

Título: Aportes Teóricos de las Políticas Públicas

Nombre y Apellido: Francisco José Rodríguez Escobedo

Profesor investigador del Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico (ICGDE) de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP).

e-mail: francisco.rodriguez.escobedo@hotmail.com

Área temática: Administración Pública y Políticas Públicas

“Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013”

# APORTES TEÓRICOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## INTRODUCCIÓN

La ponencia intenta dar respuesta a las siguientes interrogantes básicas: ¿Cómo se puede definir una política pública?, primero desde el punto de vista teórico y después desde el punto de vista descriptivo, ¿cómo entender el ciclo de las políticas? ¿Qué distingue a una política pública de un plan? ¿Cómo está estructurada una política? Y finalmente ¿cuál es la relación que guardan los conceptos de plan y política pública?

## DEFINICIÓN

Las políticas públicas se pueden definir siguiendo a Canto citado por Rodríguez (2011:9) como “cursos de acción tendientes 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”.

Desde el punto de vista descriptivo se concibe a la política pública como “a) un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad (Aguilar, 2009:14).

Es conveniente aclarar que una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, y que responde a circunstancias políticas o a demandas sociales particulares, lo que distingue a una política pública es el hecho de que busca integrar a un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación y que constituyen el modo como un gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas de ese carácter.

Lo específico de las políticas públicas es ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos que se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente 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 en el tiempo. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo específico de ese conjunto de acciones de gobierno que es lo que se conoce como política pública (Aguilar, 2009:15).

Lo anterior nos lleva a plantear que toda política pública se estructura por creencias valorativas, las cuales se plasman en la constitución política, en leyes, en convenios de carácter internacional, en planes generales de gobierno, en creencias científico técnicas que determinan la factibilidad, eficacia y eficiencia de las acciones de los seres humanos, en un contexto sociopolítico que puede ser propicio u hostil, estable o dinámico, controlable o incontrolable por el gobierno o por la sociedad en su conjunto.

## EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Aunque la política pública no sigue necesariamente una secuencia lineal, existen algunos criterios que sirven para analizar un curso de acción, en este sentido se habla del ciclo de las políticas.

Desde nuestro punto de vista son cuatro las etapas ineludibles de cualquier política pública, éstas son: la incorporación a la agenda del problema social, el diseño o la hechura de la

política, la implementación del curso de acción y la evaluación de resultados o efectos de la política.

### La agenda de gobierno

El camino que debe seguir cualquier problema social para convertirse en problema de carácter público es su prioridad por parte de las autoridades del gobierno dada su importancia y necesidad de ser atendido, esto sucede cuando el problema social es incorporado a la agenda de gobierno.

El concepto de agenda de gobierno comprende un conjunto de asuntos, que tienen que ver con la selección y jerarquización de las cuestiones que llevan a cabo diferentes instituciones.

Siguiendo a Lindblom (1991:12) las agendas son “en gran medida determinadas mediante la interacción entre personas que luchan entre sí sobre la forma de cooperar, muchos de los problemas de la formulación de políticas se derivan de esta cooperación”. La existencia de un gobierno posibilita la cooperación por medio de iniciativas, cómo se pueden aprovechar estas oportunidades, quién deberá explotarlas y en beneficio de quién, son asuntos que le competen a la agenda política. Un problema se incorpora a la agenda política si se convierte en objeto de la actividad del gobierno. Para que esto ocurra se requiere que un problema sea reconocido por el gobierno como tal.

La formación de la agenda es “el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder y Cobb, 2000:77).

La importancia que reviste el proceso de formación de la agenda está determinada por dos sucesos:

1. El primer suceso se refiere al hecho de que la capacidad de atención del gobierno es necesariamente limitada: en todo momento existen más asuntos por atender que tiempo para atenderlos y

2. El segundo suceso hace referencia a que los problemas de políticas públicas no son datos a priori, sino resultado de definiciones, es decir, si una situación específica constituye un problema y por tanto, es un asunto digno de despertar la preocupación del público, esto va a depender no sólo de los acontecimientos sino también de las creencias y los valores que lo cobijen.

Los asuntos que competen a las políticas son construcciones de los individuos, siempre existen concepciones múltiples, sobre los temas, no hay problemas definidos de manera única; y también se trata de construcciones sociales que reflejan concepciones específicas de la realidad. Lo que verdaderamente se encuentra en juego en el proceso de formación de la agenda no es sólo la selección de los problemas sino también y sobre todo su definición. Realmente se trata de un proceso de toma de decisiones.

La formación de la agenda hace referencia a “un conjunto cambiante de actores, los cuales vienen y van, determinando el tiempo que dedican al proyecto a la luz de los otros asuntos que deben y quieren atender, hay problemas que piden atención y que no la reciben por falta de soluciones u oportunidades, hay siempre “soluciones” flotando en el ambiente, en busca de problemas a resolver (Elder, 2000:79).

El acceso a la agenda puede ocurrir por azar, sin embargo, tiende a ser el producto de un proceso complejo que posee una estructura informal, el éxito va a depender de la convergencia apropiada de personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección. El control de la agenda formal está en poder de las autoridades gubernamentales, no obstante, el grado de control que puede ejercer una sola institución sobre la agenda es limitado.

Dado que la agenda de gobierno está ocupada generalmente por compromisos contraídos con antelación y por obligaciones permanentes del Estado, esto complica y limita las oportunidades de incorporar problemas nuevos de política pública.

Toda política pública se origina por el proceso de formación de la agenda pública y gubernamental, que transforma un asunto social en problema de atención pública y o en algo que debe ser atendido por el gobierno.

Otro elemento importante a considerar en el proceso de formación de la agenda pública es la prioridad que el asunto, objeto de la política pública, alcanzó en la misma agenda.

Respecto a la definición del problema público, es fundamental saber qué información y qué creencias científico técnicas influyen en el planteamiento y en la posible solución del mismo.

Por supuesto es importante considerar los criterios jurídicos, ideológicos, políticos, económicos y morales que determinaron las alternativas de acción para la atención del problema.

El proceso de formación de la agenda es más bien complejo y en muchas ocasiones incluso desordenado. Para quienes valoran la innovación y sienten la urgente necesidad de actuar, el proceso puede ser frustrante, las oportunidades de ganar acceso a la agenda son limitadas, los que desean plantear reformas deben estar bien preparados y aprovechar la oportunidad cuando ésta se presente.

#### La formulación de la política

Definir el problema es un paso muy importante para poder darle solución, en esto consiste el trabajo del analista, se trata de elaborar el proyecto así como darle una dirección obteniendo evidencias e información al respecto, ésta se puede obtener directamente del grupo que la padezca, esto puede servir para deducir si se trata de un problema técnico o de controversia de interés social.

El análisis debe percibir si el problema tiene manejo, si tiene sentido abordarlo considerando los recursos políticos e institucionales disponibles, y utilizar con mucho cuidado la información derivada, ya que en muchas ocasiones ésta puede conducir a plantear respuestas tentativas no necesariamente reales; debe enfocarse a un solo problema, porque si no es así, el análisis se le irá de las manos.

Aun cuando el analista defina el problema éste “no debería incluir una solución implícita, delimitando su definición a una descripción, sino que debe dejar abierta la búsqueda de

soluciones” (Bardach, 2001:21). Los problemas de política comúnmente se originan por los sentimientos de aflicción, descontento y molestia o infelicidad de algún sector social, por lo que el análisis debe basar sus razonamientos en la búsqueda del consenso social.

En el abordaje de problemas complejos, como suelen ser los problemas públicos de las políticas, “los límites de información, conocimiento, tiempo y recursos afectan el proceso de elaboración de políticas” (Aguilar, 2000:46). Este método de formulación selectiva de políticas reduce la necesidad de descansar en teorías previas, sin por ello ir a parar en la precipitación de la decisión de una política.

Elaborar una política es un “proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones” (Lindblom 1991:9). Cualquier política en la cual se esté tomando una decisión debe tener precedentes conocidos, memorias y experiencias. Así como saber qué acciones se produjeron, cuáles fueron sus consecuencias y en qué circunstancias.

Según Lindblom (1991: 11) para conocer quién y cómo se elaboran las políticas, se deben entender “las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué poder disfrutan y cómo se relacionan unos con otros”.

Para Wildavsky (1988), la elaboración de las opciones de una política es “un arte que se hace cargo de la tarea de resolver el acertijo que son los problemas públicos y cuya solución significa establecer una relación satisfactoria entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables”.

En realidad, las opciones de política según May (2000: 237) no son más que “hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción pueden conducir a resolver diferentes aspectos de los problemas existentes”.

La redefinición de la formulación de políticas para Cardozo (1983:177) debe apoyarse en estrategias ofrecidas por la política pública, para entender a ésta como aquella fase en la que... “se determinan los objetivos a perseguir, se analizan las alternativas disponibles, se evalúan las consecuencias, se recibe presiones de grupos externos, se negocia con ellos y

con los sectores de opiniones divergentes, para llegar finalmente a una decisión que defina la política”.

Tal vez ante la existencia de un mapa político nuevo, la formulación, desde la perspectiva de política pública, debe integrar el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión y ejecución, con el objeto de analizar el papel de los distintos sectores público y privado, sus interacciones y los mecanismos formales e informales de articulación existente. Según Ramírez (1996) la formulación de políticas se debe estudiar “monitoreando casos, estructurar los problemas y llevar una agenda de los temas” y principalmente se empezaría por aplicar en el ámbito local o municipal.

Según Lindblom (1991: 13) la formulación de políticas es un proceso no claro, el método del “paso a paso” corre el riesgo de caer en el supuesto de que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso ordenado y racional, algunas de las características de la elaboración de políticas evidencian lo contrario ya que la solución para un grupo supone un problema para otro.

### Implementación

Se puede definir a la implementación como “la operación puesta en marcha o, analíticamente, el espacio y tiempo que sigue a las condiciones iniciales y concluye al presentarse las consecuencias de la acción” (Moreno, 1999).

Para Gutiérrez (1996:99) la implementación consiste en definir un conjunto detallado de objetivos que reflejen fielmente la intención fundamental de la política determinada; posteriormente, asignar responsabilidades y parámetros de desempeño que sean congruentes con esos objetivos, supervisar el sistema y realizar ajustes para elevar el grado de cumplimiento de los fines de la organización.

La implementación según Uvalle (1996: 113) es una secuencia de acciones que tienen por objeto llegar a resultados determinados, es la prueba fundamental de las políticas públicas, es un proceso donde concurren capacidades, organización, información, tecnología e inventiva heurística para llevar a cabo aquello que se ha decidido cumplir.

La implementación es “el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y unir, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales que tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto” (Aguilar, 2000: 45).

Es útil reconocer que para que una política pública pueda implementarse es necesario que ésta cumpla con ciertos criterios: a) se debe apegar estrictamente a la legalidad, b) debe tener viabilidad política, c) debe contar con racionalidad económica y d) factibilidad administrativa u organizacional con el fin de que soporte la decisión de ser elegida en lugar de otra.

Una política pública puede estar integrada por un número determinado de programas públicos, que pueden estar en conexión o no, que tienen objetivos, metas y resultados esperados, que cuentan con agentes, es decir con organizaciones que participan en la implementación, que son del gobierno, económicas, sociales, que cuentan cada una de ellas con su propia estructura de autoridad y sistema de trabajo, que realizan acciones con especificaciones prescriptivas o proscriptivas de operación, que tienen un flujo de acciones y sus propios instrumentos (Aguilar, 2009:16).

Toda política pública para ser implementada debe contar con recursos económicos, humanos y tecnológicos cuya cantidad, calidad y flujo se derivan de cálculos de costo-beneficio, costo-eficiencia y costo-eficacia. Es importante también considerar los tiempos de operación los cuales pueden ser anuales o multianuales.

## Evaluación

En términos generales se puede entender por evaluación la actividad de comparar un determinado proceso o unos específicos resultados con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados. Para Salazar (1999:75) evaluar significa “confrontar la validez de un determinado proceso”.

En la evaluación existen tres momentos característicos y Mejía (1996:134) los remarca:

Evaluación “ex – ante” o a priori. Proceso por el cual se pueden comparar qué es lo más conveniente de llevar a cabo antes de emprender cualquier acción.

Evaluación “concomitante” o seguimiento. Donde se observa si los distintos programas diseñados se están cumpliendo a satisfacción.

Evaluación “ex – post” o “a posteriori”. Se juzga si la política realmente ha cumplido los fines perseguidos y donde obviamente importa también considerar todos aquellos efectos colaterales generados, ya sean positivos como negativos.

Por último la política pública debe contar con un sistema de medición que permita evaluar avances y resultados de las acciones emprendidas.

## EL MARCO DE REFERENCIA

Cuando se hace el análisis de una política pública éste no inicia de cero, ni encara la situación inédita de dar forma a una política nueva que aborda un problema de carácter público nunca visto y tratado. Generalmente el análisis de políticas se refiere a la política en operación, de la que se examina su actuación y sus resultados y trata de identificar las causas de sus eventuales bajos resultados para corregirla o de los buenos para mejorarla y mantenerla en el tiempo. En realidad el análisis revisa desde una perspectiva crítica la información, el razonamiento y el cálculo de lo que se hizo con antelación y que sustentó la decisión y diseño de la política que se encuentra en operación.

Por supuesto que también existen políticas que rompen totalmente con la historia pasada de una política, pero suelen ser las menos y surgen cuando las políticas seguidas por años muestran con toda claridad su fracaso y que incluso han agudizado más que resuelto el problema que pretendían resolver.

Entonces se parte del supuesto de que cualquier política novedosa implica un ajuste mayor o menor del análisis que sustentó la decisión de la política en curso o inmediatamente pasada. Se puede asegurar entonces que todo análisis de las políticas públicas en un momento determinado es, la valoración de la política en curso o de la inmediatamente

pasada, que puede llegar a tomar la forma de una evaluación estricta. La intención de la valoración es el examen y la estimación de la idoneidad causal de la política seguida para lograr los objetivos deseados, valorar su eficacia social y eficiencia económica. Por lo que se refiere a los resultados que arrojó la valoración y que puso al descubierto los errores o defectos que afectaron la eficacia de la política pasada, el análisis elabora otro conjunto de acciones que comparativamente superan las debilidades de la política anterior e incrementa su idoneidad causal.

## LA ESTRUCTURA

Son dos las acciones que conforman una política pública, la acción intencional y la acción causal, la acción intencional se refiere al hecho de que está orientada a realizar ciertos objetivos públicos deseados, se trata de una acción causal porque se le considera idónea para llevar a cabo los objetivos deseados, transformando así el resultado aspirado en uno esperado.

Se puede decir también que existe una interdependencia entre estas dos acciones, es decir entre la acción intencional de una política y la acción causal y que esto va aparejado con una situación de tensión entre lo deseable y lo factible, entre lo que quiere el gobierno y la sociedad y lo que en realidad pueden hacer, esto da forma a la formulación de cualquier política pública.

El análisis de la política pública se debe concentrar en indagar los factores que estructuraron la política en curso de una determinada manera, por lo que clarifica las creencias valorativas de una sociedad y su gobierno, que están en la base de la aparición de determinadas expectativas sociales, así como también se encarga de valorar las creencias científico-técnicas de sociedad y gobierno que condujeron a considerar que las expectativas sociales no son imposibles sino que pueden llegar a ser hechos reales mediante la puesta en marcha de ciertas acciones.

Las creencias valorativas se nutren de la cultura formada por una sociedad y se plasman en los artículos constitucionales base del estado de derecho de un país, también se explicitan

en leyes específicas que son de utilidad para determinados campos de acción social y en convenios internacionales que los gobiernos al suscribirlos, se comprometen con la comunidad internacional a respetar.

Las creencias científico técnicas, cuyo fundamento es la investigación científica y tecnológica con sus aplicaciones probadas, se plasma en tecnologías y en métodos de gestión que suelen ser de aplicación universal y que cuentan con evidencias que respaldan su idoneidad y eficacia constante.

Por lo que se puede decir que la base de la estructuración de una política es su fundamento normativo y su universo informativo y científico-técnico.

En general en los Estados modernos las creencias valorativas y las científico técnicas se plasman en el plan de desarrollo de un gobierno, que no es otra cosa que su plan de acción que ha sido formulado para conducir a su sociedad para un periodo de tiempo determinado.

## RELACIÓN ENTRE LOS CONCEPTOS DE PLAN Y POLÍTICA PÚBLICA

En el plan de desarrollo que incorpora en mayor o menor medida las ideas y las propuestas de la ciudadanía, el gobierno elabora su agenda e instrumenta sus acciones, proyecta el conjunto de objetivos prioritarios que se compromete a realizar y al mismo tiempo formula las líneas de acción que llevará a cabo de manera continua para alcanzar los objetivos que se ha planteado.

El plan de desarrollo explicita la visión que el gobierno tiene de su acción directiva y ahí se reflejan convicciones valorativas, fines y objetivos que guiarán sus acciones, también se reflejarán las líneas centrales de acción para hacer reales los objetivos que se ha propuesto.

Por lo anterior se puede deducir que el plan de desarrollo es una especie de matriz de las que se desprenden las políticas públicas, entendidas éstas como “el conjunto de las acciones específicas orientadas a la realización de los objetivos de la acción gubernamental en determinados sectores de su proscrita función pública (como seguridad pública, servicios

públicos, de educación, de salud, ambiente, laboral, infraestructura, etcétera)” (Aguilar, 2009:21).

Es importante mencionar que desde el inicio de la disciplina de las políticas públicas existe un debate explícito o sutil en cuanto a la relación que guardan los conceptos de plan y política pública, el plan es un instrumento central de dirección gubernamental que supone que todos los ámbitos de la vida social y económica son planificables por el gobierno, susceptibles de intervención y regulación estatal y que pueden ser forzados a determinados comportamientos que están controlados por el poder público y la política pública parte del principio de que no todos los espacios de la actividad económica y social de las personas y grupos son susceptibles de planificación e intervención del Estado, por su calidad de ser actividades libres (estatalmente garantizados), de modo que la acción de la sociedad puede tener campos planificables y campos de atención mediante las políticas públicas, las cuales no son todas impositivas o regulatorias.

No obstante esta discusión conceptual existe una posición conciliatoria en cuanto a la relación entre plan y política pública, el plan se puede concebir como el marco de referencia (imperativo e indicativo) de las políticas públicas que son las concreciones sectoriales de los objetivos y acciones del plan.

Finalmente al llevarse a cabo el análisis de cualquier política pública es fundamental considerar que los objetivos que proyecta sean compatibles con el sistema de valores que sustentan las instituciones políticas y sociales y probar que las acciones que proyectan están basadas en las mejores prácticas de otros gobiernos que han acreditado eficacia y eficiencia para abordar problemas similares.

## EL ORIGEN DE LA POLÍTICA

Toda política pública se estructura considerando dos juicios: el de valor y el fáctico, el juicio de valor decide los objetivos a realizar y el fáctico decide las acciones que se llevarán a cabo.

Pero tanto los juicios de valor como los juicios de hecho que una política contiene no surgen de la nada, ni son producto de un actor con poder y con amplio conocimiento, las políticas públicas son más bien producto de un proceso social y político, que en ocasiones resulta fluido y consensual, en donde los actores del gobierno y sociales comparten información y aceptan los resultados del análisis experto del gobierno, la consultoría o la academia, pero en otras ocasiones se trata de un proceso complejo y tenso producto de las discrepancias existentes sobre los objetivos y las acciones de la política, esto genera la necesidad de entablar negociaciones y compensaciones entre los actores políticos y sociales autorizados en la atención de un cierto asunto considerado de interés público y en la necesidad de echar a andar una cierta política en respuesta.

Por lo que se refiere a la relación entre el análisis y las actividades de negociación de los participantes es diversa y cambiante a lo largo del proceso de la formulación de la política. Hay procesos en el que el análisis es el factor predominante de la elaboración de la política, mientras en otros las actividades de ajuste mutuo de los participantes son las que configuran el análisis y lo condicionan.

La discusión acerca del fundamento que sustenta la hechura de la política es uno de los momentos más creativos de la disciplina. En relación a esta discusión hay dos consideraciones extremas, una que plantea que el fundamento de una política debe ser el análisis racional riguroso, sin considerar otros aspectos y la otra que considera que la hechura de la política es producto de una transacción política sin considerar los elementos analíticos, los cuales se realizan con posterioridad para facilitar la implementación de la política que fue decidida dados los resultados de la negociación y no del análisis. La verdad es que se debe buscar el equilibrio entre las dos posturas, ya que tan importante es el análisis racional riguroso como la transacción política para lograr el éxito de la hechura y posterior implementación de la política.

## LA INTEGRACIÓN

Como es sabido una política pública se integra de programas, los cuáles reciben financiamiento público o presupuesto para su operación, y a éstos no les incumbe

adentrarse en el proceso social y político por medio del cual ciertos asuntos de carácter social se convirtieron en problemas de interés público y darle solución se convirtió en el objetivo de una política pública.

Desde la perspectiva presupuestal se da por hecho que existe una política pública que ha sido decidida por las autoridades competentes y legítimas para ello y que en razón de los beneficios públicos que la política genera, al dar respuesta a problemas de carácter público, es que se fundamenta la obligación del Estado para proveerla de los recursos necesarios para realizar sus actividades.

El interés que persigue la presupuestación se enfoca al conocimiento y estimación de costos de operación que implica la implementación de las acciones de cada una de las políticas públicas que los gobiernos han decidido llevar a cabo y da por hecho la trascendencia pública de la política.

La presupuestación se propone poner el énfasis en la eficiencia económica como el principal criterio en la estimación de una política pública, así como en su estimación y sobre todo en su uso dado la escasez de los recursos públicos, los cuales, son escasos por definición, y debido también a la gran diversidad de funciones que el Estado debe realizar.

El programa ordena de manera racional los diversos componentes de las acciones de gobierno, por lo cual es a él a quien se le debe dotar de recursos públicos para su implementación. Vale la pena decir que la política pública está más en el discurso que en los recursos gubernamentales, no es una actividad que en la realidad disponga de manera directa de recursos públicos y ni siquiera aparece en el presupuesto ni en la cuenta pública, tampoco es objeto de auditorías.

En realidad la política pública es de naturaleza abstracta, la cual existe dado que se integra por un determinado número de programas gubernamentales que en su conjunto articulan un curso de acción para la resolución de un problema de carácter público.

La estructura de un programa al igual que el de una política pública se refiere a un conjunto de acciones intencionales y causales. Sin embargo, el programa está orientado a incidir en determinadas realidades particulares, éstas son los componentes que integran la realidad

compleja que es el objetivo último de la política pública y que se le puede llamar de salud pública, empleo, seguridad pública, desarrollo social, educación pública, etcétera.

El programa explicita sus objetivos, mismos que se expresan luego en metas. Por lo que se refiere a su operación causal, el programa involucra agentes que son organizaciones y personas, acciones, tiempos de ejecución de las actividades, sistemas de información, seguimiento, medición y evaluación de las actividades.

Por lo que se refiere a su operación causal, el programa involucra a organizaciones y a personas, acciones, tiempos de ejecución de las actividades y de realización de productos intermedios y final, sistemas de información, seguimiento y evaluación de las actividades, productos y resultados.

El análisis desde la perspectiva de las finanzas públicas de lo que trata es de estimar el monto de recursos que los programas de una política pública requieren y calcularlos a partir del principio de la eficiencia económica, por lo que se le exige a los programas que realicen cálculos certeros de costo – beneficio, costo – eficacia, que muestren claramente que sus acciones programadas pueden lograr sus objetivos e incrementar los beneficios sociales al menor costo.

Cuando se encarga a los economistas que se hagan cargo del análisis de la política pública, el análisis financiero se convierte en su esencia, en su razón de ser, sin embargo, aunque la asignación eficiente de recursos públicos es fundamental y la estimación de costos en el análisis de una política es importante, puede ser insuficiente y generar más perjuicios que beneficios.

No obstante, cada vez más los análisis económicos ponen el énfasis en los resultados de la acción del gobierno, es decir, privilegian la eficacia social a la eficiencia económica, muchos programas pueden ser costoeficientes pero no se han traducido en efectos que superen las situaciones sociales indeseadas como la desigualdad social, la pobreza o el deterioro del ambiente. Al ponerse el acento en la valía o eficacia social de la política pública, el análisis económico cobra sentido en su exigencia de ser costoeficiente en sus acciones, ya que se ha demostrado fehacientemente que la ineficiencia económica genera restricciones a la eficacia de carácter social. Un ejemplo muy claro de cómo las

ineficiencias económicas causan ineficacias sociales o resultados sociales insatisfactorios se puede ver con la gran mayoría de las políticas sociales contra la pobreza, las personas pobres reciben una muy baja proporción de los recursos económicos asignados en comparación con los que se quedan las burocracias. Una de las bondades de las políticas sociales focalizadas es que su criterio de eficiencia económica genera eficacia de carácter social.

Para el análisis integral de la política pública es necesario considerar dos elementos adicionales, el administrativo y la complejidad de los entornos social y político. El elemento administrativo se refiere a la estructura de los programas, al examen minucioso de los componentes operativos para evaluar su existencia, la posibilidad que se puedan corregir y si se cumplen o no.

Por lo que se refiere a los entornos sociales y políticos en los que se mueve la política, es necesario advertir que la máxima eficiencia económica del quehacer público es insuficiente en contextos de hostilidad, descomposición social o de la velocidad de los cambios que escapan de control.

## CONCLUSIONES

Haciendo un esfuerzo de síntesis se puede afirmar lo siguiente:

El plan de desarrollo es una especie de matriz de las que se desprenden las políticas públicas, entendidas éstas como “el conjunto de las acciones específicas orientadas a la realización de los objetivos de la acción gubernamental en determinados sectores de su proscrita función pública (como seguridad pública, servicios públicos, de educación, de salud, ambiente, laboral, infraestructura, etcétera)” (Aguilar, 2009:21).

Una política pública es un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas en su operación y que constituyen el modo como un gobierno aborda de manera permanente el cumplimiento de las funciones públicas o la atención de determinados problemas de ese carácter.

La relación que guarda el plan con la política pública es que el plan es el marco de referencia y las políticas son las concreciones sectoriales de los objetivos y las acciones del plan.

La estructura de toda política pública está determinada por dos juicios: el juicio de valor y el juicio fáctico o de los hechos, el primero, es decir, el juicio de valor, decide los objetivos que debe perseguir la política pública y el segundo, es decir, el juicio fáctico, decide las acciones que debe emprender la misma.

La integración de toda política pública está determinada por la articulación de los programas públicos que la constituyen, cada programa hace su contribución para en conjunto alcanzar el objetivo que persigue el curso de acción, si los programas fallan en su operación, la política también estará destinada al fracaso.

La política pública es más de naturaleza abstracta, como tal no recibe recursos públicos para su operación ni es objeto de auditorías y existe dado que articula a un determinado número de programas, éstos sí dotados de recursos públicos que en su conjunto intentan resolver un problema público involucrando para ello a la sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva Luis Fernando (2009). “Marco para el análisis de las políticas públicas” en Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación, Martínez Navarro Freddy y Vidal Garza Cantú, Coordinadores, 1ª ed., Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

Aguilar Villanueva Luis Fernando (2000). “El análisis y la decisión de las políticas” en La hechura de las políticas, 3ª ed., Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

Bardach Eugene (2001). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica, 2ª reimpresión, Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México.

Canto Chac citado en Rodríguez Escobedo Francisco José (2011). Fundamentos teóricos de las políticas públicas y estudios de caso. Programas públicos en México. 1ª ed., Ed. Instituto de Administración Pública del estado de Puebla. México.

Cardozo Brum Myriam (1983). Formulación de políticas, 1ª ed., Ed. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México.

Elder Charles y W. Roger Cobb citados en Aguilar Villanueva Luis Fernando (2000), coordinador, Problemas públicos y agenda de gobierno, tercera antología, 3ª ed., Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

Gutiérrez Bolaños Cacho, Fernando (1996). “Implementación de políticas públicas” en Política pública y gestión local, Merino, Mauricio (coordinador), Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

May J. Peter (2000). “Claves para diseñar opciones de política” en Problemas públicos y agenda de gobierno, Aguilar Villanueva Luis Fernando, compilador, 1ª antología, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

Mejía Lira, José (1996). “Evaluación de políticas públicas” en Política pública y gestión local, Merino, Mauricio (coordinador), Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Moreno H. Pedro (1999). “La implementación talón de Aquiles en la elaboración de políticas sociales” en Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad, Pineda Guadarrama, Juan de Dios (coordinador), Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), y Universidad Anáhuac, México.

Lindblom Charles (1991). “El análisis para la formulación de políticas” en El proceso de elaboración de políticas públicas, Ministerio para las Administraciones Públicas de Madrid, Madrid, España.

Ramírez, Zozaya Juan Manuel (1996). Tres perspectivas de análisis en la formulación de políticas locales” en Política pública y gestión local, Merino, Mauricio (coordinador), Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México.

Salazar Vargas, Carlos (1999). Las políticas públicas, 2ª. ed., Ed. Javergraf, San José de Bogotá, Colombia.

Uvalle Berrones, Ricardo (1996). “Las tecnologías del buen gobierno” en Los nuevos derroteros de la vida estatal. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México.

Wildansky, Aaron y Pressman L. Jeffrey (1988). Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, 1ª ed., en español, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y FCE, México.