosto 2014.