

El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina

*Marcelo González Tachiquin**

Con respeto y afecto para mis alumnos de las distintas generaciones de estudiantes de la Maestría en Administración Pública de la Universidad Autónoma de Chihuahua, quienes con su inquietud de profesionalizarse en este hermoso ámbito y de combinar su objetivo social con el cuerpo del saber, garantizan que los gobiernos del mañana sean más generosos con su pueblo.

¿Por qué las políticas públicas?

Las políticas públicas constituyen una disciplina académica que integra elementos tanto teóricos como prácticos, y que a estas alturas del siglo XXI ya no podemos considerar como novedosa, principalmente por que es un tema que generó sus primeras inquietudes desde los ya añejos estudios de finales del siglo XIX a cargo de Wilson (1887). El

**Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Chihuahua, Especialista en Ciencia Política y Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia Española, Maestro en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas en Madrid y Doctorando en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset de la Universidad Complutense de Madrid. Catedrático de Tiempo Completo por Oposición de la Universidad Autónoma de Chihuahua así como del ITESM Campus Chihuahua en Materias de Derecho Político, Internacional y Administración Pública.*

Quid Juris

estudio de las políticas públicas ha llegado para quedarse como una rama que brota de la Administración Pública y encaminada al perfeccionamiento del actuar gubernamental. Su estudio ha llegado de unos años a la fecha con un deseo de desarrollo y expansión muy agresiva que está transportando a los investigadores mexicanos a tomarla con una formalidad mucho más activa que lo visto en décadas pasadas.

Más de medio siglo después de su formal surgimiento con los ya clásicos planteamientos de Laswell (1951), comenzamos a ver a las políticas públicas incorporadas estratégicamente como planes organizados en los programas académicos mexicanos de estudio, investigación, análisis y capacitación dentro del complejo proceso que envuelve a las mismas. En buena hora se han incorporado por primera vez en la historia de la Ciudad de Chihuahua, dentro del plan de estudios de la Maestría en Administración Pública de la Universidad Autónoma de Chihuahua,² un posgrado que con visión ha sido planeado y que busca a la brevedad comenzar a cosechar generaciones de administradores públicos que por primera vez y con instrucción local, egresen capacitados técnica y teóricamente con los elementos científicos mínimos requeridos para gobernar con arte el complejo mundo del poder público.

En la estructura de nuestro posgrado ya referido en el párrafo anterior, el estudio de las políticas públicas ha sido considerado desde su creación en 2003 para tener el nivel de materia optativa dentro del plan de estudios, lo que pensamos que debe de replantearse tomando en cuenta que es precisamente esta asignatura una de las piezas integrantes de mayor importancia dentro del mundo de la administración pública. Lo anterior, así como la revisión a nivel nacional e internacional de los más destacados posgrados en la materia, nos permite reflexionar en torno a que todo estudio de segundo y tercer ciclo y que busque la máxima eficiencia académica, debe de ponderar a las políticas públicas tanto en su estudio, como en el análisis y la hechura, como una materia obligatoria, estructurada y que signifique parte fundamental de la formación del gobernante.

² Dicho posgrado ha sido instaurado por la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Chihuahua desde el último trimestre del año 2003, como la cristalización de un proyecto docente de profesores preocupados por la profesionalización del servicio público. Los objetivos y contenidos curriculares de dicha maestría pueden ser consultados en la página de internet de la Universidad Autónoma de Chihuahua bajo el dominio: <http://www.fca.uach.mx/posgrado/planeadmonpub.jpg>

Sirva esta modesta pero entusiasta publicación, para acercar al lector a una disciplina que ha tomado auge en los países de habla hispana y que constituye todo un campo científico en vías de expansión, principalmente entre los países anglosajones y en la nación nipona. Este estudio que hoy ponemos a consideración, es una selección de temas que hemos desarrollado e integrantes del marco teórico conceptual de una tesis doctoral elaborada con el objeto de ampliar nuestro campo de estudio.

Como lo hago siempre que tengo oportunidad, agradezco infinitamente a mi profesor de políticas públicas y amigo, Dr. Luis Aguilar Villanueva quién fue el primer gran interesado en el mundo de habla hispana en darse a la tarea de ilustrar en la materia a los interesados a través de su ya clásica compilación de antologías de política pública (2000a, b, c y d), y quién ha constituido una verdadera inspiración para muchos de los que en el andar académico hemos optado por ser fieles contribuyentes a esta bella y aún joven disciplina.

El estudio de las políticas públicas

Para iniciar delimitando significados, ofrecemos la precisión gramatical sobre el tema que hoy nos ocupa, por lo que mediando una breve aclaración iniciaríamos despejando la confusión que genera en el castellano el vocablo «políticas» correspondiente a la traducción dada al término inglés *policies*, del que al parecer carecíamos (frente a la lengua anglosajona que también dispone de la locución *politics* y *polity*) y al que se anexionó «públicas» para una mayor concreción (Molina y Delgado, 1998).³

Una vez aclarado el que nuestro concepto de investigación será en lo particular las *policies* (plural de *policy*), nos encontramos frente a la dificultad de realizar una difícil tarea que nos lleve a analizar el estado de la cuestión sobre la situación actual de la disciplina a través de la lectura y síntesis de las diversas posturas que con frecuencia suelen asumir los más destacados autores. Para el bien de nuestro hoy objeto de estudio, Aguilar Villanueva (2000a, b, c y d) ha sido un estratégico pionero que para fortalecer y difundir la importancia

³ Es común en la mayoría de los estudios sobre políticas públicas encontrar la aclaración que explica la carencia que en el castellano adolecemos ante la imposibilidad de distinguir con vocablos distintos y específicos la palabra «política» frente la ventaja de la lengua anglófona que conceptualiza *politics*, *policy* y *polity*. Para una mayor referencia sobre el vocablo y fuentes para el debate consultar a González Tachiquín (2004),

Quid Juris

sobre el estudio de las políticas públicas, ha logrado compilar algunos de los más destacados escritos, pilares clave en el origen, desarrollo y expansión de la materia, por lo que con la intención de desarrollar conceptualmente el campo de la política pública, partiremos desde los orígenes de la disciplina en donde uno de sus fundadores Harold Laswell (1951), al iniciar con el manejo de un término específico para la materia en el ámbito científico, repara sobre la necesidad de reorientar la ciencia política hacia las ciencias de políticas mientras Aguilar sucesivamente va recopilando a las nuevas voces que se han unido al llamado a la especialización, a través de diversos análisis que en múltiples casos se han convertido en verdaderos clásicos en la disciplina y que incluso han llegado algunos de ellos a formar parte de los cimientos fundamentales del estudio de las políticas públicas (Simon, 1957a; Lindblom 1959, 1979 y 1991; Lowi, 1964; Dror, 1971; Majone, 1978; Bardach, 1980 y 1999; Sabatier y Mazmanian, 1981; Jones, 1984; Hogwood, y Peters, 1985; Behn, 1986; Ascher, 1986; Meny & Thoenig, 1992; Subirats, 1989; Parsons, 1995; Pressman y Wildavsky, 1998; Bardach, 1999).

2.1.1 Orígenes de los estudios de las políticas públicas

El origen de los estudios de políticas públicas puede encontrarse en los Estados Unidos (Fernández, 1999), debido a que es un país que ha estructurado su administración con fecha tardía, tras la reforma llevada a cabo por el Profesor y luego Presidente Wilson (1887), quien sostuvo la necesidad de desarrollar una doctrina científica aplicada a la administración a través del postulado defensor de la separación de la decisión política ante la ejecución burocrática, lo que frontalmente se oponía al tradicional modelo administrativo basado en el *spoils system*.⁴

El impulso precursor de las ciencias de la política (Asher, 1986) fue una forma de conductismo multidisciplinario⁵, inicial pero fuerte y que se constituyó como reacción frente a los estudios jurídicos y sociales de los años veinte, cuyos análisis ponían más énfasis en los «diagramas organizativos antes que en como operan los individuos y las instituciones». Esta forma de inicial conductismo combinó su interés por el estudio de la conducta individual y social con la preocupación por los asuntos públicos, relacionados con la reforma

política, la democracia, la educación, el bienestar económico y social para lo cual creían necesario dotarse de instrumentos de análisis más afinados.

Los iniciadores de las políticas públicas consideraban fundamental que los aportes de los científicos sociales contribuyeran en el diseño de las políticas, para lo que partían de la selección de asuntos normativamente importantes que permitían clarificar las metas de los analistas sociales así como las que la comunidad esperaba, luego analizaban las tendencias existentes, las condiciones y los probables desarrollos futuros. De León (1997) nos indica que Laswell llevó a la práctica gran parte de sus ideas para lograr mayor calidad en la forma del gobierno y dedicó especial atención al proceso de las políticas, o de las etapas o fases funcionales por las que una política o proceso gubernamental determinado debería transitar.

En la década del 50, el mismo Laswell respondió con un conductismo de segunda generación al que denominaron Ciencia de Políticas (Laswell, 1951), poniendo un énfasis mayor sobre las cuestiones de política, intentando que en la atención de los problemas y sus soluciones no se perdiera el análisis científico. Laswell parte de la preocupación de cómo utilizar los recursos intelectuales con la más sabia economía. En esa dirección sostiene que se ha desarrollado una mayor conciencia en el sentido de que el proceso de la política requiere de estudios con derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones. La orientación hacia las políticas, como llamó nuestro autor en ciernes a su vanguardista investigación, tiene una doble causa, por una parte se ocupa del proceso de las políticas, es decir de la formación y ejecución de las políticas utilizando los métodos de las ciencias sociales y de la psicología, pero además, el proceso de las políticas se ocupa de las necesidades de inteligencia de este aspecto con el objetivo de mejorar el contenido concreto de

⁴ Dicho sistema, que literalmente se traduce en un sistema descompuesto o podrido o como también lo identifica Martínez Puón (2001) como un «sistema de patronazgo», se caracteriza por la politización de la administración y la inexperiencia de sus empleados, los cuales son nombrados y removidos a partir de sus fidelidades y compromisos políticos por encima de su preparación y capacidad profesional. Para mayor referencia se recomienda el documento de Prats (1998) «Del clientelismo al mérito en el empleo público: Análisis de un cambio institucional.»

⁵ El conductismo es un enfoque politológico caracterizado por el estudio del comportamiento observable de los actores políticos a través de investigaciones cuantitativas. En la actualidad comparte un protagonismo científico con otros enfoques como la escuela del public choice, el institucionalismo o el análisis de políticas públicas (Molina y Delgado, 1998).

la información y de la interpretación disponibles para los creadores de la política. Laswell nos propone que las ciencias de las políticas deben de incluir el estudio de los métodos de investigación del proceso de la política, los resultados de los estudios de las políticas y los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. Asimismo distingue las ciencias de la política de la materia de estudio de los politólogos (la ciencia política), que se ocupa del estudio del poder, en el sentido de la toma de decisiones. En cambio las ciencias de las políticas se ocuparían de la teoría general de la elección. En este sentido considera que significativos aportes a la teoría general de las decisiones como la teoría de juegos⁶ o la teoría de la elección racional⁷ han sido realizadas por personas que no son politólogos.

Existen varias investigaciones que hemos considerado esenciales para comprender que la política no es solo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco una serie de análisis exhaustivos de partidos y elecciones (Dahl, 1961; Lindblom, 1991; Wildavsky, 1980; Majone, 1978). La escuela del *public policy* centra su preocupación en la formación de decisiones políticas y su puesta en marcha por lo que el mundo de las políticas ha permitido analizar la política en acción. En este tipo de estudios se parte de un supuesto pluralista en el que los poderes y recursos se distribuyen de manera desigual y en el que los procesos decisionales son más bien resultados de interacciones múltiples en las cuales participan muchos actores de manera simultánea.

En sus documentos, Laswell analiza la influencia de las dos gue-
⁶ Según Molina y Delgado (1998) al hablar de la teoría de juegos, originalmente propuesta por Neumann y Morgestern en 1944, hacemos referencia al enfoque que permite un estudio formalizado del funcionamiento de la interacción política al aplicar a ésta presunciones propias de la conducta económica y pese a llevar en su nomenclatura la palabra «juego», es más bien un instrumento para replicar las situaciones políticas de interdependencia, idealizándolas numéricamente. Los juegos de situación asumen que los intervinientes en el proceso se comportan racionalmente, teniendo en cuenta los recursos de los demás, con el objetivo último de maximizar su poder. El resultado de la interacción es el conjunto de decisiones y, estudiando estas se pueden establecer las ganancias percibidas por cada jugador individual. Uno de los ejemplos más comúnmente estudiados desde este enfoque son los relativos al «dilema del prisionero». Para un más amplio desarrollo de las técnicas racionales del enfoque en cuestión, sugerimos consultar la obra de planteamiento original «Theory of games and economic behavior» (Neumann y Morgenstern, 1944).

⁷ Para Molina y Delgado (1998) viene a referirse a un también enfoque teórico que aspira a interpretar toda la ciencia política desde unos presupuestos relativamente novedosos que se derivan de la microeconomía y a partir de los cuales el comportamiento político del ciudadano opera como un maximizador de utilidad que se comporta de forma similar a un agente económico. Sugerimos la consulta de la obra «understanding contemporary society: Theories of the present.» (Browning et al, 2000).

rras mundiales en las ciencias sociales y psicológicas, indicando que las ciencias que contaban con métodos cuantitativos fueron las que tuvieron mayor desarrollo, como lo fue con la economía y la psicología, por lo que el tema de la interdisciplinariedad y los métodos cuantitativos son asumidos como método básico de las «ciencias de las políticas». Laswell retoma el criterio del profesor Lynd que en 1939 planteó la importancia de utilizar todos los medios posibles de adquisición de conocimientos para superar la «gigantesca crisis de nuestro tiempo». Lo central es recoger todos los recursos de la ciencia social para enfrentar los «conflictos básicos de nuestra civilización, tan vívidamente expuestos por los estudios científicos de la personalidad y la cultura».

De igual forma Laswell considera que resulta esencial la utilización de modelos, cuya elaboración permita al investigador tratar con situaciones institucionales complejas. Plantea que el Nuevo Trato (*new deal* de 1942) de Roosevelt⁸ permitió superar la crisis económica en la década de los años treinta, utilizando los aportes de Hansen y Keynes, quienes demandaron la intervención del gobierno para eliminar el desempleo y para reactivar las fuerzas del libre mercado. Laswell aporta la importancia de las nociones de tiempo y espacio en la determinación de las políticas y señala que una de las tareas de las ciencias de políticas es seguir detalladamente los procesos de transformación social, difusión y reflujo a nivel mundial, para estimar el significado de acontecimientos específicos y concluir que las ciencias de políticas reconocen que no sólo los científicos sociales son los únicos que pueden contribuir en la hechura de las políticas.

La inicial preocupación de Laswell recobra importancia a partir de la década del 60, cuando se incluyen a analistas y académicos encargados de la formulación y control de la eficiencia de programas de política pública. El gobierno por «políticas públicas» paulatinamente se ha ido convirtiendo en una preocupación para el mundo académico y una referencia para la acción gubernamental.

A comienzos de la década de 1980, una nueva concepción rompió la idea de considerar las políticas públicas como un resultado del sistema político. Esta visión considerará la política pública como un producto (*output*) y supondrá partir de la premisa de que son las políticas públicas las que definen la política, y de que éstas constituyen un medio para observar los cambios que se producen en el sistema.

Quid Juris

El enfoque permitió una nueva aproximación al estudio del Estado, de las instituciones y de los actores del sistema político, al tiempo que como señala Ashford (1989) constituyó una «saludable depuración de los apriorismos ideológicos» y cierto grado de consenso 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». Así pues, centrar el debate en si son los condicionamientos socio-económicos o políticos los que determinan las políticas públicas, parece a todas luces infructuoso; el resultado es más positivo si se parte de ellas y en términos de hipótesis se usan como indicadores de la naturaleza, el funcionamiento o la situación socio-económica del Estado.

Una vez que se produce en la *policy science* el rechazo contra el racionalismo abstracto y la vuelta a los modelos teóricos que ésta había rechazado en sus orígenes, las teorías de políticas públicas no se constituirán como modelos innovadores, sino que formarán parte de las propuestas de la filosofía política o del pensamiento económico ya existente. La originalidad de estos nuevos planteamientos vendrá dada por una división de las contribuciones al estudio de las políticas públicas: por un lado el científico que se preocupa por el progreso del conocimiento y del saber y, por el otro, el profesional que combina un objetivo social con el cuerpo del saber que proviene fundamentalmente de la ciencia. Tal diferenciación de funciones será consecuencia de la confusión entre investigación y perspectiva operativa que se produce en la década de 1960 y bien entrada la de 1970, y cuya expresión será el surgimiento de diferentes modelos teóricos dirigidos a un mejor conocimiento de las políticas públicas y a la utilización de instrumentos teóricos ya existentes. Tales modelos teóricos de políticas públicas pueden ser clasificados en tres grupos: el modelo pluralista-racional, el burocrático-estatal y el neocorporativista e institucionalista.⁹⁹ El modelo pluralista-racionalista considera las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales que se generan, y las organizaciones administrativas como instrumentos que reaccionan ante las demandas, a través del suministro de políticas que satisfagan dichas necesidades. La contribución que la teoría pluralista realiza a la *policy science* es producto de la conjunción de

las teorías racionalistas que provenían de la ciencia económica; de hecho, la racionalidad se convertirá en el criterio preeminente de la acción. Dos expresiones teóricas a destacar del enfoque pluralista lo constituyen la teoría del public choice, que presupone 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.

En cualquier caso, el estudio de las políticas públicas ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la Administración Pública, la cual desde una perspectiva tradicional que acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública, abre paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla. Pero además este enfoque, descriptivo de la realidad político-administrativa y prescriptivo en el sentido de que ofrece instrumental teórico, se dirige a la búsqueda de la eficacia y la eficiencia en la gestión de las organizaciones públicas. En su vertiente práctica, el estudio de nuestra disciplina ha hecho posible la inserción y la aplicación de métodos privados para mejorar determinados servicios de la gestión pública, incorporando a tales procedimientos la singularidad y la especificidad propia del sector público.

2.1.2 LA DIMENSIÓN CONCEPTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Sin duda, el estudiar las políticas públicas más que una disciplina teórica se refiere a una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor entendimiento del proceso de adopción de políticas, de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos.

Para fortalecer la comprensión del fenómeno del *public policy* conviene debatir acerca de algunas de las definiciones que sobre las políticas públicas han ido labrando los diversos autores que hoy nos ocupan. Curiosamente, como agrega Nelson (2001) hay más bien pocas definiciones de las políticas públicas como un campo en el seno de la disciplina. Mead (1995) capturó el alcance y el sentido de ese campo académico al escribir que una política pública es «una

Quid Juris

aproximación al estudio de la política que analiza al gobierno a la luz de los asuntos públicos más importantes.» Por su parte, Anderson (1990) definió a una política como «una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que los afecta... y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios.» De manera similar, Lynn (1980) define una política como «un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos.»

Algunos, como Somit y Tanenhaus (1967) han considerado a la política pública como «la totalidad de la acción gubernamental» y Brewer y de León (1983) han considerado a estas como «las decisiones más importantes de una sociedad y que consta de un proceso conformado por sistemas y niveles, articulado en seis etapas: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.»

Jean Claude Thoenig (1997) se ha referido a las *public policies* como «el trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación». Agregaríamos que unos cinco años antes, Thoenig ya había conceptualizado junto con Meny (1992) a nuestra disciplina como «un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico».

Laswell también nos entrega su conceptualización y nos señala que «la política pública es un programa proyectado de valores, fines y prácticas» (En De León, 1997). Thomas R. Dye por su parte y al ser citado en el Manual de Ciencia Política (Caminal, 1997) señala que al hablar de política pública hacemos alusión «a todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer» debido a que el no actuar también se considera paradójicamente en determinadas ocasiones como «actuar del poder público.»

Baena del Alcázar (1999) las define como «toda decisión conformadora, en principio de carácter innovador, que va acompañada de las medidas necesarias para su seguimiento y ejecución» y Subirats (1989) no lleva a cabo una definición concreta y concisa, sino que va acotando sus características y cualidades para concluir considerando que estas «normalmente implican una serie de decisiones. Decidir que existe un problema. Decidir que se debe intentar resolver. De-

cidir la mejor manera de resolver. Decidir legislar sobre el tema» para continuar diciendo que este proceso de elaboración «implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, decisiones e interacciones influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas».

Aguilar Villanueva en una conferencia impartida en la Universidad Autónoma de Campeche en 1999 ofreció su definición consistente «en un proceso realizado por las autoridades legítimamente electas para resolver necesidades mediante la utilización de recursos públicos, mediante el cual también se vinculan las decisiones de gobierno con la administración pública, tendiendo siempre a la búsqueda de la racionalidad» y Alcántara (1995) se refiere a éstas como «determinados flujos del régimen político hacia la sociedad, que son productos del sistema político y por tanto del uso estratégico de recursos para enfrentar los problemas nacionales», o como lo planteó Peters (En Pallares, 1988), «son el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno que, actuando directamente o a través de agentes, van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos». Oslak (1982) haciendo referencia a la región latinoamericana nos puntualiza que «son un conjunto de sucesivas tomas de posición del estado frente a cuestiones socialmente problematizadas» y Chandler y Plano (1988) las definen como «el uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales».

En su capítulo sobre las políticas públicas, De Kostka (2004) nos entrega una serie de definiciones a cargo de Dror, Wildavsky y Dunn, comenzando con la del autor hebreo en donde nos expone a las políticas como «una supradisciplina orientada a la búsqueda del aprovechamiento (...) y caracterizada por una serie de diferentes paradigmas relacionados con las Ciencias Sociales contemporáneas». Siguiendo con la línea conceptual, Wildavsky se refiere a el actuar público como «un problema sobre el cual algo pudiera o debería hacerse» y Dunn la materializa como «las soluciones a los problemas con los que se enfrenta el poder gubernamental». Finalmente, Frohock (En Ruíz, 1999) nos describe la política pública como «una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o, establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas.»

Quid Juris

Así pues, una política pública implica el establecimiento de una o más estrategias orientadas a la resolución de problemas públicos así como a la obtención de mayores niveles de bienestar social resultantes de procesos decisionales tomados a través de la coparticipación de gobierno y sociedad civil, en donde se establecen medios, agentes y fines de las acciones a seguir para la obtención de los objetivos señalados. En nuestro concepto concurren los aspectos institucionales, los fenómenos participativos, las fórmulas de representación y otros elementos relacionados con las dimensiones y rendimientos efectivos de la democracia, pero ante todo predomina un elemento central para su existencia que es la presencia de la autoridad gubernamental (González Tachiquín, 2004).

2.1.4. PRINCIPALES ENFOQUES ENTORNO A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

A partir del mismo Laswell, el estudio de la Política Pública ha suscitado diferentes enfoques y teorías dependiendo del énfasis que ponen en el método y la finalidad de las Políticas¹⁰. Así el análisis de políticas públicas o *Policy Analysis* (tema que se expondrá con un mayor detalle más adelante en este capítulo) intenta determinar un conjunto instrumental que permita establecer la alternativa más adecuada para la ejecución de los objetivos y programas de la administración pública.

Según Subirats (En Lindblom, 1991), los trabajos de gente como Simon, Dahl, Lindblom, Wildavsky o Majone han resultado esenciales para comprender que la política no es solo preocupación por los mecanismos de poder y legitimidad, ni tampoco exclusivo interés por el mundo de la representación política. La llamada escuela del *public policy* ha sido clave para aportar un número significativo de estudios y análisis en los que subyace la preocupación por la formación de decisiones políticas y por su puesta en marcha. El estudio del mundo de las políticas ha permitido analizar la política en acción, conectando con otras disciplinas, como la economía, el derecho o la sociología, en la voluntad de explicar procesos de intervención pública de las sociedades pluralistas.

La diversidad de definiciones sobre políticas públicas (Aguilar, 1991a) refleja un pluralismo de escuelas teóricas y metodológicas

que las abordan. Uno de estos enfoques es pues el *Policy Analysis*, el cual se centra en hallar la solución óptima a cada problema público, mediante esquemas analíticos. Un segundo enfoque lo constituye el incrementalismo, cuyo argumento central es que las decisiones se adoptan bajo esquemas pragmáticos que buscan «salir del paso» (Lindblom, 1959), más que obtener una solución global, es un enfoque que renuncia a la racionalidad en la toma de decisiones. Una tercera opción de estudio es la escuela del *Public Choice*, la cual sostiene que el mundo de la política no tiene reglas diferentes al de la economía por lo que en el terreno de la actividad pública los actores se atienen al principio de utilidad y actúan como lo hacen en el mercado los empresarios y consumidores.

El análisis de políticas públicas, enfoque más cercano a la ciencia política, representado por Lowi y Dye, sostiene que las políticas son el resultado de la acción de las élites y de la estructura del sistema político. Son las políticas las que determinan la política y son las características de cada política las que crean sus procesos decisionales específicos (Fernández, 1999). Otros autores, como Lindblom (1979) o Wildavsky (Pressman y Wildavsky, 1988), parten de criticar los métodos racionales porque éstos no toman en cuenta la complejidad que entrañan tanto las decisiones como el proceso de implementación. Sostienen de manera similar que cada uno de los actores consigue un resultado más ajustado a sus intereses, partiendo siempre de ajustes incrementales, sobre decisiones tomadas anteriormente.

Elementos centrales del incrementalismo dan la importancia que confieren al grado de consenso y a la magnitud de cambio requerido. Plantean que los grandes cambios provocan consensos menores y los cambios menores concitan, por el contrario, grandes consensos. El incrementalismo es un enfoque que estipula que las decisiones políticas en curso dependen, en gran medida, de las decisiones previas. Por definición, las políticas incrementales desalientan la controversia, recurriendo a la estrategia de desviarse en muy pequeña medida de la ruta trazada por los arreglos y prácticas anteriormente establecidas (Braybrooke y Lindblom, 1963).

Como apreciamos, existen diversos enfoques de las políticas públicas. Unos, en los que se incorporan análisis sistémicos, reflexiones políticas y socioeconómicas; los que enfatizan en los contenidos de las políticas y otros, que han centrado sus estudios en el análisis

Quid Juris

de las diferentes fases o etapas de las políticas públicas, por lo que cobran importancia los actores y los estilos de decisión. También desde la perspectiva de Mayntz (1985), la administración pública en la práctica pierde su carácter de instrumental, ejecutora de la voluntad y consenso político y el conocimiento especializado se constituye en la base de su poder confiriendo a la administración la capacidad de eludir las decisiones y objetivos políticos. El carácter instrumental guarda relación con el problema de legitimidad de la dominación política. Desde el análisis de la administración pública es importante más bien distinguir claramente entre el sistema administrativo como un complejo de formas sociales reales, por un lado, y la función administrativa por otro.

De cualquier forma, los diversos métodos de estudio o de enfoque de nuestra disciplina, facilita el entendimiento y la eficiencia en la controvertida acción del gobierno en nuestro entorno social.

CONCLUSIÓN PARA EL INTERESADO EN LA DISCIPLINA

El estudio de las políticas públicas es mucho más que «ser político» y en realidad ni siquiera se necesita serlo para inmiscuirse en el amplio mundo académico que estas ofrecen. Nuestra disciplina es de una estirpe tan noble, que permite la combinación de oficios durante su desarrollo. Así pues, ésta permite ofrecer opciones a quien la estudie, dándole la oportunidad de convertirse ya sea en «investigador de políticas públicas» y dedicarse a la docencia y la divulgación de conocimiento científico que tanto requiere de nuevos valores; o bien dedicarse al «análisis de las mismas» ofreciendo los servicios de asesoría y consultoría; u optar por conocer el «proceso para la elaboración» de las mismas, ejerciendo el oficio de gobernante y hacedor de políticas públicas¹¹.

El ámbito de acción es variado y rompe con el viejo paradigma de no dedicarse a la disciplina por carecer de «padrinos», oficio político o militancia partidista. Consideramos a nuestro territorio como un campo virgen que permite al interesado no sólo optar por uno de los caminos descritos en el párrafo anterior, sino inclusive combinarlos con éxito para convertirse en un buen candidato y posterior gober-

nante, con el valor agregado de haber sido instruido técnicamente en la materia y con la generosa disposición de transmitir los conocimientos a quienes opten por seguir esta extraordinaria ciencia que a muchos nos da razón intelectual para vivir en plena satisfacción.

BIBLIOGRAFÍA

1. Aguilar, L. (Ed.). (2000a). El estudio de las políticas públicas. **Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa.**
2. _____ (Ed.). (2000b). La hechura de las políticas públicas. **Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa.**
3. _____ (Ed.). (2000c). La implementación de las políticas. **Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa.**
4. _____ (Ed.). (2000d). Problemas públicos y agenda de gobierno. **Colección Antologías de Política Pública. México, Miguel Ángel Porrúa.**
5. _____ ([1991a] 2000) «Estudio introductorio». **En Aguilar, L. (Ed.). El Estudio de las políticas. México, Miguel Ángel Porrúa. 15 - 76.**
6. Alcántara, M. (1995). Gobernabilidad, crisis y cambio. **México, FCE.**
7. Anderson, J. (1990). *Public policymaking*. **Boston, Houghton Mifflin.**
8. Asher, W. ([1986] 2000). «La evolución de las ciencias políticas.» **Aguilar, L., (Ed.). El Estudio de las Políticas Públicas. México. Miguel Ángel Porrúa. 181 196.**
9. Ashford, D. (1989). La aparición de los estados de bienestar. **Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.**
10. Baena del Alcázar, M. (1999). Curso de ciencia de la administración. Vol. I. **Madrid, Tecnos.**
11. Bardach, E. (1999). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. **México, CIDE Porrúa.**
12. _____. (1980). *The implementation game*. **Cambridge, Ma., MIT Press.**
13. Behn, R. ([1986] 2000). «El análisis de políticas y la política.» **Aguilar, L., (Ed.). El Estudio de las Políticas Públicas. México. Miguel Ángel Porrúa. 239 274.**
14. Brewer, G. y De León, P. (1983). *The foundation of policy analysis*. **Homewood, The Dorsey Press.**
15. Browing, G., Halcli, A. et al (2000). *Understanding contemporary society: Theories of the present*. **Sage Publications.**
16. Caminal, M. (1997). Manual de ciencia política. **Madrid, Tecnos.**
17. Chandler, R. y Plano, J. (1988). *The public administration dictionary*. **Santa Bárbara, ABC-Clio.**

Quid Juris

18. Dahl, R. (1961) *Who governs?*. New Heaven, Yale University Press.
19. De León, P. (1997). «Una revisión del proceso de las políticas: De Lawsell a Sabatier», *Gestión y Política Pública*. 1. México, CIDE. (Primer semestre de 1997).
20. De Kostka, E. (2004). **Políticas Públicas**. En Reyes, R. *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales*. Consultado Electrónicamente el 16 de agosto de 2004 en: http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas
21. Dror, Y. ([1971] 2000) «Prolegómenos para las ciencias de políticas». En Aguilar, L. (Ed.). *El Estudio de las Políticas.. México, Miguel Ángel Porrúa*. 119 - 148.
22. Easton, D. (1958). «The perception of authority. a politica change». En Friedrich, J. (Ed.). *Authority*. New York, Octagon.
23. Fernández, A. (1999). «Las políticas públicas.» En Caminal, M. (Ed.). *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Tecnos. 460 482.
24. González Tachiquín, M. (2004). *Fundamentos de políticas públicas*. Universidad Autónoma de Chihuahua.
25. Guerrero, J.P. (1995). «La evolución de las políticas públicas: Enfoques teóricos y realidades en 9 países desarrollados». *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. IV. # 1. (Primer Semestre de 1995).
26. Hogwood, W. Y Peters, B. (1985). *The pathology of public policy*. Oxford, Clarendon Press.
27. Jones, O. (1984). *An introduction to the study of public policy*. Monterrey, Ca., Brooks & Cole Publishing Company
28. Laswell, H. ([1951] 2000) «La orientación hacia las políticas». En Aguilar, L. (Ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas.. México, Miguel Ángel Porrúa*. 79 103.
29. Leuchtenburg, W. (1963). *Franklin D. Roosevelt and the new deal 1932 - 1940*. New York, Harper and Row.
30. Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid, INAP.
31. _____ ([1979] 2000). «Todavía tratando de salir del paso». En Aguilar, L. (Ed.). *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa. 227 254.
32. _____ ([1959] 2000). «La ciencia de salir del paso». En L. F. Aguilar, (Ed.). *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa. 201 - 226.
33. Lowi, T., ([1964] 2000) «Políticas públicas, estudios de caso y teoría política». En Aguilar, L. (Ed.). *La hechura de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa. 89 118.
34. Lynn, L. (1980). *Designing public policy: A casebook of the role of policy analysis*.

Santa Mónica, Goodyear.

35. **Majone, G. ([1978] 2000)** «Los usos del análisis de políticas». En **Aguilar, L. (Ed.)**. La hechura de las políticas. México, Miguel Ángel Porrúa. 341-366.
36. **Martínez Puón, R. (2001)**. **Retos y dilemas de la formación y profesionalización de recursos humanos para la administración pública en México**. Ponencia presentada ante el VI Congreso Internacional del CLAD en Buenos Aires. Consultado Electrónicamente el 11 de agosto de 2004 en:
<http://cebem.com/biblioteca/vicongresoclad/martipuo.pdf>
37. **Mayntz, R. (1985)**. Sociología de la administración pública. **Madrid, Alianza**.
38. **Mead, L. (1995)**. «*Public policy: Vision, potencial, limits.*» **Policy Currents**. (february of 1995): 1-4.
39. **Meny, I. y Thoenig, J. (1992)**. Las políticas públicas. **Barcelona, Ariel**.
40. **Molina, I. y Delgado, S. (1998)**. Conceptos fundamentales de ciencia política. **Madrid, Alianza**.
41. **Nelson, B. (2001)**. «Políticas públicas y administración: Una visión general.» En **Goodin, R. y Klingemann, H. (Eds.)**. Nuevo Manual de Ciencia Política. Tomo II. **Madrid, Istmo**. 795 - 860.
42. **Neumann, J. y Morgenstern, O. (1944)**. *Theory of games and economic behavior*. **Princeton University Press**.
43. **Oszlak, O. (1982)**. «*Políticas Públicas e Regimes Políticos: Reflexões a partir de algumas experiências latino-americanas.*» **Revista de Administração Pública**. 16. **Río de Janeiro**. (jan/mar 1982) :17 - 60.
44. **Pallares, F. (1988)**. «Las políticas públicas: El sistema político en acción». **Revista de Estudios Políticos**. 62. **México**: 141.
45. **Parsons, W. (1995)**. *Public policy*. **Great Britain, Cambridge University Press**.
46. **Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998)**. Implementación. **México, Fondo de Cultura Económica**.
47. **Sabatier, P. y Mazmanian, D. ([1981] 2000)**. «La implementación de la política pública: Un marco de análisis». En **Aguilar, L., (Ed.)**. La implementación

Quid Juris

de las políticas. México, Miguel Ángel Porrúa. 323 - 372.

48. Simon, H. (1957a). *Administrative behaviour*. Londres, McMillan.
49. Somit, A. y Tanenhaus, J. (1967). *The development of american political science*. Boston, Allyn and Bacon.
50. Subirats, J. (1989). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid, MAP.
51. Thoenig, J. (1997). «Política pública y acción pública.» Revista de Gestión y Política Pública. 1. México, CIDE (Primer Semestre de 1997).
52. Wildavsky, A. (1980). *The self evaluating organization*. En Nachmias, D., *The Practice of Policy Evaluation*. New York, St. Marin's Press.
53. Wilson, W. (1887). «*The study of administration*» *Political Science Quarterly*. (june of 1887): 197 222.