

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y  
SOCIALES**

**PROPUESTA METODOLÓGICA PARA EL DISEÑO Y  
EJECUCIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES  
EN MATERIA DE POLÍTICA SOCIAL**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y  
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

**P R E S E N T A :**

**RAÚL SÁNCHEZ SALGADO**

**DIRECTOR DE TESIS: DR. JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ**



**MÉXICO, D.F.**

**2006**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mis padres:**

**Daniel Sánchez Cabrera y  
María Ascención Salgado Galán**

**Gracias por ser mi mejor ejemplo de amor, trabajo y valor en la vida.**

**Agradezco profundamente a Nelly Castillo por compartir conmigo su cariño y apoyo incondicional.**



**Gracias a mis hermanos: Sara, Daniel, Emilio, Ricardo, Julio, Reyes, Alfredo, Mario y Jorge por su ayuda, tolerancia y confianza.**



**Gracias al Dr. Juan Carlos León y Ramírez con respeto y admiración por su vocación y dedicación a la academia.**

**Agradezco a los profesores Ricardo Uvalle Berrones, Armando Trujano González, Miguel Ángel Márquez Zárata y Humberto Polo Martínez por su tiempo y observaciones para mejorar esta investigación.**



**Agradezco a quienes he tenido la fortuna de encontrarme en la vida; de quienes he recibido enseñanzas inmensas y con quienes he compartido experiencias entrañables: Olga Lidia Vázquez Díaz, Yolanda Orozco López, Socorro Maldonado Rodríguez, Jorge Arturo Zacarías García, Guadalupe Figueroa, Reyna Cruz, Rocío Selene Razo Sánchez, Lucero Arroyo Parente, Antonio Romero Durán, Jaime Nicolás Rangel, Gabriel Mancilla, Leticia Flores, Imelda Jacuindes Clavel, Laura Avendaño, Patricia Hernández Pérez, Teresa Belmont, Mario Sánchez Pacheco, Jorge Francisco Lara Sánchez, Julio Rábago, Martín Huitrón, Gumercinda Corona, Margarita Arredondo, Claudia Hernández, Venancio Ortiz, Miguel Sánchez, Carlos Salomón Perea Calvillo, Félix Baroccio, Juan Carlos González Reyes, Juan Alberto Esquivel Hernández, Rubén Parra, Pedro Ortiz Martínez, Edgar Badillo, Alicia García Cortés, Josué Quino, Antonio Marina, Luis Ángeles, Ana Laura Guerra y Noé Peñaloza. A ellos mi gratitud y admiración.**

# Índice

## Introducción

### Capítulo I

<b>La naturaleza pública del Estado, el gobierno y la administración pública</b>	<b>1</b>
1.1 La relación entre lo público y lo privado	3
1.2 El bien común como atributo de la sociedad y del Estado	8
1.3 La dicotomía de la política y la administración	10
1.4 La revaloración del espacio público	14

### Capítulo II

<b>Referentes teóricos de las políticas públicas</b>	<b>19</b>
2.1 Desarrollo teórico de las políticas públicas	19
2.2 Límites y alcances del enfoque de políticas públicas	28
2.2.1 Administración pública y políticas públicas	29
2.2.2 Políticas públicas como intervención de la realidad	36
2.3 El proceso de hechura de las políticas públicas	41
2.3.1 La formación de la agenda pública	43
2.3.2 El diseño de las políticas públicas	47
2.3.3 Legitimación de la política pública	53
2.3.4 La implementación de las políticas públicas	56
2.3.5 La evaluación de las políticas públicas	62

### Capítulo III

<b>Gestión municipal y política social</b>	<b>66</b>
3.1 El gobierno municipal	66
3.1.1 El gobierno municipal como construcción social permanente	67
3.1.2 Revisión del federalismo mexicano	70

3.1.3 La gestión pública municipal en México	77
3.1.4 Las ciencias de políticas públicas en México	82
3.1.1 El enfoque de políticas públicas en el municipio mexicano	87
3.2 La política social en México	91
3.2.1 Bosquejo histórico de la política social en México	92
3.2.2 Las fallas estructurales de la política social	95
3.2.3 Hacia una nueva valoración de la política social	99
3.2.4 La política social en los municipios mexicanos	102
3.2.5 Observaciones del informe sobre Desarrollo Humano México 2004 en materia de desarrollo local	107

## **Capítulo IV**

<b>Propuesta metodológica para el diseño y ejecución de políticas públicas municipales</b>	<b>121</b>
4.1 Información relevante del problema	124
4.2 Posibilidades	132
4.3 Oposiciones	140
4.4 Soporte	144
4.5 Implementación	148
4.6 Evaluación	155
<b>Conclusiones</b>	<b>159</b>
<b>Anexo 1. Desarrollo teórico en política pública. Aspectos relevantes de ocho propuestas</b>	<b>166</b>
<b>Anexo 2. Variables importantes sobre implementación</b>	<b>168</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>173</b>

## Introducción

La investigación en el campo de la administración pública se ha enriquecido con la aparición y desarrollo de nuevos referentes teóricos. Estos esfuerzos han sido impulsados ante las transformaciones sociales y políticas de la sociedad contemporánea, donde el paradigma democrático y la economía de mercado imponen nuevos retos y problemas para la acción pública.

Entre estos referentes se encuentran las políticas públicas, cuyo desarrollo teórico en años recientes ha sido extraordinario. Sin embargo, su estudio y aplicación se desarrollan desde distintas ópticas, generando amplios estudios especializados a partir de varias disciplinas sociales, particularmente en países europeos y en Estados Unidos.

Ante la falta de consenso entre los expertos respecto de una teoría única para el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, cabe preguntarse ¿Qué son las políticas públicas y cuáles son los criterios para definir su carácter público? Para el caso mexicano, donde los procesos políticos recientes, como la alternancia en el poder, la cada vez mayor competencia política, el incremento de la participación ciudadana y la disponibilidad de la información pública, surgen cuestiones como ¿existen políticas públicas en México? ¿Cómo ocurre el proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas en nuestro país y cuáles son las diferencias respecto a otros países con mayor tradición en su estudio y aplicación?

La presente investigación se limita al análisis del ámbito de gobierno municipal, el cual, de acuerdo con la estructura político-administrativa de nuestro país, es el espacio natural de la disputa por los recursos y la arena donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas. Además, la investigación está dirigida hacia el análisis de la política social por considerarla una área estudiada desde la perspectiva económica, no así

desde un enfoque de gerencia pública. Al respecto surgen preguntas como ¿Cuáles son las características de los gobiernos municipales en México? ¿Los municipios cuentan con las condiciones para llevar a cabo políticas públicas, particularmente, en materia de política social?

El propósito de la investigación es examinar el proceso de elaboración de políticas públicas en el ámbito de gobierno municipal. La hipótesis central es que la gestión pública en los municipios requiere de instrumentos técnicos para propiciar la integración de la ciudadanía en la formulación y ejecución de sus políticas públicas.

El análisis de las políticas públicas como instrumentos de acción racional se efectúa de acuerdo con el paradigma teórico del nuevo espacio público, donde éste va más allá de la acción gubernamental y se complementa con *lo privado* y *lo social*. Para profundizar en esta cuestión, en el primer capítulo se revisa la naturaleza pública del Estado, el gobierno y la administración pública, partiendo del análisis de la idea del bien común como atributo del Estado y de la sociedad; y la relación entre las esferas pública y privada; identificando así los elementos para revalorar el espacio público.

El segundo capítulo comprende la revisión del desarrollo teórico de las políticas públicas, el proceso de hechura de las mismas y el análisis de algunos de sus límites y alcances, especialmente su relación con la administración pública y la manera como intervienen en la realidad social. Esta revisión no escapa a las consideraciones respecto de las diferencias entre las formulaciones teóricas y su contrastación con la realidad, con especial atención a las condiciones de nuestro país.

Otro supuesto de la investigación es la falta de eficacia de la gestión municipal como consecuencia de la tradición centralista y la organización vertical que dificulta el diseño y ejecución de las políticas públicas en este orden de

gobierno. El análisis de esta idea se desarrolla en el primer apartado del capítulo tercero donde, además de revisar el municipio en nuestro país, sus relaciones con los otros ámbitos de gobierno y las dificultades que caracterizan la gestión pública municipal, se efectúa un análisis de los alcances y limitantes del enfoque de políticas públicas en el municipio.

El segundo apartado de este capítulo está dedicado a la revisión teórica e histórica de la política social en México y las fallas estructurales que han predominado en su formulación y aplicación, para concluir con una nueva valoración de la política social y la exploración de su situación en los municipios mexicanos a partir de las observaciones del Informe sobre Desarrollo Humano México 2004 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Tras la revisión de los aspectos teóricos en torno al proceso de hechura de políticas públicas, el municipio y la política social, en el último capítulo se presenta una propuesta metodológica para el diseño e implementación de políticas públicas en este orden de gobierno, a partir de sugerencias de los expertos en políticas públicas. La finalidad es contribuir a la profesionalización, eficacia y oportunidad política de las acciones administrativas en este ámbito, en un contexto de pluralidad, alternancia y alta competencia política.

Finalmente, cabe mencionar el propósito de la investigación como un ejercicio de recopilación y contrastación de múltiples opiniones y reflexiones respecto de cada uno de los temas revisados. Esto a fin de comprender su complejidad y a partir de ella construir un instrumento aplicable a la realidad municipal.

## Capítulo I

### **La naturaleza pública del Estado, el gobierno y la administración pública.**

El desarrollo del modelo democrático y del capitalismo ha propiciado la transformación de la sociedad occidental y la discusión sobre el significado del término 'espacio público', particularmente respecto a su relación con los conceptos de Estado, gobierno y administración pública. A la vez ha modificado los referentes sobre los cuales se efectúa la acción gubernamental.

En la literatura de la ciencia política existen varias definiciones de Estado, pero todas coinciden en señalar su origen durante el siglo XVI, bajo la influencia de los principios humanistas propios de la cosmovisión renacentista. A partir de esta visión homocéntrica surge la nueva forma de organización política de la sociedad que conocemos como Estado, el cual es una creación del hombre para dar una nueva conducción a la vida colectiva frente a los cambios en las condiciones sociales de la época.

Umberto Cerroni define al Estado como "el sistema político representativo (y por tanto separado de las actividades socioeconómicas... [de] la sociedad civil) que se constituye en un territorio de dimensión nacional en el curso de un proceso histórico, que ve el 'nacimiento de la nación' como un pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico-lingüístico-cultural".<sup>1</sup>

Esta nueva forma de organización social obedece a un acuerdo de voluntades establecido por la sociedad. Su objetivo es garantizar que la sociedad pueda conservarse y desarrollarse a pesar de los conflictos políticos y sociales, donde cada individuo defiende sus intereses y expresa su deseo de protegerlos. En este contexto, el Estado tiene la obligación de mediar entre los intereses de los

---

<sup>1</sup> Cerroni, Umberto, La política, método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías, Siglo XXI, México, 1992, p. 127

adversarios, es decir, de los individuos que se enfrentan en una lucha de preferencias y gustos (Hobbes) y que al mismo tiempo establecen relaciones de consecución social mediante un contrato social (Rousseau) en el cual todos los individuos son socios y por lo tanto acatan las resoluciones tomadas en la máxima organización de la vida colectiva: el Estado, hecho que le otorga a este último su fundamento político.

La concepción del Estado contemporáneo sugiere el dilema del encuentro entre iguales, desiguales y diferentes, toda vez que “a) el Estado liberal obtiene su legitimación fundamental a partir de la ley, y consecuentemente otorga igualdad jurídica formal para todos los integrantes de la sociedad; b) el mercado, en su presunción de competencia, genera la desigualdad y la acumulación, y c) la democracia hoy supone la pluralidad, que en esencia implica la diferencia”.<sup>2</sup>

El Estado fue creado para garantizar la seguridad individual mediante el estado de derecho, donde la ley es materia fundamental para regular las relaciones entre los individuos, los cuales son conscientes de sus derechos y obligaciones como actores en un espacio público integrado por iguales en términos de ciudadanía, pero desiguales en términos del mercado y diferentes por la naturaleza plural de la sociedad.

El carácter público del Estado, y de sus componentes, proviene de la interacción de la dimensión privada y la dimensión pública propias de los individuos que lo conforman. Estas dimensiones trascienden la acción individual y se manifiestan en el terreno mismo de la sociedad, máxima expresión del espacio, donde ocurren las relaciones de los individuos, constituyendo la acción social, la cual se extiende hasta la conducción misma de las funciones, elementos y características de la vida estatal.

---

<sup>2</sup> León y Ramírez, Juan Carlos, La construcción de espacios públicos en la democracia, Tesis de doctorado, UNAM, noviembre de 2003, p. 16

## 1.1 La relación entre lo público y lo privado

Aunque pareciera haber una contraposición entre lo individual y lo colectivo, en realidad ambas esferas se complementan en una relación dialéctica donde la satisfacción de intereses individuales conlleva a la satisfacción de intereses públicos y viceversa. Esto ocurre porque el ser humano vive de manera natural en sociedad. "Se dice que individuo y sociedad se presentan como una identidad dialéctica, lo cual implica que sólo son entendidos el uno conformándose del otro. Que solamente pueden ser separados por cuestiones de análisis. Que en fin, existen como identidad".<sup>3</sup>

Históricamente, la suposición de que no existe una distinción esencial entre lo público y lo privado; lo social y lo íntimo, sino sólo formas de acotar los espacios de nuestras acciones en la sociedad, hace posible pensar que los individuos, en tanto sujetos históricos, tienen la capacidad para decidir por sí mismos la extensión de las esferas de lo público y lo privado.<sup>4</sup>

La discusión acerca de lo público se torna confusa, no sólo por la falta de claridad conceptual, sino por las distintas aplicaciones del término. Barry Bozeman identifica tres connotaciones que reconocen a lo público como gobierno, lo público como carácter económico y lo público como interés común.<sup>5</sup> Respecto al primero, apunta que es frecuente encontrar el término de lo público referido a los organismos de gobierno, con lo cual se omite el carácter público de las

---

<sup>3</sup> Reyes Heróles, Federico, Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo, UNAM, México, 1989, p. 20

<sup>4</sup> Alejandro Sahuí describe la indeterminación absoluta de lo público mediante los distintos modos que dicho ámbito ha tenido a lo largo de la historia: "como lo agonal asociado al ágora de la polis, cuya condición de acceso consistía en la previa y plena satisfacción de las necesidades domésticas, en no ser esclavo o mujer, niño o "bárbaro"; como lo representativo de la edad media, circunscrito a las personas físicas del monarca, a los nobles o los jerarcas eclesiásticos y, por extensión, a todos sus actos; o quizás, como lo aclamativo de la cultura de masas, relacionado con el surgimiento y crecimiento acelerado de la esfera social a través de un fuerte aparato burocrático estatal autonombrado de bienestar"; Sahuí, Alejandro, Razón y espacio público, Universidad Autónoma de Campeche, México, 2002, p. 21-22

<sup>5</sup> Bozeman, Barry, Todas las organizaciones son públicas, FCE y Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1998

organizaciones no lucrativas, firmas comerciales, organizaciones de tipo mixto, las empresas gubernamentales o las formas multiorganizacionales.

En la connotación de lo público como carácter económico, el término no es visto como una variable separada, sino como una propiedad dimensional, de modo que las complicaciones planteadas por la ambigüedad sectorial y por las formas corporativas de tipo mixto pueden abordarse con mayor facilidad. Asimismo, enfatiza cuestiones como si un bien o servicio prestado por alguna organización, le permite imponer tarifas al usuario, si hay un mercado para los bienes o servicios producidos, si el consumo individual de un bien afecta la cantidad disponible para otras personas, si hay efectos de derrama significativos y si el bien o servicio es financiado de manera más eficiente por una cooperativa que por individuos.

Respecto a lo público como interés común, el problema es mayor debido a la ambigüedad del concepto de interés público. Bozeman enfatiza el hecho de que, independientemente del tipo de organización, el resultado de sus actividades implica una suma de voluntades para alcanzar objetivos precisos, incluyendo los fines particulares, por lo que las acciones de todas las organizaciones son públicas, lo cual remite nuevamente a la dualidad de la dimensión pública y privada.

Los planteamientos de la filosofía política del siglo XX sugieren una concepción práctica, es decir, ética, del concepto de lo público. En este sentido, filósofos como Hannah Arendt, Jürgen Habermas y John Rawls, coinciden en entender a lo público como el espacio de encuentro entre personas que razonan y argumentan en un proceso discursivo abierto, dirigido al mutuo entendimiento y a su autocomprensión.

Estos tres autores comparten la idea de la *racionalidad reflexiva*<sup>6</sup> como el elemento constitutivo del espacio público. Este carácter reflexivo determina una racionalidad ejercida entre individuos, ligada a procesos acordados como válidos y relevantes. De esta manera, lo público se refiere a un modo especial de ejercer la racionalidad humana, de expresar nuestras ideas y de dialogar con nuestros semejantes, mediante un mecanismo de racionalidad dialógica.

Para Hannah Arendt tanto lo público como lo político se refieren al espacio donde los individuos se encuentran y expresan su libertad humana. La filósofa parte de la noción del 'juicio reflexionante' de Kant para tratar la pluralidad esencial de la esfera pública. Esta pluralidad significa vivir como un ser distinto y único entre iguales, lo cual sólo es posible si se dispone de una mentalidad ampliada o extensa, capaz de pensar en el lugar y la posición de los otros individuos y asumir su particular perspectiva. Hannah Arendt ve en el juicio reflexionante kantiano un procedimiento para descubrir la validez intersubjetiva de los individuos en el ámbito de lo público, otorgándoles la facultad de contextualizar lo universal.

Para Jürgen Habermas, el discurso de lo público se relaciona con los procesos y modos de organización de la autoridad estatal. En el desarrollo de sus ideas, este filósofo alemán apela a la fórmula del 'reino de los fines' de Kant; y se acerca, como Arendt, a la noción del juicio reflexionante donde es preciso pensar desde el lugar del otro y reconocer sus distintos roles sociales y perspectivas.

Juan Carlos León y Ramírez anota que "El individuo que se constituye y se instituye en la sociedad moderna, reconoce la condición del otro y se proyecta en los demás, es decir, la inclusión del otro: la alteridad habermasiana, entendida como el hecho de contar con la existencia de los otros [...] Consecuentemente con esta postura, la inclusión de los otros nos determina públicamente y nos refuerza privadamente, estableciéndose nuevos equilibrios, nuevas relaciones, entre la

---

<sup>6</sup> Las ideas desarrolladas en los trabajos de estos filósofos parten de las reflexiones de Kant, quien si bien no abordó expresamente la noción de espacio público, muchas de sus ideas, como la del 'uso público de la razón' permiten un acercamiento a una concepción de lo público, de carácter relacional y reflexiva mediante el ejercicio de la razón de un individuo frente a los demás.

esfera de lo público y de lo privado, que lejos de ser dicotómica, redefine espacios, límites, convergencias e interacciones de lo que a la vida privada compete y de lo que a la vida pública demanda, entendiendo a la sociedad como el resultado de la expresión de los individuos, privados que reconocidos en los demás, se tornan públicos, y enriqueciendo su capacidad de compromiso y acción, dando origen a su organización política que llamamos Estado, cuya pretensión última es preservar y asegurar la viabilidad de la sociedad. Sólo en el equilibrio y respeto por la vida privada y la vida pública, se lograrán sociedades más justas, respetuosas de la ley, más ciudadanizadas, con un alto sentido de corresponsabilidad y compromiso, y por lo tanto más libres”.<sup>7</sup>

Para John Rawls lo público y lo político coinciden en la idea de la convivencia como estructura básica de la sociedad, en un marco constitucional y de justicia. Rawls identifica la articulación de consensos básicos que, lejos de ser inmutables, sirven a los propios ciudadanos para deliberar en común. En este sentido, son los ciudadanos quienes tienen la última palabra para aceptar estos consensos como válidos o no, a partir de la reflexividad en el espacio público, lo que requiere la disposición de considerar las razones de los otros.

De acuerdo con las ideas de estos tres filósofos, el espacio de lo público-político no significa tan sólo la concurrencia simultánea de los individuos en un espacio común o la simple obediencia de reglas para conducir un diálogo. Sino que lo público se dirige hacia la construcción de un espacio común, donde la “singularidad de esta ‘comunidad’ de lo público consiste básicamente en la siempre presente común disponibilidad de las razones y motivos que justifican todas y cada una de las normas que determinan sus cursos de acción y las maneras de autocomprenderse ética y políticamente, pero también como una ‘comunidad moral’ o ‘cosmopolita’; es decir, consiste en la posibilidad suficiente de hacer explícitos a partir de las creencias compartidas ya más o menos firmes los resortes de una subjetividad compleja que nos arroja a un mundo [...] en el que no

---

<sup>7</sup> León y Ramírez, Juan Carlos, op. cit., pp. 41-42

estamos solos, sino en donde nuestras acciones tienen siempre consecuencias, a veces irreversibles, sobre los demás”.<sup>8</sup>

En resumen, la idea de la racionalidad pública reconoce el principio de la intersubjetividad habermasiana como un modo de concebir nuestra racionalidad, presente en todos los ámbitos de nuestra vida tanto pública como privada, a través de símbolos, es decir, de nuestro lenguaje, lo cual enriquece y asegura el flujo continuo del intercambio de puntos de vista respecto de cualquier tema.

La idea de la pluralidad de Hannah Arendt, en términos de la afirmación de la libertad de los individuos, de su singularidad e irrepitibilidad, establece un elemento fundamental del espacio público, toda vez que implica la capacidad permanente de los sujetos para iniciar cursos nuevos y alternativos de acción.

Por su parte, la propuesta de John Rawls, diseñada para ciudadanos libres e iguales que participan en discusiones públicas en sociedades democráticas, articula los elementos para la comprensión política de la acción social. Para Rawls son los ciudadanos quienes, con la idea del "equilibrio reflexivo"<sup>9</sup>, a partir de la identificación de las diferencias y sus juicios particulares, modifican su comportamiento en la sociedad.

---

<sup>8</sup> Sahuí, Alejandro, op. cit., pp. 172-173

<sup>9</sup> Alejandro Sahuí explica que “para Rawls, el equilibrio reflexivo es un ‘equilibrio’ porque al final del proceso nuestros juicios y principios coinciden; y es ‘reflexivo’ porque en cualquier momento y en cualquier nivel de generalidad podemos saber a qué principios se ajustan nuestros juicios, así como las premisas de las que se derivan. La idea consiste, entonces, básicamente en hacer explícitos a través de principios nuestros juicios morales considerados de manera implícita y observar si somos capaces de ‘casarlos’ en un sistema coherente de creencias, en todos los niveles de generalidad. Los equilibrios logrados en cada caso, sin embargo, no son necesariamente estables, pues debemos suponer también que en el ejercicio constructivo habrán seguramente discrepancias entre juicios y principios, empero, ello solamente significa que podemos nuevamente partir de estas discrepancias para modificar la definición de la situación inicial o revisar aquellos juicios, o también, en la labor de revisión, afirmarnos en aquélla y éstos, y re-elaborar de nuevo los principios”. Ibid., pp. 158-159

## 1.2 El bien común como atributo de la sociedad y del Estado

El fin último de la sociedad es el bien común, principio unificador y estructurador de la vida social. Para la obtención del bien común es necesario generar formas de organización social y política, toda vez que es la causa final y la norma de la actividad política de los individuos en sociedad.

En un primer momento, la procuración del bien común es responsabilidad de la propia sociedad, es decir, de los individuos que la conforman; sin embargo, la complejidad de las relaciones sociales reclama mecanismos capaces de moderar las discrepancias inherentes a la pluralidad de la sociedad. En estos términos, los individuos crean al Estado como forma de organización política de la sociedad, la cual, desde este momento, adquiere la consecución del bien común como uno de sus atributos. Por lo tanto, la legitimidad del Estado proviene de la sociedad y su justificación radica en la eficiencia con que resuelve los problemas públicos en aras de obtener ese bien común.

Lo anterior establece el problema de la concepción que en torno al bien común se mantiene dentro de la sociedad misma: "La acción pública del particular no puede ser mala o buena por comparación al fin que él o su grupo se propone".<sup>10</sup> En una sociedad plural, la acción política carece de unidad, en el sentido de que no se orienta a un sólo fin. La diferenciación de intereses y de fines también distingue los actos públicos o políticos, toda vez que cada grupo de interés procura primordialmente su propio bien.

Emilio García Estebanez refiere que en el ámbito del Estado, este dilema representa que la acción estatal "no puede estar finalizada ni normalizada por un único fin, pues ello equivaldría a inmoralizarla radicalmente, no existiendo tal fin ni bien común; ayudaría de hecho sólo a una parte de la sociedad con menoscabo de la otra. [...] En este contexto, la acción política no puede referirse a un bien

---

<sup>10</sup> García Estebanez, Emilio, El bien común y la moral política, Herder, Barcelona, España, 1970, p. 135

común o a todo el cuerpo social, sino, en primer lugar, al grupo que la efectúa, es decir, la acción social de hecho se ordena a un fin particular, pero no cualquier fin particular tiene carácter auténticamente social".<sup>11</sup> Este conflicto permite reconocer la complejidad que enfrenta la sociedad contemporánea en el terreno político para la procuración del bien común.

Por su parte, Ricardo Uvalle propone que la verdadera distinción en el ámbito de la vida pública debe realizarse entre individuos y ciudadanos, ya que si bien la vida ciudadana proporciona un sentido de igualdad, la competencia en la arena económica y política implica la desigualdad de oportunidades para los individuos.

"El individuo es reconocido por su libertad subjetiva para conseguir fines privados que no trascienden la esfera de lo particular. En tanto que como ciudadano, tiene derecho a ejercer su libertad subjetiva pública, lo cual significa que se desenvuelve más allá de su privacidad".<sup>12</sup> Esta diferenciación ofrece otra explicación a la relación entre lo privado y lo público: mientras en el primero se establecen las relaciones de los intereses particulares, el segundo reconoce la existencia de un interés público donde los individuos se igualan y conciben una vida pública donde participan para la resolución de problemas comunes.

Esta aclaración da pie para reconocer al bien común como un atributo tanto del Estado como de la sociedad. En cuanto al primero, Norberto Bobbio anota que el máximo bien de los individuos "es producto de la contribución que cada uno, junto con todos los demás, da solidariamente al bien común, de conformidad con las reglas que toda la comunidad o el grupo dirigente que la representa (teórica o prácticamente) se ha dado a través de sus órganos, sean éstos autocráticos o democráticos"<sup>13</sup> y dichos órganos están insertos en el aparato estatal.

---

<sup>11</sup> Ibid., p. 135

<sup>12</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, Los nuevos derrotados de la vida estatal, IAEM, México, 1994, p. 69

<sup>13</sup> Bobbio, Norberto, Estado, gobierno y sociedad, FCE, México, 1996, p. 28

El bien común es un atributo de la sociedad debido a que la pluralidad y el desacuerdo determinan qué es considerado como bien común. El consenso, en este sentido, es facilitado con el reconocimiento de la existencia de múltiples racionalidades,<sup>14</sup> donde el interés público es entendido como la suma de intereses particulares en torno a una problemática cuya resolución presupone un bien común.

El bien común ejerce así la función de principio integrador dado que exige de toda actuación política particular, un mínimo de concurrencia al bien de los demás -en términos de Hannah Arendt, la noción kantiana del juicio reflexionante referida a la mentalidad ampliada, capaz de pensar en el lugar y la posición de los otros individuos-, como expresión mínima de cooperación para la obtención del beneficio común.

### **1.3 La dicotomía de la política y la administración**

El Estado moderno como creación humana del renacimiento, a partir del rescate de las ideas de las culturas griega y romana clásicas, obedeció a la necesidad de organizar la complejidad de las relaciones sociales, económicas y políticas de la época. En estos términos, el homocentrismo también permeó la actividad política con la aplicación de métodos y técnicas para interpretar los fenómenos políticos desde otras perspectivas, donde los individuos dudaban del predominio del poder divino,<sup>15</sup> asumiéndose a sí mismos como el origen y la finalidad de su organización en sociedad.

---

<sup>14</sup> John Elster ilustra la existencia de múltiples racionalidades mediante la descripción de distintos tipos de motivaciones para la acción colectiva, que se refuerzan mutuamente: “Supongamos que los individuos poseen las distintas motivaciones no egoístas [...] Algunos son kantianos: desean hacer lo que sería mejor si todos lo hicieran. Algunos son utilitarios: desean promover el bien común. Algunos están motivados por la norma de la justicia: no desean aprovechar de la cooperación de los otros pero tampoco desean cooperar cuando son pocos quienes lo hacen.” Elster, John, Tuercas y tornillos, Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales, Gedisa, Barcelona, 1995, pp. 133-134

<sup>15</sup> En su ensayo “Poder, política, autonomía”, Cornelius Castoriadis refiere la creación de la política –no así de lo político- a los griegos, toda vez que no disponían de un libro sagrado o profetas, sino de poetas, filósofos, legisladores y *politai*. Continúa su explicación detallando que “[...] los griegos *crean la verdad* como

Con frecuencia, la idea de Estado es expresada en términos abstractos, sin embargo, este concepto se materializa en una realidad física compuesta de tres categorías: la razón, la racionalidad y el raciocinio. Ricardo Uvalle anota que la esencia de la razón de Estado es "una combinación de: tenacidad, racionalidad, calculabilidad y capacidades a desarrollar atendiendo un solo objetivo: obtener resultados eficaces en favor del vigor del Estado".<sup>16</sup>

La razón de Estado permite conocer las fortalezas y debilidades que los Estados deben incrementar y eliminar de acuerdo con principios de inteligencia para administrar y gobernar a la sociedad. Esto significa que el Estado no solamente puede ejercer su monopolio de la fuerza física (Weber), sino que requiere propiciar mecanismos de transformación pacífica de la sociedad para dar respuesta a los problemas surgidos en el seno de la sociedad misma a partir de los intereses individuales.

El segundo punto, el de la racionalidad, señala el modo en que el Estado aprovecha sus fuerzas, recursos y potencias para reforzar su base de poder sin desatender la vida social. Finalmente, el raciocinio hace referencia a la formulación de un modelo del Estado que podría garantizar a la fuente de origen, es decir, la sociedad, su progreso y desarrollo de manera compartida, no separada.

Estos tres elementos otorgan al Estado un sentido de utilidad derivado de sus capacidades para mejorar las condiciones, expectativas y esperanzas, tanto individuales como colectivas, de sus gobernados. La manifestación real, concretizada en la población, recursos naturales y el espacio territorial que lo

---

movimiento interminable del pensamiento poniendo constantemente a prueba sus límites y volviéndose sobre sí misma (reflexividad), y la crean como filosofía democrática: pensar no es asunto de rabinos, de curas, de mollahs, de cortesanos o de renunciadores, sino de ciudadanos que quieren discutir en un espacio público creado por ese mismo movimiento." Castoriadis, Cornelius, Ciudadanos sin brújula, Ediciones Coyoacán, México, 2000, p. 61

<sup>16</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, op. cit., p. 45

conforman, así como las fuerzas concurrentes y divergentes, instituciones, sistemas de autoridad, funciones y la variedad de medios utilizables para conseguir sus fines. Todos estos elementos están en constante movimiento y por tanto sujetos a experimentar cambios.

Con estos elementos se puede concluir que la objetividad del Estado "es posible caracterizarla por sus elementos empíricos, mensurables, técnicos y tecnológicos. Todos ellos son indispensables para evaluar su eficacia, la cual se manifiesta por los resultados que es capaz de conseguir ".<sup>17</sup>

La eficacia de los resultados del Estado no surge de él mismo, sino de la sociedad, la cual legitima su existencia. En tanto creación humana, el Estado es una invención no acabada, que requiere de constantes modificaciones tendentes a hacerlo perfectible; para que cumpla con el motivo que le da origen.

Frecuentemente, la eficacia estatal es identificada con las acciones gubernamentales, no obstante que el gobierno es sólo uno de los elementos del Estado, al igual que la población, el territorio o las leyes. Sin embargo, a diferencia de éstos, el gobierno requiere de dominio para manifestar su acción mediante la gestión de los órganos de dirección y control de los asuntos político-administrativos que corresponden al Estado.

Al gobierno se le puede definir como "el conjunto de los órganos a los que institucionalmente se les está confiado el ejercicio del poder. En este sentido, el gobierno constituye un aspecto del Estado. En efecto, entre las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad y que, en su conjunto, constituyen lo que de ordenarlo se define como régimen político, las que tienen la tarea de manifestar la orientación política del Estado son los órganos de gobierno".<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Ibid., p. 60

<sup>18</sup> Bobbio, Norberto, Diccionario de ciencia política, Siglo XXI, 2ª ed., México, 1998, p. 13

Al gobierno le corresponde llevar a cabo dos tipos de funciones: Por un lado, las de índole política, tendentes a la obtención, manejo, conservación y reproducción del poder político; y por otro, las funciones de naturaleza administrativa, entre las que destacan la captación de recursos, la dotación de servicios y la preservación del orden.

El poder ejercido por las instituciones gubernamentales es inherente a toda comunidad política ya que en el conjunto de sus tareas, ligadas al uso de la coordinación, descansa la capacidad para decidir la orientación política de la sociedad. Para el ejercicio de estas funciones, el gobierno está organizado en la división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; organización que también es relativa al enfoque tripartito de los ámbitos de gobierno y de la administración pública en México: federal, estatal y municipal.

Reconocer la eficacia del Estado demanda diferenciar las funciones políticas y administrativas del gobierno. En el primer caso, atendiendo al principio de dominación adjudicado a la dominación política ejercida por el gobierno como instrumento del Estado; y en el segundo hacia la revaloración del papel de la administración pública como la instrumentación de acciones ‘públicas’ para lograr el bien común.

Usualmente la administración pública es identificada como la rama ejecutiva del gobierno para materializar las políticas de Estado. En este sentido, Ramiro Carrillo Landeros la caracteriza como “el conjunto de acciones, órganos, sistemas y procedimientos en general que forman parte de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de las diversas entidades de carácter público como lo son los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos”.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y administración pública, FCE, México, 1987, p. 116

Por su parte, Norberto Bobbio apunta que "con el término administración pública se intenta designar en un sentido amplio el conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal".<sup>20</sup>

Tanto el Estado, como el gobierno y la administración pública, tienen una lógica propia y un vínculo común que es la articulación de la sociedad para promover el bien común; por lo que la dicotomía entre política y administración pública es una relación complementaria entre ambas esferas. Además, tanto el Estado como el gobierno y la administración pública parten de la necesidad de la sociedad de organizarse para garantizar su continuación histórica y la resolución de los conflictos inherentes a la vida en sociedad; tanto en el ámbito político, expresado en lucha por el poder; como en el económico, en cuanto a las relaciones del mercado; y el administrativo para disponer de procesos y tecnologías adecuados para tales fines.

#### **1.4 La revaloración del espacio público**

Para su consolidación, el Estado renueva su legitimidad en la medida en que cumple eficientemente con las expectativas de la sociedad. Esta finalidad justifica sus transformaciones y caracterizaciones en diferentes momentos históricos. Por su parte, el gobierno da forma a las relaciones políticas y económicas, así como a la convivencia social de los ciudadanos.

En estos términos, la administración pública "es un medio para la realización de la vida ciudadana, no un centro que se opone a la misma. La ciudadanía debe, de acuerdo con el liberalismo, encontrar en la administración pública un poder protector (no paternalista)".<sup>21</sup> Por lo tanto, dentro del paradigma democrático, cristalizado en el Estado de derecho, la administración pública debe

---

<sup>20</sup> Bobbio, Norberto, Diccionario de ciencia política, op. cit. p. 13

<sup>21</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, Liberalismo, Estado y administración pública, UAEM, México, 1997, p. 37

fungir como punto de enlace entre los individuos, en cuanto ciudadanos, con el Estado.

Esta consideración en torno a la administración pública facilita el encuentro entre la sociedad y el Estado. Su materialización requiere de una administración pública abierta, eficiente y respetuosa del interés común, que debe preocuparse por ganar legalidad y legitimidad, y debe recuperar su ascendencia liberal, humanizada y positiva; haciendo a un lado la identificación del poder estatal como detentor del monopolio de lo público.

Tradicionalmente se ha atribuido la posesión de lo público al Estado y este detenta su monopolio casi por definición. Sin embargo, la reconstrucción de nuevos enfoques en torno a lo público ha conducido a la reformulación de la administración pública y su articulación en la vida social.

Thomas S. Kuhn<sup>22</sup> explica que un paradigma no siempre resuelve todos los problemas formulados por el hombre y por lo tanto esos enigmas deben ser resueltos por otro paradigma que sí dé respuesta a los mismos. Las transformaciones sobre los atributos y funciones del Estado en distintos momentos de la historia refuerzan la idea del constante movimiento y ajuste de la vida estatal.

Así, en un primer momento, el Estado liberal clásico se pronuncia a favor de una economía no estatizada y su funcionamiento atenta contra necesidades y problemas sociales que provocan conflictos políticos. La respuesta fue la adopción del paradigma intervencionista y la formulación de una plataforma político-ideológica para realizar pactos sociales que condujeron a un crecimiento con estabilidad económica.

Sin embargo, el hecho de que el Estado asumiera el control de la economía y proporcionara los mínimos de bienestar de algunos individuos o grupos, condujo

---

<sup>22</sup> Kuhn, Thomas S., La estructura de las revoluciones científicas, FCE, Argentina, 1992

a la expansión desorbitada de la administración gubernamental, acortando su legitimidad y propiciando la necesidad de buscar nuevos referentes para hacer frente a estas limitantes.<sup>23</sup>

Los cambios en torno al paradigma estatal confirman la necesidad de la existencia del Estado, así como de la exigencia de revitalizar la vida pública desde una perspectiva donde lo estatal no supla la iniciativa social ni la individual. Ya no se trata de adjudicarle al Estado un papel protagónico y omnipoderoso para la solución de los problemas públicos, sino de darle una dimensión donde la solución a dichos problemas provenga también de las argumentaciones de la propia sociedad.

Esta participación de la sociedad debe ser entendida como una participación de ciudadanos, quienes revitalizan el espacio público en función del pluralismo cívico, el cual reconoce el valor de lo privado y su contribución para conseguir fines públicos. Se trata de un pluralismo no excluyente, sino cooperativo, participativo, integrador y realizador de estímulos de identificación entre individuos y grupos hasta objetivos comunes, a partir del disenso y la confrontación de distintas racionalidades.

Reyes Heróles apunta que "el Estado, con sus múltiples variaciones debe ser estudiado por el ser humano tomando en cuenta que el conflicto persiste, que la disonancia social seguramente no desaparecerá y que los problemas

---

<sup>23</sup> Ramón García Cotarelo analiza las críticas al Estado social, sintetizándolas en cuatro puntos fundamentales: 1) La 'desmovilización' de los individuos, en términos de su paralización inventiva e ingenio, lo cual contradice el espíritu clásico del capitalismo. 2) El 'despilfarro', entendido como la expansión de gastos ostentosos, ya sea para la realización de los programas sociales o por razones político-electoral con impacto en los fondos públicos. 3) La creación de una 'nueva clase' compuesta por altos funcionarios, especialistas al servicio de las administraciones públicas y profesionales de los medios de comunicación cuyo fin es perpetuar su poder y expandirlo a todos los aspectos de la vida social mediante la ampliación de los programas sociales; y 4) La 'contradicción entre sus medios y sus fines', dado que la abundancia del gasto social tiende a incrementar la marginación de amplios sectores, con lo cual sólo se acentúan las necesidades en una especie de círculo vicioso que cada vez crece más y reafirma la inmovilidad productiva de los individuos. García Cotarelo, Ramón, "Neoliberalismo: razones y sinrazones", en *Revista del Instituto Nacional de Administración Pública*, No. 91, México, 1996

simplemente no aceptan soluciones sencillas. A pesar de todo, sigue existiendo como alternativa".<sup>24</sup>

En estos términos el Estado adquiere un sentido de promotor y regulador de la participación ciudadana, garantizando y apoyando las libertades políticas mediante elecciones libres, abiertas e imparciales, es decir, un Estado que concede a particulares o grupos sociales atribuciones que tenía a su cargo de manera monopólica.

Una transformación de esta naturaleza requiere forjar una administración pública capaz de promover la construcción de consensos para cumplir con los fines sociales que le dan origen. Una administración pública, que como apunta Ricardo Uvalle, está fundamentada por los siguientes elementos:

- "1. Su misión es cuidar a las personas y las cosas. Tiene, en este sentido, un carácter positivo.
2. Su modo de existir no depende únicamente de las leyes, sino que éstas organizan su '*modus operandi*', es decir, su forma de relación con los individuos.
3. Su naturaleza social depende del tipo de asociación que se constituye y de las relaciones de sociabilidad que se dan entre los individuos. Esto explica tanto las formas de gobierno como de los regímenes políticos.
4. El interés público, suma de intereses particulares, se integra con las necesidades y relaciones que los individuos tienen.
5. Se constituye en el gobierno de la comunidad, ya que se considera como un medio para conseguir el bien social y el individual".<sup>25</sup>

Bajo esta lógica, el carácter social de la administración pública trasciende la connotación jurídica mediante la 'ciudadanización' de los individuos y del espacio público. Este hecho obliga a plantear la eficiencia de la administración pública y a

---

<sup>24</sup> Reyes Heróles, Federico, op. cit., p. 20.

<sup>25</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, Liberalismo, Estado y administración pública, op. cit., p. 33

revalorar el papel del Estado en función del interés público, en cuanto a las libertades civiles y ciudadanas.

La revaloración de la administración pública implica abandonar el paradigma del Estado como la única instancia capaz de otorgar el bien común; a la vez que impulsa su coparticipación con los ciudadanos para la correcta administración de los recursos públicos -sean gubernamentales, privados o sociales-, mediante fórmulas innovadoras en el ámbito administrativo, entre las que destacan las políticas públicas y la gerencia pública y social; en tanto que se trata de tecnologías administrativas que ofrecen la posibilidad de concretar la revaloración de la naturaleza pública del Estado, el gobierno y la propia administración pública.

## Capítulo II

### Referentes teóricos de las políticas públicas

Desde que en 1951 Harold Lasswell formuló el análisis de políticas (*Policy analysis*) como un nuevo campo de estudio en la ciencia política han surgido constantes debates acerca de su valoración como instrumento eficaz para solucionar problemas públicos. Su importancia deriva de su potencial para consolidar los cambios de la acción gubernamental en un escenario de reflexión pública y participación ciudadana, bajo nuevos esquemas de decisión enmarcados en un contexto democrático.

En las sociedades democráticas contemporáneas las políticas públicas brindan la oportunidad de establecer la complementariedad entre las acciones gubernamentales y las de la sociedad desde una perspectiva multilateral frente al reconocimiento de distintas racionalidades, producto de la pluralidad social. A su vez, las políticas públicas permiten la socialización en la toma de decisiones, ya que su sentido de racionalidad procedimental e instrumental, facilitan el logro de acuerdos sobre los disensos, como expresión normativa en nuestra sociedad.

El objetivo fundamental de las políticas públicas es el bienestar social, para lo cual, su diseño debe incluir el reconocimiento de racionalidades múltiples, el contraste de las capacidades técnicas para evaluar su factibilidad y viabilidad, así como la evaluación integral de sus resultados.

#### 2.1 Desarrollo teórico de las políticas públicas

Las ciencias de políticas pueden caracterizarse como un “conjunto de procesos de racionalidad instrumental [...] orientadas a articular múltiples conocimientos y fuentes de información con el objetivo de crear bases de datos correlacionales sobre problemas específicos, construir y operar modelos de simulación y

escenarios de validación y ponderación prospectiva, para la identificación y la solución de problemas”.<sup>26</sup>

De acuerdo con Lasswell, las ciencias de políticas están sujetas a un proceso tendente a la obtención de tres atributos: contextualidad, diversidad y su orientación hacia problemas. El primero hace referencia al hecho de que las decisiones de política son parte de un proceso social mayor. La diversidad es un atributo ligado a su carácter interdisciplinario<sup>27</sup> debido a que sus métodos utilizados son múltiples y diversos; en tanto que su orientación hacia problemas se refiere a la apropiación, por parte de los científicos de políticas, de actividades intelectuales para alcanzar el cumplimiento de metas y la obtención de alternativas de acción.

Desde los planteamientos de Lasswell, el desarrollo de teorías sobre políticas públicas, particularmente sobre el proceso de políticas (*policy process*), ha sido un vasto campo de estudio que ha acumulado numerosas propuestas para el refinamiento, adaptación y mejora del marco teórico. Por desarrollo teórico se entiende “el conjunto de actividades de investigación, reflexión y construcción teórica que permiten la generación coherente de marcos analíticos, modelos y teorías específicas relacionadas con un objeto de estudio”.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> León y Ramírez, Juan Carlos, op. cit., pp. 73-74

<sup>27</sup> En su formulación original, expuesta por Lasswell, las políticas públicas parten de cuatro enfoques fundamentales: el enfoque multidisciplinario, la orientación práctica, la normativa y la comparativa. El primero se refiere a su carácter interdisciplinario, toda vez que las políticas públicas no parten de visiones unilaterales, sino que relacionan aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, etc., que exigen la complementación multidisciplinaria para su entendimiento y ejecución. La orientación práctica se refiere a la pretensión de las políticas públicas para resolver problemas concretos, cuya utilidad vaya más allá de las discusiones teóricas, filosóficas o epistemológicas para materializarse en la solución de problemas prácticos, ofreciendo beneficios tangibles para la sociedad. La orientación normativa implica extender la utilidad de las políticas públicas más allá de los hechos, para la consolidación de valores en la sociedad, es decir, las políticas públicas no sólo deben limitarse a lo que es, sino que se están obligadas a contener el ‘deber ser’, en términos normativos. Finalmente, la orientación comparativa sugiere la oportunidad de cotejar similitudes y diferencias respecto al proceso de políticas en distintas sociedades para avanzar en su estudio y refinar sus alcances como campo de estudio.

<sup>28</sup> Cruz Rubio, César, “Desarrollo teórico sobre el proceso de las políticas públicas: hacia la construcción del enfoque de legitimación”, en <http://www.estudiospoliticos.org/mex/docs/cruzrubio01.pdf>, (último acceso julio de 2004), p. 8

En la óptica de la ciencia política, las políticas públicas son entendidas como productos (*outputs*) del sistema político (*polity*), donde la acción política (*politics*), concebida como actividad y proceso, produce políticas públicas (*policies*) las cuales son la pieza final de la cadena de acción política. No obstante, la complejidad del proceso de políticas públicas suscita que los marcos analíticos, teorías y modelos requieran de ordenamientos y enfoques diferentes para su estudio, donde las instituciones, las finalidades, arenas políticas, actores, problemáticas y productos son distintos.

Algunas propuestas teóricas, como las revisadas por César Cruz Rubio y resumidas en este apartado,<sup>29</sup> surgieron ante la inquietud de construir referentes teóricos que ofrecieran mayor solidez a las políticas públicas, o bien por la insatisfacción de los referentes teóricos más consolidados en su momento.<sup>30</sup> Otras se formularon como explicaciones de las fallas en la implementación de programas gubernamentales, principalmente en Estados Unidos, es decir, a partir de estudios de caso que han brindado evidencia empírica útil para la construcción de su marco teórico.

En el primer caso destacan el enfoque de las arenas de poder, propuesto por T. Lowi (1964) y la teoría del arte en la toma de decisiones de Stone (1989) En el segundo, las ideas de Allison (1969) a partir de los modelos de la crisis de los misiles, los modelos de innovación y difusión, de Berry & Berry (1990) y la teoría del equilibrio puntado de Baumgartner y Jones (1993) Otras propuestas tienen su origen en ambas motivaciones; tal es el caso de la teoría de los múltiples streams, de Kingdon (1984), el marco de análisis y desarrollo institucional elaborado por Ostrom (1982) y la teoría de las coaliciones promotoras elaborada por Jenkins-S. Y Sabatier (1988).

---

<sup>29</sup> Ibid., cfr. Anexo 1

<sup>30</sup> Básicamente surgieron como respuesta a la insatisfacción con el tradicional proceso de políticas por aproximaciones (*policy process approach*) o hacia las metateorías que permiten la explicación de fenómenos, macro procesos sociales y políticos, y la comprensión de un sinnúmero de objetos de estudio en la ciencia y sociología política.

En sus cuestionamientos a las teorías que abarcaban macro procesos sociales y políticos (metateorías), Theodore Lowi destacó que su carácter autoafirmativo no generaba proposiciones comprobables en la experiencia; y sólo conducía a descubrimientos predeterminados por el propio enfoque, es decir, a una comprobación autorreferente de dichas teorías. Por lo tanto, Lowi ofreció una propuesta intermedia, cuya utilidad empírica fue constatada mediante estudios de caso.

Su teoría de las arenas de poder tiene como premisa que “las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas”, por lo tanto, las relaciones políticas son determinadas por las expectativas de los participantes respecto de los productos gubernamentales o políticas, de tal forma que las acciones políticas (*politics*) se construyen y orientan según las políticas (*policies*).

Lowi identificó los diferentes tipos de arenas de poder probables en cualquier política pública (regulatorias, distributivas, redistributivas y constituyentes), dependiendo del tipo de actores implicados, lo que está en juego y la forma en cómo los actores políticos interactúan y, al hacerlo, cómo pueden acceder a los recursos de poder y el dinero público en juego.

Deborah Stone, bajo el enfoque epistemológico constructivista, también utilizado por Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky, rechaza la tradición neoclásica y el análisis racional de las políticas públicas para proponer tres modelos orientados a reivindicar el carácter político de los estudios en política pública. Estos modelos sugieren pasar del modelo racional de toma de decisiones a un modelo de razonamiento político, del modelo de sociedad basado en el mercado a otro basado en la comunidad política y del modelo de elaboración de políticas públicas basado en el enfoque procesal a otro modelo basado en la lucha de clases.

Respecto al modelo de razonamiento político, Stone propone el análisis de políticas incluyendo la política como aspecto creativo y valuable de la existencia social. Del mismo modo, sugiere el cambio del modelo basado en el mercado para dar paso a una comunidad política, formada por redes de actores, instituciones, lealtades y asociaciones, las cuales configuran preferencias cambiantes y racionalidades distintas. Finalmente, la idea de la lucha de clases sugiere la inclusión de la retórica al análisis de políticas, más allá de la definición de metodologías, técnicas e hipótesis de investigación.

En su estudio de la crisis de los misiles cubanos de 1962, Graham T. Allison enfatizó la utilidad de los modelos o enfoques conceptuales que orientan y delimitan la percepción del analista de políticas. Estos enfoques conceptuales propuestos por Allison, de acuerdo con Luis F. Aguilar, son: el modelo de política racional, el producto organizacional y el resultado político. Estos enfoques descubren la importancia de la base epistemológica y teórica para el análisis de políticas, como elementos permanentes durante la realización del análisis y determinantes de los resultados de la investigación.

Los modelos de innovación y difusión de políticas públicas elaborados por Frances Stokes Berry y William D. Berry surgieron de estudios de caso referentes a la adopción de innovación de políticas en gobiernos subnacionales estadounidenses. El énfasis de sus investigaciones radicó en el proceso de difusión de políticas como resultado de la observación de experiencias previas.

De acuerdo con su propuesta, las políticas públicas son adoptadas en función de las características de los sistemas políticos y los procesos de difusión, entendida ésta como el medio por el cual una innovación (de políticas) es comunicada mediante distintos canales a los miembros de un sistema social. El estudio de los modelos de innovación, o determinantes internos, comprende factores como la disposición de un estado para adoptar una política, los elementos que motivan la innovación y los obstáculos potenciales para su adopción.

Baumgartner y Jones trasladan la teoría del equilibrio puntado, aplicada originalmente en la biología para explicar el desarrollo de diferencias entre especies y procesos de extinción, al estudio del cambio en las políticas. De acuerdo con esta teoría, la transformación de las políticas públicas se caracteriza por ser un proceso con amplios periodos de estabilidad seguidos de fuertes episodios de cambio.

Entre las razones que explican estos procesos, los autores identifican la relación de los subsistemas y actores políticos, como el congreso o el ejecutivo, como elementos detonantes del cambio o promotores de la continuidad, toda vez que con su interacción procuran frenar el cambio y ocasionalmente lo promueven. Estos procesos sugieren el paso de asuntos del dominio del subsistema (*subsystem politics*), que tiende al equilibrio y el status quo, a la agenda macropolítica, donde se produce el cambio a gran escala (*politics of punctuation*).

Elinor Ostrom y Larry L. Kisser realizaron aportaciones teóricas para el estudio de las políticas públicas, apoyados en el marco en las aportaciones del neoinstitucionalismo económico. Su propuesta conocida como marco de análisis y desarrollo institucional (*Institutional Analysis and Development Framework*), con base en la teoría de la elección racional institucional surgió de la crítica a la concepción inmutable de los dos tipos de acuerdos institucionales para solucionar problemas colectivos, los mercados dominados por la racionalidad de la propiedad privada; y el aparato burocrático estatal y centralizado.

Su desarrollo y aplicación ha permitido la exploración del “...espacio institucional entre estos dos extremos: en particular, las organizaciones al nivel local y de autogobierno diseñadas por los usuarios para gestionar recursos comunes [demostrando que] los usuarios de recursos comunes no se encuentran atrapados en una inevitable ‘tragedia de los comunes’<sup>31</sup> de la cual solo pueden ser

---

<sup>31</sup> Respecto a la tragedia de los comunes, Hardin concluye que cada hombre se encuentra atrapado en un sistema que lo compele a aumentar sin ningún límite sus beneficios de acuerdo con sus intereses particulares, en un mundo que es limitado. “La ruina es el destino hacia el cual todos los hombres se precipitan,

rescatados a través del control burocrático (Hardin 1968) o la privatización (Welch 1983)".<sup>32</sup>

La teoría de la elección racional institucional plantea que los individuos son actores racionales cuyo comportamiento es conducido estratégicamente bajo expectativas de acción colectiva enmarcadas en entornos institucionales, de los cuales las políticas públicas forman parte y por tanto son potencialmente alterables.

De lo anterior deriva que el cambio de las políticas surge de modificaciones en los acuerdos institucionales producidos por la acción colectiva de los individuos, quienes buscan mejorar sus condiciones mediante el discernimiento de beneficios y costos esperados; y condicionados por la situación decisional (reglas del juego) preexistente.

Este cambio incremental de las políticas no puede afectar significativamente los atributos relevantes del mundo físico o material, por lo que el comportamiento estratégico de los individuos se dirige hacia la transformación de la institucionalidad en los niveles operacional o de la acción colectiva, más no hacia los niveles constitucional o metaconstitucional. "Los actores operan dentro de las reglas, pero también son capaces de establecer y modificar reglas. Las acciones tomadas dentro del conjunto de reglas existente son consideradas un nivel de acción; las acciones tomadas para modificar el marco de reglas son consideradas otro nivel de acción. Este último tipo de acciones representan 'el cambio institucional' en contraste con la acción realizada dentro de las limitaciones institucionales".<sup>33</sup>

---

persiguiendo cada uno su propio interés en una sociedad que cree en la libertad de los bienes comunes". Ostrom, Elinor, El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva, UNAM, FCE, México, 1980, p. 27

<sup>32</sup> Schlager, Edella, and William Blomquist, "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process". en *Political Research Quarterly* 49, 1996, p. 655, citado en Cruz Rubio, César, op. cit., p. 12

<sup>33</sup> Ibid., p. 14

La identificación de niveles de acción y la interacción entre niveles de acción, planteados en la teoría de la elección racional institucional, permiten al análisis y desarrollo institucional explicar los mecanismos de cambio de las reglas y la manera como las condiciones materiales y los atributos de la comunidad afectan la estructura de las arenas de acción, así como los incentivos que enfrentan los individuos y los impactos resultantes.<sup>34</sup>

La perspectiva analítica conocida como *Multiple Streams* de John W. Kingdon deriva del modelo de bote de basura (*garbage can model*) elaborado por Cohen, March y Olsen; y de las teorías de la racionalidad limitada de Simon y March aplicadas al análisis organizacional. Esta perspectiva busca explicar los mecanismos por los cuales los asuntos (*issues*) forman parte de la agenda y cómo se convierten en políticas públicas, con énfasis en la determinación de las razones por las que ciertos temas de la agenda logran su aceptación como problemas públicos y otros no.

Esta propuesta considera a las políticas públicas como *outputs* o productos sistémicos, toda vez que centra su atención en el proceso de transformación de insumos en productos (políticas), bajo el enfoque sistémico o de la “caja negra”, a partir de la identificación de tres *streams* (*problem, policy y politics*), los cuales, cuando convergen temporalmente (*coupling*), crean ‘ventanas de oportunidad’ (*policy window*) que permiten a los empresarios de política pública (*policy entrepreneurs*) la adecuada inserción de los asuntos que promueven o defienden en la agenda gubernamental, por lo que la habilidad de estos es fundamental para la inclusión de asuntos a la agenda.

---

<sup>34</sup> De acuerdo con el análisis y desarrollo institucional, el primer paso para analizar un problema es la identificación de la unidad conceptual, definida como arena de acción, la cual contiene un conjunto de variables denominadas ‘situación de acción’ y otro conjunto de variables denominada ‘actor’. La situación de acción incluye un conjunto de variables tales como el conjunto de participantes, las posiciones específicas a ser cubiertas por éstos, un conjunto de acciones permitidas y su vínculo con los resultados, los impactos potenciales vinculados con secuencias de acciones individuales, los niveles de control que cada participante puede escoger, la información de que dispone el participante y los costos y beneficios asignados a las acciones e impactos, que sirven como incentivos o desincentivos. Por su parte, la variable actor incluye tanto actores individuales como colectivos, quienes interactúan en los cuatro niveles de análisis (operacional, de acción colectiva, constitucional y metaconstitucional).

El enfoque de coaliciones promotoras ha sido impulsado por Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith, quienes postulan que la heurística del proceso de las políticas tiene serias limitaciones para sustentar la investigación y la enseñanza, argumentando que el enfoque procesal no explica con claridad los actores principales y los factores causales que conducen el proceso de las políticas de una etapa a otra y que generan las actividades dentro de cada etapa en particular así como los vínculos entre dichas fases. En su propuesta, estos autores destacan que la evolución de las políticas implica usualmente ciclos múltiples e interactivos iniciados por actores en los diferentes niveles de gobierno, donde son concebidas varias formulaciones de problemas y soluciones.<sup>35</sup>

Por otra parte, a entender de sus autores, el enfoque de coaliciones promotoras también nació como consecuencia de la insatisfacción en torno al estudio de la implementación de los grandes programas sociales en los Estados Unidos. En su análisis sobre las fortalezas y debilidades de los diversos enfoques para el estudio de la implementación de las políticas públicas, P. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith ofrecieron el enfoque de coaliciones promotoras como una alternativa analítica que recoge y combina “...los mejores elementos de los enfoques ‘de arriba abajo’ (*top-down approach*) y ‘de abajo a arriba’ (*bottom-up approach*)”,<sup>36</sup> ya que su uso por separado tiene serias limitaciones en el estudio del *policy implementation*.

Esta breve revisión permite identificar que el desarrollo teórico de las políticas públicas se ha realizado a partir del uso sistemático de las teorías en estudios de caso, o bien, mediante su comparación y adaptación a través de la

---

<sup>35</sup> Otros argumentos son que el modelo procesal no puede ser considerado estrictamente como un modelo causal porque no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas, padece de una imprecisión descriptiva, subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como una unidad de análisis y predomina el enfoque legalista (de arriba abajo), donde lo importante son las intenciones de los legisladores y líderes políticos, y deviene en una tendencia a rechazar el papel fundamental que juegan muchas veces otros actores importantes, como por ejemplo, los funcionarios ‘de a pié ó de ventanilla’ (*street-level bureaucrats*).

<sup>36</sup> Sabatier, Paul A. “Top-down and bottom-up approaches to implementation research”, en *The Policy Process: A Reader*, M. Hill, 1993, p. 282, citado en Cruz Rubio, César, op. cit., p. 17

evidencia proporcionada por dichos estudios o por la confrontación teórica misma. Asimismo refrenda la necesidad de continuar en el mejoramiento y fortalecimiento de las propuestas teóricas para el estudio de las políticas públicas.

## **2.2 Límites y alcances del enfoque de políticas públicas**

El estudio de las ciencias de políticas ha propiciado numerosos debates para refinar la construcción de sus referentes teóricos y aclarar sus potencialidades de implementación. Al referirse a las políticas públicas como variable dependiente del entorno que las rodea, José Luis Méndez advierte sobre la importancia de entenderlas como el producto de una realidad nacional, donde convergen intereses y conflictos sociales concretos.

Destaca el hecho de que las políticas públicas, no por responder al ideal democrático liberal, están exentas de las fallas de la desigualdad producidas por el mercado, en un contexto donde conviven organizaciones civiles modernas con las antiguas reglas de las viejas corporaciones; ciudadanos capaces de organizarse junto a personas que siguen siendo “súbditos del Estado” y burocracias renuentes a desechar la idea de una administración pública ligada al gobierno.

Bajo estas circunstancias, las políticas públicas enfrentan diversos riesgos. Mauricio Merino señala tres de ellos: el de la confusión, el del exceso y el de la simulación. El primero se refiere al peligro de confundir una política pública como cualquier decisión tomada por el gobierno, que de alguna manera involucre la participación de la sociedad, ya que para serlo, la política pública debe realmente ser pública desde su origen, es decir, diseñada por quienes participarán en su ejecución y transparente durante su realización y en el manejo de los recursos empleados tanto por el gobierno como por la sociedad.

El riesgo del exceso implica la utilización desproporcionada de las políticas públicas, sin atender la existencia de las condiciones necesarias para garantizar su oportunidad, toda vez que sólo pueden desarrollarse a plenitud cuando la

sociedad ha superado la exclusión y la marginación. En un segundo momento, el riesgo del exceso también se refiere al predominio de la visión técnica sobre las circunstancias políticas y sociales para su implementación.<sup>37</sup> Finalmente, el riesgo de la simulación entraña la reducción de las políticas públicas a decisiones gubernamentales de pequeños grupos aislados, fuera del contrapeso de la libertad ciudadana.

Un elemento central del enfoque de las políticas públicas es su distinción respecto de las políticas gubernamentales. La diferencia parte de una concepción de lo público como área compartida por el Estado y la sociedad, en el marco del pluralismo social y político, el cual abre la posibilidad de conducir estrategias y acciones de manera corresponsable entre el gobierno y la sociedad.

### **2.2.1 Administración pública y políticas públicas**

La relación entre administración pública y políticas públicas no escapa a constantes debates sobre sus relaciones, alcances y límites. Algunos autores como Mauricio Merino han señalado que históricamente la administración pública ha enfrentado por lo menos dos enormes dificultades: el de su desarrollo como disciplina y el dilema entre fines y medios.

La primera dificultad, caracterizada como una adecuación de los procedimientos gubernamentales al entorno, indica que la administración pública se ha concentrado más en la elaboración de diagnósticos que en la resolución

---

<sup>37</sup> A este respecto, Rodolfo Canto anota que “En 1986, William Ascher lamentaba la ‘insidiosa especialización técnica’ en el análisis de políticas que aísla al científico de los problemas sociales y políticos; la confianza excesiva en técnicas analíticas, como los modelos de simulación, la investigación de operaciones o el análisis costo-beneficio; el descuido de la importancia del proceso, por considerar que sólo el problema y la decisión son materia del analista, y el abuso de la modelación a gran escala, cuya complejidad puede servir para ocultar al cliente la fragmentación y estrechez analíticas del analista. Desde 1978, Hugh Hecló había alertado sobre el creciente papel de los tecnopolíticos, o los expertos que se han ido apropiando de un número creciente de asuntos públicos y que suponen un riesgo para la democracia: “...puede haber un mayor involucramiento del grupo de expertos y una menor legitimidad democrática, mejor conocimiento de los asuntos y mayor ignorancia de los ciudadanos” Canto Sáenz, Rodolfo, “Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana”, en *Revista Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. 9, No. 2, México, 2000, p. 243

eficaz de problemas del presente y la previsión de consecuencias en escenarios futuros. En este contexto, han tenido cabida enfoques tan diversos como la identificación de la administración pública con el derecho administrativo, el predominio de los manuales de procedimientos o la planeación excesiva, acorde con las circunstancias de cada momento.

La disyuntiva entre los fines y los medios de la administración pública deriva en distintas divisiones, desde aquella propuesta por Woodrow Wilson entre política y administración; hasta la weberiana, entre fines políticos y legítimos y los medios técnicos racionales; y más recientemente, entre los fines públicos y los medios gubernativos.<sup>38</sup> Estos enfoques difieren en el papel de la administración pública desde un mero instrumento del poder estatal, hasta su concepción como el motor de los cambios sociales, pasando por su definición como recurso intermedio entre el Estado y la sociedad.

En este panorama, Luis F. Aguilar refiere que "la administración pública es un concepto complejo que contiene en su comprensión lógica los fines estatales-gubernamentales; la organización de las acciones, de los recursos y de los medios; su funcionalidad respecto de los fines; las técnicas empleadas para incrementar la eficacia de las acciones; y sus efectos o consecuencias, respecto de los fines propuestos. Todo al mismo tiempo. Pero precisamente por eso, imposible de ser reducido a las estrechas fronteras de una disciplina dedicada, a pesar de todo, a la acción gubernamental".<sup>39</sup>

---

<sup>38</sup> A este respecto, Mauricio Merino apunta que la dicotomía de Wilson no sólo fundó la disciplina, sino que abrió un debate ya clásico: "La administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política -escribió Wilson-. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fije las tareas de la administración, ésta no debe dejar que la política maneje sus oficinas..." [...] Weber, por su parte, no planteó una separación estricta entre la política y la administración, sino una distinción entre los medios y los fines de la dominación. Su pregunta de fondo era: ¿quién debe fijar los objetivos últimos del quehacer del Estado: el líder carismático o tradicional, o la administración racional? El alegato de Weber era contra el despotismo y a favor de la democracia. Pero una democracia basada en la decisión racional" Citado en Merino, Mauricio, "De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional", en Méndez, José Luis, (coord.), Aspectos teóricos de administración y políticas públicas, IAPEM, México, 1998, pp. 113-114

<sup>39</sup> Ibid., p. 114

El cambio de la función tradicional de la administración pública obedece a transformaciones sociales, económicas y políticas, reflejadas en distintas concepciones de conceptos como espacio público o bien común; y reforzadas por la interrelación de campos hasta antes mutuamente ajenos como el político y el tecnológico, que condujo a los ciudadanos a asumir un papel más activo en el desarrollo de las acciones para procurar el bienestar común.

Por su parte, el concepto de política pública (*public policy*) contiene dos significados. El primero la refiere como el campo de estudio multidisciplinario desarrollado en sociedades democrático-liberales durante las últimas cuatro décadas; que debido a su naturaleza científico-técnica, ha sido capaz de articular explicaciones causales con prescripciones técnicas.

En el segundo sentido, política pública se refiere a 'estrategias de acción' elaboradas tanto por agencias gubernamentales o de alguna organización no gubernamental, para afrontar problemas en momentos determinados, siempre y cuando contengan un sentido público, es decir, que sean resultado de la agregación de voluntades individuales hacia el espacio público ciudadano para satisfacer el interés público.

Por su carácter multidisciplinario de origen, las ciencias de políticas aspiran a tomar lo mejor de todas las disciplinas para el servicio de la sociedad que ejerce su libertad en un contexto democrático. Como lo expresa Mauricio Merino, se trata de una transición de una disciplina sin objeto de estudio -la administración pública- a un objeto de estudio -las políticas públicas- que desde su origen desechó la idea de tener una disciplina específica y que no ha logrado articularse cabalmente ante la realidad impuesta por la dinámica política y económica actual.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Respecto al carácter multidisciplinario de las políticas públicas, Enrique Cabrero refiere a David Lowy (1995) quien señala que "pese a que el objeto de estudio [de las políticas públicas] es de naturaleza interdisciplinaria, sus raíces siguen siendo independientes. Tan es así [...] que cuando nos acercamos a un texto de política pública nunca sabemos qué es lo que encontraremos. Todavía hoy los mejores trabajos en política pública son los realizados desde alguna perspectiva disciplinaria particular..." Cabrero Mendoza,

Como se ha expresado, lo público no se agota en la acción gubernamental, sino que involucra las voluntades, opiniones y potencialidades de los individuos, expresados en la sociedad como el espacio público por excelencia, conformando una nueva representación de lo público, En esta nueva connotación, donde lo gubernamental y lo 'social' se complementan, más que sustituirse, el grado de 'publicidad'<sup>41</sup> de una política pública también se refiere a procedimientos legales y abiertos al público, así como a la constante responsabilidad e información por parte de los agentes involucrados en el diseño e implementación de una política pública.

En términos instrumentales, José Luis Méndez anota que lo público comprende la eficacia en el uso de los recursos del Estado, los cuales son públicos por naturaleza, así como a la decisión de afrontar problemas estructurales o de largo plazo, en cuya definición es necesario vincular el conocimiento de los expertos en políticas con las necesidades, opiniones e intereses de la sociedad, en términos de que los primeros sean los catalizadores para que los ciudadanos se convenzan de que un determinado problema es público en realidad. Así, las políticas públicas se instalan como una tecnología administrativa tendente a revalorar la naturaleza pública de la acción gubernamental y de la administración pública.

---

Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Revista Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. 9, No. 2, México, 2000, p. 190

<sup>41</sup> Fernando Bazúa alude al neologismo 'publicidad' para referirse "al carácter o naturaleza pública del Estado, de las instituciones políticas y/o de las decisiones, acciones y políticas gubernamentales, en tanto idoneidad y funcionalidad respecto del bienestar del público ciudadano." Adopta este vocablo toda vez que el término más apropiado en español para designar la naturaleza pública en general sería 'publicidad', el cual, en nuestro idioma, es asociado a las actividades publicitarias... "En consecuencia, creemos que sería comunicacionalmente negativo hablar, por ejemplo, de la "publicidad del Estado", cuando nos queremos referir al carácter público de su naturaleza o de su gestión. No acontece tal desatino si, en cambio, decimos "la publicidad del Estado". Bazúa, Fernando y Valenti Giovanna, "Política pública y desarrollo", en Políticas públicas y desarrollo municipal, Massé Narváez, Carlos. E., (coord.), El Colegio Mexiquense, A.C., México, 1995, p. 52

Enrique Cabrero anota que “El carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá de su contenido [individual], lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad como tal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia; es lo público como intersección. Estamos, por tanto, en el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones [...] y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano”.<sup>42</sup>

Bajo la influencia de estas transformaciones, la administración pública ha requerido de nuevos referentes teóricos e instrumentales para enfrentar con éxito los retos de la sociedad contemporánea. Si la administración pública tradicional se organizaba en órganos de gobierno, con responsabilidades y programas distintos, destinados a satisfacer necesidades de una sociedad demandante pero pasiva, el enfoque de las políticas públicas sugiere nuevas formas para conducir la acción gubernamental: la construcción de redes para el diseño e implementación de las políticas públicas, las cuales traspasan distintos órganos, niveles y organizaciones. Mientras que la administración pública tradicional creaba estructuras para resolver la totalidad de las necesidades sociales, las políticas públicas aluden a la fragmentación de problemas y respuestas.

Lo fundamental en la conducción de las acciones gubernamentales es la eficacia de las respuestas obtenidas. Las ciencias de las políticas resaltan valores como la libertad, la racionalidad y la eficacia, categorías ligadas a la idea de la democracia liberal, en términos de un conjunto de procedimientos para acotar la acción del poder y la libre elección de los ciudadanos, no sólo de sus gobernantes, responsables del manejo de los recursos públicos, sino también de la manera como se manejan esos recursos.

---

<sup>42</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, op. cit., p. 193

En palabras de Mauricio Merino: “el gobierno deja de ser así un conjunto de órganos ligados por un proyecto político único, para comenzar a ser un productor de políticas, tantas como lo determine el enorme mercado formado por ciudadanos que pagan impuestos, eligen líderes entre partidos distintos y se organizan para defender sus intereses privados. Ciudadanos que han abandonado gradualmente la condición [...] de súbditos de una gran administración, para convertirse en clientes que exigen respuestas porque pagan impuestos, votan y se hacen oír”.<sup>43</sup>

De acuerdo con Luis F. Aguilar: "La administración pública es cada vez más público-privada, público social, sin los tics (sic) gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público. La tradicional y ritual planificación sinóptica sería más idónea y productiva si diera lugar a un diseño y coordinación de programas singulares, conforme a la configuración concreta de las cuestiones, demandas y necesidades, y conforme al grado de organización, capacidad, autosuficiencia, conocimiento y compromiso de los ciudadanos. El pluralismo político deviene en pluralidad de políticas. Este es el estilo de la democracia, de las sociedades abiertas".<sup>44</sup>

En contraparte, Rodolfo Canto Sáenz argumenta que los límites normativos del pluralismo, el cual parte de la identificación de una acción estatal deseable y de la importancia de la participación ciudadana y los grupos organizados de la sociedad para promover el bien común, son demasiado estrechos y frecuentemente se ven rebasados por la actividad gubernamental, toda vez que ciertas áreas de la política pública tienen limitantes legales de aplicación general, o bien, su origen y justificación se encuentran en los poderes constituidos.

Siguiendo a este autor, lo anterior conduce a la búsqueda de otros marcos teóricos e implica modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos,

---

<sup>43</sup> Merino, Mauricio, op. cit. p. 116

<sup>44</sup> Ibid., p. 235

como la distribución de la riqueza y el poder, distintos a los axiomas del pluralismo y el individualismo metodológico del '*public choice*'.<sup>45</sup> Esto no significa que la participación activa y directa de los ciudadanos no sea fundamental para el diseño, la implementación y los resultados en determinadas áreas de las políticas públicas, aunque el autor anota que esta participación no debe verse como un postulado de validez universal, e incluso que en algunos casos la participación ciudadana directa no sería deseable y en otros, imposible.

La crítica parte del cuestionamiento al supuesto pluralista de que el poder está disperso en la sociedad y por lo tanto, todos los intereses afectados importantes tienen una voz efectiva. Por el contrario, sus críticos, como John Forester, afirman que en realidad, el poder tiene una distribución bastante inequitativa, la cual crea un contexto donde los actores sociales tienen posiciones antagónicas, conformando una pluralidad profundamente estructurada, donde la estructura y el poder difícilmente se encuentran separados.

Siguiendo con su crítica, John Forester, desarrolló una tipología de la racionalidad en la administración y la planeación, basada en un *continuum* que parte de problemas únicos en un sistema cerrado, información perfecta y racionalidad ilimitada; y concluye que "el pluralismo y el incrementalismo se sitúan en un nivel intermedio de dicho continuum, caracterizados por la existencia de problemas con múltiples definiciones, actores en grupos de interés competidores, espacios de organizaciones con acceso variable, información oculta, retenida y manipulada, además del tiempo como un recurso de poder. Para enfrentar estos

---

<sup>45</sup> En referencia a Mény y Thoenig, Rodolfo Canto cita los tres fundamentos principales del *public choice*: "1) Presupone que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración de sus intereses personales (*self interest*) 2) Distingue entre los bienes privados, que son producidos por el mercado, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos de las administraciones; la diferencia esencial es que los bienes producidos por el mercado son mensurables, vendibles y se producen según la oferta y la demanda, mientras que los bienes públicos son indivisibles. 3) Buscando maximizar las ventajas y los beneficios, los individuos deben utilizar de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles para servir a sus intereses. La elección pública se interesa por los rendimientos de los servicios públicos de las administraciones (centrales o locales). Al actuar así, rechaza los mecanismos de organización y control centralizados en las sociedades contemporáneas, oponiéndoles las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño". Canto Sáenz, Rodolfo, op. cit., p. 248

problemas, las estrategias prácticas son la negociación, el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo”.<sup>46</sup>

De lo anterior se desprende que las políticas públicas requieren racionalidad y eficacia, pero también de un contexto democrático que favorezca la existencia de las condiciones propicias para la participación colectiva, es decir, un entorno donde las decisiones no respondan a la lógica de un solo actor, sino que permita la contribución de los distintos participantes y donde, además, las políticas se realicen incrementalmente, mediante un proceso de ajuste mutuo, en función de las restricciones producidas por la regulaciones jurídicas o informales.

### **2.2.2 Las políticas públicas como intervención de la realidad**

Como el resto de las disciplinas sociales, las ciencias de políticas deben servir para comprender, explicar y transformar la realidad social a partir de la reflexión y la cientificidad. En este tenor, la dinámica social, sujeta a constantes cambios, impone nuevos retos teóricos y metodológicos a las ciencias de políticas para que sean capaces de llevar a cabo esas transformaciones. De ahí que las políticas públicas sean consideradas como un proceso con series de intenciones históricas, acciones, comportamientos y actores, lo cual les otorga un sentido complejo, invisible y elusivo.

Por ello, ante la imposibilidad de observarla directamente, diseñar una política pública implica detectar los elementos inferidos de la realidad social y posibilitar su manipulación para producir cambios en los comportamientos, actores o situaciones englobados por la política pública. Para estar en capacidad de manipular esos factores, la formulación de una política pública requiere la identificación exhaustiva de los mecanismos causales del problema, incluyendo los mecanismos opuestos (oposiciones) y a partir de ello, determinar los eventos

---

<sup>46</sup> Ibid., pp. 239-240

necesarios para producir cambios a partir de las presiones –positivas y negativas- causadas por estos mecanismos.

Como explica Leandro Rodríguez, a partir de las reflexiones de Palumbo: “Formular [una política pública] es sistematizar, escoger herramientas, determinar cuáles son preferibles, cómo serán utilizadas, qué efectos se buscan lograr, qué costos -políticos, económicos, sociales- tendrá la aplicación de la política y detectar mecanismos causales”.<sup>47</sup>

De esta manera los instrumentos utilizados por el diseñador de políticas posibilitan la apropiación de la realidad y la conducción de las acciones involucradas en la política pública. Estos instrumentos son, siguiendo la clasificación de Schneider e Ingram: los incentivos, la construcción de capacidades, herramientas simbólicas y el aprendizaje.<sup>48</sup>

Por su parte, Joan Subirats sugiere que “el diseño de la política, es el momento de la elección entre alternativas que se presentan. Es un trabajo de prospectiva que resulta básico para poder anticipar las posibles consecuencias negativas de las acciones a emprender y controlar el curso de la acción. En líneas generales podemos decir que se trata de un método de producción de información

---

<sup>47</sup> Rodríguez Medina, Leandro, “Las políticas públicas como intervención de la realidad”, en [http://www.iigov.org/documentos/?p=1\\_0113](http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0113) (último acceso agosto de 2004), p. 13

<sup>48</sup> Los **incentivos** son los pagos o retribuciones concretas que se realizan para provocar ciertas acciones. Existen incentivos positivos y negativos, como las sanciones, sin que estas últimas sólo sean consideradas como un castigo, ya que pueden involucrar algunas restricciones necesarias para provocar determinada acción o reacción. **La construcción de capacidades** significa la construcción de una estrategia con plazos más largos pero logros más duraderos, a partir de la adopción, por parte de sectores sociales interesados, de herramientas para actuar en tareas específicas que satisfagan sus deseos y necesidades, por lo que la acción de la política no se limita a una acción directa, sino a multiplicar sus efectos e impacto sobre la sociedad. **Las herramientas simbólicas** buscan cambiar la percepción de la sociedad sobre algún asunto público con el fin de persuadir la opinión pública y los fines de la política sean considerados como propios, o por lo menos, como deseables. Entre los instrumentos simbólicos para modificar las actitudes sociales destacan los medios de comunicación y el discurso político. Finalmente, **los instrumentos de aprendizaje** involucran simultáneamente a las agencias gubernamentales interesadas y a la población a la que está dirigida principalmente la política pública. Se trata de un proceso incierto en cuanto a la trayectoria de la política pública, e incluso a su objetivo final, por lo que se confía en el proceso de aprendizaje mutuo para que ambas partes vayan construyendo las metas, los procesos necesarios para lograrlas y las formas en que corresponde evaluar los cursos de acción escogidos. *Ibid.*, p. 14

sobre las situaciones sociales futuras, basándose en la misma naturaleza de los problemas planteados”.<sup>49</sup>

De su análisis, Subirats destaca dos puntos: el primero se refiere a la anticipación de las posibles consecuencias negativas de la política pública, toda vez que, pueden haber consecuencias no deseadas debido a que en todo evento hay mecanismos y entidades actuando, los cuales producen nuevos eventos que condicionan, alteran o transforman el evento de origen. En consecuencia, se sabe que algunos de estos mecanismos actuarán, por lo que es preciso saber de qué manera lo harán y determinar si es posible manipularlos. De lo contrario, como señala Subirats, el diseñador de políticas tiene la obligación de prevenir la acción de estos mecanismos conocidos y esperar sus consecuencias.

El segundo punto sugiere que en la formulación se busca controlar el curso de la acción, es decir, ‘tocar’ aquellos mecanismos causales –mediante eventos manipulables- que permitirán acceder a algún resultado. Por lo tanto, sólo es posible controlar el curso de la acción si se conocen todos los mecanismos –o al menos los más importantes- que quedan comprometidos en un fenómeno determinado. Para lograr este objetivo, según el mismo autor, el decisor dispone de tres tipos de instrumentos: el primero es la extrapolación de tendencias, el segundo el establecimiento de juicios subjetivos y el tercero la formulación de asunciones teóricas.

Las extrapolaciones de tendencias buscan detectar qué regularidades ocurridas en el pasado continuarán sucediendo y de qué manera pueden ser manipuladas por la política pública, por lo tanto, parten del supuesto de que una tendencia observada en el pasado continuará en el futuro, y esto, a su vez, se basa en la idea de que, de no mediar ningún nuevo evento que altere su regularidad, ésta seguirá su curso debido a la existencia de mecanismos causales que la provocan.

---

<sup>49</sup> Ibid., p. 16

Respecto a los juicios subjetivos, Leandro Rodríguez refiere que no son necesariamente prejuicios u opiniones personales, sino el conjunto de ‘conocimientos expertos’ que buscan modelizar, a partir de la estadística bayesiana, el conocimiento adquirido después de etapas prolongadas de observación de un fenómeno o realización de una tarea.

Finalmente, la prospectiva teórica o deductiva es útil para establecer modelos, es decir, sistemas cerrados artificialmente<sup>50</sup>, apelando a ciertas propiedades teóricas para conocer y manipular las variables que en ellos intervienen, determinados por las regularidades, es decir, los patrones de fenómenos, los cuales son la expresión de los mecanismos cuando estos actúan sin impedimentos o en forma conjunta. En palabras de Rodríguez: cuando un científico encuentra regularidades, en realidad está observando estos patrones de fenómenos, no los mecanismos causales.<sup>51</sup>

En resumen, de acuerdo con la interpretación de Rodríguez: “toda política pública es, necesariamente, un cierre artificial del sistema a estudiar. Al ser hipotético dicho cierre -al suponer la existencia de mecanismos actuando en diversos sentidos y de patrones de eventos o fenómenos que pueden ser observables- la política pública presenta siempre la posibilidad del error. Y esto es, sencillamente, porque la ciencia es un conocimiento provisional y conjetural”.<sup>52</sup>

La determinación de los factores considerados en este cierre obedece a la necesidad de las ciencias sociales de captar la realidad desde una ‘doble hermenéutica’, según la cual, las concepciones de los agentes, es decir, la manera como los agentes interpretan sus relaciones y acciones, son un recurso

---

<sup>50</sup> De acuerdo con la interpretación de Leandro Rodríguez, “cerrar un sistema no es más que determinar qué variables (mecanismos) estarán presentes y me interesa conocer y cuáles también estarán presentes pero (i) no afectan en forma importante mi experiencia, (ii) puedo manipularlos y así impedir que condicionen el experimento o (iii) ya han sido descritos y su funcionamiento podrá ser aislado (*isolated*) para determinar su influencia en el resultado final.” Ibid., p. 18

<sup>51</sup> La recomendación de Rodríguez es prestar especial interés a las situaciones de crisis, donde los mecanismos causales se manifiestan en forma más directa porque es en la crisis donde ciertos mecanismos que actuaban simultáneamente con otros dejan de hacerlo y liberan poderes causales; y por lo tanto eventos y regularidades antes no percibidas. Ibid, p. 19

<sup>52</sup> Ibid., p. 27.

indispensable de los científicos sociales para comprender la realidad social, provocando una interdependencia causal entre agencia y estructura. Como señala Rodríguez, en términos de Giddens, la doble hermenéutica o estructuración, “radica en que los científicos sociales interpretan los comportamientos de los individuos, los que, a su vez, actúan o dejan de actuar a partir de las interpretaciones que hacen de la realidad social y natural que los rodea, [y por lo tanto] las ciencias sociales son interpretaciones de interpretaciones”.<sup>53</sup>

En consecuencia, los cierres artificiales de las políticas públicas –y en general en las ciencias sociales-, se basan en una “forma de conocimiento”<sup>54</sup> cuyas explicaciones de los fenómenos observados obedecen a una relación dinámica y permanente de ajuste entre observaciones, teorías, modelos esquemáticos, fenomenología e instrumentos de análisis.

En estos términos, el objetivo final es, como apunta Rodríguez, lograr el diseño y ejecución de políticas públicas ‘críticas’, es decir, capaces de transformar “al mundo, al entorno social y natural que rodea a los individuos que han sido objeto de las mismas. Y esa transformación está sustentada ontológicamente en la forma en que la sociedad se estructura, epistemológicamente, en la forma en que las ciencias sociales deben encarar el estudio de lo social y éticamente en la

---

<sup>53</sup> Ibid., p. 20. Rodríguez explica tres formas de acercarse a la realidad. La primera formada por las “**observaciones espontáneas**” donde el sujeto no tiene capacidad de manipular la ocurrencia ni repetición de ellas, ni siquiera puede anticiparse a su aparición. En segundo lugar, las “**observaciones intencionales**”, en donde el sujeto es capaz de (i) producir el evento, (ii) repetirlo bajo ciertas circunstancias, o, cuanto menos (iii) anticipar su manifestación. Y, por último, aquellas **observaciones** que el sujeto no puede manipular pero que no son “espontáneas” sino **producidas** por un sujeto alternativo (individual o colectivo). [Asimismo, el autor destaca que] esta distancia, no siempre clara en la realidad, es útil para distinguir entre el rol que el científico tiene frente a ellas. Las percepciones que surgen a propósito de las observaciones espontáneas e intencionales no constituyen un principal objeto de la acción “crítica” del teórico. En cambio las percepciones producidas por otros actores, sobre todo cuando tienen una función “legitimadora” de cierto orden preestablecido, son de particular importancia a los fines de ‘desenmascarar’ falsas creencias.” Ibid., p. 30

<sup>54</sup> De acuerdo con Hacking, una forma de conocimiento es “un conjunto estructurado de enunciados declarativos que representan posibilidades, esto es, enunciados que pueden ser verdaderos o falsos, junto con técnicas para determinar cuáles son verdaderos y cuáles falsos. [...] Una forma de conocimiento representa lo que se considera pensable, posible, en un momento dado. [...] Aquello que es pensable (en términos de Bashkar y Collier, aquellos cierres que son posibles en un tiempo dado) está determinado por la forma de conocimiento vigente en un contexto histórico dado. Esto abre la posibilidad de un relativismo epistemológico aun cuando se defienda un realismo ontológico, demostrando que ambos son una combinación posible y hasta necesaria”. Ibid., p. 29

necesidad de desenmascarar las percepciones que fueron producidas por sujetos que intentan solapar un cierto estado de cosas”.<sup>55</sup>

Para cumplir con la función transformadora de las políticas públicas es necesario aprovechar el amplio potencial que ofrecen no sólo durante la formulación, sino también de su implementación y evaluación, es decir, durante el proceso de hechura de las políticas.

### 2.3 El proceso de hechura de las políticas públicas

En un sentido estricto, el proceso de política pública (*policy process*) es un convencionalismo adoptado por la comunidad científica para permitir, mediante herramientas analíticas y de modelación, la construcción intelectual, es decir, el ordenamiento, explicación y determinación de las políticas públicas. Por lo tanto el proceso de políticas corresponde más a un orden lógico que cronológico en cuanto al desarrollo de cada una de sus fases. Es decir, más que una sucesión lineal de etapas, el proceso de políticas hace referencia a una composición lógicamente ordenada de elementos interdependientes y necesarios para configurar el proceso en su conjunto.<sup>56</sup>

---

<sup>55</sup> Rodríguez caracteriza a las “políticas públicas críticas” como 1) Estratificadas, es decir, sólo si se conoce cómo diferentes mecanismos determinan y/o condicionan la ocurrencia de regularidades, será posible manipular los elementos que lograrán producir los efectos buscados por la política. 2) Emancipatorias, en el sentido de que toda intervención en lo social de manera crítica busca desenmascarar aquellas percepciones que son provocadas por instituciones y/o sujetos con fines de legitimarse o legitimar cierto orden establecido. 3) Dinámicas, con el fin de registrar los cambios permanentes que realizan los sujetos que son, a la vez, objeto de la política, es decir, en un proceso de permanentes ajustes entre las teorías vigentes, las observaciones (espontáneas, intencionales y producidas), los aparatos (aquellos instrumentos mediante los cuales se percibe la realidad) y la fenomenología (es decir, la interpretación de los datos que arrojan los aparatos). 4) Democráticas, en el sentido de que deben estar sometidas a los controles y regulaciones establecidos dentro de un régimen político democrático. 5) Suprainstitucionales, dado que una política pública no siempre utilizará mecanismos institucionales como las leyes, instituciones, decretos, impuestos, etc., sino que podrá apelar a otros mecanismos causales que no se materialicen en instituciones (grupos de presión, negociaciones, etc.) y 6) Supraestatales, es decir, más allá del ámbito estatal e incluso gubernamental debido a tres razones: la primera, que no siempre existe la voluntad y capacidad de realizar acciones críticas; en segundo lugar porque lo político está vinculado con la decisión pública y por lo tanto, con aquellas decisiones que compromete a toda una comunidad; y finalmente porque existen problemáticas que exceden el ámbito del Estado y requieren su acción conjunta con la sociedad. Ibid., pp. 30-31

<sup>56</sup> Luis F. Aguilar amplía el estudio de la política como proceso recurriendo a la crítica de Dunn (1981) quien “entiende la política como sistema, cuya configuración resulta del tipo y dinámica de interrelación entre tres componentes básicos; las políticas públicas (la serie de elecciones hechas por las autoridades en un

Al referirse a sus elementos básicos, José Luis Méndez establece que toda política pública parte de un diagnóstico para conocer las causas del problema y determinar las medidas para resolverlo, o al menos mitigarlo. Esto significa que es necesario contar con un estudio previo para estar en condiciones de fijar una solución o estrategia, entendida como un 'paquete de acciones' vinculadas hacia el cumplimiento de varios objetivos globales, con un orden temporal y la distribución de recursos durante su implementación.

Lo anterior parte del hecho de que el diseño de las políticas públicas comprende al menos seis componentes básicos: definición del problema, elaboración del diagnóstico, propuestas de solución, definición de la estrategia de intervención, organización o planeación de los recursos y la ejecución o implementación de la política.

Lindblom, otro importante teórico de las ciencias de políticas, coincide en anotar que los elementos que intervienen en el proceso de la política –conflicto, cooperación o ajuste, análisis racional o transacción política, burocracia o pluralismo-, establecen un proceso desordenado (*untidy process*) donde los problemas públicos se sobreponen, dificultando la definición clara de actores, decisiones o actividades. Este autor prefiere referirse al proceso como *policy-making process* para enfatizar la importancia de los arreglos de las fuerzas políticas en la confección de las políticas públicas.

Por lo anterior, el esquema del proceso de políticas públicas seguido en esta investigación es el propuesto por Patterson, Davison y Ripley, y citado por

---

determinado campo de asuntos), los interesados en las políticas por las consecuencias y oportunidades que comporta (organizaciones sociales y políticas, líderes de opinión...) y el entorno o contexto de las políticas. Los 'sistemas de políticas' (*policy system*) son, por un lado, realidades dadas, objetivas, con características, límites y dinámica propia; por otro lado, son productos de decisiones de los sujetos, reelaborables en sus componentes. Las diferentes 'etapas' son sólo manifestaciones diversas de la interacción entre los diversos elementos activos del sistema (Dunn, 1981: cap. 3)" Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio", en Problemas públicos y agenda de gobierno, Miguel Ángel Porrúa, México, 1996, p. 16-17

Luis F. Aguilar.<sup>57</sup> Este esquema parte de la formación de la agenda, la cual conduce a la formulación y legitimación de la política, la cual produce las proposiciones de la política. Ésta a su vez conduce a la implementación y por tanto a las acciones de políticas para, finalmente, resultar en los efectos, su evaluación y las decisiones sobre el futuro de la política.

### 2.3.1 La formación de la agenda pública

La agenda de gobierno es el “conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”.<sup>58</sup> En su definición intervienen decisiones sucesivas para determinar la viabilidad de los cursos de acción en cuanto a su costo, posibilidades técnicas y pertinencia política.

Refiriéndose a los teóricos norteamericanos Cobb, Elder y Ross, Luis F. Aguilar alude a la tipificación de la agenda en dos categorías: la primera comprende la llamada agenda sistémica, pública o constitucional, integrada por los asuntos reclamados como de interés público en una comunidad y cuya jurisdicción le corresponde a la autoridad gubernamental. El segundo tipo de agenda es la institucional, formal o gubernamental, conformada por el conjunto de asuntos

---

<sup>57</sup> Tabla 2, “Una mirada al proceso de las políticas públicas”, S. C. Patterson, R. H. Davison y R. B. Ripley, “A more Perfect Union: Introduction to American Government”, 3ª. Ed., Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1985 (Sorsey Series in Political Science, 15), p. 465; citado en Aguilar Villanueva, Luis F., op cit., p. 22

<sup>58</sup> Por su parte, Leandro Rodríguez explica que la “agenda” es el listado de problemáticas políticas ordenadas según las prioridades que representan. “Las prioridades, no obstante, no responden a criterios únicos, objetivos, sino más bien a una multiplicidad de causas que van desde la urgencia temporal (frente a una catástrofe, por ejemplo) hasta la conveniencia electoral (en épocas de campaña). La influencia de los medios y de la opinión pública en el proceso de entrada de ciertos temas en la agenda pública es directa y fundamental”. Rodríguez Medina, Leandro, op. cit., p. 13

Otras definiciones relacionadas al proceso de formación de la agenda de gobierno son citadas por Luis F. Aguilar: “La agenda político-administrativa está integrada por las demandas que los formuladores de las políticas han escogido o respecto de las cuales se sienten obligados a actuar (Anderson, 1984: 47). Se puede llamar propiamente formación de la agenda al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas (Cobb y Ross, 1976: 126). Por formación de la agenda se entiende el proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública” Aguilar Villanueva Luis F., op. cit., p. 31

aceptados públicamente y meritorios de ser atendidos por quienes toman las decisiones.

Las diferencias entre ambos tipos de agendas radican en que mientras la agenda sistémica comprende cuestiones generales, abstractas o globales, cuya formulación corresponde a denominaciones genéricas, suele ser más indicativa que la agenda institucional, la cual es más específica, concreta y acotada, toda vez que define con mayor precisión los problemas públicos.

Aludiendo a Cobb y Elder, Aguilar apunta que “ las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales. De hecho, pueden existir discrepancias considerables entre ellas. En este sentido, se podría plantear la hipótesis general de que cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agendas, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político”.<sup>59</sup>

En términos de política pública, la definición del problema implica, bajo los preceptos republicanos y democráticos, la comunicación con los ciudadanos<sup>60</sup> para, mediante la exposición de evidencias y argumentos, demostrar las razones por las cuales determinada demanda pública merece ser considerada como un asunto prioritario dentro de la agenda.

---

<sup>59</sup> En esta línea, Aguilar expone el modelo integrado del proceso de formación de la agenda sistémica desarrollado por Cobb y Elder: “desde la premisa de los conflictos de grupo, preguntándose cómo los conflictos logran dilatar su ‘alcance, intensidad y visibilidad’, convertirse en asuntos públicos y demandar la intervención gubernamental. Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: [a] que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, [b] que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y [c] que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental. Aunque muchos aceptarían que la materia de la agenda puede ser una demanda o necesidad no necesariamente conflictiva, el modelo parte con la idea de que la conflictividad actual o potencial de un asunto en la comunidad política es el factor que favorece su expansión y difusión.” Ibid, p. 33-35

<sup>60</sup> En el proceso comunicativo con la ciudadanía para la definición de la agenda pública, Cobb y Elder clasifican los tipos de públicos de la siguiente manera: “1] “grupos de identificación” (los directamente afectados por el problema e involucrados en la cuestión), 2] “grupos de atención” (los grupos que, por muchas razones, se interesan específicamente en el problema), 3] “público atento” (sectores de población que les interesa estar informados de los sucesos políticos y suelen estar atentos a los asuntos de su comunidad), 4] “público en general” (la población menos interesada e informada, pero que presta atención al problema cuando es notorio y se formula emocionalmente).” Ibid., p. 35

Al respecto, Luis Aguilar apunta las características de los problemas públicos como factores que favorecen o impiden su difusión, rapidez y avance entre la opinión ciudadana, a saber: el grado de especificidad de su definición, su ámbito de significación social, su relevancia temporal, complejidad técnica y la presencia de antecedentes.

El resultado de la combinación de estos elementos configura la probabilidad de que determinados temas sean definidos como asuntos de interés público. Dicha probabilidad se incrementa si la argumentación emplea lenguajes y símbolos culturalmente arraigados, dotados de una profunda carga emocional y si su difusión se realiza a través de los medios de comunicación, escritos o electrónicos.

Al abordar el tema de la formación de la agenda de gobierno, Aguilar enfatiza el proceso en el cual los ciudadanos, a partir de sus necesidades, intereses y problemas identificados, pretenden situar sus demandas como cuestiones públicas. El posicionamiento de estas cuestiones evidencia el grado de desarrollo de la vida pública de una sociedad, toda vez que los temas de la agenda pública permiten reconocer quiénes son los grupos con influencia suficiente para definir las prioridades públicas, el marco ideológico en el cual se desarrollan y en general, la estructura de poder que domina la hechura de las políticas públicas.

De acuerdo con este autor, la definición de los temas de la agenda pública es la decisión más importante de un gobierno, ya que los asuntos que lo conforman indican el tono y la dirección de la acción gubernamental y representan el grado de éxito o fracaso de su gestión. Lo anterior deriva del hecho de que la definición de la agenda entraña la depuración de los asuntos que reclaman ser atendidos para precisar aquellos que ameritan la intervención pública, el plazo

para su atención, el tipo de acciones a desarrollar y la distribución de recursos públicos.

Ligado a este proceso se encuentra la definición de competencias para atender los asuntos de la agenda, ya que no todos los asuntos son de jurisdicción nacional o ameritan ser tratados en los ámbitos locales. Del mismo modo, no todas las cuestiones públicas deben ser abordadas exclusivamente con la infraestructura gubernamental, ya que pueden ser acometidos por otro tipo de organizaciones: empresas privadas u organizaciones de la sociedad civil. En este escenario, el marco regulatorio es fundamental para determinar los mecanismos apropiados para la intervención de los agentes de políticas: concesiones, privatizaciones, desconcentración, descentralización, administraciones delgadas, contratadas o compartidas, entre otras.

Enrique Cabrero enfatiza que la composición de los referentes institucionales en un sistema político determina el origen de la agenda de gobierno, la cual puede tener dos orígenes: uno exógeno y otro endógeno. El primero, presente en las sociedades con una amplia tradición democrática, es impulsado por agentes externos al aparato gubernamental, quienes bajo la lógica incrementalista generan pesos y contrapesos a partir de su autonomía relativa para fijar posturas y participar en las negociaciones para lograr consensos.

Por su parte, el origen endógeno de la agenda de gobierno, característico en sistemas de transición democrática o estatistas, entraña la presencia de estructuras cerradas donde los problemas sociales son percibidos y traducidos por grupos de especialistas gubernamentales de cada área de política.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Cabrero refiere estas nociones con las ideas expuestas por Cobb y Ross, quienes hablan del '*outside initiative model*', es decir, aquel en el que la formación de la agenda tiene un alto componente exógeno a los grupos gubernamentales para el primer caso; y el modelo '*inside initiative*' para el segundo. Cabrero Mendoza, Enrique, op. cit, pp. 200-203.

El proceso de la formación de la agenda pública culmina con la definición de los problemas públicos sujetos de atención y el grado de prioridad alcanzado en la misma. Cuanto más amplio sea el público que reclama la cuestión como de interés público, mayor será la presión para exigir su atención, más aún si la difusión, argumentación y persuasión han logrado su cometido de posicionar al problema como un asunto de interés prioritario.

### **2.3.2 El diseño de las políticas públicas**

La fase del diseño de las políticas es el momento donde los estudios técnicos y los modelos tienen mayor presencia, pero también es la etapa donde se incrementa el riesgo de perder contacto con el carácter público de la política. En palabras de Cabrero, es el momento donde se “ha desatado un intenso debate entre quienes sostienen una visión normativa y quienes están más preocupados por una visión integral y constructiva de valores democráticos de la política pública. Los segundos subrayan el público y los primeros el policy”.<sup>62</sup>

Peter J. May define las opciones de política como hipótesis tentativas sobre los posibles cursos de acción para resolver distintos aspectos de problemas públicos. Su objetivo es obtener un avance sustancial frente al estado inicial de dicho problema. Agrega que la tarea del analista es diseñar estas opciones conforme a criterios relevantes y esclarecer cuál es el más adecuado, es decir, argumentar con evidencias, porque dicha opción es factible en términos políticos, legales, administrativos y económicos.<sup>63</sup>

Majone sugiere que “el planteamiento del problema es el proceso de convertir una situación problemática en un problema de política real que anuncie las metas que se busca alcanzar y una estrategia para su realización”,<sup>64</sup> por lo que la imaginación, creatividad, conocimientos y criterio del analista son

---

<sup>62</sup> Ibid., p. 203

<sup>63</sup> May, Peter J., “Claves para diseñar opciones de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis F., op. cit., p. 237

<sup>64</sup> Majone, Giandomenico, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas, FCE, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1997, p. 96

fundamentales.<sup>65</sup> Por eso, este autor describe el análisis de políticas como un arte, más que como una ciencia. Haciendo una analogía con el análisis aristotélico clásico (compuesto por cuatro componentes: el material, el eficiente, el formal y el final).

En su analogía, Majone plantea que el material del análisis de políticas son los datos y la información empleados en la definición del problema; las herramientas y las técnicas son el componente eficiente; el formal es el argumento contenido en las pruebas y del cual se obtiene el componente final: la conclusión del análisis, su comunicación e implementación. Agrega que frente al enfoque tradicional de toma de decisiones que considera metas, alternativas, consecuencias y criterios de elección; la caracterización del analista como artesano provee categorías (datos, información, herramientas, pruebas, argumentos, conclusiones) aplicables a cualquier tipo y estilo de análisis (prospectivo, retrospectivo, descriptivo, prescriptivo, defensivo), además de facilitar la evaluación crítica en las distintas etapas del proceso de análisis.

Eugene Bardach refiere que la definición del problema enfrenta dificultades tales como pretender definir los límites del problema para evitar una suboptimización inadecuada en la búsqueda de su solución; evaluar el ámbito, carácter e intensidad de los sentimientos ciudadanos acerca de situaciones o condiciones consideradas problemáticas; ‘desempacar’ una buena definición del problema del paquete de cuestiones retóricamente definidas; evaluar críticamente los componentes, factuales o causales que conllevan ciertas definiciones del problema; deslegitimar ciertas definiciones que, aunque basadas en sentimientos ciudadanos genuinos, van en contra de concepciones más razonadas del interés público”.<sup>66</sup> Aunque destaca que dichas dificultades no surgen en todos los análisis ni con la misma magnitud.

---

<sup>65</sup> Ibid., p. 96

<sup>66</sup> Bardach, Eugene, “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis F., op. cit., pp. 231-232

Al referirse a la elaboración de opciones de políticas, Peter May advierte sobre los errores frecuentes para la definición de los problemas. El primero consiste en suponer que los problemas definen las soluciones, es decir, que una vez definido el problema, automáticamente se dispondrá de una solución. Para evitar este error, dicho autor recomienda encontrar un método de análisis flexible, que permita incluir un proceso permanente de reformulación de la estrategia y la redefinición continua del problema.

May ubica otras dos trampas frecuentes: fingir alternativas de solución, sin confrontar las ventajas y desventajas de varias opciones y ajenas al proceso de deliberación; y la intención de querer hacer todo a la vez, es decir, formular soluciones tipo panacea para resolver todos los aspectos de un problema con una opción de política pública.<sup>67</sup>

Una vez establecida la definición del problema, de acuerdo con Peter May, la elaboración de políticas debe permitir la manipulación de las condiciones y transformarlas en estrategias de acción, es decir, formular ‘intervenciones factibles’, capaces de cambiar los aspectos del problema en cuestión. Sin embargo, “conforme se definan los problemas y se modifiquen los criterios, también se regresa a revisar y reelaborar las estrategias alternativas para que puedan seguir siendo opciones factibles. De este modo, la elaboración de las diversas opciones de política implica un incansable proceso iterativo por medio del cual se busca la convergencia de las distintas opciones, cada una de las cuales aborda un problema capaz de ser resuelto con los discursos disponibles”.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> Al respecto cabe la observación de Majone en el sentido del dominio del paradigma decisionista, el cual establece que las elecciones de un actor se consideran racionales si pueden explicarse como la selección del instrumento más eficaz para alcanzar ciertos objetivos. Según esta concepción, el modelo económico de elección es el paradigma apropiado para todos los problemas de políticas. Sin embargo, el decisionismo presenta marcadas limitaciones, señaladas por Majone: la suposición de un único tomador de decisiones, la falta de interés por el proceso, la incapacidad para distinguir entre diversas clases de decisiones y para reconocer el papel del argumento y la persuasión en la toma de decisiones. Majone, Giandomenico, op. cit., pp. 45-50

<sup>68</sup> May, Peter J., “Claves para diseñar opciones de políticas”, op. cit., pp. 245-246

El proceso para la definición de intervenciones factibles parte de la exploración de las acciones viables para resolver un problema, es decir, localizar y conceptualizar los factores sujetos a una posible manipulación y modificación para abordar distintos aspectos del problema; estos factores son las variables fundamentales. Para determinarlas, es necesario reunir información relevante para conocer el contexto donde se ubica el problema e identificar los incentivos de los diferentes actores involucrados.

En un segundo momento, será necesario establecer hasta qué grado estas variables pueden ser manipuladas, para lo cual es preciso conocer las restricciones presentes en el diseño de las políticas. Después de comprender estas variables y establecer el alcance de las intervenciones posibles, es factible formular un conjunto de 'estrategias competitivas'. Con la combinación de las variables en estas estrategias se pueden formular estrategias aceptables de acuerdo con los criterios relevantes previamente definidos, sin olvidar que "se puede llegar a formular un conjunto razonable de opciones sólo si se procede reiterativamente, intentando nuevas combinaciones de intervención o manipulación, evaluando los resultados de las combinaciones y reformulando las estrategias con base en las evaluaciones".<sup>69</sup> Posteriormente, es preciso discernir entre este conjunto de estrategias y seleccionar las más adecuadas para someterlas a una revisión con mayor detalle, principalmente respecto a su factibilidad y la elección de los instrumentos de política.

El análisis de factibilidad debe permitir identificar todas las restricciones reales o potenciales, además de los obstáculos ficticios, para evaluar la viabilidad de las distintas estrategias. Aparte de las restricciones técnicas o presupuestarias, el análisis de factibilidad debe abordar las restricciones políticas e institucionales,

---

<sup>69</sup> Peter May añade que una estrategia sólo es mejor que otra en referencia a algún criterio específico, que dichas estrategias son combinaciones acumuladas de varios componentes, es decir, no necesariamente ordenados y que estas estrategias son combinaciones de los diferentes niveles de las variables de una política, no cursos de acción. Ibid., pp. 251-252.

no sólo para determinar previamente la viabilidad de la política, sino para intentar cambiar dichas restricciones y favorecer su implementación.

Para identificar las restricciones es conveniente examinar las razones por las cuales fracasaron otras políticas e incluso determinar la viabilidad de una estrategia ante ciertas condiciones, pero imposible en otras, ya sea por el nivel de conocimientos o por la flexibilidad institucional requeridos. En esta línea cabe recordar que, en ocasiones, la insolubilidad de un problema puede ser temporal respecto a ciertas restricciones o por los procesos que involucra su implementación.

El reconocimiento de las restricciones es fundamental para el análisis de políticas, toda vez que permiten descubrir las posibilidades de acción y determinar el comportamiento racional de los actores. “Además de buscar soluciones dentro de restricciones dadas, el analista o asesor de políticas debe ayudar a expandir las fronteras de lo posible en el campo de la administración pública. Esto requiere información objetiva y persuasión: lo que sea políticamente viable dentro de restricciones dadas, y aun las restricciones mismas, dependerá de los límites del conocimiento público y de la relación existente entre los valores popularmente aceptados y la práctica permisible. Por tanto, las restricciones de la política sólo podrán aligerarse cuando la opinión pública haya sido condicionada para aceptar ideas nuevas, símbolos nuevos y conceptos nuevos y más amplios del interés público. [...] Así pues, la elaboración creativa de políticas requiere el análisis frío y la persuasión; o, como dijera Weber, tanto la pasión como la perspectiva”.<sup>70</sup>

Majone señala que con frecuencia, la solución más apropiada de un problema está acotada por normas diseñadas para limitar las decisiones discrecionales de los gobernantes, por lo que se opta por decisiones menos ambiciosas o ‘subóptimas’, determinadas por el teorema del óptimo

---

<sup>70</sup> Majone, Giandomenico, op. cit., pp. 133-134

condicionado.<sup>71</sup> De lo anterior, continua este autor, el análisis de políticas debe pretender hallar las opciones factibles, antes que las óptimas, para lo cual es imprescindible abordar las restricciones políticas e institucionales, además de las técnicas y económicas.

Definir la factibilidad política supone el entendimiento de los factores que tienen lugar en un contexto democrático y cuyo análisis permitirá establecer si una política es viable o inviable. “Se supone que un gobernante no escogerá una alternativa cuyo beneficio neto, tomando en consideración todos los costos, resulte negativo. Sin embargo, este hecho no vuelve inviable la alternativa, a menos que se quiera decir realmente que los recursos totales requeridos superan cierta ‘restricción presupuestaria’ política. Pero entonces sería mucho mejor expresar la restricción directamente en esos términos, porque así se obligaría al analista a estimar la naturaleza y el monto de los recursos disponibles”.<sup>72</sup>

Respecto a las restricciones institucionales (leyes, reglamentos, normas, organizaciones, procedimientos para la toma de decisiones), si bien pueden afectar de manera inmediata la implementación de una política, es conveniente buscar estrategias que favorezcan su cambio para obtener mejores resultados más adelante. Entre las variables que debe considerar el análisis del cambio institucional, Majone destaca, en referencia al modelo propuesto por Víctor Goldberg: los actores efectivos y potenciales, los recursos a su disposición en distintos arreglos institucionales, los cuales incluyen la cantidad y calidad de la

---

<sup>71</sup> El teorema del óptimo condicionado (*second best*) “enuncia que las condiciones de primer orden para alcanzar un óptimo no son en general criterios válidos de política en una situación donde, a causa de alguna restricción adicional a las habituales limitaciones presupuestarias y técnicas, no pueden satisfacerse simultáneamente todas las condiciones. Por ejemplo, puede ser políticamente imposible que el gobierno aplique en toda la economía la condición de la determinación del precio por el costo marginal. ¿Debería el gobierno tratar de aplicar la condición por lo menos en el sector público de la economía? El teorema del óptimo condicionado responde: no necesariamente. Para obtener una solución de óptimo condicionado -una que satisfaga también la restricción adicional-, es posible que haya necesidad de violar incluso las condiciones que pudieran haber sido satisfechas. Por tanto, resulta falso el supuesto común de que lo mejor es satisfacer por lo menos algunas de las condiciones del óptimo, es decir, aplicar una política de optimización fragmentada”. Ibid., pp. 116-117

<sup>72</sup> Ibid., pp. 121-122

información, las habilidades y conocimientos técnicos para su manipulación, factores y restricciones ambientales como los valores sociales, las ideologías, la opinión pública y los paradigmas cognoscitivos.

Además de influir en la posición y el poder de los actores de las políticas, los arreglos institucionales se extienden hasta la elección, modo de operación y aplicación de los instrumentos de políticas, toda vez que su selección, además de consideraciones técnicas o formales, depende del contexto político y administrativo en el que se operan debido a que los instrumentos de políticas no son ideológicamente neutrales, ni pueden separarse de las metas establecidas.

Lo anterior significa que el análisis de políticas debe examinar la forma como los factores políticos, administrativos e institucionales restringen a los instrumentos de políticas y los mecanismos por los cuales los actores buscan modificarlos a su favor. Por tanto, los criterios para la elección de los instrumentos, más allá de consideraciones técnicas, deben relacionarse con el contexto particular en el que se empleen, el cual incluye valores, normas, percepciones e ideologías.

### **2.3.3 Legitimación de la política pública**

El posicionamiento de un problema en la agenda pública no implica su legitimación ante la ciudadanía. Esta cuestión se intensifica porque los analistas de políticas actúan en el marco de un amplio espectro ideológico, el cual determina estilos, tendencias y doctrinas al momento de efectuar el análisis y diseño de las políticas. Eugene Bardach apunta que en algunos casos las visiones de los analistas acerca de los problemas difieren de los ciudadanos, en ocasiones menospreciando las opiniones de estos últimos y en otras amplificando la importancia de asuntos ante los cuales, los ciudadanos se muestran indiferentes.

La definición del problema en política pública refleja la composición del sistema político toda vez que manifiesta la relación entre las preocupaciones ciudadanas y los temas prioritarios del gobierno, de ahí que la conexión entre

ambas esferas pueda coincidir o diferir en distintos grados, poniendo de manifiesto las relaciones entre la sociedad y el Estado.

Enrique Cabrero observa que en un sistema democrático, abierto y plural, este proceso tiende a autorregularse, ya que si bien la definición implica la participación activa de diversos actores: ciudadanos, congresistas, medios, organizaciones civiles, etc., la dinámica es suficientemente flexible para incorporar nuevos participantes durante el proceso. Además, producto de las negociaciones y argumentos de las partes involucradas, la solución final es satisfactoria para una mayoría, las llamadas 'coaliciones promotoras' (*advocacy coalitions*), que son quienes determinan los problemas y la agenda con base en la argumentación y la persuasión.

Por su parte, Giandomenico Majone sugiere a la persuasión y la comunicación como componentes básicos para la legitimación y diseño de las políticas a fin de perfilar una mejor definición del interés público. De acuerdo con este autor, la legitimación de las políticas públicas no debe limitarse a los análisis técnicos, sino que, reconociendo la existencia de las distintas racionalidades de los actores que intervienen en el proceso, es necesario contrastar las evidencias y cuestionar los argumentos desde diferentes ópticas en un proceso de deliberación constante.

Majone establece que el argumento es la conexión de los datos y la información con las conclusiones del estudio. Su estructura típica es una mezcla compleja de afirmaciones de hechos y evaluaciones subjetivas, por lo que comprende deducciones matemáticas, inferencias estadísticas, empíricas y analógicas, referencias a opiniones de expertos, estimaciones de beneficios y costos y aclaraciones de diversas clases.

Para la verificación de los argumentos es necesaria la evidencia, es decir, la información seleccionada e introducida en cierto punto del argumento para

persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación. “La selección de datos o modelos poco apropiados, su introducción en un punto inadecuado del argumento o la elección de un estilo de presentación que no sea adecuado para el auditorio al que se destina podría destruir la eficacia de la información utilizada como prueba, cualquiera que sea su valor cognoscitivo intrínseco. Por tanto, los criterios utilizados en la evaluación de la evidencia difieren de los utilizados en la evaluación de los hechos. Los hechos pueden evaluarse en términos de cánones más o menos objetivos, pero la evidencia debe serlo de acuerdo con diversos factores peculiares de una situación dada, tales como la naturaleza específica del caso, el tipo de auditorio, las reglas establecidas para el efecto y la credibilidad del analista”.<sup>73</sup>

La persuasión en la formulación de políticas públicas subraya su dimensión política en un sentido republicano donde la confrontación de intereses particulares obliga la exposición de argumentos y tiende la posibilidad de establecer acuerdos para favorecer el bienestar público. Adicionalmente, este proceso recupera la racionalidad pública de la política al conciliar la racionalidad instrumental de los análisis técnico-económicos y la racionalidad política a favor de los intereses ciudadanos.

Siguiendo la lógica de Majone, lo anterior no significa que el analista de políticas no sea un productor de argumentos; por el contrario, éste debe ser capaz de distinguir entre la buena y la mala retórica y no sólo ser un ‘manipulador de cifras’, lo cual no significa negar la utilidad del análisis técnico, la modelación, la programación matemática o el análisis de decisiones. “Pero si el análisis de las políticas sólo se limita a encontrar una política buena o satisfactoria y no se asegura que en efecto se implante y aplique tal política, aquellas herramientas [técnicas] tradicionales resultarán insuficientes. El analista deberá tener también ciertas habilidades retóricas y dialécticas: la de definir un problema desde diversos

---

<sup>73</sup> Ibid., p. 45

puntos de vista, elaborar un argumento a partir de muchas fuentes diferentes, adaptar el argumento al auditorio y educar a la opinión pública”.<sup>74</sup>

La argumentación de las políticas referida por Majone, permite determinar la factibilidad de las políticas, integrando los razonamientos técnicos y económicos del gobierno con las condiciones cambiantes de la vida política, donde se imponen las restricciones a la viabilidad de la política pública. Este proceso de argumentación, es decir, “la exigencia de que la política sea presentada, explicada y justificada ante los ciudadanos y las organizaciones interesadas en ella destaca su carácter político inherente, en la medida en que acentúa la necesidad de comunicarse y ofrecer razones como la condición de su aceptación o, por lo menos, la condición para que no provoque un repudio general que la haga naufragar. Es la conciencia de la política como ejercicio republicano y democrático de comunicación racional entre gobierno, sociedad política y sociedad civil”.<sup>75</sup>

#### **2.3.4 La implementación de las políticas públicas**

Tradicionalmente, la implementación de las políticas ha sido considerada en un proceso lineal de planeación, donde, tras decidir una alternativa de acción, se suponía una relación directa entre causa y efecto que conduciría a la solución automática del problema. Palumbo, en referencia a su idea sobre la política pública como agente capaz de modificar comportamientos, caracteriza a la implementación como la etapa en la cual el diseño de la política entra en contrastación empírica, definiendo comportamientos y produciendo o no, aquellos cambios que el decisor esperaba provocar. Esto último porque está condicionada por numerosos factores (limitaciones físicas, tecnológicas, legales, presupuestales, organizacionales, políticas, mecanismos de distribución, etc.), los cuales determinan que la racionalidad del decisor pueda conducirse hacia un

---

<sup>74</sup> Ibid., p. 9-10

<sup>75</sup> Ibid., pp. 31-32. Majone agrega que este proceso de argumentación no sólo implica la explicación de la política, sino también su defensa ante la opinión pública, sobre todo si se trata de una idea nueva, carente del apoyo suficiente para su implementación.

curso de acción que no sea el óptimo, (en términos de una evaluación de costos beneficios, donde se elija una acción que reduzca al mínimo los primeros y lleve al máximo los segundos), sino en el mejor de los casos, el satisfactorio para responder con cierto grado de efectividad al problema en cuestión.

En palabras de Leandro Rodríguez: “[...] la respuesta de las políticas públicas (aun de las visiones más novedosas) es que, frente a un problema, la administración pública debe encararlo estratégicamente y desplegar sus recursos en forma coordinada, eficaz y eficiente. [Sin embargo] la complejidad de un problema no está relacionado con su alcance (horizontal) sino con su profundidad (vertical), que posibilita la entrada de más mecanismos causales y, por lo tanto, la necesidad de políticas más complejas”.<sup>76</sup>

Existen numerosos estudios sobre la implementación de las políticas públicas; sin embargo, como indica Laurence J. O’Toole, “los investigadores no coinciden en los principios que deberían regir una teoría de a implementación, ni tampoco en lo que respecta a las variables cruciales para el éxito del proceso. Inclusive, si bien en su mayoría no lo asumen explícitamente, los investigadores tampoco concuerdan en lo que podría considerarse como el éxito de la implementación, especialmente cuando se refieren a contextos en los que interviene una multiplicidad de actores. Pero aun entre aquellos investigadores que parecerían estar de acuerdo sobre ciertos supuestos básicos –por ejemplo, los que parten de una perspectiva precisa ‘de arriba hacia abajo’ y que pretenden que se dé cumplimiento a la voluntad de una autoridad central-, parece haber una considerable divergencia de opinión”.<sup>77</sup>

El mismo autor efectúa una revisión de las variables consideradas como importantes en la bibliografía sobre implementación, desde la década de los años

---

<sup>76</sup> Rodríguez Medina, Leandro, op. cit., p. 24

<sup>77</sup> O’Toole Jr., Laurence J., “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo”, en Aguilar Villanueva, Luis, F., La implementación de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 418

setenta.<sup>78</sup> De su análisis, O'Toole concluye: "Aproximadamente la mitad de los estudios publicados identifican como variables significativas las características de la política misma (especialmente, los rasgos concernientes a la claridad, especificidad y/o flexibilidad de las metas y los procedimientos y la validez de la teoría casual de la política); más o menos la misma proporción de estudios aducen que los recursos (tanto financieros como de otro tipo) son determinantes. Otras categorías de variables identificadas con frecuencia incluyen: los actores responsables de la implementación o de las estructuras que abarcan a una multiplicidad de actores, el número de actores involucrados, las actitudes y percepciones del personal responsable de la implementación, las simpatías políticas del electorado y la oportunidad con la que se realiza el proceso –incluyendo la capacidad de aprendizaje de los responsables-. No obstante lo anterior, un rasgo típico de la investigación sobre implementación, mucho más notorio en éste que en otros campos de la ciencia social, ha sido el poco esfuerzo realizando (sic) conscientemente por desarrollar y someter a prueba sistemática las intuiciones surgidas en otros trabajos anteriores. En consecuencia, tampoco se han podido establecer distinciones pertinentes entre los trabajos potencialmente fecundos y los meramente plausibles pero improductivos. Este descubrimiento coincide con las observaciones de otros autores recientes, que señalan la carencia de una teoría general de la implementación..."<sup>79</sup>

Uno de los estudios sobre implementación que más interés ha despertado entre los investigadores y profesionales, es el realizado por Pressman y Wildavsky. Estos autores argumentan que la supuesta línea directa entre causas y efectos, y su extensión hacia la relación entre metas y medios en la implementación de las políticas es inexistente. Su análisis los conduce a establecer que "[a] el encadenamiento directo entre decisión y acción rara vez se observa, por lo que, [b] dicho encadenamiento, más multilineal que unilineal, debería elaborarse en función de cada eslabón en la compleja y gran cadena que representa la instrumentación, y [c] por lo tanto, dicha etapa no puede desligarse

---

<sup>78</sup> Cfr. Anexo 2

<sup>79</sup> Ibid., pp. 427-428

tajante y abiertamente del proceso de formulación, tal como se presentaba en la literatura tradicional, sino establecerse una línea continua de política y acción”.<sup>80</sup>

Por su parte, Enrique Cabrero observa que en sistemas democráticos plurales, el problema fundamental de la implementación de políticas es la coordinación en la dirección de la política debido a la diversidad de agendas públicas, algunas fuera de la esfera gubernamental, que provocan conflictos en el acoplamiento de las acciones. No obstante, este conflicto es equilibrado con la existencia de una mayor cantidad de organizaciones públicas responsables de ofrecer satisfactores públicos lo cual favorece la competencia e incentivos para alcanzar mayores grados de eficiencia y eficacia de las políticas.

Además, “se establecen dinámicas de cogestión de programas y políticas en las que la ciudadanía asume una responsabilidad más directa sobre la calidad y supervisión de los programas. Se establecen, por así decirlo, estructuras oligopólicas en la producción de políticas, las cuales pueden mantenerse en la medida que sean capaces de cubrir los requisitos y logros que las propias políticas definieron en su fase de diseño. Existen mecanismos de regulación desde una autoridad pública, pero también se dan los propios mecanismos de regulación cruzada y de competencia entre agencias prestadoras del bien o servicio”.<sup>81</sup>

En contraparte, continua Cabrero, para el caso de sistemas en transición democrática, la implementación de las políticas obedece a una lógica monopolista, referida no sólo a la apropiación unilateral de las áreas de política por parte del Estado, sino extendida a las iniciativas ciudadanas, incluyendo las de carácter privado. Bajo esta dinámica, las tendencias centralistas, clientelares y cupulares dificultan el desempeño eficiente de las políticas públicas.

---

<sup>80</sup> Wildavsky, Aarón y Pressman Jeffrey L, Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, FCE, y Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1998, pp. 10-11

<sup>81</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, op. cit. p. 205

No obstante el contexto en el cual se efectúe, Aarón Wildavsky y Angela Browne, sugieren la noción de la implementación como adaptación mutua. Su propuesta concibe a la implementación, más que como un proceso estático cuya finalidad sea establecida previa e inalterablemente, como una actividad dinámica, capaz de superar los obstáculos (restricciones) que aparecen conforme se desarrolla.

La idea central es que si bien estas limitantes, como la falta de conocimiento, de poder, los arreglos institucionales, etc., no pueden evitarse completamente con una visión prospectiva, tampoco se puede suponer que no aparecerán. Por su parte, una visión retrospectiva de la implementación subrayaría la capacidad de actuar posteriormente a su aparición. La solución es hallar un punto intermedio, la implementación como adaptación mutua, donde converjan elementos de ambas perspectivas, es decir, “un poco de anticipación y un mucho de elasticidad [toda vez que] si estos dos factores se combinan, de modo que haya una mutua adaptación continua entre el programa y la experiencia, la implementación es entonces tanto prospectiva como retrospectiva, y reconocidamente es un compromiso. No insiste en los programas existentes y tampoco en un cambio sistemático, sino en el gradualismo que se implica en la metáfora evolutiva. El error subsiste, pero [...] no es tan grande como si sólo se siguiera uno de los enfoques”.<sup>82</sup>

Las críticas al enfoque prospectivo de la implementación refieren la incertidumbre para conocer el futuro y por lo tanto, los acontecimientos que ocurran durante la implementación de la política. El análisis de este tipo de implementación, de acuerdo con estos autores, sugiere un ‘trazado de mapa prematuro’<sup>83</sup> como instrumento anticipado a la implementación, el cual es débil

---

<sup>82</sup> Angela Browne y Aarón Wildavsky, “La implementación como adaptación mutua” en Wildavsky & Pressman, op. cit., p. 345

<sup>83</sup> La idea del ‘trazado de un mapa prematuro’, es explicada por Richard Elmore quien lo caracteriza como una ‘declaración de intención congresional’, donde los reglamentos y la conducta administrativa se proyectan anticipándose al acatamiento de este mandato original. La responsabilidad se distribuye entre las agencias y de acuerdo con la expresa intención congresional, se enuncia el resultado que conviene. Si el mapa es detallado, ‘codifica’ estrategias relativas al acatamiento, medios para fomentar el apoyo político, y métodos

desde una perspectiva analítica y limitado porque la relación hipotética entre las políticas y el contexto no puede comprobarse con anterioridad. Así, la adaptación de la implementación se verifica como una respuesta a los factores del medio donde se efectúa.

Por su parte, Eugene Bardach caracteriza al proceso de implementación como un sistema de juegos donde el carácter plural de la política contribuye a establecer sus posibilidades de éxito o fracaso, dado que no todos los actores estarán dispuestos a cooperar, ni podrán ser obligados, persuadidos o inducidos a hacerlo. Como consecuencia, sería de esperarse que ocurrieran demoras, incumplimientos, costos difíciles de manejar, bajo rendimiento y consecuencias inesperadas, tanto por la limitación de la discrecionalidad de los implementadores como por la incorporación de nuevos jugadores (actores) durante su desarrollo.

En oposición a esa perspectiva, y en congruencia con su enfoque de implementación como proceso evolutivo, los autores proponen el 'trazado de mapa hacia atrás', el cual sugiere la idea de que mientras más próxima esté la implementación del origen de un problema, mayor será la capacidad para modificarlo. Además, se reconoce que las prácticas y conductas de los individuos encargados de la implementación son definitivas para su éxito.

Mientras que el primer enfoque es útil para prever contingencias, el segundo permite controlarlas durante el curso de la implementación. Por lo tanto, la implementación debe considerarse como distintas repeticiones, aunque para los actores -clientes o encargados operativos de las políticas-, parezca que se trata de una repetición continua. Esto significa una visión activa del análisis de implementación, apoyada en la constante evaluación del proceso.

---

para transferir tecnología. La premisa básica del trazado del mapa prematuro sostiene que cuanto más explícitas sean las políticas la mayor parte de su implementación podrá ser controlada por quienes la ordenaron, o sea, los funcionarios elegidos o designados que están en la cumbre. Esta perspectiva de "arriba abajo" lleva a quienes analizarían un proceso de implementación a emprender su evaluación desde el punto de vista de un mapa prematuro. Ibid., pp. 316-317

La ejecución de una implementación como adaptación mutua se dificulta ante los ‘dominios de implementación’,<sup>84</sup> es decir, los cambios ocurridos durante la implementación de planes de acción. Para su integración bajo esta perspectiva, “cada dominio debe concebirse como una parte del deber en la cual se forja una serie determinada de enlaces para favorecer que, ante una mayor distancia entre la instancia decisora y la operativa, disminuya la posibilidad de que ocurran consecuencias involuntarias”.<sup>85</sup>

De acuerdo con Wildavsky, la perspectiva evolutiva de la implementación sugiere la transformación de este proceso para adaptarse a las presiones del contexto, por lo que dicha adaptación puede ser provechosa como desventajosa para los lineamientos diseñados originalmente. La premisa es que “unas políticas evolucionan por adaptación durante su implementación. Las palabras escritas en un papel, impuestas por una orden ejecutiva o administrativa, por decreto o por un fallo judicial, se traducen en operaciones efectivas en un medio real. El proceso de una traslación aplicable hace que unas políticas se sometan a la prueba evolutiva más fundamental, la de su viabilidad dentro del medio”.<sup>86</sup>

### **2.3.5 La evaluación de las políticas públicas**

Análogamente al proceso de implementación, el enfoque tradicional de la evaluación de las políticas estima la efectividad alcanzada por los dos componentes básicos de la política pública: el acierto respecto a la elección de la estrategia de solución, medida en cuanto a la eficiencia de los resultados esperados y los obtenidos, y la percepción ciudadana respecto al éxito de la

---

<sup>84</sup> En este punto, los autores refieren a Walter Williams quien identifica tres dominios de implementación en el “largo proceso del gobierno federal que se extiende del Congreso a los operadores del proyecto en el servicio local: 1) El ‘dominio de la decisión’, en donde se producen las ‘grandes decisiones’, 2) El ‘dominio administrativo y de apoyo’, que se desenvuelve de los niveles federales medios a los niveles administrativos locales y 3) El ‘dominio de los operadores’, en el cual, las organizaciones de suministro de servicios sociales tratan directamente con los participantes en el proyecto”. Ibid., p. 331

<sup>85</sup> La idea de las consecuencias involuntarias se refiere a los efectos indirectos, no planeados o colaterales, los cuales nunca pueden concebirse en su totalidad debido a que el proceso real de implementación será siempre menos estructurado que el proceso esperado. Ibid., p. 333

<sup>86</sup> Ibid., pp. 341-342

política, cuantificada no sólo mediante indicadores, sino por los grados de bienestar y satisfacción de la demanda pública.

Como el resto de las etapas, la evaluación es objeto de extensos debates para determinar los mecanismos más apropiados para su conducción, entre los que destacan el establecimiento de comités ciudadanos para monitorear los avances, logros y modificaciones de las políticas en un proceso continuo de retroalimentación. Otras propuestas aluden a la pertinencia de sistemas de evaluación conducidas con los enfoques de regulación y control jurídico. Otros más sugieren mecanismos de evaluación plural, es decir, la realización de actividades de control, seguimiento y adecuación por parte de agencias externas a las partes involucradas en la política, a fin de efectuar la evaluación bajo mayores condiciones de rigor y objetividad.

Bajo la perspectiva de Wildavsky y Majone, la evaluación de las políticas públicas debe comprender el proceso de implementación. Citando a Peter Rossi y Richard Berk, establecen que “la investigación de la evaluación puede encaminarse de manera que conteste las preguntas que surgen durante la formulación de políticas, así como en el diseño de programas, en la mejora de programas y en la comprobación de la eficiencia y de la efectividad de programas que están en vigor o que se están considerando [...]”.<sup>87</sup>

Para cumplir con estos cometidos, la investigación de la evaluación requiere de criterios de evaluación, lo cual conduce a la dificultad de asignar causas a efectos específicos -como las fallas en la ejecución- y la evaluación de consecuencias inesperadas. Los autores señalan que la dificultad para establecer acuerdos sobre estos criterios, debido a las diferencias entre valores y visiones de los interesados en la evaluación, gran parte de la investigación se ocupa más en el establecimiento de los criterios, que en su aplicación concreta.

---

<sup>87</sup> Ibid, p. 290

Una solución posible a esta situación es la evaluación múltiple explicada por Majone y Wildavsky<sup>88</sup> como un tipo de evaluación capaz de reconocer la legitimidad de diferentes criterios, aunque supone un nivel de entendimiento más allá de la suma de las diversas evaluaciones, es decir, no consiste en combinar los criterios particulares de evaluación, sino compartir distintas perspectivas. “La evaluación múltiple se inicia con dos interrogantes básicas: ¿Quién evalúa? y ¿Qué se evalúa? La primera destaca la importancia de que se tenga en cuenta la presencia de diferentes papeles de evaluación, mientras que la segunda llama nuestra atención sobre tres modos básicos: evaluación de insumos, de resultados y de procesos”.<sup>89</sup> Asimismo, los autores destacan que estos modos no aparecen separadamente, sino que con frecuencia, están mezclados.

El modo de evaluación de resultados dirige la atención a las consecuencias de las acciones. Básicamente consiste en comparar las metas previstas con los productos obtenidos, por lo que uno de sus problemas es el grado de mensurabilidad de los resultados. Otra limitante es la escasa información que produce para formular posibles mejoras de la implementación evaluada.

El modo del insumo enfatiza en los recursos, habilidades y actores participantes. Su desventaja consiste en que se trata de indicadores indirectos de la actuación, lo que sólo produce una aproximación al grado de eficacia de la política. Por su parte, el modo de evaluación sobre el proceso considera los métodos empleados para transformar los insumos, incluyendo los propios resultados, lo cual otorga mensurabilidad de estos últimos y una comprensión del proceso evaluado.

---

<sup>88</sup> En su trabajo desarrollado conjuntamente, Majone y Wildavsky describen ampliamente otro tipo de evaluaciones, atendiendo a las preguntas básicas de la investigación evaluativa, entre las que se encuentran: *¿Cuándo?* (Evaluación retrospectiva, prospectiva y evaluación continua) *¿Qué?* (Seudoevaluación, cuasievaluación, evaluación concentrada en la meta, evaluaciones de objetivos fijos, evaluación extensa, evaluación inferencial, evaluación exenta de metas, evaluación de metas múltiples, evaluación cierta, evaluación teórica de decisiones y la metaevaluación) *¿Por qué?* (Evaluación enfocada en la utilización, evaluación exploratoria o determinación de la responsabilidad, evaluación morfogenética o autorganizable, y la evaluación hipocrática. Ibid., pp. 285-290

<sup>89</sup> Majone, Giandomenico, op. cit., p. 217

La combinación de los papeles y modos de evaluación se relaciona con la responsabilidad pública, la cual, en un contexto democrático, adquiere una importancia fundamental ante los clientes de las políticas, como para la legitimidad de la conducción pública y gubernamental. En este sentido, destaca la tendencia a considerar los resultados como el único criterio para establecer la eficacia de las políticas, haciendo a un lado el fenómeno del ‘poco efecto’,<sup>90</sup> obtenido por las acciones y considerado como un fracaso en la implementación de las políticas.

Más allá del establecimiento de un método adecuado para evaluar, la investigación de la evaluación muestra la importancia de avanzar en la construcción de consensos para arribar a opciones metodológicas que favorezcan una adecuada dimensión de los alcances, límites y mejoramiento de las políticas públicas. En otras palabras, considerar la evaluación como un aprendizaje social, donde los criterios de evaluación sean permanentemente mejorados y la comprensión de las políticas públicas se vigorice con la inclusión de distintas perspectivas.

---

<sup>90</sup> Majone señala que “el fenómeno del ‘poco efecto’ resulta menos sorprendente cuando reconocemos que la evaluación [realizada] en términos de los resultados a corto plazo tendrá que ser poco concluyente en circunstancias normales. [1] Primero, a fin de realizar su trabajo, los evaluadores deben suponer que sus modelos y técnicas de medición no tienen problemas, o por lo menos no tantos como las hipótesis de trabajo incorporadas en el programa que evalúan. Así, una conclusión de poco o nulo efecto podría interpretarse como un fracaso del modelo del evaluador tanto como un fracaso del programa. [2] Segundo, toda descripción razonablemente correcta y coherente de un programa en particular deberá tener en cuenta el marco de las políticas en que se da. En particular, su posición respecto al núcleo de la política tenderá a influir de manera significativa sobre la manera como se aplica el programa, el nivel de apoyo que disfruta y su significado para diferentes actores de las políticas. Incluso las medidas más refinadas de productos y resultados pasarán por alto casi seguramente estos aspectos del programa, de modo que pueden subestimar sus efectos. 3] Por último, cuando se evalúan los esfuerzos para cambiar significativamente el comportamiento de gran número de personas, un marco temporal será poco apropiado porque no tendrá en cuenta la severidad de los problemas administrativos iniciales y la posibilidad del aprendizaje en la práctica”. Ibid., pp. 229-230

## Capítulo III

### Gestión municipal y política social

#### 3.1 El gobierno municipal

En años recientes se ha reconocido la importancia del municipio para construir sistemas de gobierno democráticos por considerarlo el espacio más próximo a la ciudadanía y por tanto el más idóneo para incentivar la participación ciudadana en la atención de los asuntos públicos. Asimismo, se ha sugerido un papel más activo del municipio para lograr el desarrollo económico y social en el marco de una reconfiguración del federalismo mexicano, tendente a ser más equitativo y descentralizado.

Enrique Cabrero advierte la necesidad de avanzar en el debate sobre el municipio en México para transitar hacia una fase de análisis más riguroso, autocrítico y diversificado, que evite un retroceso hacia la centralización del quehacer gubernamental; y por otro lado, trascender la visión uniforme del municipio, con responsabilidades y funciones gubernamentales homogéneas, producto del tratamiento constitucional del municipio. En su lugar, el autor propone reconocer los diversos tipos de municipios<sup>91</sup> y evitar un tratamiento generalizado en las propuestas de solución.

Este debate tampoco escapa a la división artificial entre eficiencia administrativa y representación política, el cual conduce con frecuencia a que un buen gobierno municipal sea identificado más en el campo del desempeño

---

<sup>91</sup> Alicia Ziccardi, retomando la información del Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1998), ilustra la tipología municipal existente en nuestro país agrupándolos en: municipios rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos. La importancia de esta tipología, de acuerdo con esta autora, es que “brinda la posibilidad de distinguir las diferencias geográficas, culturales y socioeconómicas, útiles para la ejecución de programas y políticas de desarrollo. Esta utilidad se refuerza al incorporar la dimensión regional, la cual permite identificar mayores especificidades que las que surgen de la distinción urbano-rural. Esto es de particular importancia cuando se trata de ofrecer instrumentos jurídicos y normativos, distribuir recursos y/o realizar acciones que contribuyan a disminuir las marcadas desigualdades regionales que existen en el país”. Ziccardi, Alicia, “Municipio y región”, en Cuaderno de la agenda de la Reforma Municipal, <http://www.municipio.org.mx/Alicia-Ziccardi.doc> (último acceso agosto de 2004), p. 9

administrativo que con el ejercicio del poder político, cuando en realidad su actuación es resultado de la combinación de la eficiencia en el uso de recursos técnicos y humanos, y la habilidad para afrontar conflictos sociales y políticos que otorguen legitimidad y consenso a los gobiernos municipales.

### **3.1.1 El gobierno local como construcción social permanente**

Durante los últimos años ha cobrado fuerza el argumento de establecer gobiernos locales fuertes, autónomos y emprendedores para hacer frente a los problemas públicos. El objetivo es consolidar gobiernos sustentados en mecanismos de participación y en la corresponsabilidad de programas y políticas públicas. Esta visión sugiere la necesidad de transformar el modelo de arriba hacia abajo, del centro a la periferia, y sustituirlo por otro dirigido de las regiones hacia el centro y de abajo hacia arriba. En este marco, es conveniente revisar el significado de lo local, particularmente en nuestro país, donde aspectos como el federalismo son procesos en construcción.

La naturaleza de lo local frecuentemente identifica lo territorial con la comunidad, y a ésta con un pueblo, una ciudad o un área metropolitana. Así, el ámbito local puede concebirse de forma multidimensional incorporando la demografía como una de sus dimensiones.

El aspecto económico es otra dimensión de lo local, toda vez que la aglomeración de actividades productivas similares o complementarias otorga rasgos distintivos a las zonas geográficas y liga de forma particular los ingresos y oportunidades de consumo de las personas al desempeño de sectores específicos. Desde esta perspectiva, la localización de ciertas actividades económicas y la forma de encadenarse para demandar u ofrecer insumos productivos regionales sería un rasgo definitorio de lo local.

Otro elemento que define lo local es la arena político-institucional. Cuando se participa en decisiones de acción pública con impacto territorial delimitado se establece una interdependencia significativa entre las personas involucradas. Así, es la unidad geopolítica en donde se organiza la vida democrática, se determinan ciertas políticas públicas y se elige a las autoridades encargadas de conducir las definen de otra forma lo local.

Como se resume en el documento elaborado por el Programa de Naciones Unidas 2004, “La formulación, aplicación y evaluación de políticas de desarrollo local requieren una unidad territorial en la cual enfocarse, y ello típicamente implica decidir cuál de las unidades posibles es la más apropiada. Dado que el significado de lo local cambia según el contexto, debe escogerse el concepto más útil entre comunidad, área de mercado o zona de autoridad, cada una con sus ventajas y limitaciones. La opción relativamente más útil parece ser la utilización del distrito de autoridad local (o municipio, en el caso de México) como unidad territorial de análisis. En primer lugar, esta unidad incorpora a las entidades políticas y administrativas donde las actividades ciudadanas y sociales se llevan a cabo, donde se concentran fondos para la realización de programas de desarrollo y donde los distintos grupos de interés suelen enfrentarse. En segundo lugar, para fines de políticas públicas, buena parte de la información pública se compila a nivel municipal, lo cual no solamente permite disponer de datos comparables, sino también agregarlos para estudiar zonas más amplias y agrupar tantos municipios como lo exijan las necesidades del análisis y en atención a diversos criterios”.<sup>92</sup>

En su estudio acerca de lo local, Alain Bourdin<sup>93</sup> distingue cuatro corrientes de pensamiento sobre esta cuestión, de ellas, la visión de lo local como construcción social permanente deriva en dos direcciones: la correspondiente a la división territorial y aquella sobre las relaciones entre la localidad y la población.

---

<sup>92</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano México 2004*, p. 59

<sup>93</sup> Tomado de Jolly, Jean-François, “Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas” ponencia presentada en la mesa temática *Concepción de lo público y esquemas de administración pública* del Seminario internacional sobre el fenómeno administrativo público organizado por la Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia, 18 y 19 de julio de 2002, pp. 2-4

La primera, de acuerdo con Bourdin, expresa una visión del mundo y define a una sociedad en tanto que lo local aparece como un medio para construir y tratar problemas de organización. En el segundo sentido, el autor concluye que lo local adquiere importancia porque entraña la forma más fácil e inmediata para la expresión de los intereses individuales, al menos en razón de la proximidad, al ubicarse como un mediador entre la sociedad civil y el Estado.

De ahí que Alain Bourdin defina a lo local como “una forma social que constituye un nivel de integración de las acciones y de los actores, de los grupos y de los intercambios, es decir, como el nivel de conformación de redes de actores de políticas públicas. [Es una forma que] se caracteriza por la relación privilegiada con un lugar, que varía en su intensidad y contenido, [por lo que es] posible hablar de un ‘lugar escogido’ en oposición al ‘lugar dado’ de los partidarios de la vulgata localista”.<sup>94</sup>

En el caso mexicano, la división territorial local es resultado de fenómenos históricos que incluyen, con la adopción del sistema federal republicano, la creación artificial de demarcaciones territoriales y administrativas, concretadas con su formalización en la ley. De esta manera, el ámbito local es identificado con el gobierno municipal, definido en el artículo 115 constitucional como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los Estados que integran la Federación mexicana.

Jaime Cárdenas Gracia y Mauricio Farah Guevara, en sus comentarios sobre el artículo constitucional 115 sostienen que “como organismo descentralizado por región el municipio se formula a partir de la idea de la descentralización administrativa, cuya finalidad es el manejo de los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una circunscripción territorial para posibilitar una gestión más eficaz de los servicios. También implica una descentralización política, que organiza una entidad autónoma hasta cierto

---

<sup>94</sup> Ibid., p. 4

límite y en atención a ciertas necesidades, bajo un régimen jurídico especial que comprende un núcleo de población agrupado en familias, una porción determinada de territorio nacional, y también determinadas necesidades colectivas relacionadas con el gobierno de la ciudad y con exclusión de lo que corresponde a otros entes”.<sup>95</sup>

El municipio mexicano obedece a la concepción de lo local como una construcción social permanente, además, porque como señala Alicia Ziccardi, “es precisamente en el nivel local, en el ámbito cotidiano, donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas [y donde] la noción de gobernabilidad [...] considera ambas dimensiones: la eficiencia administrativa, y la capacidad de generar legitimidad y consenso”.<sup>96</sup>

### **3.1.2 Revisión del federalismo mexicano**

A pesar del estatus jurídico del municipio como unidad administrativa y de gobierno en nuestro país, para el cumplimiento de sus funciones están presentes elementos de política regional y nacional, toda vez que los ámbitos federal, estatal y municipal forman parte del conjunto del Estado mexicano, cuya articulación genera una serie de acciones y reacciones en el marco del sistema federal.

La idea del federalismo surgió como respuesta ante los intentos centralistas y monárquicos del siglo XIX, periodo durante el cual se comenzó a formar el Estado mexicano. El federalismo se convirtió en el sustento para que, como refiere Jesús Reyes Heróles, los liberales mexicanos de ese siglo defendieran la idea de un régimen de gobierno democrático y liberal en un país con una amplia extensión

---

<sup>95</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Porrúa, 1991, p. 85

<sup>96</sup> Ziccardi, Alicia (coord.), La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad, UNAM, Porrúa, México, 1995, p. 15

territorial, y que a la vez brindara continuación o proyección a un contrato social que fortaleciera la unidad nacional en el recién formado Estado mexicano.<sup>97</sup>

El mismo autor refiere que “la existencia de esta inspiración [federal] no reduce la significación de la influencia norteamericana. El modelo federal para la magnitud o extensión territorial dada, no podía ser otro que el norteamericano, que aparte de cualquier ventaja teórica, constituía para nuestros legisladores una experiencia que demostraba cómo era posible lograr un sistema democrático y liberal en un gran espacio. Era el modelo a seguir, tanto para satisfacer auténticas necesidades, como para lograr, al menos así se creía, que imperara un sistema liberal. [De esta manera] la idea federal, reelaborada por un clásico, Montesquieu, necesitó de un modelo para convertirse en sistema. A nuestros legisladores la inspiración federal les venía con el liberalismo y el esquema jurídico, claro, preciso y casi geométrico, lo encontraron en los Estados Unidos”.<sup>98</sup>

Sin embargo, el establecimiento del federalismo, primero en la Constitución de 1824 y posteriormente en la de 1857, no impidió que los reclamos y aspiraciones de autonomía estatal y municipal, propia del federalismo, cedieran ante el proceso centralizador que acompañó la consolidación del Estado-nación en México.<sup>99</sup> El problema, anota Fernando Escalante, era concretizar los ideales

---

<sup>97</sup> Reyes Heróles detalla la influencia de las reflexiones de Montesquieu y Rousseau entre los liberales del siglo XIX. En el primer caso respecto al sistema federalista (la república federativa) como “el medio de lograr que haya liberalismo en un país extenso, [...] para impedir la dictadura y la arbitrariedad es preciso organizar el país en régimen federal, esto es, como sociedad de sociedades”. En el segundo, trasladando “la definición del contrato social a un contrato de la sociedad de sociedades. Prisciliano Sánchez, para enumerar las ventajas de la federación y atribuciones de los federados, se ciñe muy de cerca a Montesquieu y también comprende el pacto federal como una continuación del contrato origen de la sociedad [donde] las provincias se separan para obtener el autogobierno; pero se unen para impedir la agresión externa o de una provincia a otra.” Reyes Heróles, Jesús, El liberalismo mexicano en pocas páginas, FCE, México, 1985, pp. 122-124

<sup>98</sup> *Ibid.*, pp. 126-127

<sup>99</sup> Roberto Ortega elabora una revisión histórica del marco jurídico del sistema federal mexicano, donde apunta que si bien, con el derrumbe de la monarquía en el México independiente, las provincias reaccionaron para conformar sus propios órganos de gobierno, para 1835, con la expedición de las Bases Constitucionales, el federalismo fue eliminado en un entorno de encono entre liberales y conservadores, convirtiendo a los estados en departamentos a cargo de gobernadores designados por el Ejecutivo Supremo. Posteriormente, el centralismo se acentuó, primero con la expedición, en 1843, de las Bases de Organización Política de la República Mexicana y en 1853 con las Bases para la Administración de la República. Asimismo escribe que no fue sino hasta la promulgación de la Constitución de 1857 que se restableció el federalismo, el cual fue

federalistas cuando el municipio era confundido con los gobiernos tradicionales de las repúblicas de indios o con el control de caciques y hacendados.

Citando a Charles Hale, Escalante afirma que “En México [...] Mora deseaba que se desarrollara la iniciativa local: la consideraba como el fundamento verdadero del sistema federal y como un aspecto de su proyecto de limitación de la autoridad absoluta para preservar la libertad individual. Sin embargo, en vista de la ignorancia local y del reinado de los caciquillos, era necesario un control administrativo centralizado para combatir el privilegio y fomentar el progreso. El resultado fue un sistema de prefectos con ayuntamientos administrativos [...] En esto, como en muchos otros temas, se transparenta la principal contradicción interna del proyecto liberal: quería un Estado limitado, pero necesitaba un Estado fuerte. [Es decir], pretendían arraigar en estructuras locales un Estado cuya eficacia como institución nacional era más que dudosa”.<sup>100</sup>

Esta paradoja muestra la diferencia respecto al referido modelo federal norteamericano, donde, de acuerdo con la descripción de Alexis de Tocqueville en *La democracia en América*, el gobierno federal norteamericano resultaba de la suma de los gobiernos estatales y con mayor precisión, de la institucionalidad de la vida política y administrativa desarrollada en los condados y municipios, como lo describe en su ejemplo del municipio de Nueva Inglaterra.

De Tocqueville ejemplifica el espíritu municipal en los Estados Unidos cuando refiere que “el habitante de Nueva Inglaterra está apegado a su municipio, no tanto porque ha nacido en él, cuanto porque ve en ese municipio a una corporación libre y fuerte de la que forma parte, y que merece la pena de intentar dirigirla [...] le quiere porque no tiene que quejarse de su suerte; coloca en el (sic) su ambición y su porvenir; se mezcla en cada uno de los incidentes de la vida municipal: en esa esfera restringida que está a su alcance, intenta gobernar la

---

ratificado por el Constituyente de 1917. Ortega Lomelín, Roberto, *Federalismo y Municipio*, FCE, México, 1997, p. 18

<sup>100</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, *Ciudadanos Imaginarios*, El Colegio de México, México, 1993, p. 103

sociedad; se acostumbra a las formas sin las que la libertad no actúa más que por revoluciones, se penetra de su espíritu, le toma gusto al orden, comprende la armonía de los poderes, y recoge, en fin, ideas claras y prácticas sobre la naturaleza de sus deberes, así como sobre la extensión de sus derechos”.<sup>101</sup>

En contraste, como observa Fernando Escalante, “los mexicanos no se comportaban como ciudadanos [...] no habían tenido una ‘educación civil’ [...] nunca aceptaron los principios democráticos, ni podían ver en la ciudadanía una fórmula simbólica que los identificase con el resto de la sociedad [...] El problema era, sin duda, que tanto la idea de nación como la de ciudadanía eran demasiado amplias: exigían una conciencia de identidad que, económica y culturalmente, no tenía fundamento. La versión del orden social de las clases propietarias era por fuerza jerárquica, y bien distante del modelo republicano”.<sup>102</sup>

En este contexto la organización municipal correspondió a los estados, quienes la establecieron en sus propias constituciones como parte de su régimen interior, de acuerdo con sus propias condiciones y circunstancias; y no fue sino hasta 1917 que se le reconoció como la base de la división territorial y de la organización política local en el artículo 115 constitucional;<sup>103</sup> fijando, además, el sistema de elección popular directa de los ayuntamientos para eliminar la existencia de autoridades intermedias (caciques y jefes políticos locales) entre los ayuntamientos y el gobierno de cada estado.

---

<sup>101</sup> De Toqueville, Alexis, *La democracia en América*, Gernika, México, 1997, pp. 65-68

<sup>102</sup> Escalante Gonzalbo, Fernando, op. cit, pp. 173-189

<sup>103</sup> De acuerdo con Roberto Ortega, el artículo 115 constitucional se reformó en 1933 para regir la elección de presidentes municipales, regidores y síndicos; en 1947 para otorgar a las mujeres el derecho para votar y ser votadas en las elecciones municipales; en 1976 en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano; en 1977 para incorporar el principio de representación proporcional en la elección de ayuntamientos, y en 1983 para consolidar la personalidad jurídica del municipio y que los ayuntamientos ejercieran con autonomía sus facultades reglamentarias. Ese mismo año se incorporaron bases constitucionales muy amplias para establecer un mínimo de competencia tributaria de los municipios, atribuyéndoles la exclusividad impositiva en materia inmobiliaria, crear el derecho constitucional de los ayuntamientos a participar en los rendimientos de los impuestos federales, reforzar la autonomía de los ayuntamientos, determinar el destino del gasto público municipal, así como para fijar competencias mínimas en lo que respecta a la prestación de servicios públicos a cargo de los ayuntamientos. Ortega Lomelín, Roberto, op. cit, p. 22

No obstante que el Constituyente de 1917 reafirmó la adopción del sistema federal, por lo menos de manera formal, el centralismo prevaleció debido a una supuesta necesidad de decisiones y acciones nacionales que superaran caciquismos locales y el desorden social, resultado del movimiento revolucionario.

Como consecuencia se incrementaron las atribuciones y el campo de acción del gobierno federal, prácticamente en todos los ámbitos, apenas condicionadas a las rudimentarias formas de coordinación intergubernamental. Este proceso centralizador no sólo se verificó en el ámbito del Poder Ejecutivo, sino que se extendió hacia el Legislativo, al ampliarse su competencia para legislar en materias que no habían sido conferidas a la federación, y al Judicial con la centralización de la administración de justicia, concretamente con la necesidad de resolver controversias ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación haciendo a un lado las instancias judiciales estatales.

Otra expresión del centralismo fue la concentración poblacional, económica, cultural, financiera, comercial, de infraestructura y de servicios en general en ciertos puntos geográficos, particularmente en la ciudad de México. Paralelamente, fue notable el incremento del aparato burocrático federal en prácticamente todos los ámbitos del quehacer social.

Como anota Roberto Ortega, este proceso centralizador “se fue incrementando con múltiples manifestaciones: reformas constitucionales que dotaron de competencia exclusiva a la federación en materias que [...] en su origen eran exclusivamente locales, como las que se llevaron a cabo en materia educativa, laboral, agraria y fiscal; la expansión de la administración pública [federal] y de modo particular de su sector paraestatal a través del cual el gobierno incursionó en muy diferentes ámbitos de la vida económica y social del país; la excesiva regulación de las actividades a cargo de los particulares con el afán de poder nacional de conducir y promover, conjuntamente con su sector paraestatal, el desarrollo del país; la concentración demográfica y económica en muy limitadas

zonas del país y la extinción del régimen municipal en el Distrito Federal. Incluso en el ámbito [político] se experimentó un proceso de centralización con la formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) y la orientación de la legislación electoral que limitó la formación y competencia de partidos locales y regionales. El impulso al desarrollo regional lo asumió el gobierno federal con la creación y presencia de organismos federales y proyectos de infraestructura e industriales con nula o mínima participación de los gobiernos estatales y autoridades municipales”.<sup>104</sup>

En resumen, el sistema federal en México no ha logrado concretizarse en la realidad; situación que en las últimas décadas, el llamado “nuevo federalismo” ha pretendido corregir. Enrique Cabrero explica que en nuestro país, ese nuevo federalismo significa descentralización, es decir, “un reacomodo en las responsabilidades de los diferentes órdenes de gobierno con la idea de generar un descongestionamiento del centro transfiriendo funciones a los ámbitos estatales y municipales. Y si bien es cierto que no todo ajuste en un sistema federal debería necesariamente darse a favor de los órdenes subnacionales de gobierno, dada la historia -particularmente del México posrevolucionario- en este país no podría plantearse de otra forma. Existe un rezago importante de los gobiernos estatales y municipales por asumir plenamente sus atribuciones y autonomías formalmente otorgadas por la Constitución mexicana. Se trata pues, de asumir un federalismo *de facto* y no sólo *de jure*, para lo cual es necesario restituir márgenes de acción, decisión, y autosuficiencia en estos niveles de gobierno”.<sup>105</sup>

Algunos ejemplos de estos ajustes son, en el ámbito del Poder Legislativo, el establecimiento de las llamadas Leyes Generales, cuya aplicación corresponde coordinadamente a la federación y a los estados, superando la etapa de leyes federales.

---

<sup>104</sup> Ortega Lomelín, Roberto, op. cit., p. 29

<sup>105</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, et. al., “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, núm. 2, segundo semestre de 1997, p. 337

Respecto al Poder Judicial, al hacer que los Tribunales Colegiados de Circuito conocieran de asuntos que antes debían llegar a las salas o al pleno de la Suprema Corte. En la esfera del Ejecutivo, la descentralización ha abarcado desde la reorganización de las dependencias hasta la desincorporación de empresas públicas, la desregulación de actividades y la transferencia de servicios y recursos a los gobiernos estatales, como ha sido el caso de la salud y la educación.<sup>106</sup>

Sin duda se trata de un proceso en marcha donde las iniciativas descentralizadoras no han eliminado las prácticas centralistas, incluso en los órdenes estatal y municipal, donde éstas se reproducen. Alejandra Massolo expone algunas contradicciones de este proceso de descentralización en el ámbito municipal: “1) La dependencia interiorizada en la mentalidad de la mayoría de los poderes municipales, respecto a la asignación de ingresos desde el Estado central vía participaciones, 2) La cultura patrimonialista de usufructo particular de los recursos y bienes públicos, que reproduce el círculo vicioso de penuria económica debido a la malversación de fondos, es decir, la corrupción, 3) La contratación de créditos que perpetúa adeudos a las siguientes autoridades, 4) El desorden y negligencias del manejo administrativo del presidente municipal y funcionarios; y 5) La cultura del autoritarismo y la ausencia de fuertes contrapesos de la sociedad

---

<sup>106</sup> En su estudio para analizar las capacidades administrativas e institucionales de los gobiernos estatales para enfrentar las tareas del nuevo federalismo, particularmente en materia de educación, salud y desarrollo regional y combate a la pobreza, Enrique Cabrero concluye, entre otros aspectos, que “las estrategias descentralizadoras por sectores [del nuevo federalismo] han generado [...] efectos igualmente diferenciados en los gobiernos estatales. [Para el caso de los sectores educativo y de la salud] la redistribución de competencias institucionales ha asignado a las entidades federativas responsabilidades fundamentalmente operativas, y formalmente ninguna relacionada con la orientación y normatividad de la política [...] En ambos procesos una de las contradicciones es que se insiste que la calidad de los servicios pasa a ser responsabilidad de los gobiernos estatales, aspecto que no necesariamente es sólo de carácter operativo, sino que tiene que ver con el diseño, asignación de recursos y evaluación de la política. [...] Uno de los aspectos críticos del proyecto del nuevo federalismo es la falta de una política de descentralización fiscal congruente y complementaria a los esfuerzos descentralizadores de los diversos sectores. [Sin embargo] si bien han sido insuficientes las transferencias de recursos del nivel federal al estatal, el nuevo federalismo genera una situación de oportunidades para los gobiernos subnacionales que, de ser aprovechados por éstos, modificará significativamente el escenario del sistema federal mexicano en el corto y mediano plazo [abriendo] la posibilidad a entidades federativas de reposicionarse en el escenario nacional a partir de sus capacidades de gestión de programas y políticas públicas, así como de generación de recursos propios para ampliar sus márgenes de acción y autonomía” Ibid., pp. 379-381

civil, que pueda tener acceso a la información y ejercer vigilancia sobre los ayuntamientos y funcionarios [...]”.<sup>107</sup>

La complejidad de las estructuras sociales y gubernamentales sugiere que es más adecuado referirse a distintas acepciones de federalismo; por ejemplo federalismo fiscal, federalismo agrario, del cuidado ambiental y ecológico, etc. En este marco, es evidente que el federalismo no escapa a conflictos entre órdenes de gobierno, sin embargo, también abre la posibilidad de resolverlos bajo la idea de la cooperación voluntaria de los gobiernos. De acuerdo con esta visión, el objetivo es conseguir un federalismo que, como explica Ricardo Uvalle, sea “un proyecto de vida política que, organizado como forma de gobierno, tiene como sustento instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a las relaciones de poder que permiten la cohesión de la acción de gobierno, dado que ésta se nutre con la existencia de centros autónomos que están dotados de personalidad jurídica y política”.<sup>108</sup>

### 3.1.3 La gestión pública municipal en México

Como ocurre con los otros ámbitos de gobierno, el desempeño del municipio ha sido objeto de constantes estudios y propuestas para su mejora; tal es el caso de la gestión pública. Aunque este enfoque no está exento de controversias, particularmente la referida a la extrapolación de las prácticas de la gestión privada al ámbito gubernamental,<sup>109</sup> la complejidad de las relaciones entre eficiencia

---

<sup>107</sup> Massolo, Alejandra, “La triste y cándida historia de la reforma municipal”, en *Ciudades*, No. 28, México, p. 26

<sup>108</sup> Uvalle Berrones, Ricardo, “Descentralización política y federalismo”, en *Gestión y Estrategia*, No. 7, p. 22

<sup>109</sup> Sonia M. Ospina confronta los principios de la gestión pública en el esquema privado, propuestos por Osborn y Gaebler en *Reinventando el gobierno*, con los principios democráticos de la gestión pública expuestos por Goodsell. Mientras que en el primer caso se sugiere “un gobierno que sea catalizador más que proveedor de servicios; que se concentre en conseguir ganancias económicas más que en generar gastos públicos; que tenga una orientación hacia los resultados más que hacia los procesos de gestión; que esté orientado al mercado; [...] que anticipe, que formule una misión clara; que se acerque a la comunidad; que destaque las necesidades de los clientes y que descentralice, [los principios expuestos por Goodsell definen una gestión pública donde:] 1) A través de sus representantes elegidos, los ciudadanos, no los empresarios, deben estar a cargo del gobierno. 2) La función del gobierno es servir al interés público, no crear reservas económicas o alimentar "egos" empresariales. 3) El gobierno tiene que operar bajo las reglas de la Constitución y la ley, no bajo misiones enunciadas por particulares. 4) El gobierno puede entrar en

administrativa, la dinámica política y el entorno social y económico de los municipios en nuestro país, sugieren la necesidad de adoptar una gestión pública, más que una administración pública municipal porque, como explica Ospina, el término administración pública “connota una orientación tradicional centrada en la aplicación de las funciones administrativas genéricas con cierto grado de pasividad y orientación hacia el statu quo [...] se asocia con una concepción de la administración como disciplina aplicada, y basada en la utilización mecanicista de conceptos administrativos tradicionales (Stillman, 1991). [En tanto que la gestión pública] connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales. Ésta es una concepción más globalizante e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas y apoyada por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto de trabajo”.<sup>110</sup>

La gestión pública aporta, además, elementos para efectuar con mayor certeza una evaluación del desempeño del gobierno municipal, considerando no solamente la eficiencia en el uso de recursos disponibles, sino también aspectos de índole política, siempre presentes en la vida cotidiana del quehacer municipal. Citando a Arellano Gault, Sonia Ospina apunta “que las burocracias públicas [entre ellas la municipal] funcionan con un dualismo que define su naturaleza: por una parte, son miembros de una red más amplia coordinada por el Estado como organización, cuya capacidad de acción afecta a cada componente de la red. Por otra parte, son organizaciones con capacidad de acción propia, con sus dinámicas

---

asociaciones con entidades privadas, siempre y cuando sea el socio principal. 5) El gobierno debe ser flexible e innovador, pero también debe ser susceptible de rendir cuentas al público. 6) El gobierno debe buscar resultados, pero sin atropellar a quienes van a desempeñar esta tarea, o sea los empleados públicos. 7) En el gobierno la conducta privada de los gerentes debe someterse a los ideales públicos de la igualdad de oportunidades y del escrutinio público. 8) Está bien simplificar las reglas, pero no a costa del tratamiento equitativo de la integridad de los procesos legales. 9) La reducción de limitaciones fiscales es aceptable, pero no lo es la reducción de requerimientos para proteger los dineros públicos. 10) Los problemas públicos deben ser solucionados con creatividad, pero sin darle ventajas a quienes se pueden beneficiar de ésta.” Ospina Bozzi, Sonia M. “Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública”, en *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol.2, No. 1, México, 1993, pp. 39-40

<sup>110</sup> Ibid., p. 38

internas similares a las de cualquier otro tipo de organización, con juegos de poder y luchas en la distribución de recursos e información. Esta naturaleza [...] le otorga a la gestión pública un dinamismo basado en la existencia de una doble lógica, cuyos polos no se conectan de manera lineal y generan para el gerente público problemas y requerimientos particulares pero a la vez simultáneos. La unión congruente de estos dos mundos[...]”<sup>111</sup> implica un alto grado de creatividad por parte del administrador público, así como una gran capacidad política y administrativa.

Valorar la situación de los municipios en nuestro país requiere considerar los alcances y limitaciones de la gestión municipal para estar en condiciones de proyectar sus posibilidades y avanzar en su mejoramiento. De acuerdo con Alicia Ziccardi, el gobierno municipal debe cumplir con seis funciones básicas, a saber: “1) La promoción de un desarrollo económico sustentable, 2) El cuidado del medio ambiente y los recursos naturales, 3) La preservación de la identidad cultural y étnica, 4) La conservación del patrimonio histórico, 5) El suministro de los servicios públicos básicos; y 6) La promoción de la participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, a fin de ejercer y consolidar la democracia política y social en el ámbito local”.<sup>112</sup>

Para lograr estos cometidos, la gestión pública municipal no está exenta de limitaciones. Silvia Galeana recupera la opinión de otros especialistas y enumera la problemática municipal en los siguientes puntos: a) Falta de autonomía política y económica del municipio (Robles Martínez); b) Toma de decisiones y procesos de planeación determinados por el nivel federal y Estatal; c) Carencia de la infraestructura administrativa y falta de solidez institucional para ser ejes del desarrollo regional y local. (Cabrero Mendoza); d) Insuficiencia de recursos y precariedad de los gobiernos locales; y e) Poca presencia de la población en los

---

<sup>111</sup> Ibid., p.

<sup>112</sup> Ziccardi, Alicia, “Municipio y región”, op. cit., p. 7

procesos de planeación local”.<sup>113</sup> Si bien estas limitaciones varían de uno a otro municipio debido a sus diferencias geográficas, socioeconómicas y políticas, existen obstáculos comunes en la mayoría de los municipios mexicanos que, como expone con mayor detalle Enrique Cabrero, dificultan el fortalecimiento de la gestión municipal en nuestro país.<sup>114</sup>

De acuerdo con este autor, el primer obstáculo es la fragilidad del marco normativo del municipio mexicano, lo cual provoca una insuficiencia u obsolescencia de las leyes y reglamentos que rigen a las administraciones municipales. Esta situación se agudiza ante la imposibilidad de los municipios para crear sus propios marcos normativos y la subordinación a las determinaciones legislativas de los congresos estatales y federal.

En segundo término se encuentra la persistencia de sistemas administrativos obsoletos e inadecuados para responder a las exigencias de la agenda pública municipal. En numerosos ayuntamientos es común encontrar un alto grado de improvisación e ineficiencia en la aplicación de los de por sí escasos recursos disponibles en los municipios. Relacionado con esta situación, es común la precariedad de sistemas de gestión de servicios públicos municipales, los cuales no están técnicamente actualizados y suficientemente extendidos para atender de forma adecuada, en cuanto a cobertura y calidad, a los usuarios.

Otro obstáculo se refiere a la falta de profesionalización de los funcionarios municipales. Algunos servidores públicos municipales llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios, y con frecuencia, sin el espíritu y ética de servicio público. Estas circunstancias refuerzan las prácticas improvisadas en la función municipal y la

---

<sup>113</sup> Galeana de la O, Silvia, “Particularidad, diversidad y complejidad del gobierno municipal en México”, en La política social en la transición, Arteaga Basurto, Carlos (coord.), et. al., UNAM, Plaza y Valdés, México, 2001, p. 347

<sup>114</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, en Cuadernos de la reforma municipal, <http://www.municipio.org.mx/Agenda1.doc> (último acceso julio de 2004) pp. 3-4

falta de un compromiso mayor al periodo trienal de las administraciones municipales y con ello se facilita la discontinuidad de los programas de gobierno.

En materia técnica, la falta de instrumentos de gestión y sistemas de planeación municipal adecuados obstaculiza el mejoramiento en el desempeño en los municipios. La ausencia de instrumentos de gestión dificulta la incorporación de una visión integral del desarrollo local donde el municipio sea un agente promotor y parte de un proyecto regional, con recursos a la vez complementarios y en competencia. Por otra parte, la visión del municipio como una entidad aislada, autosuficiente y única, ha generado ineficacia en sus políticas y debilidad en sus sistemas de planeación; situación manifiesta ante la falta de proyectos de mediano y largo plazo, que involucren la participación de distintos actores, incluso de otros municipios o agentes no gubernamentales.

La superación de estos obstáculos ha sido un proceso gradual y necesario ante la transformación social y política de nuestro país. Como indica Cabrero, “al parecer son las mismas presiones de la ciudadanía, la creciente pluralidad política, los nuevos estilos de liderazgo gubernamental, y una mayor profesionalización de los funcionarios locales, lo que está empujando con mayor vigor a que los gobiernos municipales se transformen”.<sup>115</sup> Se trata de un proceso no exento de conflictos, donde, por ejemplo, la aplicación de los referentes teóricos no ha escapado a la complejidad de la realidad social.

En este contexto han aparecido nuevas propuestas teóricas como la ‘visión ecológica’ de la gestión pública,<sup>116</sup> sugerida por Sonia M. Ospina, a partir del

---

<sup>115</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria”, en Cabrero Mendoza, Enrique, (coord.), Políticas públicas municipales, una agenda en construcción, CIDE, Porrúa, México, 2003, pp. 14-15

<sup>116</sup> Esta propuesta ecológica de la gestión pública es representada por Ospina mediante cuatro círculos concéntricos que contienen ‘distintos niveles de la ecología de la gestión pública’. El centro incluye las reglas y procesos internos del quehacer administrativo. El primer círculo concéntrico corresponde al marco organizacional de estas actividades, donde el administrador está inmerso en dinámicas organizacionales que determinan su desempeño administrativo. El segundo círculo establece las relaciones políticas con el quehacer administrativo, por lo que es aquí donde aparecen las políticas públicas como la opción de la gerencia pública para obtener resultados positivos y modificar el entorno social. El tercer ámbito ecológico está formado por el

debate entre las diferencias y semejanzas de la gestión pública y privada. De acuerdo con su modelo teórico, el segundo ámbito corresponde al marco político, el cual especifica el quehacer administrativo y diferencia a la organización pública de la privada. También es en este ámbito donde, de acuerdo con la autora, se ubican las políticas públicas, entendidas como el 'puente conceptual' entre la gestión y el desarrollo [y que] representan la arena dentro de la cual se enmarca el quehacer administrativo para impulsar cambios que afecten otros aspectos de la sociedad".<sup>117</sup>

De acuerdo con esta propuesta, el gerente público es un agente de cambio social apoyado por instrumentos racionales y científicos, es decir, no sólo es administrador, sino también decisor y ejecutor de políticas y programas dentro de un contexto de interacciones políticas. No obstante, cabe advertir sobre algunos problemas de los enfoques de gerencia y políticas públicas, principalmente los referidos al marco ideológico y político con que se aborda la agenda pública y, sobre todo, la necesidad de revisar la oportunidad de aplicar los elementos teóricos de acuerdo con el contexto histórico y social de cada sociedad.

### **3.1.4 Las ciencias de políticas públicas en México**

Respecto a los debates del enfoque de políticas públicas, distintos autores advierten sobre la necesidad de adecuar su instrumentación de acuerdo a las diferencias culturales, históricas, políticas, sociales y económicas entre sociedades tan distintas, por ejemplo, Estados Unidos, donde se originó este enfoque, y México.

Al respecto, Cabrero anota que las distintas concepciones del Estado, refiriéndose a las corrientes pluralista, estatista o neocorporativista, determinan el

---

marco socioeconómico regional y nacional; por tanto, comprende a las estructuras económicas y políticas resultantes de los procesos históricos, y a los diversos grupos con intereses económicos y sociales que participan en mayor o menor medida en la dirección del país. Por último, el cuarto ámbito corresponde al marco internacional dentro del cual se da el acontecer nacional. Ospina Bozzi, Sonia M., op. cit. pp. 47-48

<sup>117</sup> Ibid., pp. 47-48

perfil de los regímenes políticos y por lo tanto otorgan una connotación diferente a las políticas públicas. Apunta que el modelo de análisis de políticas ha sido importado de Estados Unidos como si fuera una 'caja de herramientas', sin atender su contenido valorativo y simbólico, propio de una historia social y política diferente. Como consecuencia, el autor cuestiona la validez de la matriz del análisis de políticas públicas aplicada a contextos específicos, con otros códigos, tradiciones y referencias simbólicas distintas.

Lo anterior no desmerita la importancia de las ciencias de políticas en contextos sociales diferentes. En todo caso, dice el autor, el modelo debe complementarse con otros elementos de análisis para garantizar su validez. Cabrero sugiere adecuar el uso de las ciencias de políticas mediante la introducción de un marco de valores y creencias particulares: los denominados 'referentes institucionales', es decir, "...el conjunto de normas e imágenes de referencia en función de las cuales son definidos los criterios de intervención del Estado así como los objetivos de la política pública considerada".<sup>118</sup>

Este procedimiento permite contar con una metodología útil para comprender las particularidades de cada política analizada en un contexto específico y en relación con la propia tradición histórica, ya que más allá de los intereses políticos de los actores y las redes participantes, los valores de la cultura nacional, sectorial o profesional incorporados en el tiempo tienen un peso significativo y determinante para la implementación de las políticas públicas.

Enrique Cabrero destaca que entre los referentes institucionales del sistema político que dan origen al enfoque de políticas públicas se encuentran: "[a] la *accountability* u obligación de rendir cuentas, tanto de las agencias gubernamentales como de las no gubernamentales que participan en la hechura de alguna política; [b] la transparencia en la información y en el manejo de fondos públicos a que estará sujeta la política en cuestión; [c] la función de regulación

---

<sup>118</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas", op. cit. p. 213

cruzada, de pesos y contrapesos, que deberán ejercer entre sí los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; [d] la autonomía federal entre niveles de gobierno; [e] la profesionalización de los funcionarios públicos participantes; [f] la estabilidad de los objetivos de las agencias gubernamentales involucradas, y [g] la aceptación de las normas y legislación vigentes como un marco inamovible que será aplicado sin excepción”.<sup>119</sup>

En el terreno de los referentes culturales destaca el hecho de las relaciones indirectas e intermediadas entre los distintos actores en los espacios de relación social, tales como la familia, las instituciones religiosas, centros laborales y por supuesto las organizaciones gubernamentales. El resultado de esta tradición son los mecanismos clientelares que frecuentemente han favorecido la simulación y la inexistencia del diálogo directo en los espacios de acción social, aunque siempre acatando las normas protocolarias.<sup>120</sup>

De acuerdo con Rodolfo Canto, otra limitante del estado actual de las políticas públicas, particularmente en nuestro país, es la falta de una tipología útil para precisar las diferencias entre políticas públicas, ya sea por su naturaleza, contextos públicos, contenidos y alcances. A este respecto, Enrique Cabrero, continuando con el concepto de referentes institucionales, refiere la idea de Pollet (1995) de ordenarlos en tres planos de análisis: global, sectorial y el correspondiente a los referentes complejos.

En el primero se encuentra el nivel de la cultura política nacional: la ideología dominante, y las representaciones comunes sobre la evolución del

---

<sup>119</sup> Ibid., p. 211

<sup>120</sup> La cultura de la intermediación en nuestro país tiene antecedentes históricos, ampliamente identificados durante el siglo XIX, como apunta Fernando Escalante: “[...] el sistema de intermediación descansaba sobre la reciprocidad como forma elemental de la acción política y del gobierno. A falta de un consenso básico sobre la organización de la autoridad, el orden se fundaba en vínculos personales y negociaciones particulares. Sobre las primeras décadas [del siglo XIX] dice Michael Costeloe: "el control político constituía, en el mejor de los casos, un poder frágil e inseguro porque se basaban, principalmente, en la alianza y en la lealtad personal prolongadas", *La primera república federal de México (1824-1835). Un estudio de los partidos políticos en el México independiente*, México, FCE, 1983, p. 285. La sociedad producía sus formas de poder y orden estatales, el Estado imponía su definición formal del orden político, y los intermediarios destinaban la coherencia y la estabilidad.” Escalante Gonzalbo, Fernando, op. cit. p. 121

sistema social, las cuales originan las interpretaciones de la acción pública, los patrones de acción social e individual de los diversos agentes.

En el plano sectorial se haya la cultura propia de un determinado sector de políticas construido a través del tiempo, es decir, comprende los marcos normativos que tradicionalmente han regulado el desempeño profesional, la decodificación de los problemas, las soluciones propuestas, los códigos y los significados sobre los que se actúa.<sup>121</sup>

El tercer plano, el de los referentes complejos, implica la sobreposición de intereses, motivaciones y propuestas de distintos actores agrupados en sectores o temporalidades distintas. Esta superposición favorece el desarrollo de acciones contrapuestas y espacios inestables que alteran los marcos de referencia para la implementación de las políticas públicas.

Con el enfoque de los referentes de políticas se abre una posibilidad para profundizar en su conocimiento desde distintos entornos. Además, favorece el refinamiento de las especificidades propias de las políticas públicas en cuanto a sus contenidos, naturaleza, alcances y contextos públicos.

Para el caso del régimen político mexicano, caracterizado por Cabrero como un régimen en transición democrática, producto de una tradición autoritaria y una amplia presencia histórica de la actividad estatal, donde han prevalecido las formas verticales de relación social, una débil tradición participativa e importantes matices centralistas y clientelistas, se incrementa el riesgo expuesto por Merino de confundir a las políticas gubernamentales con las políticas públicas, o en el mejor

---

<sup>121</sup> Al respecto, Cabrero puntualiza que “En contextos como el mexicano, ante la falta de un sistema profesional de servicio civil, este tipo de referentes no está tan arraigado como en otros contextos nacionales. Aun así es evidente que sectores como el de la educación, la salud y la política exterior, pese a la rotación de cuadros administrativos, han construido un conjunto de referentes sectoriales que dan cierta continuidad al repertorio de soluciones de política, aun en el contexto de transición.” Cabrero Mendoza, Enrique, “Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas”, op. cit. p. 214

de los casos, limitarse al análisis de cambios marginales en su diseño e implementación.

Además, el proceso de modernización política y económica de México a partir de la década de los años ochenta no ha logrado modificar la lógica del proceso de implementación de políticas, toda vez que “por una parte, todavía en la actualidad muchas de las áreas de política son atendidas directamente por el Estado y, por otra, la participación de privados se ha dado frecuentemente en carácter de monopolio, lo cual no garantiza un cambio importante en la lógica centralista y cupular, ni mejoras en el ámbito de la eficiencia”.<sup>122</sup>

Respecto a su evaluación, Cabrero explica que el carácter endógeno del proceso de elaboración de políticas se desarrolla desde una lógica unilateral, ya que quien define la agenda, diseña e implementa las políticas es quien evalúa sus resultados; en tanto que los agentes externos a este proceso sólo son espectadores habituados al fracaso de las políticas.<sup>123</sup>

Este hecho obedece a la ausencia de credibilidad y deficiencias en los flujos de información, que derivan en la desconfianza mutua entre gobernantes y gobernados, ya que los ciudadanos dudan de la información oficial y la burocracia gubernamental desvalora la importancia de la opinión ciudadana. Esta atmósfera, habitual en sociedades en transición, provoca que el rigor en la evaluación de políticas sea irrisorio, o bien, exista para uso interno en el aparato gubernamental, raramente dirigido hacia los ciudadanos involucrados en la política pública.

En resumen, Enrique Cabrero describe las diferencias de los referentes institucionales entre la sociedad estadounidense y la nuestra de la siguiente

---

<sup>122</sup> Ibid., p. 206

<sup>123</sup> Enrique Cabrero explica también que “En un escenario de este tipo no hay *watch dogs* eficaces, al menos no con herramientas para vigilar, más bien hay *blind dogs*, grupos o agentes que observan sólo fragmentos del proceso de las políticas, que funcionan más por intuición que por conocimiento del proceso [...] Es evidente que en este escenario el proceso de aprendizaje de política (*policy learning* según Peter May, 1992) es muy débil. Por su parte, los procesos de aprendizaje social y político (*social policy learning* y *political learning* según P. May) son prácticamente inexistentes.” Ibid., p. 205-206

manera: “[Para el caso mexicano] de la política pública se llega a la política gubernamental; de un sistema propenso a la permeabilidad se llega a un sistema propenso al hermetismo por tradición; de un proceso de políticas abierto y de entradas y salidas múltiples, se aterriza en un proceso selectivo y de actores en cónclave; de una arena conocida de acción de los actores se llega a un espacio en permanente definición, sin fronteras claras; de una dinámica de consulta y diálogo amplio se llega a una de intermediación y control. Algunos de los conceptos básicos del modelo de políticas públicas se han transformado a lo largo de nuestra reflexión: de las *policy networks* (redes de políticas) a las incipientes redes de intereses en construcción permanente; de las *advocacy coalitions* (coaliciones promotoras) a la constelación o agrupación de actores en estructuras ‘flojamente acopladas’; del *bottom up* a la verticalidad; de los *policy brokers* a los caciques; de los *watch dogs* a los simples espectadores; del *mutual adjustment* a la subordinación a la autoridad o a la ruptura; del estudio y monitoreo del *policy making* a la observación distante e intuitiva del *policy made* [...]”.<sup>124</sup>

La revaloración del espacio público más allá de la acción gubernamental, y la oportunidad de construir políticas públicas en el ámbito municipal ha extendido el debate y los enfoques desde los cuales se han revisado estos temas en el orden de gobierno municipal.

### **3.1.5 El enfoque de políticas públicas en el municipio mexicano**

El cambio institucional en los municipios es, como apunta Cabrero, un proceso en construcción con notables diferencias respecto a las experiencias locales de otros países. Aunado a esto, se encuentra la multiplicidad de características de los municipios mexicanos y la lentitud o velocidad con las que ciertos cambios se han efectuado.

---

<sup>124</sup> Ibid., p. 218

A reserva del debate sobre si el cambio institucional en los municipios es una transformación profunda o se trata solamente de ajustes al modelo tradicional, el enfoque de políticas públicas en el ámbito municipal “permite ampliar la visión sobre la acción pública local. Se supera así la visión del municipio sólo como una agencia administrativa prestadora de servicios públicos o sólo como una instancia local de gobierno en torno a la idea del Ayuntamiento. [Este enfoque] permite reflexionar tanto sobre las posibles interacciones al interior de los componentes del gobierno municipal (alcalde, funcionarios, cabildo, burocracia), como sobre algunos componentes intergubernamentales de la política (interacción con gobierno estatal, federal y organismos descentralizados) o incluso sobre componentes no gubernamentales como son los actores sociales diversos (empresas, grupos de interés, ONG, ciudadanos)”.<sup>125</sup>

La gestión pública en los municipios de nuestro país revela la coexistencia de distintos tipos de agenda que determinan el grado de avance o estancamiento en el proceso de hechura de las políticas públicas municipales, y que va de la agenda tradicional a la ampliada e integral. Algunas experiencias muestran que mientras se pasa del escenario tradicional al integral, el proceso se vuelve más complejo, aunque no de manera lineal e irreversible a través del tiempo; que requiere la participación de más actores,<sup>126</sup> permite el cumplimiento de más funciones y la intervención de una mayor mezcla de recursos.

---

<sup>125</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal”, op. cit., pp. 25-26

<sup>126</sup> Melesio Rivero recupera la propuesta de Herrasti, quien divide a los diversos actores que componen el tejido social de un municipio de la siguiente manera: “1) Organizaciones sociales con estructura, programa e historia. 2) Aquellas surgidas de manera espontánea a raíz de un conflicto o una demanda determinada de carácter social o político (temporal o localizada) 3) Asociaciones de tipo gremial 4) La iniciativa privada. 5) Grupos específicos que reivindican su derecho a la diferencia. 6) Instancias oficiales de participación (Coplades, Consejos de Colaboración, etc.), Rivero Hernández, Melesio, “Políticas sociales desde los espacios municipales”, en Arteaga Basurto, Carlos, op. cit., p. 394

Cabrero resume esta caracterización de los escenarios de la agenda de políticas públicas municipales en el siguiente cuadro:<sup>127</sup>

<b>Tipos de agenda</b>	<b>Agenda tradicional</b>	<b>Agenda ampliada</b>	<b>Agenda integral</b>
Naturaleza de la agenda	Reactiva, recepción y acumulación y demandas por atender	Previsora, agenda amplia que prevé necesidades de infraestructura y efectos del crecimiento	Proactiva, agenda diversificada, compleja, densa y de mayor profundidad
Funciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Alumbrado público</li> <li>• Recolección de basura</li> <li>• Parques y jardines</li> <li>• Panteones</li> <li>• Mercados y rastros</li> <li>• Policía</li> </ul>	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Planeación urbana</li> <li>• Agua potable</li> <li>• Seguridad pública</li> <li>• Zonificación y reservas</li> <li>• Uso del suelo</li> <li>• Transporte</li> </ul>	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo integral (urbano y regional)</li> <li>• Competitividad</li> <li>• Bienestar social (pobreza-marginación)</li> <li>• Medio ambiente</li> <li>• Desarrollo humano</li> <li>• Educación y salud</li> <li>• Vivienda</li> <li>• Seguridad pública integral</li> </ul>
Actores participantes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Administración municipal</li> <li>• Cabildo</li> </ul>	Además de los anteriores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agencias federales y estatales</li> <li>• Algunos actores no gubernamentales</li> </ul>	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes amplias de actores sociales</li> <li>• Redes intergubernamentales</li> <li>• Redes internacionales</li> </ul>
Mezclas de recursos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En espera pasiva de transferencias federales</li> <li>• Recursos propios limitados</li> </ul>	Además de transferencias: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Búsqueda de fuentes gubernamentales alternas</li> <li>• Ampliación de esfuerzos recaudatorios</li> </ul>	Además de las anteriores: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Búsqueda de otras fuentes diversas</li> <li>• Mezclas público-privadas</li> <li>• Cofinanciamientos</li> <li>• Fuentes crediticias</li> <li>• Emisión de deuda</li> </ul>

Respecto a su duración, es notable la variación en los ritmos de hechura de cada etapa del proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas municipales principalmente porque, como enfatiza Enrique Cabrero, en el ámbito local éstas son vistas como líneas de acción obligadas a responder a necesidades inmediatas y a producir resultados concretos y visibles en el corto plazo. En este sentido, destaca la fragilidad de la gestión municipal derivada de los tres años que dura

<sup>127</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal”, op. cit., p. 35

una administración municipal y la imposibilidad de reelección inmediata, lo cual genera una dificultad estructural para construir redes de políticas públicas que trasciendan este corto periodo.

La evidencia más visible de esta circunstancia es la formación de ‘redes temáticas’ o ‘por proyectos’, las cuales son de carácter temporal y cuya utilidad está delimitada a algún programa o política municipal determinada, con recursos y objetivos precisos. Esta situación también dificulta la formación de comunidades de políticas<sup>128</sup> que contribuyan de manera permanente en el proceso de elaboración de políticas públicas municipales.

El proceso de elaboración de las políticas en el ámbito municipal también presenta algunas particularidades. Respecto a la definición del problema, el inconveniente más notable es la tendencia a incluir solamente asuntos cuya intervención sea rápida y visible para la opinión pública, ocasionando fragilidad en las instituciones generadas y redes poco estables. Esta situación, sumada a la escasez de recursos técnicos y humanos, provoca pocas posibilidades de que la política pública trascienda más allá de la administración municipal que la diseñó, e incluso, imposibilita abordar los problemas con mayor profundidad.

Con frecuencia, la implementación de las políticas públicas municipales ocurre rápidamente tras haber formulado el programa de acción, lo cual, si bien podría facilitar su ejecución, implica el riesgo de no identificar posibles omisiones,

---

<sup>128</sup> De acuerdo con Cabrero las **redes de políticas** (*policy network*) pueden definirse como "...el resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre organizaciones o grupos que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y pueden compartir normas e intereses [su importancia radica en que] permite analizar a los actores en sus lógicas transversales [individuales y colectivas] de pertenencia a varios círculos sociales, lo cual les permite movilizar diversidad de recursos en su acción y disminuir así los ‘costos de transacción’. Por otra parte, una **comunidad de política pública** (*policy community*) se refiere a una red particular de actores en una situación relativamente estable en su forma de integración y en su estrategia de acción, [...] se trata de grupos que limitan la entrada de nuevos participantes [y cuya deliberación al interior] se da pero de ninguna forma cuestiona los acuerdos más generales y las normas compartidas. [...] Finalmente, las **redes temáticas** (*issue networks*) son el conjunto de actores que de alguna forma pueden intervenir en el debate sobre la orientación de una política en un momento determinado. A diferencia de las comunidades de políticas, en las redes temáticas no se da una estructura tan clara de organización, tampoco una identificación estable entre actores, ni una plena claridad de objetivos e intereses. Cabrero Mendoza, Enrique, “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal”, op. cit., pp. 18-19

problemas o situaciones para su correcta operación. Esta fase también es afectada por la falta de solidez institucional para ejecutar directamente las políticas, por lo que es común la intervención de otros niveles de gobierno o agentes del sector privado o social, dificultando el direccionamiento de la política por parte del gobierno municipal. Respecto a la evaluación, ésta suele enfocarse más al grado de satisfacción de las expectativas ciudadanas que al impacto real de las políticas, en ocasiones, debido al poco tiempo de maduración permitido para valorar sus alcances.

### **3.2 La política social en México**

El concepto de política social no escapa al debate y con ello a la falta de consenso sobre su significado y trascendencia. Para efectos de esta investigación, se recupera la propuesta de Elí Evangelista Martínez, quien establece que “la política social [...] se traduce en el conjunto articulado de lineamientos, formulaciones, decisiones, acciones y proyecciones estratégicas, explícitas, permanentes, sistemáticas y conflictuadas–consensadas socialmente, definidas desde los espacios estatales y civiles, tendentes a modificar o transformar el fondo y la forma de una cuestión o situación social específica”.<sup>129</sup>

En un sentido amplio, como anota María del Carmen Pardo, la política social, más allá del combate a la pobreza, en realidad implica el deseo de asegurar a todos los miembros de la sociedad los niveles mínimos de bienestar y, en todo caso, ciertas oportunidades para acceder a esos mínimos.

La noción de política social en nuestro país abarca la seguridad social, la salud y la educación en primer término, pero también otro conjunto de satisfactores como la alimentación, el abasto y distribución de bienes. Otros autores incluyen al desarrollo regional y la dotación de servicios públicos e

---

<sup>129</sup> Evangelista Martínez, Elí, “Emergencia e institucionalización de nuevos actores en el desarrollo de las políticas sociales en México”, en Arteaga Basurto, Carlos, op. cit., p. 141

infraestructura como seguridad pública, vivienda, drenaje, electrificación, alcantarillado, vías de comunicación, construcción de escuelas y hospitales.

Su trascendencia como objeto de políticas públicas deriva del consenso entre los poderes de gobierno, los partidos y la opinión pública sobre los beneficios potenciales que enmarca la política social, y que John Scott resume en los siguientes puntos: “1) La importancia central del capital humano, y especialmente su distribución entre la población, para explicar tanto el crecimiento económico de los países como la calidad y distribución de este crecimiento en la población. 2) Las fallas en los mercados por racionalidad ilimitada (v. gr. las pensiones y la educación primaria obligatorias), información asimétrica (v. gr. mercados crediticios para educación), externalidades y bienes públicos (v. gr. salubridad pública), que limitan la posibilidad de inversión privada en capital humano, especialmente en el caso de mercados crediticios para las poblaciones más pobres. 3) La compensación de desigualdades profundas en oportunidades productivas y acceso a niveles de vida mínimos para toda la población. 4) Finalmente, por vía de todos los objetivos anteriores, la estabilidad política de la nación”.<sup>130</sup>

### **3.2.1 Bosquejo histórico de la política social en México**

Desde el siglo pasado parece evidente que la política social en nuestro país no ha logrado consolidar su potencial. Ejemplo de ello son los resultados de los niveles de capital humano, tanto en materia educativa como de salud, ubicados por debajo del promedio mundial para países con niveles de ingreso y gasto social similares a los de México; es decir, a pesar de las cantidades destinadas al gasto social, las desigualdades y los niveles de pobreza extrema persisten.

---

<sup>130</sup> Scott, John, “Descentralización, focalización y pobreza en México”, en Barba, Carlos, et. al., La Política social, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Diana, México, 1997, pp. 482-483

Las consecuencias han sido la pérdida del potencial productivo, la concentración del ingreso y, a raíz de las desigualdades y crisis persistentes, un incremento de los niveles de violencia que han minado gravemente la estabilidad política, los derechos de propiedad y la seguridad personal en el país, limitando así la capacidad del Estado en su función más elemental: garantizar la libertad y seguridad individuales.

La evolución histórica de las políticas sociales de nuestro país no ha conseguido establecer un sistema integrado de bienestar social. En su lugar, existe un sistema excluyente, cuyos beneficios son resultado de criterios selectivos y no producto de un derecho social universal: salvo el derecho a la educación, y recientemente la salud, la accesibilidad y la cobertura de los programas sociales no se han establecido como un derecho universal.

En su lugar, la política social ha sido diseñada con programas desarticulados, enfocados hacia grupos marginados o excluidos, tanto urbanos como rurales, y con frecuencia, instrumentados mediante subsidios. Es notable que los mecanismos de compensación social operados no pertenecen a un conjunto de acciones integradas alrededor de un sistema nacional de bienestar. Aunque se evocan los derechos sociales constitucionales, en los hechos sólo existe un sistema de bienestar limitado, insuficiente y parcial.

La acción gubernamental en materia social ha transitado del populismo y el uso indiscriminado de recursos hacia esquemas con pretensiones más racionales, guiados por el cálculo y la previsión. Sin embargo, ambos modelos no han producido los desenlaces esperados, sino resultados muy por debajo de sus expectativas.

Desde el incipiente protagonismo gubernamental, a raíz del movimiento revolucionario de 1910, la sociedad ha sido desplazada de los procesos de formulación y ejecución de los programas sociales. Los gobiernos

posrevolucionarios utilizaron los cometidos sociales como un medio de control de los grupos organizados (campesinos, obreros y el llamado sector popular) para estructurar y legitimar el sistema político mexicano. Como resultado, las cúpulas sindicales y empresariales se convirtieron en los interlocutores del poder político y los programas sociales fueron diseñados para favorecer principalmente a estos grupos, generando lealtades y compromisos políticos.

La prioridad otorgada a la economía desde los años veinte subordinó cualquier otro propósito de la actividad gubernamental. Las instituciones creadas entre 1940 y 1970, si bien establecieron una imagen de apoyo a los sectores desfavorecidos, también funcionaron con una intención de intercambio de gasto social por favores y apoyos políticos, consolidando así los mecanismos de mediación e impidiendo el diseño de una política social de largo plazo.

María del Carmen Pardo destaca que “si el modelo económico [de esos años] hubiera incluido una política redistributiva de los beneficios alcanzados por el desarrollo [económico], quizá éstos hubieran llegado hasta los sectores desprotegidos del amparo gubernamental. De los cuarenta a los setenta el énfasis en el desarrollo se profundiza, pero se profundiza también la brecha entre clases y sectores favorecidos por ese modelo y los desprotegidos. Se incorporaron mecanismos que impidieron a la pobreza adquirir salidas violentas, con la importante dosis de corrupción que ello implicó”.<sup>131</sup>

A partir de la década de los años setenta México se vio obligado a efectuar ajustes de política económica y social. En la medida que disminuía la capacidad de interlocución y control como consecuencia de la competencia política y el proceso de democratización, era más notorio el desplazamiento de las estructuras burocráticas tradicionales. A partir de esta década, es evidente el desfase de la política económica y la política social, producto de la división entre ambas esferas;

---

<sup>131</sup> Pardo, María del Carmen, “El diseño administrativo de los programas de emergencia”, en Barba, Carlos, op. cit., p. 470

convirtiendo a esta última en un conjunto de acciones emergentes y desarticuladas; orientadas a paliar los desequilibrios sociales.

### **3.2.2 Las fallas estructurales de la política social**

La condición coyuntural de la política social ha impedido fijar propósitos claros y de largo alcance, reduciéndola a un accesorio de los programas de ajuste económico. Su carácter emergente las determina como “un conjunto de medidas orientadas a compensar los efectos ‘inicialmente’ negativos del ajuste macroeconómico en algunos segmentos de la población artificialmente integrados, merced a la irracionalidad de la asignación de los recursos del esquema estatista anterior”.<sup>132</sup>

Producto de la concepción de la política social como un recurso para legitimar el autoritarismo político, su instrumentación fue conducida mediante arreglos e intermediaciones que no permitieron fortalecer otros elementos de representación social. Simultáneamente fueron creadas instituciones para atender demandas sociales, en muchos casos sólo de ciertos sectores, lo que favoreció la concentración de recursos en beneficio de algunos grupos organizados y sus liderazgos; es decir, la política social no fue concebida para impulsar los equilibrios sociales, sino que adquirió un papel compensatorio y negociador.

De acuerdo con María del Carmen Pardo, el común denominador de la política social a partir de los años setenta fue su intención de “resolver algunos problemas que aquejaban a los más desfavorecidos, operarían en paralelo a las unidades administrativas tradicionalmente responsables de las áreas sociales, se incluyó la participación comunitaria como un insumo que fue adquiriendo

---

<sup>132</sup> Vilas, Carlos M. "De ambulancias, bomberos y policías: la política social del neoliberalismo", documento presentado en el seminario *Las políticas sociales en México en los noventa*, México, UNAM, 4-5 de julio de 1994, p. 8

relevancia en la medida que el gobierno fue siendo más incapaz de la generación de soluciones para la creciente demanda”.<sup>133</sup>

La falta de significado de la política social es evidente al comprobar el carácter coyuntural de los programas sociales impulsados por los distintos gobiernos, donde el combate a la pobreza es tratado de manera tangencial, sin lograr, hasta ahora, resolver sus causas. Si bien durante los años setenta hubo el cometido de incorporar el medio rural como eje de las acciones sociales, fue subordinado al imperativo de la política económica. Esta tendencia continuó durante la década de los años ochenta puesto que las condiciones macroeconómicas condujeron a la decisión de disminuir el gasto social para reducir el déficit público.

A finales de esa década iniciaron las reformas estructurales y se reconoció que los grupos más desfavorecidos eran los más afectados con el estancamiento de la economía. La respuesta del gobierno federal fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol),<sup>134</sup> que bajo el criterio de focalización, estableció el carácter compensatorio de las políticas contra la pobreza dirigidas a grupos específicos sin lograr su integración con las políticas de desarrollo del país.

Como apunta María del Carmen Pardo, “los programas *ad hoc* ensayados a partir de la agudización de la crisis, como [...] el Pronasol, intentaron agilizar las soluciones que se suponían entrampadas por la dinámica burocrática que caracterizaba a las dependencias tradicionalmente institucionalizadas de las áreas

---

<sup>133</sup> Pardo, María del Carmen, op. cit., p. 475

<sup>134</sup> De acuerdo con Miguel Székely, el PRONASOL “contaba con dos características que lo hacían distinto a las políticas anteriores. Por un lado, se basaba en el principio de la *focalización*. La idea central de este principio es que cuando se tienen recursos escasos una opción para maximizar el impacto de los programas es canalizar beneficios exclusivamente hacia la población objetivo. Esta estrategia constituyó la alternativa a la provisión de subsidios abiertos a la población en general, como se hizo durante la primera fase de sustitución de importaciones. Por otro lado, el programa tenía como uno de sus principios básicos la participación social. Esta se entendía como el involucramiento de la población beneficiaria en la toma de decisiones relacionadas con el tipo y monto de apoyos que se otorgarían. La modalidad fue particularmente importante para la creación de obras de infraestructura en las comunidades beneficiarias, ya que propiciaba mano de obra barata, así como parte de la inversión requerida.” Székely, Miguel, “Hacia una nueva generación de política social”, en *Cuadernos de Desarrollo Humano 2*, SEDESOL, México, 2002, pp. 8-9

sociales. Sin embargo, el resultado de estos programas, que tuvieron un carácter asistencialista, tampoco pudieron resolver los problemas de la población marginada, entre otras razones porque los modelos de desarrollo adoptados también provocaron marginalidad social”.<sup>135</sup>

Durante la segunda mitad de los años noventa, se destinaron mayores recursos a programas sociales en un contexto de integración a los mercados mundiales y ante la necesidad de elevar los niveles de competitividad. Ante esta realidad, surgió el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), cuya principal característica es que “proporciona beneficios a su población objetivo, a cambio del compromiso de invertir en la educación y salud de los miembros de cada familia. Es decir, el programa proporciona apoyos de corto plazo pero también equipa a las familias pobres con instrumentos que les permiten alcanzar un mejor nivel de vida en el futuro”.<sup>136</sup>

Durante la administración del Presidente Vicente Fox, la política social federal establece como su principal reto la eliminación de restricciones para acumular activos generadores de ingresos,<sup>137</sup> con base en tres frentes:

---

<sup>135</sup> Pardo, María del Carmen, op. cit., p. 476

<sup>136</sup> Székely, Miguel, op. cit. p. 9

<sup>137</sup> Székely anota que “en el caso de México, se han identificado las siguientes restricciones para acumular activos o utilizarlos: 1. De oferta de servicios básicos. 2. De *capacidades* mínimas para participar en la actividad económica. 3. De *patrimonio* o capacidad para invertir. 4. De riesgo o falta de mecanismos de *protección*. 5. De entrada a los mercados laborales o de *oportunidades* de crédito.” Ibid, p. 13

Por otra parte, en el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 se establecen las siguientes estrategias: 1. Fomentar el desarrollo social y económico de las microrregiones de alta marginación; 2. Impulsar el desarrollo de capacidades para impedir la transmisión intergeneracional de la pobreza; 3. Promover oportunidades de empleo e ingresos de las personas y los hogares en condición de pobreza; 4. Mejorar la seguridad de las familias y de las personas en condición de pobreza; 5. Apoyar al desarrollo del patrimonio básico de los hogares en condición de pobreza; 6. Responder a los retos que enfrentan las mujeres en situación vulnerable y las familias pobres; 7. Fortalecer el desarrollo con equidad y respeto de los pueblos indígenas; 8. Responder a los retos de la transición demográfica; 9. Generar y promover canales que incentiven la participación de la sociedad y la corresponsabilidad de las personas; 10. Sustentar la política social en la investigación y en la evaluación; 11. Fortalecer el marco institucional y un auténtico federalismo en las tareas de desarrollo social. “Programa Nacional de Desarrollo Social”, SEDESOL, México, 2001

- “*Capacidades básicas*: es necesario utilizar programas que aseguren el abasto de bienes nutricionales a las familias que carecen de ellos. Adicionalmente, pueden brindarse apoyos a las familias para que hagan uso de la oferta de servicios, como la educativa. Esto último es indispensable, pues aunque la oferta exista muchas familias no pueden sufragar los costos privados de utilizar los servicios; por ejemplo, tienen que realizar inversiones o renunciar a una fuente de ingreso para enviar a sus hijos a la escuela; en consecuencia, el apoyo directo para sufragar este tipo de inversiones es una alternativa que ha probado ser eficaz.
- *Patrimonio*: para promover la creación de un patrimonio individual existen mecanismos, como el crédito o el acceso a instrumentos financieros, que impidan la erosión del ahorro por el efecto de la inflación. El patrimonio más importante para la mayoría de los hogares es la vivienda; por ello, los programas que dan acceso a ésta a sectores que no la tienen son una herramienta eficaz para apoyar la formación de activos.
- *Protección*: para hacer frente a la restricción de seguridad, probablemente la opción más viable es otorgar acceso a seguros de salud, de vida, de incapacidad, o incluso de desempleo, a aquellos que carecen de estos instrumentos”.<sup>138</sup>

El mismo autor reconoce que los programas sociales de las últimas tres generaciones de estrategias de política social han sido insuficientes para resolver el problema de la pobreza en México. Esto, tal vez porque la política social ha sido un accesorio de los modelos de desarrollo adoptados en nuestro país, y al mismo tiempo, instrumento de política pública para compensar las fallas generadas por dichos modelos.

---

<sup>138</sup> Székely, Miguel, op. cit. p. 15

### 3.2.3 Hacia una nueva valoración de la política social

Guillermo Farfán propone reorientar la discusión y formulación de políticas sociales a partir de nuevos estudios que permitan transitar de programas sociales parciales hacia sistemas integrales, que consoliden la idea de una política social legislada, descentralizada y participativamente organizada desde la sociedad.

Por su parte, Elí Evangelista propone que el desarrollo de la política social en México ha pasado de un escenario protagonizado por los actores estatales (Estado, gobierno y sociedad política) hacia otro donde prevalecen los actores de las iniciativas privadas (mercado e instituciones de asistencia privada) conformando una alianza estratégica Estado-mercado.

De acuerdo con su propuesta, el desarrollo social sólo será posible a partir de un conjunto de alianzas estratégicas y tácticas entre los actores estatales, socio-civiles y privados,<sup>139</sup> articuladas en una relación diversa y con diferentes formas de organización para incluir a los distintos sectores y promover su participación en los asuntos públicos. Bajo su perspectiva, el futuro de la política social en México se debate entre dos escenarios: uno denominado 'consenso pragmático de lo social' y el de la 'pluralidad estratégica de la política social'.

El consenso pragmático de lo social plantea una colaboración táctica entre los distintos actores de la política social y por tanto, privilegia la concertación de actores en el corto plazo para operar la institucionalidad social y ofertar servicios

---

<sup>139</sup> Elí Evangelista define a un actor social por las metas que se ha propuesto alcanzar y por su capacidad de modificar la realidad; es decir, es actor en la medida que logra identificar, comprender y alcanzar sus intereses estratégicos. Entre sus características se encuentran: ser fuerzas sociales e institucionales, tienen la posibilidad de hacerse presentes en su contexto, se reconocen como actores con potencialidades transformadoras, promueven puentes de comunicación con actores de otros entornos, se orientan a autoidentificar necesidades y recursos sociales, problematizan cuestiones y/o demandas sociales, tienen la posibilidad, de acuerdo a su fuerza organizativa y a sus intereses estratégicos de incluir sus demandas en la agenda política, son instancias activas, proactivas y creativas, su funcionamiento es permanente, buscan sistematizar respuestas colectivas y convertirlas en derechos sociales, su objetivo sustantivo es concretizar sus aspiraciones, proyectos e intereses colectivos; y se organizan para divulgar y transmitir sus experiencias de lucha, negociación, alianzas, participación y movilización, Evangelista Martínez, Elí, op. cit., pp. 141-142.

sociales, más que para definir una política social de largo plazo. En este escenario, el objetivo es articular las iniciativas estatales, privadas y socio-civiles para la operación de servicios sociales de acuerdo con el contexto y no con la estructura, es decir, no modifica el origen de los problemas sociales, sino que prolonga el carácter emergente de la política social y con ello, la repetición del rol paliativo y asistencialista de la política social.

Por su parte, la pluralidad estratégica de la política social sugiere “compartir, a partir de una alianza estratégica, que no táctica, la definición, gestión, desarrollo y evaluación de las políticas sociales, entre los actores estatales, socio-civiles y privados, con el objetivo sustantivo de extender los derechos sociales. En este caso, el Estado juega [...] un papel menos dominante, no siendo ya [...] el único instrumento posible para dar una provisión colectiva de la política social aumentando progresivamente el rol protagónico de las iniciativas socio-civiles y abogando porque las iniciativas privadas intervengan para complementar la política social [...]”<sup>140</sup>

Bajo esta óptica, la acción social del Estado no desaparece, sino que se modifica para promover la organización de grupos sociales y civiles. En este escenario, de acuerdo con Elí Evangelista, será posible generar iniciativas sociales participativas, integrales, transversales y orientadas al impacto social y no sólo actuar en espacios abandonados por la acción estatal o que no son rentables desde la perspectiva del mercado.

Continuando con este autor, para lograr este cometido es necesario un sentido de responsabilidad compartida, basada en el reconocimiento de los conflictos para arribar a un nuevo esquema en la toma de decisiones y la efectividad de la participación de los actores socio-civiles durante todas las etapas de la política social en cuanto política pública.

---

<sup>140</sup> Ibid., pp. 158-159

De lo anterior deriva que el escenario de la pluralidad estratégica de la política social requiere el fortalecimiento de la descentralización y de la participación. El primer caso no sólo se refiere a la descentralización de funciones y decisiones hacia los gobiernos locales y los actores socio-civiles; sino que concibe la posibilidad de que la gente realmente pueda influir sobre las decisiones en materia de política social, la distribución de beneficios sociales y el acceso a distintos servicios, como consecuencia de una gestión pública efectuada en pequeñas unidades administrativas.

La materialización de esta capacidad para influir en las decisiones públicas, con la participación de ciudadanos informados y capacitados, derivaría en un sentido de responsabilidad ciudadana acerca de su bienestar y el de sus comunidades. La articulación de ambos factores: descentralización y participación, parece favorecida si es impulsada desde espacios públicos, con mayor cercanía a la gente, capaces no sólo de promover la confianza y la cooperación, sino tendentes a incrementar su viabilidad técnica y política con el empleo de las tecnologías administrativas, la comunicación y el oficio político.

Lo anterior supone promover niveles de participación de “los actores socio-civiles de la política social, con respecto a las estrategias del desarrollo social global, pero, también se deben fortalecer las capacidades de actores estatales, como los estados y municipios que permitan el desarrollo de capacidades estatales mediante procesos participativos y procesos educativos”.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> Ibid., p. 161

### 3.2.4 La política social en los municipios mexicanos

Como ocurre con otras políticas municipales, la política social en este ámbito está enmarcada por la complejidad de las relaciones intergubernamentales, una trayectoria relativamente reciente y con frecuencia, a proyecciones de corto plazo;<sup>142</sup> situación que se convierte en uno de sus límites, ya sea por razones presupuestarias, por atender objetivos muy puntuales o debido a la discontinuidad en las políticas de una administración municipal a otra.

Estos factores, junto con la heterogeneidad de los municipios mexicanos, la escasa acumulación de ‘memoria administrativa’ en este ámbito, la amplitud y la falta de consenso en torno al concepto de política social, como lo demuestra el análisis de David Arellano a las propuestas presentadas en el foro sobre la agenda de la reforma municipal,<sup>143</sup> dificultan la idea de la existencia de una política social municipal.

La naturaleza inconclusa del federalismo mexicano agrega al debate la cuestión de si la política social debe ser un atributo de los gobiernos municipales, o como apunta David Arellano, “dar solución a las necesidades tan amplias del país requieren de una combinación de esfuerzos tanto locales como regionales e incluso nacionales, porque el equilibrio regional requiere de perspectivas de largo plazo y de amplio foco de atención para generar políticas congruentes en el tiempo. En otras palabras, cuestiones como tipo de desarrollo y capacidades de

---

<sup>142</sup> Guillén apunta que “no solamente la escala de los recursos disponibles, sino además la historia política de la propia institución municipal, son factores que explican que la política social municipal tenga una concentración en iniciativas focalizadas, de dimensiones reducidas, y que se carezca de alguna tradición burocrático administrativa propia. La excepción de esta regla es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la familia (DIF), decretado por la Presidencia de la República en 1977, que rápidamente adoptaron los estados y que se replicó en los municipios”. Guillén López, Tonatiuh “Municipio y política social: experiencias y nuevo paradigma”, en Cabrero Mendoza, Enrique *Políticas públicas municipales*, op. cit. p. 293

<sup>143</sup> Arellano Gault, David, “El municipio y las políticas sociales”, en *Cuaderno de la agenda de la Reforma Municipal*, <http://www.municipio.org.mx/David%20Arellano.doc> (último acceso julio de 2004)

cooperación y coordinación regional, requieren de un enfoque que busque integrar esfuerzos con objetivos de más amplitud en el espacio y el tiempo”.<sup>144</sup>

Por su parte, Tonatiuh Guillén sugiere la necesidad de evaluar la existencia de una política social municipal a partir de dos dimensiones: la instrumentación de la política social como política pública y su contenido. Respecto al primer punto, anota que “en el sentido de política pública -racionalmente construida, como un curso de acción que tiene un objetivo preciso, recursos calculados y determinada organización de los mismos para producir el resultado esperado, así como pertinencia social, legitimidad y legalidad-, pudieran encontrarse políticas sociales municipales efectivamente frágiles. Pudieran ser descubiertas y definidas más como acciones o iniciativas, que como políticas. Claro está, con este parámetro únicamente el gobierno federal y los estatales tendrían la capacidad para instrumentar políticas públicas; a ellos se sumarían algunos municipios, particularmente los urbanos grandes y metropolitanos. Pero todos los demás municipios quedarían fuera de la definición, dadas sus dimensiones y capacidades estrechas[...] Ante esta situación que refleja una diferencia cualitativa entre municipios, no únicamente de escala, el concepto de política pública está obligado a adecuarse. La evaluación de las políticas municipales no puede hacerse desde el mismo parámetro y escala que en las sociedades urbanas de países desarrollados, de donde surge el concepto de política pública. Sin desconocer su utilidad analítica, el concepto requiere diversificarse, tanto como la realidad de sociedades heterogéneas como es el caso de México”.<sup>145</sup>

En relación con el segundo punto explica que la política social en los municipios adquiere un contenido cualitativo que le otorga una diferencia específica respecto al paradigma de una política gubernamental exclusiva del ámbito federal, toda vez que “el objeto de la política social municipal [...] no necesariamente es el mismo que la política social del ámbito estatal o federal. El primer rasgo de especificidad está determinado precisamente por este entorno

---

<sup>144</sup> Ibid., p. 10

<sup>145</sup> Guillén López, Tonatiuh, “Municipio y política social.” op. cit, pp. 294-295

intergubernamental. En la medida que el municipio ha sido un ámbito 'menor' considerando sus dimensiones -recursos, capacidades, atribuciones- la escala de sus políticas efectivamente refleja esta situación estructural. Si bien durante el último decenio puede identificarse una curva de expansión y consolidación del gobierno municipal, el 'peso' de la Federación y de los estados sigue siendo considerablemente mayor. La política social municipal, en consecuencia, tiene la dimensión correspondiente a esa desigualdad".<sup>146</sup>

Estas circunstancias provocan que la política social municipal asuma un carácter complementario a la política social nacional, frecuentemente identificada con el combate a la pobreza, y por tanto, tiende a encargarse de tareas más específicas que influyen de manera directa sobre la calidad de vida de la población, aunque siempre acotada por las atribuciones municipales y la disponibilidad de recursos.

De acuerdo con el mismo autor, "la naturaleza específica de la política municipal supone que su necesidad social, recursos, instancias gubernamentales o sociales, instrumentación y concepciones que la orientan, en lo esencial son determinadas localmente[...] el contenido de [las] iniciativas de política social y sus determinantes sugieren que la relación entre municipios y política social es inherente. Es decir, no se trata de un vínculo circunstancial ni un derivado de último momento. Los ayuntamientos no han necesitado de factores externos como impulso para activar programas de política social; lo cual no significa que este vínculo externo sea prescindible en su instrumentación".<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> Ibid., p. 295

<sup>147</sup> Ibid., pp. 291-292

El siguiente cuadro muestra las tendencias identificadas en el papel de la agenda de políticas públicas municipales, atendiendo al rol de los municipios en distintas políticas:<sup>148</sup>

<b>Tendencias de la agenda municipal</b>	<b>El municipio como simple “animador” de la acción pública local</b>	<b>El municipio como actor complementario de la agenda regional o nacional</b>	<b>El municipio como articulador estratégico y central de la agenda</b>
Políticas de participación ciudadana	X	XX	XXX
Políticas de desarrollo económico	XXX	XX	X
Políticas de planeación y desarrollo urbano	X	XXX	XX
Políticas de protección ambiental	X	XXX	XX
Políticas de modernización administrativa	X	XX	XXX
Políticas de servicios públicos locales	X	XX	XXX
Políticas de bienestar social	X	XXX	XX
Política educativa	XXX	XX	X
Política de salud	XX	XXX	X
Políticas de seguridad social	X	XXX	XX

**XXX** - Tendencia dominante    **XX** - Tendencia de frecuencia media    **X** - Tendencia poco frecuente

Particularmente en cuanto a política social, Tonatiuh Guillén identifica las siguientes características comunes en las experiencias de política social presentadas en el marco del Premio Gobierno y Gestión Local 2001.<sup>149</sup> Primero, una relación estrecha entre ‘disfuncionalidad’ social y los ayuntamientos, la cual origina un papel mediador entre estos y las situaciones identificadas localmente como conflictos sociales. Esta relación ocasiona el diseño de programas específicos de la gestión municipal, sustentados por recursos municipales o de fuentes no gubernamentales.

<sup>148</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal”, op. cit., p. 43

<sup>149</sup> En su estudio, Tonatiuh Guillén analizó 22 programas de política social de municipios rurales, urbanos y semiurbanos de distintas entidades federativas, de los cuales 7 correspondían a problemas relacionados con niños, mujeres o personas de la tercera edad; igual número para programas dirigidos a la juventud; 2 en materia de cultura, cuatro relacionados con asesoría jurídica; 1 sobre vivienda y otro más dirigido a población indígena. Guillén López, Tonatiuh, “Municipio y política social.” op. cit, pp. 307-308

En segundo lugar, identifica que las problemáticas atendidas en este ámbito provocan importantes características de evolución social e institucional, con un notable desarrollo de civilidad política y pública en la medida que existen esfuerzos deliberadamente dirigidos a combatirlos y generar una nueva conciencia pública en torno a estas problemáticas (v. gr., las iniciativas sobre equidad de género).

Respecto a su instrumentación, refiere que ésta se realiza tanto en dependencias municipales 'tradicionales', instancias ligadas directamente a las presidencias municipales, o bien, en grupos de trabajo creados específicamente para atender algún objetivo determinado (direcciones municipales, comités municipales, coordinaciones o instancias ciudadanas), cuya principal diferencia consiste en el grado de innovación para formular el contenido de las políticas y la gestión de recursos institucionales.

Otro aspecto se refiere a la participación ciudadana en la administración de los programas sociales, la cual se verificó en distintos grados de interacción: desde apoyos parciales y complementarios de organizaciones civiles a las iniciativas del ayuntamiento, hasta situaciones donde la complementariedad correspondía a las autoridades municipales, otorgando a estos programas un rasgo significativo de corresponsabilidad social y un efecto de transparencia a las políticas ejecutadas.

En resumen, la política social municipal es una construcción sujeta a las inercias características de los gobiernos municipales mexicanos, limitada por escasos recursos y falta de continuidad. No obstante, presenta los rasgos esenciales de una política localmente construida e instrumentada para un entorno social puntual: su capacidad para identificar poblaciones objetivo con criterios propios y articular recursos locales para atenderlas. Esta especificidad le otorga mayor flexibilidad y la ubica como una alternativa que es preciso alentar incluso en términos legislativos, frente a las formas tradicionales de la política social en México; es decir, configura un modelo de acción pública frente a las formas

centralizadas, cuya definición se realiza de manera homogénea, originando pérdida de especificidad y en gran medida eficacia.

### 3.2.5 Observaciones del Informe sobre Desarrollo Humano México 2004 en materia de desarrollo local

El *Informe sobre Desarrollo Humano México 2004*, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, parte del análisis de las desigualdades regionales mostradas en su informe de 2002 y se basa en el Índice de Desarrollo Humano municipal.<sup>150</sup> El índice de Desarrollo Humano (IDH) recoge el estado de las capacidades básicas de los individuos de una sociedad: el acceso a recursos, salud y educación. Existen además otras dimensiones del desarrollo humano como la igualdad de género en dichas capacidades básicas y en la participación política, que registran el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) y el Índice de Potenciación de Género (IPG). La tesis central del informe afirma que gran parte de las desigualdades entre individuos y regiones en nuestro país se debe a la dinámica local en términos económicos, sociales e institucionales. Asimismo,

---

<sup>150</sup> Debido a la falta de datos para aplicar la metodología del PNUD, el cálculo del IDH municipal se realizó con los siguientes ajustes: **Salud:** Se consideró la tasa de sobrevivencia infantil en lugar de la esperanza de vida al nacer, toda vez que es un dato estadístico disponible para los municipios mexicanos. Para medir el avance de los municipios en este indicador de salud compararon la tasa de sobrevivencia infantil con dos valores de referencia. El valor máximo definido es igual a 0.977 y corresponde a la tasa de sobrevivencia infantil en Japón, el país con la mayor esperanza de vida. El valor mínimo se definió fijando el resultado mínimo del índice de salud cuando el indicador usado era la esperanza de vida y obteniendo de la fórmula el valor correspondiente al mínimo de referencia, que fue 0.880 **Educación:** Como indicadores de esta dimensión se utilizan la tasa de alfabetización de los adultos mayores de 15 años y la tasa de asistencia escolar para los individuos de entre 6 y 24 años. Ésta última reemplaza a la tasa de matriculación, que no se puede utilizar en el caso de los municipios debido a que las personas no necesariamente acuden a la escuela en el mismo municipio en el que habitan, lo que provoca distorsión en el indicador de matriculación e incluso puede resultar en tasas mayores a 100% en los municipios receptores. Los dos indicadores usados, tasa de alfabetización y tasa de asistencia escolar, son comparados respecto de un logro máximo de 100% para obtener el índice de educación. **Ingreso:** Para obtener una medida adecuada que se pueda usar en el cálculo del IDH municipal se han utilizado la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares (ENIGH) y el Censo de Población y Vivienda, siguiendo la metodología propuesta por Elbers, Lanjouw y Lanjouw (2003). El procedimiento estadístico aplicado permite obtener una medida del ingreso promedio que en 2000 tenían las familias en cada municipio de México y su error estándar que permite estimar el grado de confiabilidad de la medición. En 24 municipios el grado de confiabilidad no fue el mínimo deseado y por lo tanto no se reportó la medida de ingreso ni el IDH. Una vez obtenido el ingreso promedio familiar, se ajustó a cuentas nacionales por medio de un factor homogéneo a nivel nacional, se convirtió a dólares y fue ajustado por Paridad de Poder de Compra (PPC), de manera que la medida sea comparable y pueda ser usada, siguiendo la metodología del PNUD, para el cálculo el IDH en referencia a los logros máximo y mínimo de 40 mil y 100 dólares, respectivamente. *Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2004*, op. cit p. 72

propone que es posible incidir con políticas públicas específicas en municipios y estados.

De acuerdo con este documento, “el desarrollo humano es la expansión de la libertad de las personas. La libertad es el conjunto de oportunidades para ser y actuar y la posibilidad de elegir con autonomía. Tanto las oportunidades como la participación de los individuos para generarlas están influidas por el entorno en el que viven, y en ese sentido el desarrollo humano es local [...] En México el municipio es la unidad geopolítica más cercana al individuo con atribuciones formales de manejo de recursos y rendición de cuentas.”<sup>151</sup>

Al revisar los componentes del Índice de Desarrollo Humano (IDH) por entidad federativa, es evidente la desigualdad de los niveles de desarrollo en México, toda vez que el Distrito Federal registra niveles de IDH no muy distantes de los de algunos países europeos, mientras que Oaxaca y Chiapas no superan el índice de los Territorios Ocupados de Palestina; como se muestra en el siguiente cuadro:

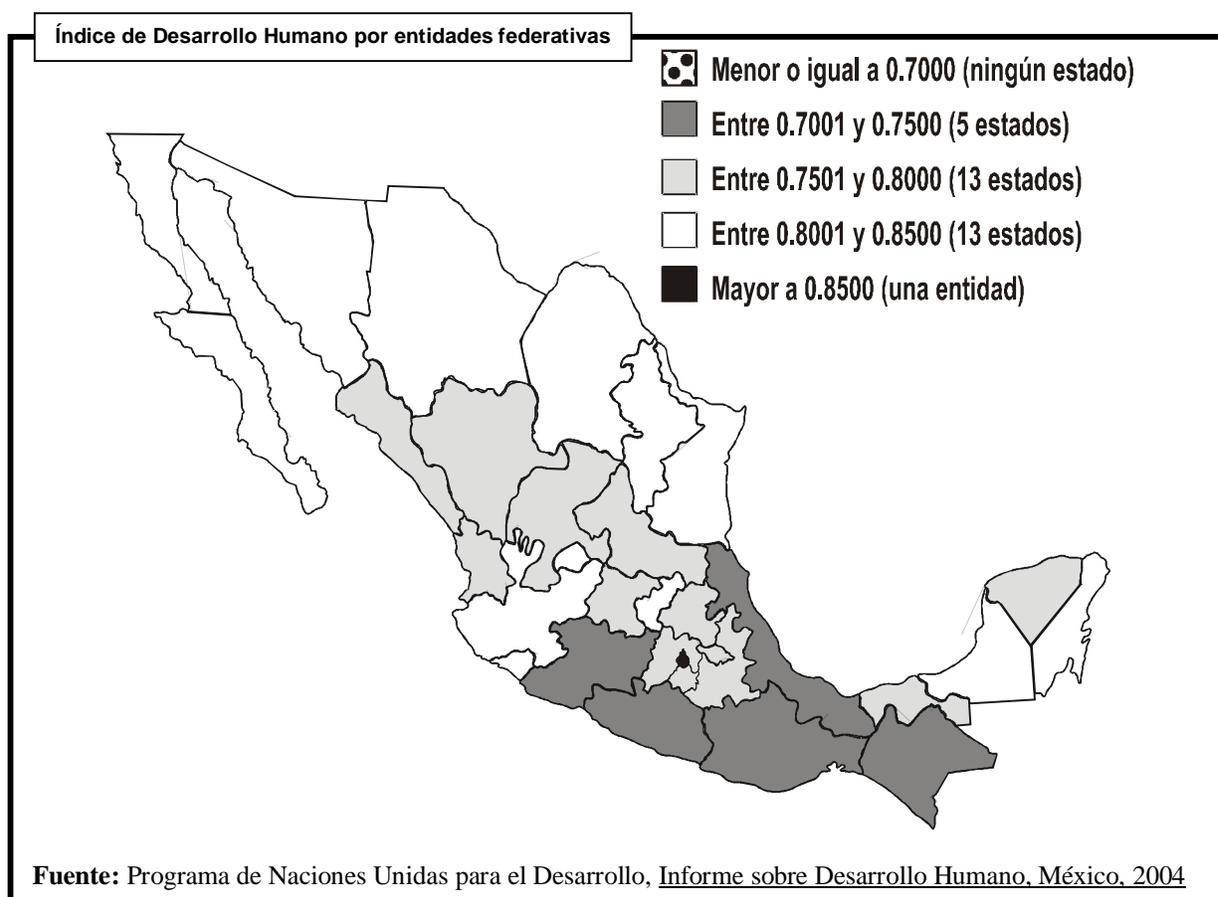
### **IDH y componentes por entidad federativa**

<b>Posición según IDH</b>	<b>Entidad</b>	<b>IDH</b>	<b>Índice de salud</b>	<b>Índice de educación</b>	<b>Índice de ingreso</b>
<b>1</b>	Distrito Federal	0.8830	0.8476	0.8997	0.9018
<b>2</b>	Nuevo León	0.8451	0.8427	0.8577	0.8349
<b>3</b>	Coahuila	0.8284	0.8403	0.8582	0.7866
<b>4</b>	Baja California Sur	0.8269	0.8369	0.8658	0.7779
<b>5</b>	Aguascalientes	0.8246	0.8384	0.8573	0.7780
<b>6</b>	Quintana Roo	0.8238	0.8317	0.8241	0.8156
<b>7</b>	Baja California	0.8233	0.8482	0.8484	0.7734
<b>8</b>	Chihuahua	0.8224	0.8416	0.8410	0.7847
<b>9</b>	Campeche	0.8189	0.8173	0.8075	0.8320
<b>10</b>	Sonora	0.8163	0.8377	0.8593	0.7518
<b>11</b>	Tamaulipas	0.8111	0.8339	0.8521	0.7472
<b>12</b>	Querétaro	0.8015	0.8273	0.8154	0.7617
<b>13</b>	Jalisco	0.8007	0.8360	0.8319	0.7344
<b>14</b>	Colima	0.8001	0.8347	0.8325	0.7331
<b>15</b>	Durango	0.7910	0.8255	0.8404	0.7071
<b>16</b>	Morelos	0.7856	0.8313	0.8187	0.7066

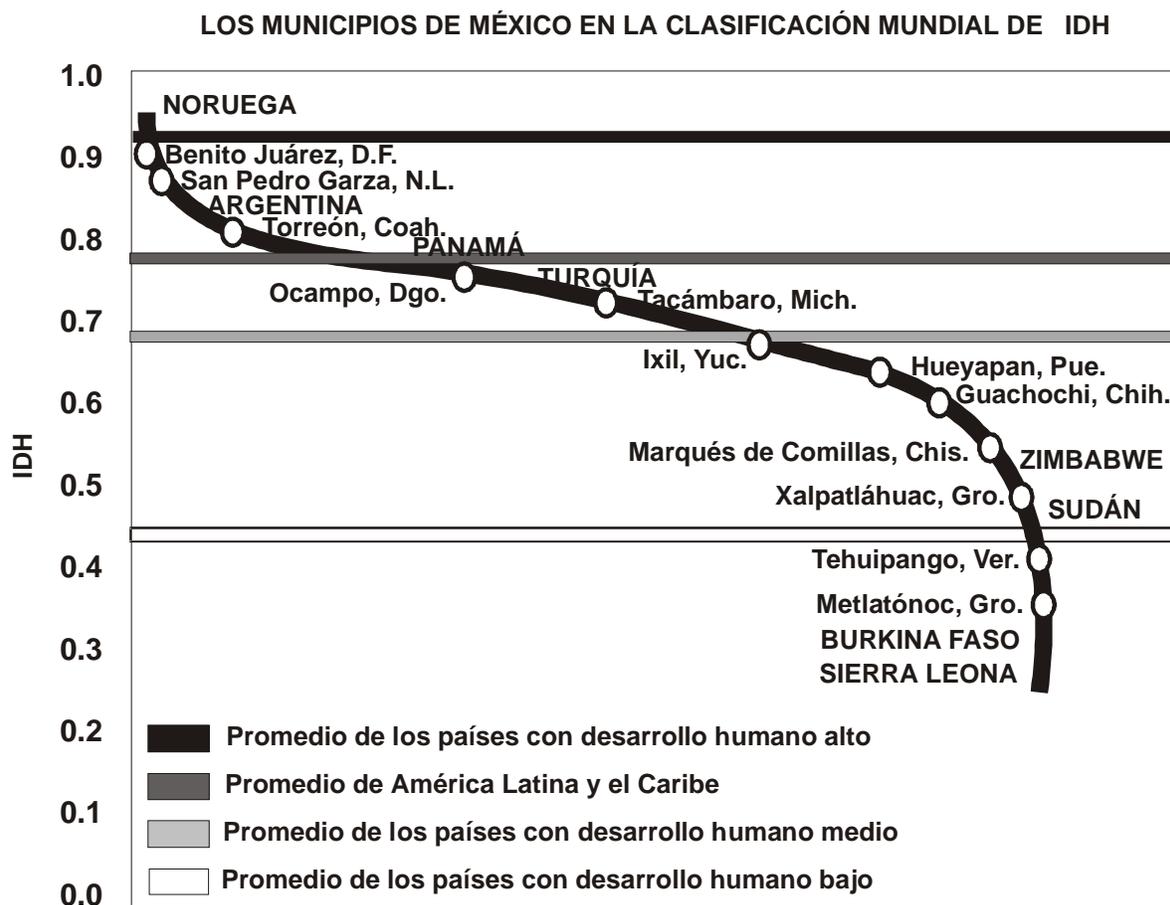
<sup>151</sup> Ibid., p. 20

17	Sinaloa	0.7800	0.8281	0.8294	0.6825
18	Estado de México	0.7789	0.8350	0.8236	0.6780
19	Yucatán	0.7778	0.8181	0.8108	0.7044
20	San Luis Potosí	0.7694	0.8184	0.8099	0.6798
21	Tabasco	0.7684	0.8175	0.8292	0.6586
22	Guanajuato	0.7662	0.8248	0.7901	0.6836
23	Nayarit	0.7652	0.8257	0.8200	0.6500
24	Tlaxcala	0.7641	0.8282	0.8312	0.6330
25	Puebla	0.7598	0.8181	0.7855	0.6758
26	Zacatecas	0.7563	0.8198	0.8183	0.6307
27	Hidalgo	0.7515	0.8133	0.7991	0.6422
28	Veracruz	0.7457	0.8118	0.7819	0.6434
29	Michoacán	0.7422	0.8210	0.7787	0.6268
30	Guerrero	0.7296	0.8031	0.7473	0.6384
31	Oaxaca	0.7164	0.8026	0.7491	0.5976
32	Chiapas	0.7076	0.7990	0.7372	0.5868
	<b>Nacional</b>	<b>0.7937</b>	<b>0.8270</b>	<b>0.8190</b>	<b>0.7352</b>

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2004*

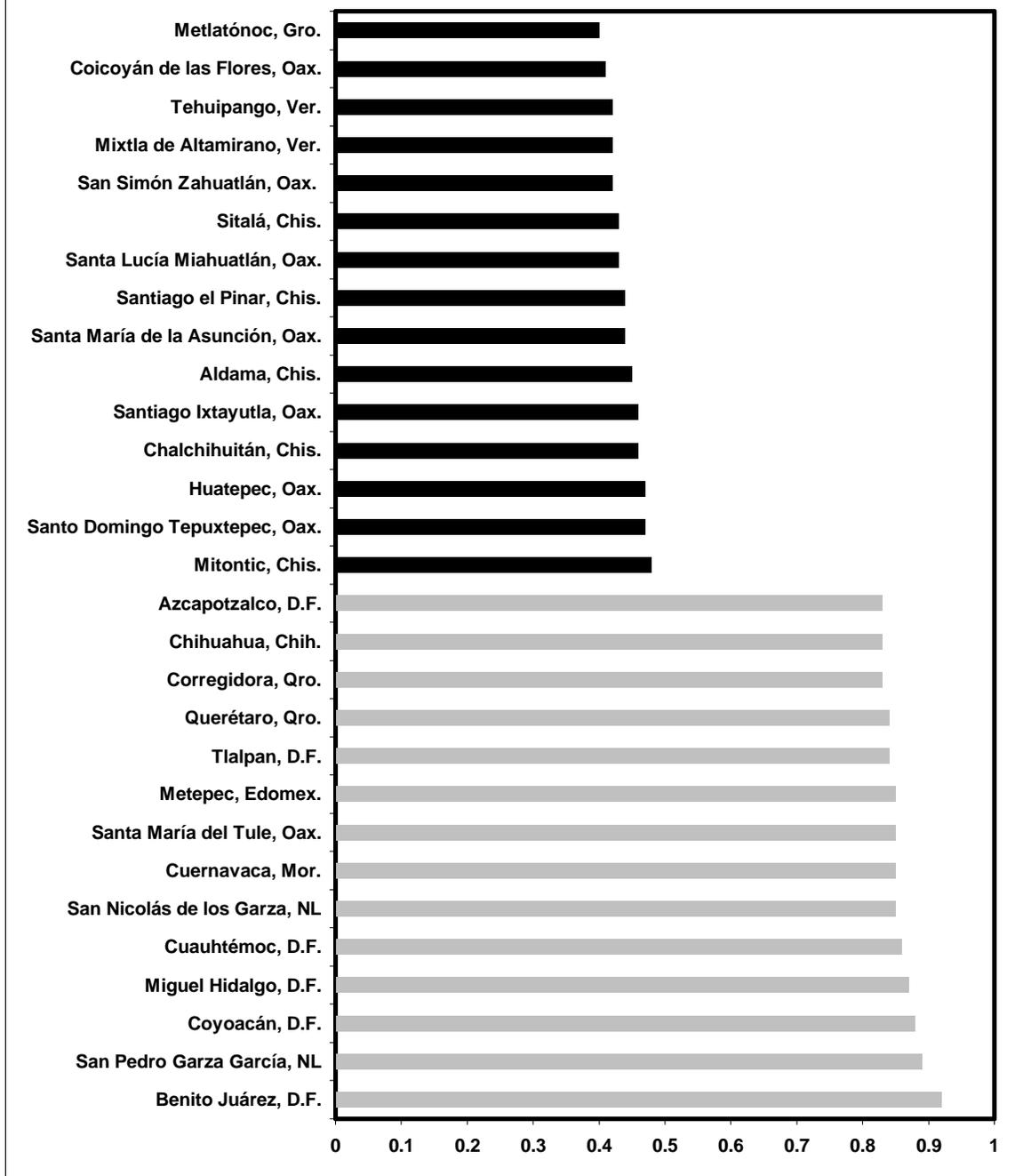


En el informe se afirma que la unidad territorial más útil para el análisis del desarrollo local es el municipio (o la delegación política en el Distrito Federal); y que cuando el desarrollo humano se examina en este nivel se descubre un panorama de gran desigualdad: si los municipios fueran clasificados como países resultaría que la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, tendría un nivel de desarrollo similar al de Italia, mientras que el IDH de Metlatónoc, Guerrero, sería similar al de Malawi.



FUENTE: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano México 2004

### Municipios en los extremos de la clasificación según IDH



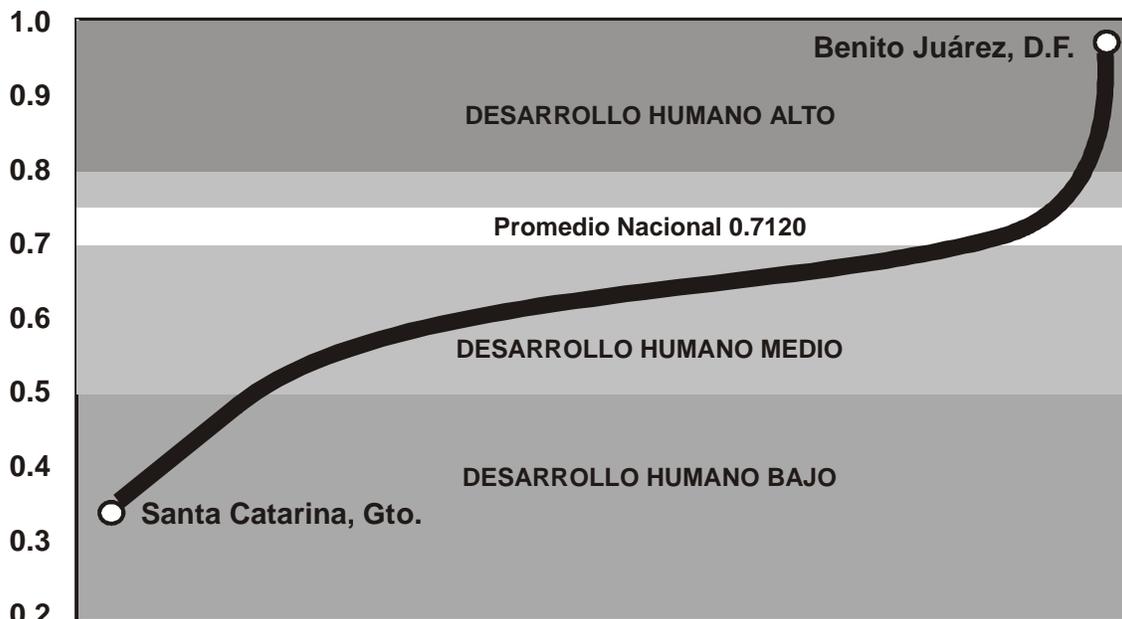
Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2004

Un dato relevante es que 11.3% de la desigualdad nacional en el IDH corresponde al índice de salud de los municipios, 31.18% se debe al componente de educación y 52.06% al de ingreso. Por otro lado, la mayor parte de la desigualdad del IDH nacional se debe a diferencias dentro de las entidades federativas (64.12%), aunque las diferencias entre entidades también son considerables (35.8%). Cuando se introducen consideraciones de género en la medición del IDH y se mide la desigualdad entre los logros promedio de las mujeres y de los hombres los niveles promedio de desarrollo muestran pérdidas hasta de 50%.

Si las entidades federativas fueran clasificadas por su nivel de IDH como países, en 2000 la diferencia entre el primer lugar (Distrito Federal) y el último (Chiapas) hubiera sido de 82 lugares en la clasificación mundial. De la misma forma, si los municipios se clasificaran por su nivel de IDH en la lista de los países, la diferencia habría sido de 144 lugares. En el nivel más alto de los municipios mexicanos la delegación Benito Juárez, en el Distrito Federal, presentó un IDH comparable al de países como Italia o Nueva Zelanda, que ocuparon los lugares 19 y 20 en la clasificación mundial; en el nivel nacional más bajo, Metlatónoc, Guerrero, presentó un IDH similar al de Malawi y Mali, que ocupan los lugares 163 y 164 en la clasificación mundial de 2000.

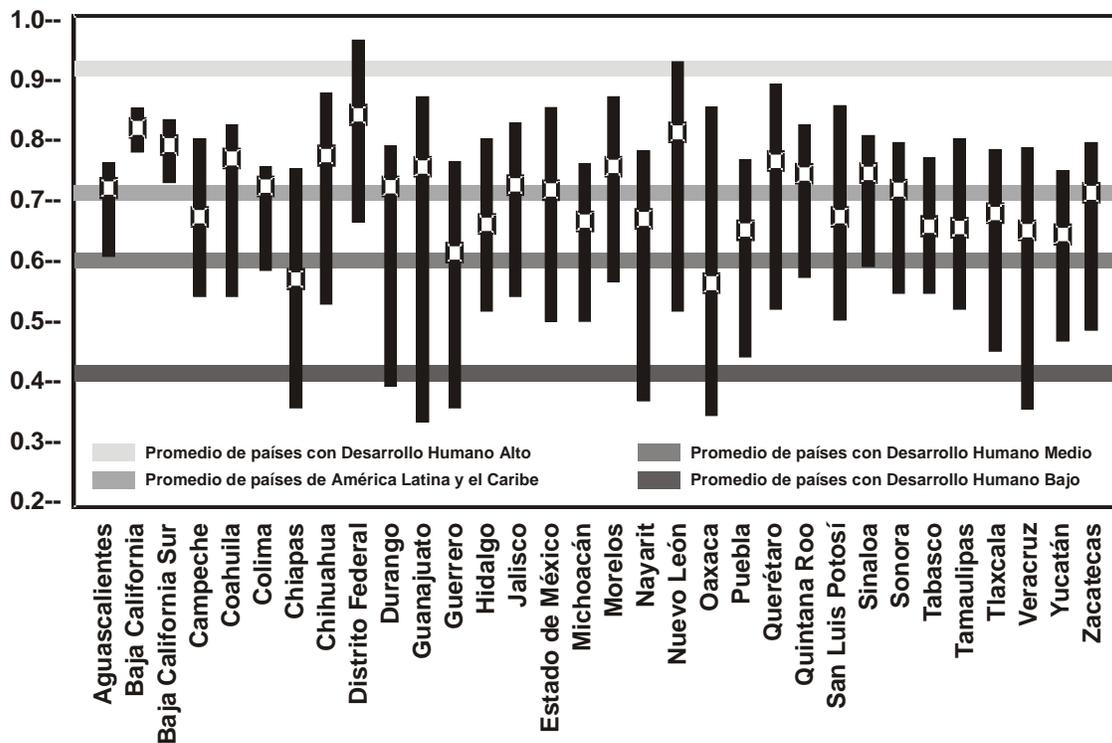
La mayor diferencia en la clasificación mundial se daría si los municipios hubieran sido clasificados como países en términos del **índice de ingreso**: habría 159 lugares entre la delegación Benito Juárez, que tiene el índice más alto de México y es similar al de Estados Unidos, y el municipio de Santa Catarina, Guanajuato, cuyo índice de ingreso es el más bajo del país y es comparable al de Mozambique.

Los municipios de México según ordenamiento creciente del Índice de Ingreso

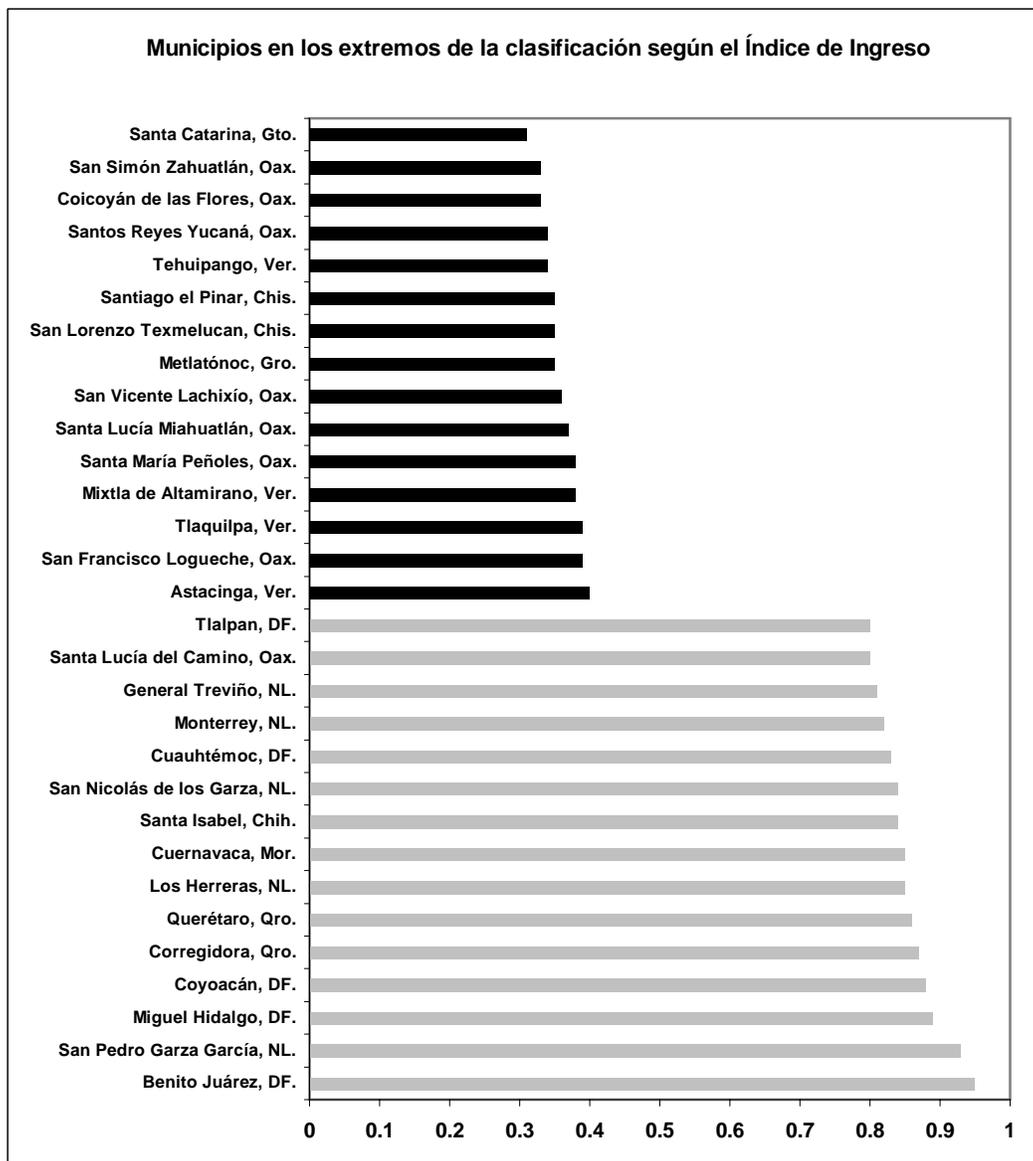


FUENTE: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Humano México 2004

Índice de ingreso municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República



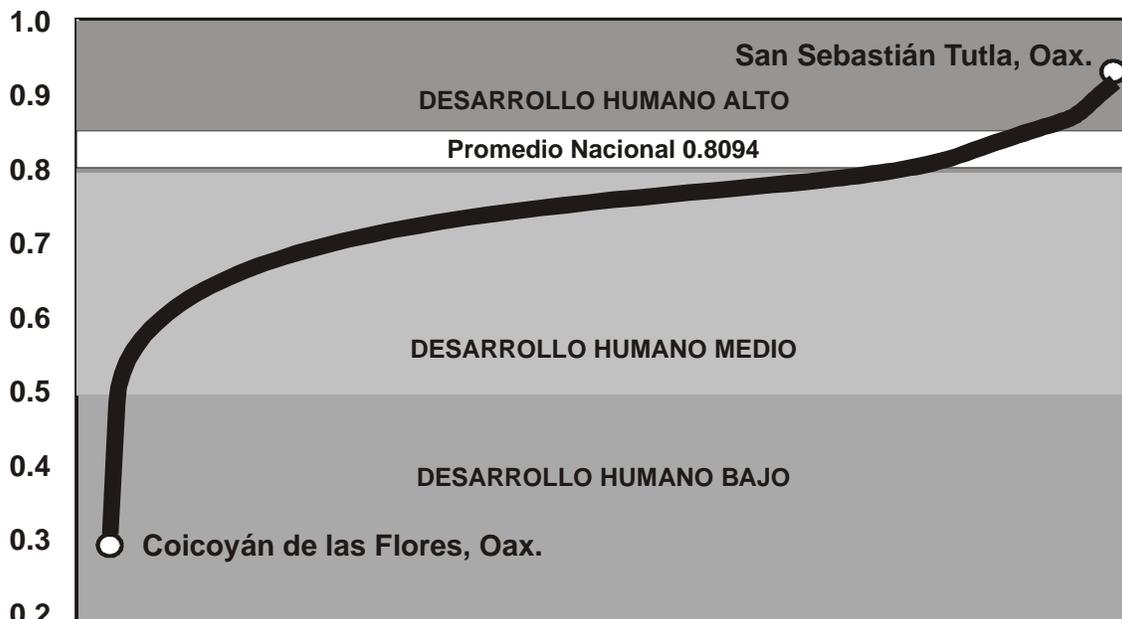
FUENTE: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Humano México 2004



**Fuente:** Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2004

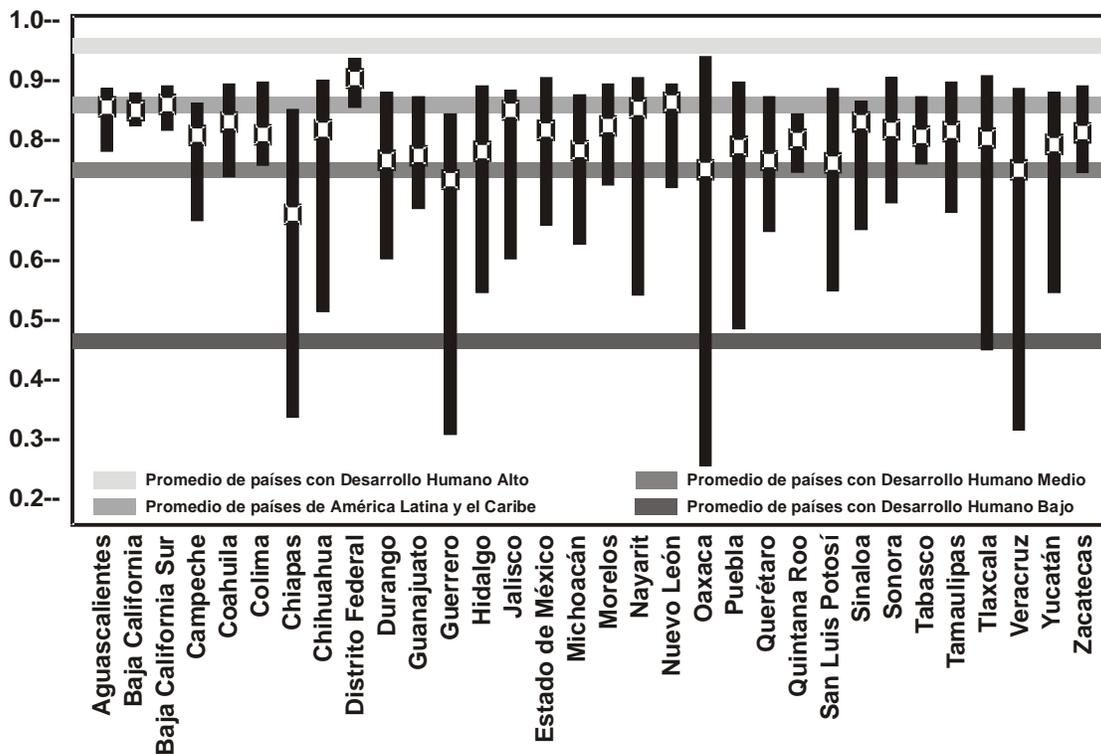
En términos de **educación** municipios como Metlatónoc, Guerrero; Tehuipango, Veracruz; San Martín Peras, San Simón Zahuatlán y Coicoyán de las Flores, en Oaxaca, quedarían entre los últimos lugares de la clasificación mundial, con índices comparables a los de países como Burkina Faso, Sierra Leona y Etiopía. Los niveles más altos del índice de educación en México se encuentran en San Sebastián Tutla y Guelatao, Oaxaca, así como en la delegación Benito Juárez, que se clasificarían en el lugar 40 a escala mundial con niveles comparables a los de Uzbekistán, Kazajstán o Eslovaquia.

Los municipios de México según ordenamiento creciente del Índice de Educación



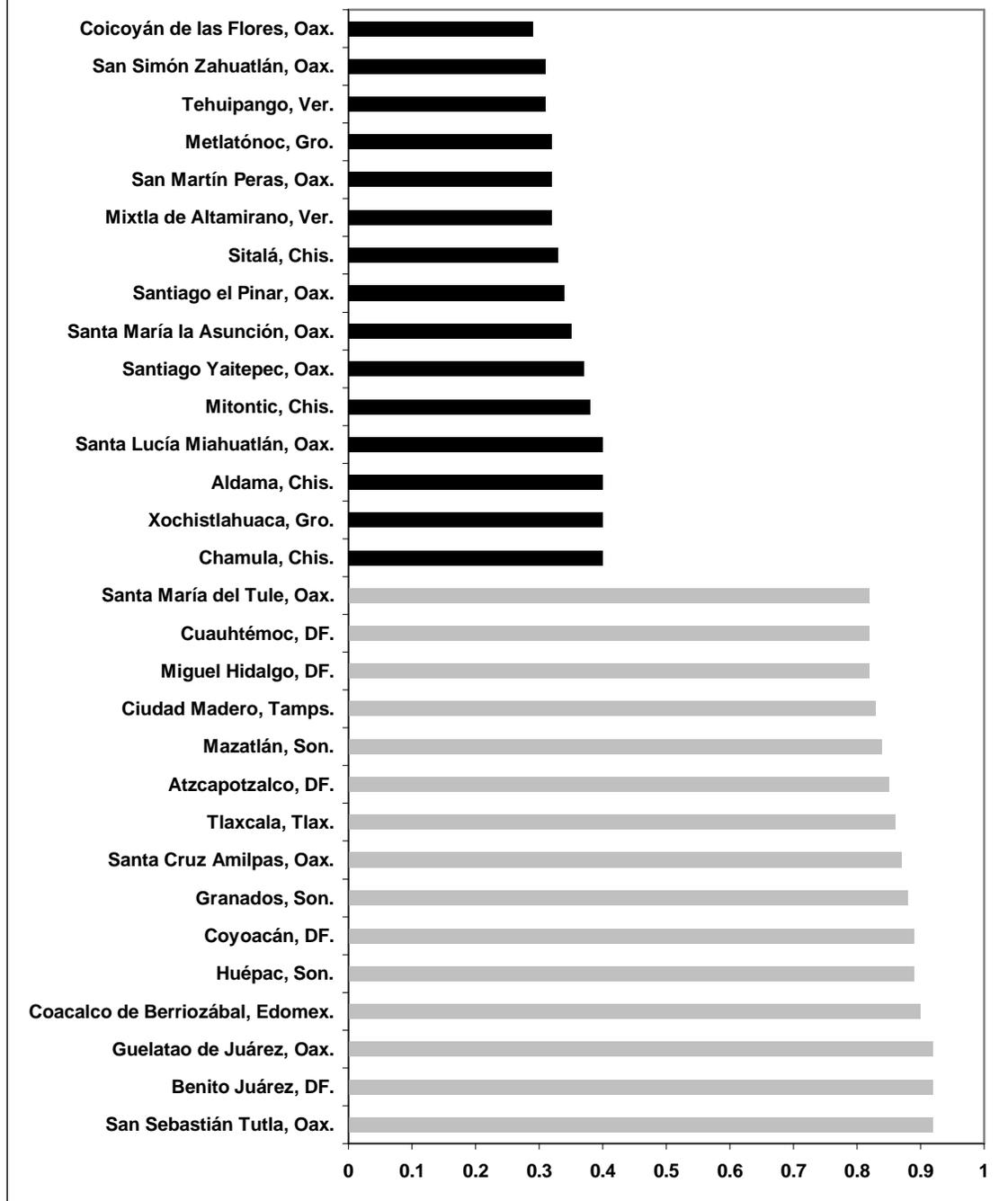
FUENTE: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Humano México 2004

Índice de Educación municipal máximo, mínimo y promedio en cada estado de la República



FUENTE: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe de Desarrollo Humano México 2004

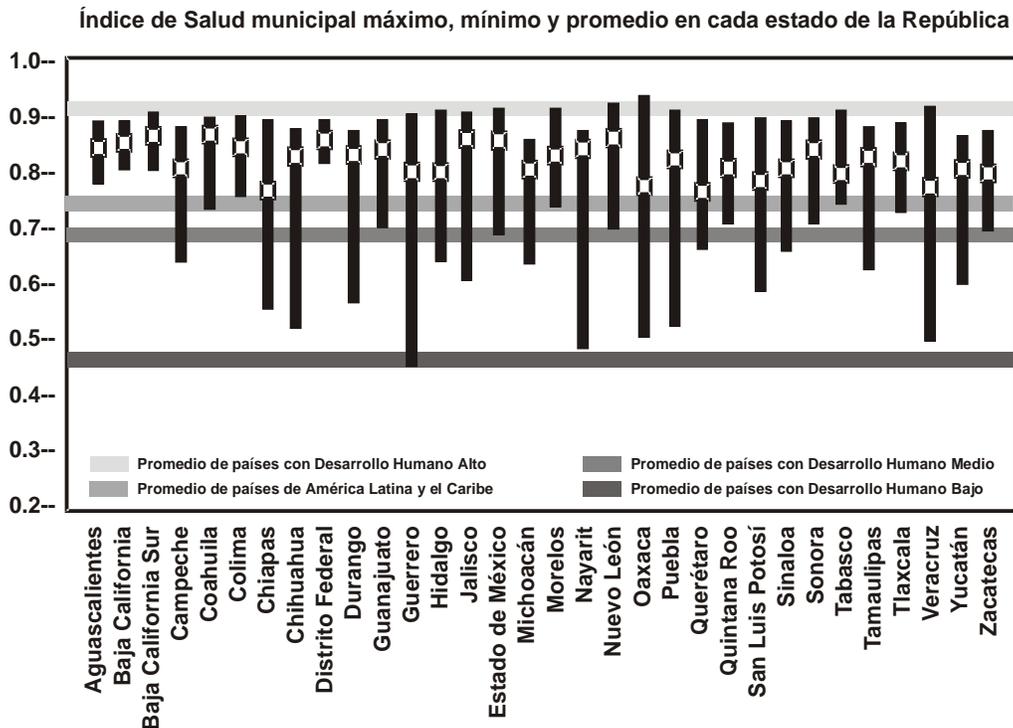
### Municipios en los extremos de la clasificación según índice de educación



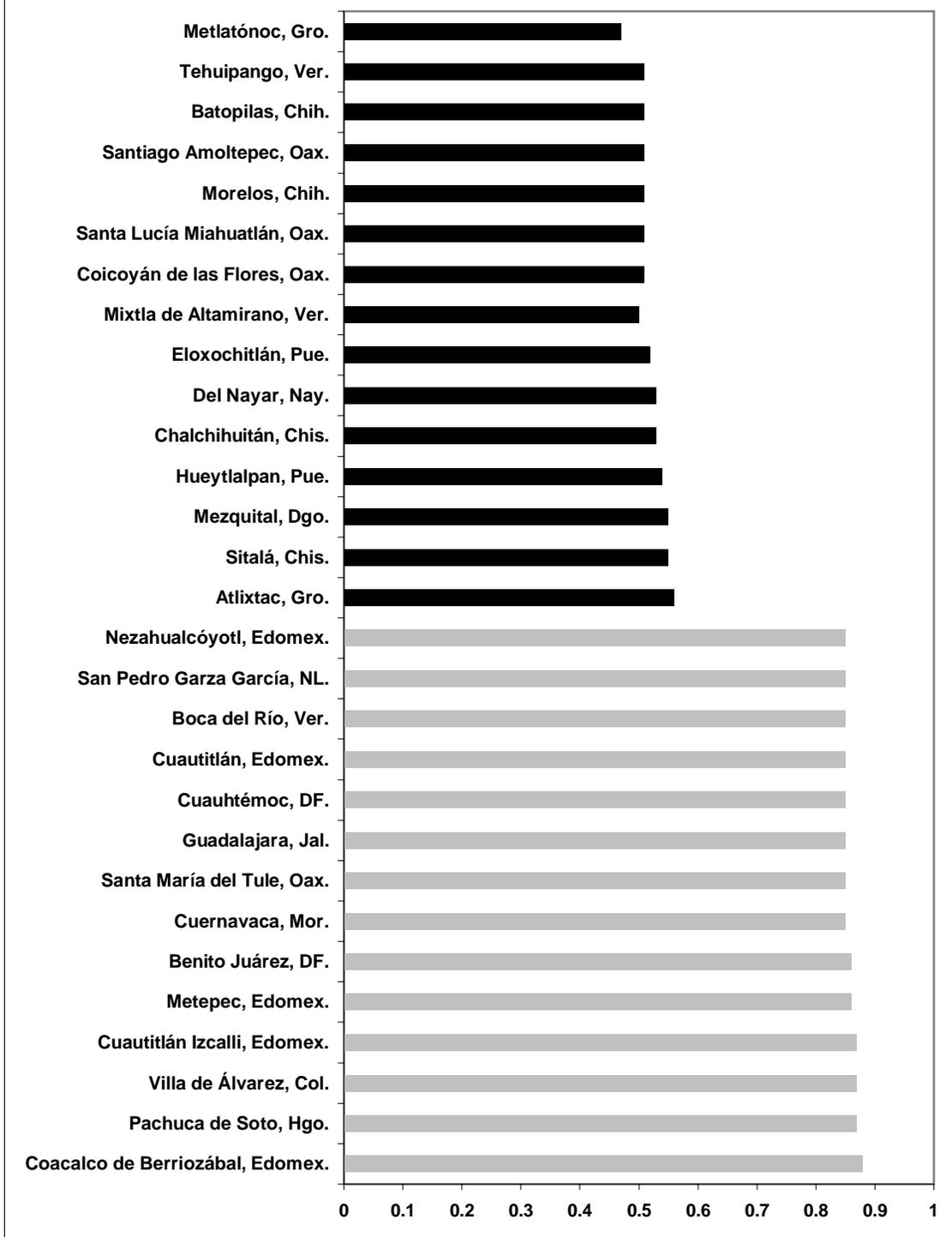
Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano, México, 2004

En la parte más alta de la clasificación mundial del índice de **salud** aparecerían Coacalco, estado de México, y Pachuca, Hidalgo, con niveles

comparables a los de Luxemburgo, mientras que Metlatónoc, Guerrero, se clasificaría en el lugar 141, entre Eritrea y Congo; a su vez, Tehuipango, Veracruz, Batopilas, Chihuahua, y Santiago Amoltepec, Oaxaca, ocuparían el lugar 132 con niveles de salud semejantes a los de Sudán y Camboya.



### Municipios en los extremos de la clasificación según índice de Salud



Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe sobre Desarrollo Humano. México. 2004

El informe llama la atención respecto a la heterogeneidad de los gobiernos locales, situación que provoca que algunos puedan ser eficaces, ejercer con mayor éxito su autonomía y acceder a recursos; mientras otros enfrentan obstáculos importantes. También es enfático en el sentido de que promover el desarrollo humano desde el ámbito local es posible; toda vez que el entorno institucional abre posibilidades reales para acciones públicas exitosas en educación, salud y generación de ingresos; en complementariedad con las acciones de los ámbitos de gobierno federal y estatal.

Asimismo explica que, de acuerdo con los objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), el municipio representa la unidad básica de evaluación subnacional para su cumplimiento y que tiene herramientas reales para contribuir al logro de los mismos, como se muestra en la siguiente tabla:

**Relación entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los ámbitos de acción del municipio<sup>152</sup>**

<b>Objetivos</b>	<b>Indicadores</b>	<b>Ámbitos de acción del municipio</b>
1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción de la población que vive con menos de un dólar al día.</li> <li>• Profundidad de la pobreza.</li> </ul>	Los municipios, en coordinación con instituciones estatales, pueden llevar a cabo programas de desarrollo que permitan crear empleos con salarios dignos y disminuir la migración, incrementando así la calidad de vida de los habitantes.
2. Lograr la enseñanza primaria universal	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción de niños que comienzan el primer grado y alcanzan el quinto grado.</li> <li>• Proporción de niñas y niños en primaria, secundaria y educación terciaria.</li> </ul>	Los municipios pueden detectar las causas del bajo rendimiento de los alumnos, de manera que se puedan atender los problemas que afectan a su desarrollo personal mediante la colaboración de instituciones, maestros y ciudadanos. Asimismo, se lograría evitar la deserción escolar debido a falta de recursos económicos.
3. Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporción de mujeres alfabetas con respecto a hombres alfabetas de entre 15 y 24 años</li> <li>• Salario no agrícola de las mujeres</li> <li>• Proporción de mujeres que ocupan un cargo de participación política.</li> </ul>	Los planes educativos creados por el municipio deben atender a la población en general; asimismo, el desarrollo económico y político debe incluir la participación de la mujer.

<sup>152</sup> Ibid., p. 121

4. Reducir la mortalidad infantil	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años.</li> <li>•Tasa de mortalidad infantil</li> <li>•Proporción de niños de 1 año que han sido inmunizados contra el sarampión</li> </ul>	
5. Mejorar la salud materna	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Tasa de mortalidad materna</li> <li>•Proporción de nacimientos atendidos por expertos</li> </ul>	El municipio, en acuerdo con las instituciones de salud, puede llevar a cabo acciones que permitan contar con servicios de salud eficientes y de calidad. Puede resolver problemas como la falta de infraestructura, medicamentos y personal médico y de enfermería.
6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Personal de salud</li> <li>•Tasas de mortalidad debido a VIH o a otras enfermedades</li> </ul>	
7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Proporción de tierra cubierta por bosques</li> <li>•Área protegida para mantener la diversidad biológica.</li> <li>•PIB por unidad de energía utilizada</li> <li>•Emisiones de dióxido de carbono</li> <li>•Proporción de la población que tiene acceso a una fuente de agua potable</li> </ul>	Los municipios tendrán a su cargo funciones y servicios públicos como agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como limpieza, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; además, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Ayuda para el desarrollo</li> <li>•Acceso al mercado</li> <li>•Deuda sostenible a largo plazo</li> </ul>	Cuando la Federación o los estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios.

## Capítulo IV

### Propuesta metodológica para el diseño y ejecución de políticas públicas municipales en materia de política social

Este capítulo ofrece algunos elementos y sugerencias para orientar la hechura de políticas públicas municipales con base en la visión ecológica de la gestión pública elaborada por Sonia M. Ospina,<sup>153</sup> donde las políticas públicas combinan las relaciones políticas y el quehacer administrativo, incluyendo actores, marcos organizacionales, reglas y procesos administrativos.

Asimismo, este enfoque sugiere que las políticas públicas son determinadas por el marco socioeconómico regional, nacional e internacional como resultado de los procesos históricos impulsados por diversos grupos e intereses económicos y sociales, convirtiéndolas en una opción de la gerencia pública para alcanzar un mejor desempeño de la acción pública y modificar el entorno social.

La propuesta no hace a un lado las limitantes propias del ámbito municipal respecto a la formulación y ejecución de políticas públicas, mismas que deben atenderse para obtener mejores resultados. De acuerdo con Enrique Cabrero,<sup>154</sup> algunas particularidades del proceso de elaboración de políticas públicas en el ámbito municipal mexicano indican, en cuanto a la definición del problema, la tendencia a incluir solamente asuntos cuya intervención sea rápida y visible para la opinión pública, lo cual ocasiona fragilidad institucional y redes poco estables que, sumados a la escasez de recursos técnicos y financieros, provocan pocas posibilidades de trascendencia de la política pública más allá de la administración municipal que la diseñó y por lo tanto la imposibilidad de abordar los problemas con mayor profundidad.

---

<sup>153</sup> Ospina Bozzi, Sonia M., op. cit., pp., 47-48

<sup>154</sup> Cabrero Mendoza, Enrique, “La agenda de políticas públicas municipales”, op. cit., pp. 32-34

En cuanto a la implementación de las políticas, señala que ésta ocurre casi inmediatamente después de formular el programa de acción con lo cual se facilita su ejecución pero conlleva el riesgo de no identificar posibles omisiones, problemas o situaciones para su correcta operación. Además, la falta de solidez institucional en los municipios para ejecutar directamente las políticas conduce a la intervención de los otros ámbitos de gobierno. Finalmente, en correspondiente a la evaluación, advierte sobre la tendencia a enfocarla hacia el grado de satisfacción de las expectativas ciudadanas, más que a su impacto real, como consecuencia del poco tiempo permitido para valorar sus alcances.

Aunque la presente propuesta está orientada a la política social, cabe destacar que ésta no es ajena al tratamiento correspondiente a cualquier otra política pública, es decir, el carácter 'social' está inmerso en lo público, por lo tanto no determina una relación distinta en cuanto al proceso de hechura de las políticas públicas; en todo caso, le otorga características particulares.

En términos del enfoque de la pluralidad estratégica de la política social, sugerido por Elí Evangelista,<sup>155</sup> el propósito es generar una alianza estratégica entre los actores estatales, socio-civiles y privados para la definición, gestión, desarrollo y evaluación de las políticas sociales; con el objetivo de generar iniciativas sociales participativas, integrales, transversales y orientadas al impacto social y no sólo actuar en aquellos espacios abandonados por la acción estatal o que no son rentables desde la perspectiva de mercado.

La oportunidad de la propuesta deriva de las fortalezas de la política social municipal identificadas por autores como Guillén, Arellano y Cabrero,<sup>156</sup> quienes apuntan que en los municipios existe una capacidad para identificar poblaciones objetivo con criterios propios y articular recursos locales para atenderlas, así como una mayor flexibilidad debido a la especificidad de los problemas. En este orden

---

<sup>155</sup> Evangelista Martínez, Elí, op. cit., pp. 158-159

<sup>156</sup> Guillén López, Tonatiuh, "Municipio y política social", op. cit. pp. 294-295

de gobierno la política social se configura como un modelo de acción pública frente a las formas centralizadas con poblaciones definidas de manera homogénea y programas que pierden especificidad y eficacia.

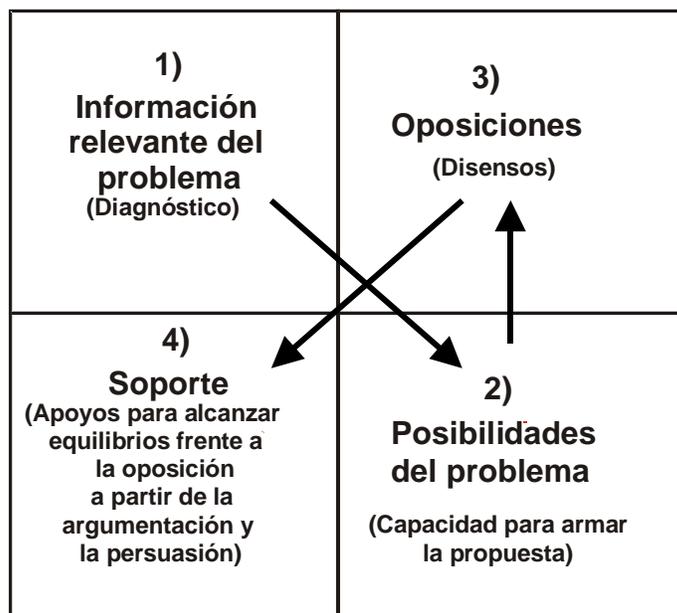
Lo anterior deriva de la capacidad de los actores de las políticas públicas municipales, gubernamentales o no, para identificar conflictos sociales locales; lo cual permite diseñar programas específicos para atender problemáticas concretas, ya sea con recursos municipales o de fuentes no gubernamentales; y cuya instrumentación puede realizarse por las dependencias tradicionales, instancias ligadas a las presidencias municipales o grupos de trabajo creados específicamente para atender algún objeto determinado.

En cuanto a la participación ciudadana en la administración de los programas sociales, ésta se verifica en distintos grados de interacción que van desde apoyos parciales y complementarios de organizaciones civiles, hasta situaciones donde la complementariedad recae en las autoridades municipales, es decir, favorece la corresponsabilidad social y un efecto de transparencia a las políticas públicas ejecutadas.

En términos metodológicos, la presente propuesta se realiza desde la perspectiva constructivista, en la cual, el diseño y ejecución de políticas públicas corresponden a un orden lógico de elementos interdependientes, más que a una sucesión lineal de etapas, para conformar el proceso en su conjunto en un contexto de transformación y ajuste permanentes.

El modelo está compuesto por cuatro momentos: obtención de la información relevante del problema de política pública; proyección de las posibilidades de intervención; la identificación de oposiciones; y la formulación de elementos de soporte. En concordancia con los referentes teóricos descritos en los capítulos anteriores, el modelo brinda flexibilidad para valorar permanentemente las decisiones de política pública en función de los cambios de

las variables y la evolución de los actores en el tiempo, buscando un equilibrio entre la información recabada, su organización y análisis, el reconocimiento de las oposiciones y la formulación de argumentos para persuadir en torno a la política pública.



Fuente: Elaboración propia

#### 4.1 Información relevante del problema

El propósito es localizar y conceptualizar los factores sujetos a una posible manipulación y modificación durante la aplicación de la política pública. Para determinar estas variables es necesario reunir información relevante para identificar los mecanismos causales y patrones del fenómeno que permitan formular tendencias y escenarios a partir del contexto de los problemas y los actores que en ellos intervienen.

Si bien la obtención de información relevante es una actividad permanente durante el proceso de hechura de las políticas públicas y no sólo para el apartado de análisis y formulación del problema, se parte de que el diagnóstico debe incluir información referente a las series de intenciones históricas, acciones y comportamientos de los distintos actores, individuales o colectivos, efectivos o

potenciales, a partir de la identificación de las posiciones específicas a ser cubiertas por éstos, las acciones permitidas, el vínculo con los resultados, los impactos potenciales, los niveles de control potencial de cada participante, la información de que disponen y sus incentivos y desincentivos.

Una tipología útil de los actores del tejido social municipal, presentada por Melesio Rivero<sup>157</sup> es la siguiente:

- Organizaciones sociales con estructura, programa e historia
- Organizaciones espontáneas, surgidas a raíz de un conflicto o una demanda social o política (temporal o localizada)
- Asociaciones de tipo gremial
- Iniciativa privada
- Grupos específicos que reivindican su derecho a la diferencia
- Instancias oficiales de participación

También es conveniente considerar la clasificación propuesta por Cobb y Elder<sup>158</sup> respecto a los tipos de públicos que intervienen en la formación de la agenda pública:

- **Grupos de identificación:** Formados por quienes están directamente afectados por el problema.
- **Grupos de atención:** Quienes se interesan específicamente en el problema.
- **Público atento:** Sectores que les interesa estar informados de los sucesos políticos y suelen estar atentos a los asuntos de su comunidad.
- **Público en general:** Población menos informada e interesada pero atenta al problema cuando éste es notorio y se formula emocionalmente.

---

<sup>157</sup> Rivero Hernández, Melesio, op. cit. p. 394

<sup>158</sup> Aguilar Villanueva, Luis F., op. cit, p. 35

Algunas opciones de trabajo para facilitar la recopilación de información relevante, sugeridas por Gustavo González Hernández<sup>159</sup> y aplicables al ámbito municipal son las siguientes:

**1) La investigación participativa del problema**, a partir de la formación de grupos de trabajo sobre la situación a resolver, a fin de explorar las dimensiones del problema, tanto en sus aspectos cuantitativos como cualitativos, sus interrelaciones e interdependencias con otros hechos.

Un antecedente importante para el reconocimiento de los problemas públicos es el conjunto de visitas, entrevistas y eventos con la población en el marco de las campañas políticas, que junto con las demandas expresadas por las organizaciones civiles o líderes de la comunidad representan una primer forma de interlocución para impulsar la participación de distintos actores en la exploración, delimitación y profundidad del problema.

**2) Establecimiento de espacios formales de análisis y discusión**, como mecanismos tendentes a reconocer los diversos actores, sus expectativas y racionalidades para profundizar en las dimensiones reales del problema. Estas reuniones serían útiles para conocer el impacto del asunto sobre otros aspectos de la vida de la población, identificar actitudes, conductas y deseos de los interesados en el problema y sus capacidades de acción para modificar la situación, así como delinear los elementos de la estrategia de comunicación.

La organización de estos espacios de análisis debe incluir aspectos como la amplitud del tema y los posibles subtemas que de él deriven, además de considerar la localización física de las reuniones y el tamaño ideal de los grupos de discusión. Se trata de una actividad que requiere procesos de organización

---

<sup>159</sup> González Hernández, Gustavo, “Operacionalización de la estructuración del problema en el proceso de elaboración de políticas públicas”, <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm3/gustglez.html> (último acceso agosto de 2004)

interna de los actores sociales en algunos casos y de inducción u orientación en otros.

**3) Identificación de causas y elementos**, es decir, la investigación exhaustiva de los mecanismos causales, tanto directos como indirectos, de la problemática. El nivel de profundidad de la investigación será el necesario para formular la proyección de tendencias en los comportamientos o patrones del fenómeno (regularidades) presentes en la problemática, con una visión hacia el futuro. En la formulación de estas tendencias es preciso incluir a los grupos o actores que son afectados en forma positiva o negativa, directa o indirectamente y sus relaciones con la evolución del problema.

El mismo autor sugiere algunas técnicas útiles para reunir, seleccionar e interpretar la información relevante de un problema de política pública, a saber:<sup>160</sup>

**a) Análisis de presunciones.** Es una técnica que permite identificar los elementos y causas de un problema, con base a los presupuestos que asume una persona o un grupo de personas. A veces son expresados como deseos o metas que deben alcanzarse en una política pública asumiendo que las causas del problema son aquellos elementos a los que se dirigen sus acciones. Un ejemplo es el de la inseguridad, cuando en un gran número de programas de gobierno se propone como objetivo general de una política el aumentar la presencia policial. Aquí se asume que la falta de elementos que vigilen las calles es uno de los factores causales del problema.

Esta técnica es útil para definir un problema que causa controversia entre los diferentes actores de la comunidad. Permite crear modelos causales (verbales o simbólicos) a partir de las diferentes creencias o presunciones manifestadas por los actores, funcionarios y ciudadanos. La técnica se concreta con los siguientes pasos:

---

<sup>160</sup> *ibid.*

1. **Identificación de los actores políticos** (*stakeholders*): se deben identificar, priorizar y jerarquizar a las diferentes personas que puedan aportar conocimiento acerca del problema o que puedan interferir con la implementación de alguna política. Los actores deben responder con propuestas para la resolución del problema.
2. **Búsqueda de los presuntos factores que causan el problema** con base en las recomendaciones de cada uno de los actores, sean explícitas o implícitas.
3. **Comparación y evaluación de las recomendaciones** de acuerdo a la certeza manifestada por cada uno de los actores respecto a sus presunciones.
4. **Jerarquización de las presunciones** en términos de su relativa certeza e importancia para los diferentes actores.
5. **La creación de una nueva conceptualización del problema** con base en las presunciones aceptables y síntesis de los diferentes puntos de vista.

**b) Análisis de límites.** La mayoría de los problemas son muy complejos. Difícilmente el analista encontrará un problema delimitado en lo económico, político, social, etc. Hay ocasiones en que las opiniones acerca de un problema son contrapuestas. Por ejemplo, hay quienes opinan que la pobreza es un problema económico, otros que es un problema cultural, otros político, etc. Es importante que un analista encuentre los límites de un problema para proponer soluciones dirigidas a resolver eficientemente el problema. Para concretar esta técnica es necesario manejarla en tres etapas que se describen a continuación:

1. **Bola de nieve.** Consiste en contactar a las personas que conozcan del problema y puedan aportar definiciones del mismo y pedirles que proporcionen el nombre de otras dos personas.
2. **Acumulación.** Consiste en reunir los diferentes elementos de las definiciones proporcionadas por las personas determinadas en la primera etapa.

3. **Delimitación.** Las ideas que cada uno de los participantes aporten se acumulan desechándose aquellas que ya fueron mencionadas hasta lograr que se aporte una nueva idea.

**c) Análisis de clasificación.** Es una técnica útil para clarificar los conceptos usados en la definición y clasificación de las situaciones problemáticas. Esta basada en dos procedimientos: división lógica y clasificación lógica. Cuando seleccionamos una clase y la partimos en sus componentes, el proceso es denominado división lógica; al contrario, cuando involucramos la combinación de situaciones, objetos o personas en categorías más complejas, es denominado clasificación lógica.

Por ejemplo, analizando la pobreza podríamos utilizar la división lógica para clasificar a las familias en dos grupos: familias cuyo ingreso es superior o inferior al umbral de marginación. Podemos además utilizar sobre estas dos subclases la clasificación lógica, al añadir la variable de apoyos gubernamentales, con base en los ingresos antes y después de dichos apoyos y modificándose o clarificándose más el problema, al permitir determinar familias de atención prioritaria.

**d) Análisis de jerarquía.** Es una técnica conveniente para identificar las causas posibles de una situación problemática. No implica una regla certera para deducir causas de efectos o viceversa, pero permite asumir las posibles causas generando un marco teórico para estructurar relaciones causales en una situación dada. El análisis de jerarquía permite a un analista identificar tres posibles tipos de causas:

1. **Causas posibles:** son eventos o acciones que, aunque remotamente, pueden contribuir a la ocurrencia de una situación problemática.
2. **Causas plausibles:** son aquellas que, con base en la investigación científica o la experiencia directa, se cree que obligan una importante influencia en la ocurrencia de una situación problemática.

3. **Causa accionable:** es aquella sujeta de manipularse o controlarse por las autoridades que toman las decisiones.

**e) Lluvia de ideas.** Es quizá el método más conocido y sirve para generar ideas, objetivos y estrategias que ayuden a identificar y conceptualizar un problema, pero no debemos perder de vista que no puede generar por sí misma políticas, pues a partir de las ideas que produzca, continúa el proceso de evaluación económica y técnica, por ejemplo, y la toma de la decisión para su implementación. A veces se confunde el ejercicio como una actividad decisoria en sí, por lo que hay que dejar claro desde el inicio las metas en la estructuración del problema. Algunas recomendaciones para alcanzar al máximo su potencial son:

1. **El grupo participante** debe estar compuesto por personas conocedoras del problema que se pretende estructurar, esto es por expertos.
2. Debe separarse en **dos partes: la generación de ideas y la evaluación de dichas ideas.** Esto permite evitar la crítica prematura.
3. **La atmósfera** del ejercicio de lluvia de ideas **en la etapa de generación de ideas** debe ser tan abierta y permisible como sea posible.
4. **La etapa de evaluación** de ideas debe iniciar una vez que se haya agotado exhaustivamente la primera etapa.
5. **Al final de la etapa de evaluación,** el grupo debe priorizar las ideas e incorporarlas en un proyecto que contenga la conceptualización del problema y sus soluciones potenciales.

Por su parte, Eugene Bardach<sup>161</sup> refiere las siguientes sugerencias para el proceso de recopilación de información relevante de un problema de política pública:

- **Eficientar la recopilación de datos** pensando constantemente en las necesidades de información para asegurar que éstos contienen un valor

---

<sup>161</sup> Bardach, Eugene, Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 2001, pp. 17-36

analítico, es decir, asegurar su utilidad para la definición o solución del problema.

- **Considerar el valor de la información** de acuerdo con: la posibilidad de que ésta permita sustituir, con una mejor decisión, a cualquier otra que se haya considerado aceptable sin tomar en cuenta esa nueva información; la posibilidad de que la nueva decisión produzca, directa o indirectamente, un mejor resultado de política, en comparación con el que se hubiera dado con la decisión original; y la magnitud de la diferencia entre ambos resultados.
- **Adoptar el autocontrol como un procedimiento útil para evitar la recopilación de datos inservibles**, a partir de la valoración de sus formatos de salida, la importancia de confirmar la diferencia de contar con datos reales y los datos estimados, suficientes para hacer inferencias correctas respecto del problema; y determinar la conveniencia de buscar ciertos datos dependiendo de las ventajas de disponer o no de ellos.
- **Buscar información referente a posibles soluciones anteriores** al problema y evaluar si algunas de ellas pueden extrapolarse a la situación propia.
- **Utilizar analogías**, aunque se trate de situaciones diferentes, puede resultar conveniente observar similitudes y recuperar aspectos útiles para el problema.
- **Comenzar lo antes posible** para prever el tiempo necesario para la obtención de información, sobre todo si se considera efectuar entrevistas; a fin de disponer oportunamente la información.
- **Tener siempre presente el aspecto político que implica recopilar información** para formular argumentos y diseñar estrategias que hagan frente a las oposiciones.

## 4.2 Posibilidades

El componente de las posibilidades se refiere a la capacidad de armar la propuesta de intervención<sup>162</sup> a partir de la definición del problema de política pública y la ponderación de los indicadores utilizados para calificar las tendencias, es decir, siempre presenta una visión prospectiva.<sup>163</sup>

De acuerdo con Majone, el planteamiento del problema de política pública “[...] es el proceso de convertir una situación problemática en un problema de política real que anuncie las metas que se busca alcanzar y una estrategia para su realización, por lo que la imaginación, creatividad, conocimientos y criterio del analista son fundamentales”.<sup>164</sup>

Para elaborar la definición del problema, Eugene Bardach<sup>165</sup> sugiere:

- **Pensar en términos de deficiencias excesos.** Para ello, es adecuado incluir palabras como ‘demasiado grande’, ‘demasiado pequeño’, ‘creciendo demasiado rápido o lento’ en la definición del problema, con el fin de realizar una aproximación cuantitativa y temporal del problema.
- Esta práctica no es necesaria cuando se trata de problemas referidos a una selección entre alternativas bien estructuradas (ubicación de un tiradero de desperdicios entre dos opciones específicas) o a la manera de lograr ciertos objetivos bien definidos (recolectar fondos para hacer frente a un posible déficit financiero)

---

<sup>162</sup> Formular las posibilidades de la política pública significa, de acuerdo con Leandro Rodríguez, “sistematizar, escoger herramientas, determinar cuáles son preferibles, cómo serán utilizadas, qué efectos se buscan lograr, qué costos –políticos, económicos, sociales- tendrá la aplicación de la política y detectar mecanismos causales.” Rodríguez Medina, Leandro, op. cit., p. 14

<sup>163</sup> Para Subirats, “[...] el diseño de la política es un trabajo de prospectiva que resulta básico para poder anticipar las posibles consecuencias negativas de las acciones- emprender y controlar el curso de la acción. En líneas generales, [...] se trata de un método de producción de información sobre las situaciones sociales futuras, basándose en la misma naturaleza de los problemas planteados”. Ibid., p. 16

<sup>164</sup> Majone, Giandomenico, op. cit., p. 96

<sup>165</sup> Bardach, Eugene, op. cit., pp. 17-23

- **Recordar el carácter evaluativo de la definición**, es decir, considerar los distintos criterios o juicios de valor involucrados en la evaluación de los ‘hechos’ que conforman el problema.
- **Cuantificar hasta donde sea posible**, lo cual implica incluir aspectos de magnitud a las aproximaciones previas y si es necesario, obtener información para estimar magnitudes relevantes, ya sea creando rangos o realizando estimaciones puntuales.
- **Considerar también como problema a las condiciones causales de la problemática**. Esto se refiere a la posibilidad de que las condiciones de un problema pueden ser percibidas como causas de problema, por lo que es útil hacer un diagnóstico de estas supuestas causas y definirlas como problemas que deben mitigarse o eliminarse.
- Relacionado con lo anterior, es conveniente mantener una actitud escéptica al determinar las causas implícitas del problema para estar en condiciones de **identificar causas reales y no simplemente supuestas**.
- **Atender cualquier oportunidad para formular soluciones creativas** y con mayor profundidad a un problema. En otras palabras, no restringir la búsqueda de oportunidades potenciales sólo a soluciones tendentes a atenuar los problemas, sino ampliar la perspectiva en el análisis del problema.
- Cuidar **no sugerir la solución dentro del problema**, lo cual implica considerar una solución implícita al momento de definir el problema por algún descuido semántico. Para ello es útil limitar la definición a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de las soluciones, sin considerar que un problema puede ser más o menos real que otro.

Por su parte, Peter May<sup>166</sup> advierte sobre los siguientes errores frecuentes para la definición de los problemas de política pública:

---

<sup>166</sup> J. May, Peter, “Claves para diseñar opciones de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis F., op. cit. pp. 235-256

**1.- Suponer que los problemas definen las soluciones.** Para evitarlo se recomienda encontrar un método de análisis flexible, que permita incluir un proceso permanente de reformulación de la estrategia y la redefinición continua de problemas. Este error comprende:

- a) Clasificación inadecuada de los problemas a partir de la comparación de sus características con otras causas conocidas y generales, ignorando otros aspectos fundamentales.
- b) Sugerir la aplicación de las soluciones ya existentes.
- c) Prescribir acciones unilaterales de arriba hacia abajo, donde los esquemas jerárquicos determinan los objetivos y las acciones para realizarlas.

**2.- Suposición de que existe una mejor alternativa,** cuando en realidad la utilidad de una política pública es su capacidad para transformar dicho problema en uno de menor magnitud.

- a) Fingir alternativas de solución sin confrontar ventajas y desventajas de varias opciones y ajenas al proceso de deliberación.
- b) La intención de querer hacer todo a la vez: soluciones panacea para resolver todos los aspectos de un problema con una opción de política pública

En este sentido, Majone<sup>167</sup> observa los siguientes errores comunes durante el proceso del análisis de políticas:

### **1. Errores conceptuales (trampas)**

- Linealitis (Crear que todo es lineal).
- Maximitis (Considerar que el propósito único o temporal del analista es la maximización).

---

<sup>167</sup> Majone, Giandomenico, op. cit., pp. 91

- Mecanicitis (Otorgar fe ciega al poder de la computadora y otros auxiliares mecánicos).
- Las derivadas del razonamiento estadístico.

### **1. Falacias**

- Lógicas. (Ocurridas bajo la forma de una aseveración y pueden descubrirse sin mayores conocimientos sobre el tema).
- Materiales. (Aquellas sólo detectadas por quienes están más familiarizados con ese campo).

### **2. De los datos e información**

- Problemas de preselección.
- Dificultades para distinguir entre hechos y artificios.
- Derivados de la transformación de los datos e información.
- No considerar los márgenes de error en las estadísticas.

Los criterios de adecuación para los errores derivados de los datos son la confiabilidad, la reproducibilidad y en el caso de datos exógenos, la credibilidad. En cuanto a los errores de la información los criterios de adecuación son la relevancia, suficiencia, bondad del ajuste y robustez.

### **3. De las herramientas y métodos**

- Dificultad derivada de utilizar de utilizar conceptos fuera de su contexto.
- Exacerbación para aplicar nuevas herramientas como los modelos de simulación.
- Procesamiento de datos con técnicas y modelos formales.

### **4. De las evidencias y argumentos**

- Utilización errónea de evidencias y argumentos.
- Empleo desmedido de formulaciones matemáticas.
- Emplear información como argumento analítico.

- Suponer un patrón absoluto de adecuación.
- Rechazar las opciones que no cuentan con consenso.

Los criterios de adecuación para el caso de las pruebas, son la confiabilidad, admisibilidad y vigor. En cuanto al argumento, los criterios de adecuación son vigor, capacidad de persuasión y claridad.

## **5. De las conclusiones**

- Realizar una evaluación de la utilidad de los estudios a gran escala.
- Pretender maximizar un criterio particular.

Los criterios de adecuación para el caso de las conclusiones son la razonabilidad, la viabilidad y la aceptabilidad.

Una vez definido el problema de política; y a partir del reconocimiento del contexto y los participantes, es conveniente construir opciones de política; entendidas como “las hipótesis tentativas sobre los posibles cursos de acción para resolver distintos aspectos de problemas públicos. Su objetivo es obtener un avance sustancial frente al estado inicial de dicho problema. [...] la tarea del analista es diseñar estas opciones conforme a criterios relevantes y esclarecer cuál es el más adecuado, es decir, argumentar con evidencias, porqué dicha opción es factible en términos políticos, legales, administrativos y económicos”.<sup>168</sup>

La elaboración de las diversas opciones de política implica un proceso de revisión constante por medio del cual se busca la convergencia de las distintas opciones, cada una de las cuales aborda un problema capaz de ser resuelto con los recursos disponibles y cuyo diseño debe comprender la descripción de los instrumentos de política correspondientes.

---

<sup>168</sup> Ibid., pp. 83-84

Para Majone, la importancia de los instrumentos de política radica en que además de influir en la posición y el poder de los actores de las políticas, los arreglos institucionales se extienden hasta la elección, modo de operación y aplicación de los instrumentos de políticas, toda vez que su selección, además de consideraciones técnicas o formales, depende del contexto político y administrativo en el que se operan debido a que los instrumentos de políticas no son ideológicamente neutrales, ni pueden separarse de las metas establecidas.

Respecto a su tipificación, Schneider e Ingram<sup>169</sup> proponen la siguiente clasificación:

- **Incentivos.** Pueden ser positivos o negativos (sanciones, restricciones). Son pagos o retribuciones para provocar ciertas acciones o reacciones.
- **Construcción de capacidades.** La acción de las políticas públicas no se limita a una acción directa, sino a multiplicar sus efectos e impacto sobre la sociedad.
- **Herramientas simbólicas.** Buscan cambiar la percepción de la sociedad sobre algún asunto público con el fin de persuadir la opinión pública y los fines de la política pública sean considerados como propios o por lo menos deseables. Destacan los medios de comunicación y el discurso político.
- **Instrumentos de aprendizaje.** Se trata de un proceso incierto en cuanto a la trayectoria de la política pública e incluso a su objetivo final, por lo que se confía en el proceso de aprendizaje mutuo para que las partes (agencias, gobierno y población) vayan construyendo las metas, los procesos necesarios para lograrlas y las formas en que comprende evaluar los cursos de acción exigidos.

El conjunto de opciones de política obtenido deberá someterse a una revisión mayor en cuanto a su rigor instrumental, pertinencia política y viabilidad técnica y administrativa para seleccionar las más adecuadas y factibles. De

---

<sup>169</sup> Rodríguez Medina, Leandro, op. cit., p. 20

acuerdo con Eugene Bardach,<sup>170</sup> para construir opciones de política es conveniente:

- **Comenzar por lo general y terminar por lo particular**, es decir, elaborar una lista amplia de alternativas, teniendo en cuenta aquellas propuestas por los actores políticos clave, las ideas con mayor apoyo ciudadano e incluso las que ya han sido planteadas por instituciones u otras personas. Posteriormente descartarlas mediante su combinación, reorganización, o descalificación, hasta obtener una sola alternativa básica y una o más variantes secundarias.
- **Considerar la opción de no emprender ninguna acción** y dejar que las tendencias continúen su curso.
- **Evaluar la posibilidad de modificaciones ‘naturales’** en la magnitud del problema, tales como: los cambios políticos después de una elección o ante la perspectiva de una contienda electoral; los cambios en los niveles de desempleo y en las tasas de inflación que acompañan al ciclo empresarial; la variación presupuestal de las organizaciones provocada por las políticas generales de impuestos y gastos; o bien, los cambios demográficos como la migración o concentración poblacional en ciertos grupos de edad.
- **Simplificar la lista de opciones mediante la distinción de la alternativa básica y sus variantes**, principalmente en función del financiamiento y los métodos necesarios para su implementación.
- **Seleccionar criterios de evaluación por los resultados proyectados por cada opción, y no por la alternativa en sí.** La selección de estos criterios corresponde a un proceso de ajuste continuo, y debe basarse en la definición del problema de política, por lo que cuanto mayor sea la variedad de efectos significativos, más amplio será el conjunto de criterios. Entre estos criterios evaluativos sugeridos por este autor se encuentran: la eficiencia, equidad, igualdad, libertad, comunidad, legalidad, aceptabilidad política, solidez y perfectibilidad, además de los criterios derivados de los modelos de optimización como la programación lineal.

---

<sup>170</sup> Bardach, Eugene, op. cit., pp. 31-36

- **Proyectar de manera realista los resultados o efectos considerados importantes, de cada una las opciones de la lista simplificada.** Este procedimiento enfrenta tres grandes dificultades:
  1. El hecho de que la política pública tiene que ver con el futuro, no con el pasado o el presente y nunca podremos estar realmente seguros acerca de cómo será el futuro, ni siquiera con un diseño más estructurado y con las mejores intenciones.
  - 2) El reconocimiento de que, a partir de estas proyecciones, la alternativa preferida pudiera no arrojar los resultados esperados e incluso, que su implementación requiera de mayores costos a los supuestos originalmente; y
  - 3) Subvalorar los resultados de la proyección y empeñarse en su implementación a pesar de los resultados adversos.
- Las proyecciones de resultados deben **incluir**, por lo menos, **magnitudes estimadas**.
- **Formular escenarios adversos para no caer en el problema del optimismo**, considerando situaciones donde la política pública no produjera los resultados deseados. Estos escenarios deben considerar los posibles problemas durante la implementación, los efectos secundarios no esperados y la heurística desde la perspectiva del otro (ponerse en lugar del otro y reflexionar sobre su posible actuación).
- **Resaltar lo más relevante de la información de las proyecciones en una matriz de resultados.** En el formato típico de este tipo de matrices las alternativas de política se presentan en los renglones y los criterios evaluativos en las columnas. Así, cada celda contiene los resultados proyectados de la alternativa del renglón, evaluado respecto al criterio de la columna. En caso de que una celda no pueda llenarse con una descripción cuantitativa, podría usarse un descriptor verbal ('muy bien', 'negativo'), o simbólico (+ o -). Asimismo, hay que anotar en los encabezados de las columnas de criterios, el valor que se está utilizando y las dimensiones que se están midiendo.

Finalmente, no todos los criterios serán pertinentes para todas las alternativas por lo que es posible anotar la leyenda 'n.a.' (no aplica).

- **Confrontar los costos y beneficios de los resultados de las distintas opciones de política, tras evaluarlos con los criterios seleccionados.** Esta tarea puede dificultarse ante el problema de atribución múltiple, el cual ocurre cuando la alternativa predominante (la que parece dar mejor resultado respecto a las demás) es la alternativa de no solución, al mismo tiempo que los criterios evaluativos de las diferentes opciones no sean fácilmente medibles.
- En este último caso **puede ser útil efectuar el análisis del 'mínimo aceptable o punto de inflexión'**, es decir, estructurar indirectamente los costos y beneficios en alguna medida pertinente (estimaciones cuantitativas). Este tipo de análisis también es útil para determinar la incertidumbre acerca del futuro.

### 4.3 Oposiciones

Las oposiciones se refieren al conjunto de argumentos, determinados por las distintas visiones de los actores acerca del problema, que generan disenso respecto a cuál es la mejor opción para enfrentarlo. Las oposiciones deben considerarse para valorar la viabilidad de distintas estrategias y estar en condiciones de formular propuestas de acción reconociendo, además, el mejor momento para ejecutarlas.

Para identificar las oposiciones es conveniente examinar las razones por las cuales han fracasado otras políticas e incluso determinar la viabilidad de una estrategia ante ciertas condiciones institucionales o políticas. Entre estos factores destacan los valores sociales, las ideologías, la opinión pública y los paradigmas cognoscitivos.

Sumado a lo anterior, la identificación de las oposiciones debe reforzarse por la indagación de obstáculos y restricciones, reales o potenciales, de las distintas opciones de política pública. En este sentido no sólo deben considerarse

las restricciones técnicas o presupuestarias, sino también las políticas o estructurales.

De acuerdo con Majone,<sup>171</sup> el reconocimiento de las restricciones es fundamental para el análisis de políticas, toda vez que permiten descubrir las posibilidades de acción y determinar el comportamiento racional de los actores. El mismo autor propone los siguientes criterios para la clasificación de las restricciones:

## **1.- Diferencia entre restricciones objetivas y restricciones autoimpuestas**

### **a) Restricciones objetivas**

- Limitaciones físicas.
- Limitaciones tecnológicas.
- Limitaciones derivadas de las características materiales del ambiente y por lo tanto no seleccionadas por el analista.
  - § Naturales.
  - § Legales.
  - § Técnicas.

### **b) Restricciones autoimpuestas**

- Las adoptadas para un propósito limitado durante cierto tiempo.
  - § Restricciones heurísticas.
  - § Compromisos contractuales.
  - § Promesas.
  - § Definiciones o interpretaciones convencionales.
- Las aceptadas hasta 'nuevo aviso' por considerarse importantes o útiles.
  - § Compromisos estratégicos para obligar negociaciones.
  - § Procedimientos.
  - § Rutinas administrativas.

---

<sup>171</sup> Majone, Giandomenico, op. cit., pp. 122-124

- § Esquemas de clasificación.
- Las consideradas indispensables para el logro de algunas metas políticas.
  - § Restricciones distributivas.
  - § Reglas de reciprocidad.
  - § El 'proceso correcto'.
  - § La consistencia.
  - § Los precedentes.
  - § La deferencia con otros elaboradores de política.
- Las aceptadas implícitamente, pero sólo se reconocen al ser cuestionadas o violadas.
  - § Normas culturales.
  - § Reglas de etiqueta.
  - § Patrones profesionales.
  - § Acuerdos tácitos.
  - § Preselección en la formulación de problemas.

## **2.- Diferencia entre metas y restricciones**

- a) Metas.-** Disposición del elaborador de las políticas para cambiar dicho valor por otro.
- b) Restricciones.-** Se presentan cuando no existe tal disposición para cambiar un valor por otro.

## **3.- Diferencia entre restricciones de corto y largo plazo.** Majone indica las fuentes de las restricciones de largo plazo, las cuales pueden ser:

1. Modificación de las condiciones de un problema de política pública.
2. Las surgidas durante la implementación de las políticas públicas.
3. Las no consideradas corto, pero insalvables a largo plazo.

**a) Restricciones de corto plazo**

- Tecnología.
- Instituciones.
- Capacidad administrativa.
- Recursos financieros.
- A muy corto plazo:
  - § Insumos físicos.
  - § Fuerza de trabajo.

**b) Restricciones de largo plazo**

- Estas restricciones no se refieren a periodos de tiempo de calendario, sino al tiempo necesario para adaptarse a nuevas condiciones.

**4. Otras restricciones**

**a) Aleatorias**

- Deterministas.
- Probabilísticas.

**b) Presuntas**

**c) Pseudorrestricciones u obstáculos ficticios**

- Inercia metal o institucional.
- Temor al riesgo.
- Falta de imaginación.
- Pantallas ideológicas para proteger intereses creados.

## 4.4 Soporte

El soporte de la política pública se refiere al conjunto de apoyos (argumentos y evidencias)<sup>172</sup> de la propuesta de acción seleccionada, tendentes a generar el equilibrio frente a las oposiciones respecto a la misma y estar en condiciones de calcular la solidez de la propuesta.

Como escribe Giandomenico Majone: “además de buscar soluciones dentro de restricciones dadas, el analista o asesor de políticas debe ayudar a expandir las fronteras de lo posible en el campo de la administración pública. Esto requiere información objetiva y persuasión: lo que sea políticamente viable dentro de las restricciones dadas, y aun las restricciones mismas, dependerá de los límites del conocimiento público y de la relación existente entre los valores popularmente aceptados y la práctica permisible. Por tanto, las restricciones de la política sólo podrán aligerarse cuando la opinión pública haya sido condicionada para aceptar ideas nuevas, símbolos nuevos y conceptos nuevos y más amplios del interés público [...] así pues, la elaboración creativa de políticas requiere el análisis frío y la persuasión; o, como dijera Weber, tanto la pasión como la perspectiva”.<sup>173</sup>

La persuasión y la comunicación son componentes básicos para la legitimación y diseño de las políticas a fin de perfilar una mejor definición del interés público; es decir, la legitimación de las políticas públicas no debe limitarse a los análisis técnicos, sino que, reconociendo la existencia de las distintas racionalidades de los actores que intervienen en el proceso, es necesario

---

<sup>172</sup> Cabe recordar la definición de “argumento”, propuesta por Majone, como “la conexión de los datos y la información con las conclusiones del estudio. Su estructura típica es una mezcla compleja de afirmaciones de hechos y evaluaciones subjetivas, por lo que comprende deducciones matemáticas, inferencias estadísticas, empíricas y analógicas, referencias a opiniones de expertos, estimaciones de beneficios y costos y aclaraciones de diversas clases. [...] Para la verificación de los argumentos es necesaria la evidencia, es decir, la información seleccionada e introducida en cierto punto del argumento para persuadir a un auditorio particular de la verdad o falsedad de una afirmación. [Así,] la selección de datos o modelos poco apropiados, su introducción en un punto inadecuado del argumento o la elección de un estilo de presentación que no sea adecuado para el auditorio al que se destina podría destruir la eficacia de la información utilizada como prueba, cualquiera que sea su valor cognoscitivo intrínseco.” Ibid., pp. 46-86

<sup>173</sup> Ibid., pp. 133-134

contrastar las evidencias y cuestionar los argumentos desde diferentes ópticas en un proceso de deliberación constante.

La persuasión en la formulación de políticas públicas subraya su dimensión política en un sentido republicano donde la confrontación de intereses particulares obliga la exposición de argumentos y tiende la posibilidad de establecer acuerdos para favorecer el bienestar público. Adicionalmente, este proceso recupera la racionalidad pública de la política al conciliar la racionalidad instrumental de los análisis técnico-económicos y la racionalidad a favor de los intereses ciudadanos.

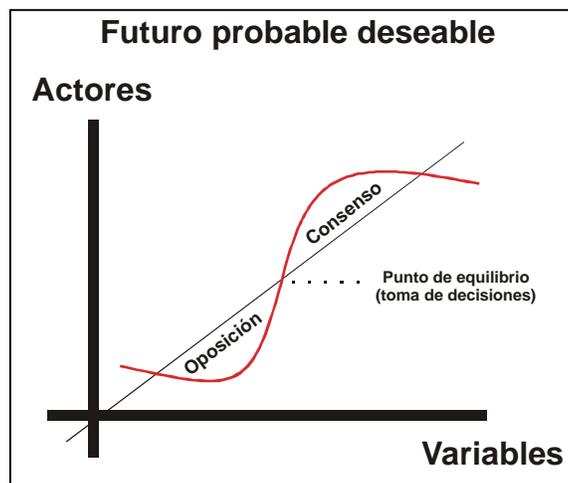
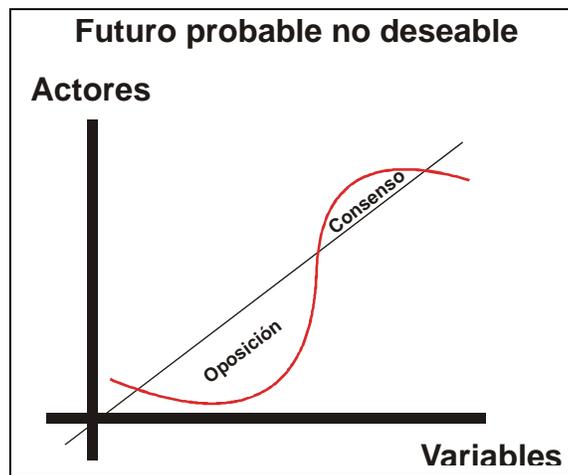
La argumentación se basa en las evidencias, entendidas como la información seleccionada para persuadir sobre la verdad o falsedad de una afirmación. De esta manera, la argumentación permite ajustar una política pública, incluso con la integración de razonamientos opuestos, en condiciones políticas cambiantes, refrendando así, su carácter público. En la medida que una propuesta de acción acentúa la necesidad de comunicarse y ofrecer razones para su aceptación, o por lo menos, para que no provoque un repudio general, permanece el carácter de la política pública como un ejercicio republicano y democrático de comunicación racional entre el gobierno y la sociedad civil y política.

En este orden de ideas, para sustentar la viabilidad de una propuesta de política pública es necesario considerar, además de los aspectos técnicos (criterios de selección, proyección de resultados o confrontación de costos y beneficios), los factores políticos, administrativos o institucionales que tienen lugar en un contexto democrático.

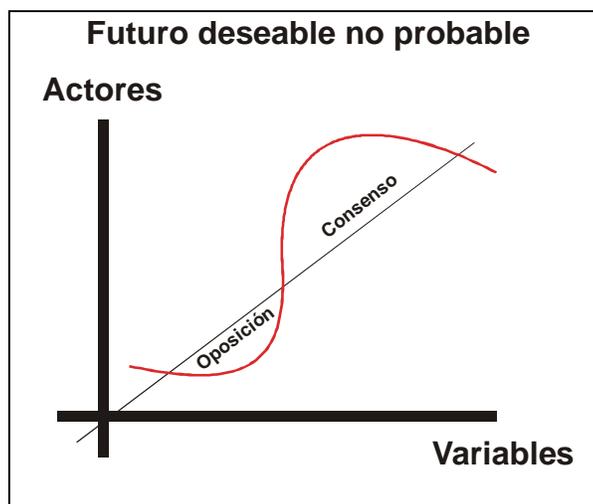
Al respecto, Eugene Bardach anota que “una política viable debe ser políticamente aceptable, o al menos no inaceptable. La inaceptabilidad política es una combinación de dos cosas: ‘demasiada’ oposición (amplia o intensa o ambas) y/o ‘muy poco’ apoyo (reducido, poco intenso o ambos). Sin embargo, [no hay que] considerar la ‘inaceptabilidad’ como una cuestión estática, [sino preguntarse:] ‘si la

solución de política que prefiero no es viable en las condiciones actuales, ¿qué puedo hacer para cambiarlas?’ [De esta manera podrían] elaborarse estrategias creativas para abrir opciones que antes no se habían considerado seriamente”.<sup>174</sup>

La ponderación de los indicadores para establecer tendencias, es decir, la combinación de las variables de la política pública y la modificación del papel de los actores a través del tiempo, determinan varios momentos donde los consensos y disensos (apoyos y oposiciones) configuran distintos escenarios. Gráficamente:



<sup>174</sup> Bardach, Eugene, op. cit., p. 44



Fuente: Elaboración propia

En el marco de estos escenarios, el mejor momento para ejecutar la política pública es cuando se verifica un punto de equilibrio entre las oposiciones y consensos, el cual, cabe anotar, no necesariamente ocurre de manera automática, sino que puede ser preciso manipular distintas variables y expectativas de los actores para alcanzar este futuro probable deseable.

La búsqueda del consenso en torno a la propuesta puede iniciarse desde la recopilación y análisis de la información relevante, mediante la inclusión de la opinión de críticos potenciales y de esta manera evitar el argumento de que su perspectiva no fue considerada. También es importante persuadir a aquellas personas o sectores que potencialmente podrían oponerse a cierta propuesta, buscando crear un grupo de apoyo para la misma. Esta práctica permite la retroalimentación de los participantes en un proceso interactivo mediante el intercambio de impresiones (racionalidades), favoreciendo un papel de 'socio', más que de un observador o diagnosticador externo.

## 4.5 Implementación

Estas circunstancias remiten a la caracterización de la implementación de las políticas públicas elaborada por Bardach,<sup>175</sup> quien la describe como un sistema de juegos donde la posibilidad de éxito o fracaso de la política pública se desprende de su carácter plural, dado que no todos los actores estarán dispuestos a cooperar, ni podrán ser obligados, persuadidos o inducidos a hacerlo. Como consecuencia sería de esperarse que ocurrieran demoras, incumplimientos, costos difíciles de manejar, bajo rendimiento y consecuencias inesperadas, tanto por la limitación de la discrecionalidad de los implementadores como por la incorporación de nuevos jugadores (actores) durante el desarrollo de la implementación.

Agrega que el diseño de las políticas puede diferir sustancialmente en la práctica al presentarse resultados adversos, por ejemplo:

- Demoras largas.
- Captura de los beneficiarios del programa de la política por un grupo de ciudadanos que no los merecen o que no habían sido considerados para estos beneficios.
- Costos presupuestales o administrativos excesivos.
- Escándalo por fraude.
- Desperdicio y abusos que minan el apoyo político y comprometen a los partidarios de la política.
- Complejidades administrativas que dejan a los ciudadanos (y a los administradores del programa) inseguros acerca de los beneficios disponibles o de las regulaciones que deben acompañarlos.

En este orden de ideas, Palumbo, “caracteriza a la implementación como la etapa en la cual el diseño de la política entra en contrastación empírica, definiendo comportamientos y produciendo o no, aquellos cambios que el decisor esperaba

---

<sup>175</sup> Ibid., pp. 44-45

provocar. Esto último porque está condicionada por numerosos factores (limitaciones físicas, tecnológicas, legales, presupuestales, organizacionales, políticas, mecanismos de distribución, etc.), los cuales determinan que la racionalidad del decisor pueda conducirse hacia un curso de acción que no sea el óptimo (en términos de una evaluación de costos beneficios, donde se elija una acción que reduzca al mínimo los primeros y lleve al máximo los segundos), sino en el mejor de los casos, el satisfactorio para responder con cierto grado de efectividad al problema en cuestión”.<sup>176</sup>

En este contexto, diversos autores sugieren la pertinencia de que los implementadores de políticas perfeccionen el diseño original. El elemento más común para tales mejoras es la participación en el proceso de implementación de individuos y grupos cuya experiencia o puntos de vista no hayan sido incluidos durante su diseño.<sup>177</sup>

Sin embargo, una actitud de apertura, tendente a perfeccionar el diseño, puede abrir la puerta a intereses políticos hostiles, disminuyendo así la solidez de la política. En consecuencia, es bueno hacer una revaloración cuidadosa de la situación real actual: actores, demandas e incentivos institucionales, vulnerabilidad política, etc.

En términos de Wildavsky y Browne, la implementación debe asumirse como una adaptación mutua,<sup>178</sup> tendente a encontrar el punto medio entre la visión prospectiva de la implementación<sup>179</sup> (útil para prever contingencias) y la visión

---

<sup>176</sup> Rodríguez Medina, Leandro, op. cit., p. 23

<sup>177</sup> Al respecto, cabe recordar la tipología de dominios de implementación elaborada por Walter Williams: **Dominio de la decisión** (Donde se producen las grandes decisiones) **Dominio administrativo y de apoyo** (Entre los niveles medios y administrativos locales) **Dominio de los operadores** (Donde se verifica el trato directo con los participantes del proyecto) Angela Browne y Aarón Wildavsky, “La implementación como adaptación mutua”, op. cit., p. 331

<sup>178</sup> En su propuesta de implementación como adaptación mutua, Wildavsky y Browne la conciben, más que como un proceso estático cuya finalidad sea establecida previa e inalterablemente, como una actividad dinámica, capaz de superar los obstáculos (restricciones) que aparecen conforme se desarrolla.

<sup>179</sup> Esta visión conocida como “trazado de mapa prematuro” es caracterizada por Elmore como una “declaración de intención congresional”, donde los reglamentos y la conducta administrativa se proyectan anticipándose al acatamiento de este mandato original. La responsabilidad se distribuye entre las agencias y

retrospectiva<sup>180</sup> (para controlar las contingencias durante el propio curso de la implementación).

La finalidad de la implementación como adaptación mutua es favorecer un gradualismo donde el error subsiste pero no es tan grande como si sólo se siguiera uno de los enfoques, es decir, la implementación debe considerarse como distintas repeticiones, aunque para los actores –clientes o encargados operativos de las políticas-, parezca que se trata de una repetición continua. Esto significa una visión activa del análisis de implementación, apoyada en la constante evaluación del proceso.

Otras sugerencias sobre la implementación se resumen en el siguiente cuadro. Como ocurre con la teoría sobre el tema, el campo de las recomendaciones prácticas para la implementación de políticas públicas es vasto y diverso. De ahí que estas propuestas sólo se presenten de manera indicativa, más que prescriptiva:<sup>181</sup>

Autor (año)	Recomendaciones
Bardach (1977, 1980)	Asegurarse de contar con una buena teoría; “elegir una estrategia adecuada para enfrentar la entropía social (esto significa “diseñar programas sencillos y directos que requieran el mínimo posible de tareas administrativas”, utilizar –de ser posible- mecanismos similares a los del mercado, distribuir efectivo más que servicios en especie, ejercer la comunicación a través de unidades de organización social de dimensiones reducidas, reducir al mínimo la cantidad de instancia de población); “diseñar escenarios”; contar con alguien que desempeñe la función de resolver los problemas que aparezcan en los “juegos de

de acuerdo con la expresa intención congresional, se enuncia el resultado que conviene. Si el mapa es detallado, “codifica” estrategias relativas al acatamiento, medios para fomentar el apoyo político y métodos para transferir tecnología. La premisa básica del trazado de mapa prematuro sostiene que cuanto más explícitas sean las políticas la mayor parte de su implementación podrá ser controlada por quienes la ordenaron, o sea, los funcionarios elegidos o designados que están en la cumbre. Esta perspectiva de “arriba hacia abajo” lleva a quienes analizarían un proceso de implementación a emprender su evaluación desde el punto de vista de un mapa prematuro. Ibid., p. 316-317

<sup>180</sup> En oposición a [la perspectiva del trazado de mapa prematuro] y en congruencia con su enfoque de implementación como proceso evolutivo, Wildavsky y Browne proponen el “trazado de mapa hacia atrás”, el cual sugiere la idea de que mientras más próxima esté la implementación del origen de un problema, mayor será la capacidad para modificarlo. Además, se reconoce que las prácticas y conductas de los individuos encargados de la implementación son definitivas para su éxito. Ibid., 317

<sup>181</sup> O’Toole, Jr., Laurence J., “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo”, op. cit, pp. 432–441

	implementación”; establecer fases y tiempos para la ejecución de la política.
Berman (1978, 1980)	“La implementación, sea programada o adaptativa, pueda resultar efectiva si se aplica a la situación apropiada; en contraste, un desajuste entre el enfoque y la situación sólo agravaría aquellos problemas que los diversos enfoques de la implementación se proponen superar”. En el caso del enfoque de la “implementación programada”, se debe establecer límites a la discrecionalidad, supervisar el comportamiento, modificar los incentivos. Si el enfoque es de “implementación adaptativa”, “se procurará lograr solamente acuerdos de tipo general, quizá imprecisos o hasta tácitos, en torno a los objetivos. En caso de que no se consiga el acuerdo respecto de los objetivos, bastará entonces el consenso respecto de los medios”. Este tipo de enfoques también “reclaman la participación activa de los actores más relevantes” en la solución de los problemas y en la aportación de estímulos para una mayor motivación. El autor confía en la pertinencia de otorgar “un nivel considerable de autonomía a los responsables de la implementación”, y delinea cinco parámetros para contribuir a definir el tipo de situación.
Bowen (1982)	Este estudio aporta numerosas recomendaciones para los responsables de la implementación, relacionadas con: el aprovechamiento y sentido de la oportunidad, la anticipación de los múltiples escenarios de la implementación, la reducción de los componentes de los programas, la cantidad de instancias y, tiempos de aprobación, el efecto de sumar otros al programa y el aprovechamiento de las probabilidades.
Browne y Wildavsky (1984)	“La implementación dual, parcialmente retrospectiva y parcialmente prospectiva, el diseño simultáneamente retrospectivo y prospectivo, es resultado de negociaciones y compromisos”.
Browning, Marshall y Tabb (1980, 1984)	“Nadie tiene tanta certidumbre acerca de la manera de mejorar a ejecución de las políticas como Sabatier y Mazmanian. Sus prescripciones se derivan claramente del diagnóstico –el cual, a su vez, se centra en la fortaleza del estatuto...” “Los problemas políticos tanto como los técnicos pueden obstaculizar seriamente la implementación de políticas que imponen un fuerte control centralizado sobre sistemas políticos de grandes dimensiones y complejidad”. “En algún momento, este tipo de investigación aplicada puede fusionarse con la investigación pura que aborda los procesos de cambio en los sistemas políticos; así, la idea optimista de que la política sea una palanca fácilmente manipulable, comienza a desvanecerse. Pensamos que el estudio de la implementación está llegando a ese punto”.
Bruner (1981)	“Los esfuerzos de regulación que hace el gobierno... deben fundamentarse en una concepción clara de los imperativos de la implementación. Requieren de una base estatutaria precisa, sustentada en un apoyo político generalizado. La responsabilidad de tomar y dar forma a las decisiones políticas fundamentales no puede ser delegada a los tribunales ni a las agencias administrativas. Si no se toma en cuenta el aspecto estrictamente político de la implementación, es probable que los objetivos de la política – independientemente de su importancia o validez– resulten débiles e ineficaces”.
Chase (1979)	Se recomienda que los responsables de la implementación tomen en consideración 44 factores. Los remedios que podrían ser apropiados para enfrentar los problemas de la implementación, incluyen: diseñar los programas de tal forma que se reduzca la participación de otros actores (por ejemplo, mediante los contratos con terceros o la participación de empresas públicas), establecer una sólida relación con el funcionario de más alto nivel y lograr su apoyo, y comportarse como si la obtención de ayuda por parte de los actores clave fuese sumamente difícil. Se discuten

	explícitamente diversas tácticas.
Davies y Mason (1982)	Que las instituciones responsables de la implementación tengan pleno poder.
Edwards (1980)	Dar seguimiento a la política a través de todas las ramas gubernamentales; sin embargo, no debe esperarse grandes progresos.
Elmore (1976, 1977, 1978, 1979-80, 1985)	Las concepciones verticales (de arriba hacia abajo) no son muy útiles, aunque “cierto tipo de problemas son más susceptibles de solución cuando se adopta una perspectiva que cuando se adopta otra”. Se requieren estrategias. Sugerencia: practicar el diseño retrospectivo inquiriendo, en cada nivel, “¿qué capacidad tiene esta unidad de afectar el comportamiento objeto de la política? y ¿qué recursos requiere esta unidad para conseguir ese efecto? En la última etapa del análisis, el analista o la autoridad, describen una política que oriente los recursos hacia aquellas unidades organizativas que tengan más posibilidad de lograr el mayor efecto posible”. En un trabajo posterior (1985), el autor sugiere practicar el diseño en ambas direcciones: retrospectiva y prospectivamente.
Grindle (1981)	“Teniendo siempre a la vista la Ley de Murphy, los partidarios de la política podrían preguntarse repetidamente qué es lo que puede fallar, a medida que se diseñan las políticas y se establecen mecanismos para la ejecución del programa. En última instancia, la implementación de los programas de desarrollo rural exige prudencia y perspicacia política en el diseño, y reclama que se les ejecute con su compromiso, ingenio y no poca buena suerte”.
Gunn (1978)	Lista de verificación: darle precisión a la política: reducir al mínimo los vínculos en la cadena de la implementación; impedir la interferencia externa y ejercer un estrecho control sobre los encargados de la implementación; asegurarse de que los recursos sean adecuados y oportunamente provistos; fundamentar la política en una teoría válida de causa-efecto; obtener el consenso y la obediencia.
Ham y Hill (1984)	“...los factores que Gunn propone controlar son precisamente aquellos que con mayor dificultad pueden someterse a control”. Se requieren prescripciones que no estén sujetas a prejuicios liberal-democráticos, y se necesita eliminar el supuesto de que el establecimiento de los objetivos precede a la implementación.
Higgins (1985)	Elegir cuidadosamente a los analistas –quizá se requieran distintos analistas para diferentes tareas del proceso-. Difundir ampliamente la información concerniente a proyectos exitosos que puedan servir como ejemplo.
Hjern (1982); Hjern y Hull (1982, 1985); Hjern y Porter (1981)	“Aunque es necesario adoptar una perspectiva legalista, la estructuración de las relaciones entre las organizaciones es una condición indispensable para el análisis de la implementación”.
Hjern (1982)	“Constitucionalismo empírico”: consiste en identificar los patrones organizativos y en averiguar “cuáles de todas esas formas diversas de organización son o podrían llegar a ser las óptimas desde una perspectiva prescriptiva constitucional”.
Hjern y Hull (1982)	Concretar la atención en el programa, a través de la estructura de la implementación (1981) o en el problema (1982). Tomar en cuenta la importancia del papel de la intermediación.
Hucke (1978)	“...si lo que se desea es la igualdad social, lo mejor sería establecer normas reguladoras únicamente en aquellas áreas en las que el poder de negociación de los sujetos sea escaso en comparación con el poder de las agencias, o cuando el poder de negociación esté distribuido equilibradamente entre los sujetos. Una solución adecuada para los sectores en los que esas condiciones estén ausentes podría consistir en

	utilizar otros recursos legales, tales como los incentivos, los impuestos o la solución colectiva de los problemas por parte de quienes están sometidos a las regulaciones”.
Kelman (1984)	Utilizar las generalizaciones propuestas por la investigación para formular nuevos planes de implementación. El diseño de los programas debe ser sencillo; identifíquense todos los pasos necesarios para la implementación. Las “habilidades de la organización” deben estar “previamente establecidas o ser susceptibles de creación expedita”.
Luft (1976)	“...mediante la identificación de diversos grupos involucrados y de lo que cada uno puede ganar o perder, quien toma las decisiones puede determinar no solamente las ganancias entre los grupos, incluidos aquellos beneficios que no sean de tipo económico... El análisis aportará la información necesaria para que los responsables de la elaboración de las políticas puedan identificar los problemas de implementación y predecir las reacciones de los grupos afectados... Este método puede ayudar a determinar los incentivos que se requieren para asegurar la culminación exitosa de un proyecto”. Una vez hecho esto, procédase a trabajar.
McMahon, Barret y Hill (1982)	Utilizar o aumentar el poder de negociación de los partidarios del programa cuyos intereses sean considerados apropiados por quienes inician la transformación. Los analistas de las políticas deberían atender a sus propias convicciones éticas y no “contribuir a perfeccionar, alegre y acríticamente, las armas del control o de la subversión...”
Marvel (1982)	La implementación debe tomarse en cuenta desde la etapa de formulación de la política. Los que van a ser los responsables de la implementación deben ser incorporados en la formulación de la política, no de manera simbólica, sino real. Otórguese también al analista de las políticas un “papel más prominente” en el proceso de elaboración de la política.
Mazmanian y Sabatier (1981, 1983); Sabatier y Mazmanian (1979, 1981, 1983)	Se propone una lista de verificación derivada del modelo de implementación. Realícense esfuerzos por estructurar la política de tal manera que 1) el mandato tenga objetivos claros y coherentes, 2) el mandato se fundamente en una teoría adecuada, 3) el mandato otorgue a los responsables de la implementación un nivel suficiente de autoridad y estructure el proceso de implementación con el fin de maximizar “la probabilidad de que los grupos-objetivo se desempeñen de acuerdo con lo deseado”, 4) los líderes del proceso de implementación tengan “habilidades administrativas y políticas sustantivas y se comprometan con las metas estatutarias”, 5) el programa sea respaldado por un electorado organizado y por “unos cuantos legisladores prominentes o bien un alto funcionario”, y 6) la prioridad relativa de los objetivos estatutarios no corra riesgo de ser socavada con el tiempo por el surgimiento de políticas públicas incompatibles o por transformaciones de las condiciones socioeconómicas, que debiliten la teoría casual del estatuto y el apoyo político que recibe. En caso de que las variables aquí incluidas no puedan ser manipuladas, se ofrecen recomendaciones adicionales (por ejemplo, si no hay acceso a una teoría válida, procúrese lograr el aprendizaje a partir de la implementación; si no se puede asignar la implementación a unidades operativas que apoyen la política, dispóngase la intervención de agentes externos, etc.
Mechling (1978)	Delegar con absoluta precisión las responsabilidades; llevar a cabo una supervisión permanente; contar con recursos adecuados; si hay conflicto, asegurar el apoyo de consultores especializados.
Menzel (1981, 1983)	Evitar los plazos estatutarios rígidos que puedan impedir la implementación; es preciso “tomar en consideración la configuración de las relaciones intergubernamentales y/o interinstitucionales” al diseñar la

	política; es necesario “generar relaciones de apoyo mutuo entre los diversos grupos de beneficiarios involucrados”. En el estudio proporciona también algunas recomendaciones para imprimir nueva dirección a la política durante la implementación.
Molnar y Rogers (1982)	Evitar una coordinación jerárquica simplista; hacer énfasis en las relaciones colaterales e informales; conceder importancia a la diversidad.
Montjoy y O’Toole (1979); O’Toole y Monjoy (1984) y O’Toole (1983)	Analizar las políticas prospectivas con el fin de determinar si son o no susceptibles de implementación; prestar atención a los objetivos de las agencias y a las visiones del mundo; estructurar, de acuerdo con las necesidades, la interdependencia entre organizaciones, para llegar a acuerdos sobre la velocidad de la acción y la coordinación (la variable clave aquí no es simplemente el número de actores involucrados); proveer recursos adecuados para la implementación; procurar la correspondencia entre la estructura de la implementación y los requerimientos técnicos de la política; recurrir al uso de facilitadores.
Moore (1978a, 1978b)	Utilizar “estimaciones de factibilidad”; reducir las expectativas.
Murphy (1971, 1973, 1974, 1976)	Se requiere una mejor administración en los niveles estatal y federal; generar “fuerzas locales capaces de hacer contrapeso, para estimular a los funcionarios federales, estatales y locales a actuar con más energía”; organizar a los electorados los niveles estatal y nacional.
Nakamura (1980)	Recúrrase al buen liderazgo.
Nelson (1977)	“...debemos revisar y perfeccionar la manera en la que caracterizamos y analizamos las alternativas de organización, puesto que en muchas de las arenas más importantes son estas alternativas las que definen el campo real de la elección”.
Nixon (1980)	Se requiere claridad y coherencia en la comunicación de la política.
Porter (1976); Porter y Olsen (1976)	Establecer correspondencia entre la estructura administrativa y a tecnología. “Las tareas basadas en tecnologías que requieran de ajustes mutuos y/o que se realicen en ambientes cambiantes y heterogéneos necesitan de una estructura organizativa que incluya unidades pequeñas y localizadas”.
Pressman y Wildavsky (1984)	La implementación no debía estar divorciada de la política. Considérese la necesidad de utilizar “medios más directos” de implementación, dada “la complejidad de la acción conjunta”.
Radian y Sharkansky (1979)	Se requiere tener en cuenta el proceso de implementación durante el diseño de la política.
Radin (1977)	Utilizar el recurso de la negociación; involucrar a los funcionarios estatales y locales y a los beneficiarios.
Regan (1984)	No es necesariamente aconsejable tomar en cuenta la implementación durante el diseño de la política; de hacerlo así, se correría el riesgo de comprometer a la política con los intereses de los burócratas.
Ripley y Franklin (1982)	Emplear las donaciones en bloque (sobre la base de los casos individuales); recurrir a la conformación de redes en el nivel local. Prestar atención a la implementación durante el periodo de diseño del programa
Rodgers y Bullock (1976)	Recurrir a la ley para la implementación de ciertos tipos de transformación social.
Ross (1984)	La elección de la estrategia de implementación (burocrática, según mecanismos de mercado o de tipo exhortativo) debe estar sometida a variaciones, dependiendo de las circunstancias.
Scharpf (1977, 1978); Scharpf et al. (1978)	Reorganizar la estructura de la toma de decisiones para adoptarse a los requerimientos técnicos de la política; buscar políticas alternativas que puedan ser adoptadas e implementadas dentro de estructuras determinadas; trasladar las responsabilidades a estructuras más apropiadas; recurrir a la “activación selectiva” de diferentes partes de la red (lo cual requiere de habilidad en el trazo y manejo de la red).

Smith (1973)	Los responsables de la elaboración de las políticas deberían dedicar mayores esfuerzos a la comprensión de las estrategias de implementación.
F. Thompson (1982)	Suavizar los supuestos jerárquicos cuando 1) exista consenso entre los encargados de la implementación en torno a la misión común, 2) el entorno no sea adverso a la implementación 3) los equipos de supervisión estén fragmentados, agotados, o se muestren propensos a culpar a los responsables de la implementación.
Van Horn y Van Meter (1976); Van Meter y Van Horn (1975); Van Horn (1978, 1979a, 1979b)	El modelo apunta hacia la identificación de “variables susceptibles de manipulación”. Tiene valor heurístico. Se requiere mejora el clima a favor del análisis de las políticas en el nivel local. Las autoridades centrales deberían separar las funciones de supervisión de las de asistencia técnica. Las autoridades centrales deberían especificar los fines, pero no los medios.
Weatherley y Lipsky (1977)	“... puesto que la implementación está esencialmente determinada por los comportamientos adaptativos de quienes son responsables de poner en práctica la nueva ley, sería útil analizar esos comportamientos con el fin de estimular los que se ajusten mejor a los objetivos públicos más importantes y desestimular las prácticas inconvenientes”.
Weimer (1983)	Aflojar las estimaciones rígidas de los recursos necesarios (incluyendo entre ellos el tiempo); reformar el servicio público; contar con un grupo disponible de analistas; prestar “atención cuidadosa al ambiente organizativo de los nuevos programas”.
Williams (1980, 1982)	Hacer de la negociación y de las tareas de arreglo y ajuste las principales guías de decisión de las agencias; reducir la complejidad y la confusión en el campo de operación por medio de acuerdos institucionales; elevar el nivel de competencia del personal; aumentar las instancias de presión del tipo de mercado; desarrollar procesos efectivos de información.
Wittorck et al. (1982)	(El estudio proporciona breve resumen de las recomendaciones planteadas en las investigaciones sobre implementación. Propone tres tipos de estrategias que rebasan las que se limitan a recurrir al mercado o a la jerarquía del Estado. Estas otras estrategias son: las que implican la reducción de las alternativas a considerar –concentrándose en los casos cruciales y en las arenas determinantes-; las que contiene “meta-decisiones”; y las que “rebasan las fronteras administrativas tradicionales”, permitiendo un margen considerable de discrecionalidad).
Yaffee (1982)	La política de tipo prohibitivo puede utilizarse como recurso para corregir los desequilibrios en las negociaciones que la implementación requiere.

## 4.6 Evaluación

De manera similar, la evaluación de la política pública debe permitir distintas perspectivas para favorecer un mejor desempeño de esta tarea. El enfoque tradicional de la evaluación de las políticas estima la efectividad alcanzada con base en, por un lado, el acierto respecto a la elección de la estrategia de solución, medida en cuanto a la eficiencia de los resultados esperados y los obtenidos; y por otro lado, la percepción ciudadana respecto al éxito de la política, cuantificada no

sólo mediante indicadores, sino por los grados de bienestar y satisfacción de la demanda pública.

En cambio, Wildavsky y Majone proponen la conveniencia de realizar una evaluación múltiple, la cual debe reconocer la legitimidad de diferentes criterios, no como suma de evaluaciones o combinación de criterios particulares, sino como la cooperación de distintas perspectivas de evaluación basadas en el sujeto que evalúa y el objeto de evaluación.

Respecto al segundo punto, los autores advierten sobre la existencia de tres modos básicos:<sup>182</sup>

- **Evaluación de insumos** (Recursos, habilidades y actores participantes).
- **Evaluación de resultados** (Consecución de las acciones).
- **Evaluación de procesos** (Métodos empleados para transformar los insumos, incluyendo los propios resultados, lo cual otorga mensurabilidad a estos y una comprensión del proceso evaluado).

La evaluación de insumos enfatiza la atención en los recursos, habilidades y actores que han intervenido en la implementación de la política pública. Su desventaja radica en que se trata de indicadores indirectos y por tanto, sólo conduce a una aproximación del grado de eficacia de la política.

La evaluación de resultados se centra en las consecuencias de las acciones de la política pública. Consiste en comparar las metas previstas con los productos obtenidos. Por tanto, uno de sus problemas es el grado de mensurabilidad de los resultados; otra limitante es la escasa información producida para formular posibles mejoras de la implementación evaluada.

---

<sup>182</sup> Majone, Giandomenico, op. cit., p. 217

Finalmente, la evaluación de los procesos considera los métodos empleados para transformar insumos, incluyendo los propios resultados, lo cual otorga mensurabilidad a estos últimos y una comprensión del proceso evaluado, de ahí que sea la modalidad más conveniente para efectuar la evaluación tanto por abarcar los dos aspectos anteriores, como la notable mejoría respecto a las limitantes de los mismos.

Uno de los modelos de evaluación más utilizados es el CIPP: Contexto-Insumo-Proceso-Productos/Resultados. En esta propuesta, se supone un sistema de acción, cuyos elementos interactúan entre sí y con su entorno, tanto para generar como para aceptar cambios. Las relaciones causales entre los componentes y los niveles que se pretende evaluar (hipótesis de evaluación), se analizan y evalúan. Por ejemplo: los niveles de logro conseguidos; los resultados obtenidos y los no alcanzados; y los procesos desencadenados por el sistema en los distintos contextos.

Este enfoque permite visualizar la relación y consistencia entre los distintos componentes de la estrategia asumida y su efecto en los distintos ámbitos o niveles en los que se interviene. Cada uno de estos niveles da cuenta de prácticas y de actores específicos cuyas interacciones producen efectos en otros campos, prácticas y actores. Esquemáticamente:

Insumos	Hipótesis	Procesos	Hipótesis	Resultados
<b>Insumo 1</b>	<b>Procesos</b>			<b>Resultado 1</b>
<b>Insumo 2</b>				<b>Resultado 2</b>
<b>Insumo 3</b>				<b>Resultado 3</b>
<b>Contexto</b>				

De acuerdo con el modelo, deben definirse los niveles y componentes a evaluar estableciendo las hipótesis correspondientes para determinar las relaciones entre insumos y procesos, o bien, entre procesos y resultados,

incorporando las variables referidas al contexto social, político, económico en el cual se desarrolla la política pública.

Con base en un proceso riguroso se establecen los mecanismos para recopilar datos que permitan emitir una opinión válida sobre la calidad de las actividades, resultados, efectos e impacto de la política pública. Para ello se construyen indicadores definidos, fundamentalmente, en función de los objetivos y productos de la política, más aquellos derivados de las hipótesis de la propia evaluación.

Los indicadores señalan los aspectos que deben medirse u observarse para verificar los logros. En caso de no ser definidos previamente, los indicadores se consideran insuficientes y se procede a su elaboración a partir de los criterios centrales del elemento analizado (objetivos, productos, insumos, etc.) y a una precisión acerca de lo que se espera observar con su aplicación.

## Conclusiones

La discusión sobre el significado de lo público es consecuencia del desarrollo del paradigma democrático y ha modificado los referentes sobre los cuales se efectúa la acción gubernamental. La esfera social, como el espacio público por excelencia, resulta de la interacción de la dimensión privada y la pública a partir de los intereses, fines y acciones de los individuos que conforman la sociedad y por extensión al Estado y otros de sus componentes: el gobierno y la administración pública.

La sociedad contemporánea conforma un espacio público integrado por individuos iguales ante la ley, pero desiguales en términos de la competencia originada por las relaciones de mercado y diferentes por la naturaleza plural de la sociedad. En esta lógica, la administración pública trasciende la connotación gubernamental mediante la ciudadanización del espacio público; es decir, la revaloración de la administración pública implica abandonar el paradigma del Estado como la única instancia capaz de otorgar el bien común; a la vez que impulsa su coparticipación con los ciudadanos para la correcta administración de los satisfactores públicos, mediante fórmulas innovadoras en el ámbito administrativo como la gerencia pública, la gerencia social y las políticas públicas.

En este contexto, las políticas públicas, entendidas como una tecnología administrativa orientada a articular conocimientos e información sobre problemas específicos para instrumentar modelos prospectivos que permitan la identificación y solución de problemas públicos, ofrecen la posibilidad de concretar la revaloración de la naturaleza pública del Estado, el gobierno y la propia administración pública, dado que brindan la oportunidad de establecer la complementariedad entre las acciones gubernamentales y las de la sociedad desde una perspectiva multilateral frente al reconocimiento de distintas racionalidades, producto de la pluralidad social.

Su carácter público deriva de la posibilidad de socializar la toma de decisiones, al facilitar el logro de acuerdos sobre los disensos, como expresión normativa en la sociedad. Su objetivo central es obtener resultados materializados en el bienestar de la sociedad, para lo cual, su diseño debe incluir el reconocimiento de racionalidades múltiples, el contraste de las capacidades técnicas para evaluar su factibilidad y viabilidad, así como la evaluación integral de sus resultados.

A pesar de responder al ideal democrático liberal, el enfoque de políticas públicas no escapa a ciertas limitantes. Su aplicación en la realidad está limitada a posibles riesgos: la simulación, reduciéndolas a meras decisiones gubernamentales; la confusión con cualquier tipo de política gubernamental que involucre una precaria participación de la sociedad sin garantizar su correcta transparencia y eficacia; o el exceso, tanto en la oportunidad de su aplicación como por la exacerbación de los elementos técnicos necesarios para su diseño e implementación.

Otros derroteros del enfoque de políticas públicas se refieren a los límites normativos del pluralismo, el cual parte de la identificación de una acción estatal deseable y de la importancia de la participación de ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para promover el bien común. Con frecuencia, estos límites normativos son demasiado estrechos y rebasados por la actividad gubernamental tanto porque existen áreas de política pública que tienen su justificación en el marco normativo o en los poderes constituidos.

Cabe destacar el debate en torno a las políticas públicas y su apropiación de la realidad, dado que su diseño implica un cierre artificial, mediante la identificación y selección de variables sujetas a manipulación, a fin de brindarles la flexibilidad y el sentido instrumental que requieren para su formulación e implementación.

Los expertos advierten sobre la necesidad de contar con metodologías útiles para comprender las particularidades de cada política pública en su contexto específico y en relación con la propia tradición histórica, ya que más allá de los intereses y actores participantes, los valores culturales, sectoriales o profesionales son determinantes.

Para el caso mexicano, donde han prevalecido formas verticales de relación social, una débil tradición participativa de los ciudadanos e importantes matices centralistas y clientelistas, el enfoque de políticas públicas requiere de adecuaciones para permitir su instrumentación de acuerdo con las características culturales, históricas, políticas, sociales y económicas propias de nuestro país.

Los estudios sobre políticas públicas en México deben continuar en la búsqueda de referentes teóricos propios y afianzar su utilidad social en un contexto de transición democrática. La finalidad es, como indican los expertos, complementar las políticas gubernamentales con auténticas políticas públicas, desarrolladas de manera abierta a la consulta y el diálogo amplio. Asimismo, es conveniente construir coaliciones promotoras y redes de política con base en la participación activa de los ciudadanos; superar la tradición vertical mediante esquemas de abajo hacia arriba y vencer la subordinación a la autoridad o la ruptura mediante sistemas que favorezcan el aprendizaje de políticas. Efectivamente se trata de un proceso en construcción, con notables diferencias respecto a las experiencias de otros países.

En relación con la política social, es preciso superar su carácter emergente y asistencialista, convirtiéndola en una política de largo plazo e integral, es decir, congruente con el resto de las políticas, particularmente la económica. Para alcanzar este objetivo se sugiere establecer alianzas estratégicas entre los actores socio-civiles, gubernamentales y privados, basadas en la necesidad de compartir la responsabilidad en la definición, gestión, desarrollo y evaluación de las políticas públicas. La intención es generar iniciativas sociales participativas e integrales

cuya actuación no se reserve a los espacios abandonados por la acción estatal o por el mercado.

En cuanto al ámbito municipal, el enfoque de políticas públicas amplía la visión sobre la acción pública en este orden de gobierno y permite reflexionar sobre las posibles interacciones de actores no gubernamentales con los componentes internos del gobierno municipal y sus relaciones con los gobiernos estatal y federal.

Como ocurre con otras políticas municipales, la política social en los municipios está delimitada por la complejidad de las relaciones intergubernamentales, una trayectoria relativamente reciente y una proyección en corto plazo; lo cual le otorgan un carácter complementario a la política social nacional, frecuentemente identificada con el combate a la pobreza.

Algunos estudios muestran tendencias dominantes del municipio como articulador estratégico y central de la agenda municipal en materia de políticas de participación ciudadana, de modernización administrativa y en la prestación de servicios públicos locales. El municipio como actor complementario de la agenda regional o nacional aparece en las agendas de políticas de planeación y desarrollo urbano, protección al ambiente, bienestar y seguridad social. Finalmente, el municipio aparece como ejecutor de las agendas determinadas desde la federación o los estados: políticas de desarrollo económico, educación y salud.

A pesar de que la política social municipal es una construcción sujeta a las inercias de los gobiernos municipales mexicanos, limitada por escasos recursos y falta de continuidad, tiende a encargarse de tareas más específicas que influyen de manera directa sobre la calidad de vida de la población, aunque siempre acotada por las atribuciones municipales y la disponibilidad de recursos.

En concordancia con las ideas de revaloración del espacio público y de descentralización de la acción pública, la política social municipal presenta características de una política localmente construida para un entorno social particular: su capacidad para identificar poblaciones objetivo con criterios propios y articular recursos locales para atenderlas. Esta especificidad le otorga mayor flexibilidad y la ubica como una alternativa que es preciso alentar incluso en términos legislativos, frente a las formas tradicionales de la política social en México porque la política social en los municipios configura un modelo de acción pública frente a las formas centralizadas, cuya definición se realiza de manera homogénea, originando pérdida de especificidad y eficacia.

Para recuperar estas fortalezas de la política social municipal la propuesta metodológica presentada al final de la investigación ofrece recomendaciones de diversos autores para el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas. La propuesta está conformada por cuatro momentos ordenados de manera lógica, más que lineal, a fin de otorgarle flexibilidad: 1) recuperación de la información relevante del problema; 2) proyección de las posibilidades de intervención; 3) identificación de oposiciones; y 4) formulación de elementos de soporte.

En el primer momento se presentan técnicas de recopilación de información para obtener un diagnóstico respecto a los mecanismos causales de la problemática, las tendencias históricas, acciones y comportamientos de los distintos actores, individuales o colectivos, los impactos potenciales, posibles niveles de control de cada participante, la información de que disponen, sus incentivos y desincentivos.

El segundo momento implica la proyección de tendencias y escenarios a partir de la definición del problema y la ponderación de la información recabada para proponer estrategias de intervención. Ligado a este apartado, la identificación de oposiciones a dichas propuestas, es decir, el conjunto de restricciones

técnicas, presupuestarias o argumentativas de los distintos actores que intervienen, permiten estimar el grado de disenso y valorar la viabilidad de las distintas estrategias formuladas.

El cuarto momento plantea la necesidad de comunicar y persuadir, mediante argumentos y evidencias, para favorecer el apoyo a determinada política pública. De esta manera, la persuasión y la comunicación legitiman a la propuesta de intervención, reconociendo la existencia de razonamientos opuestos de actores que participan en condiciones políticas cambiantes, refrendando así su carácter público.

Asimismo la propuesta presenta recomendaciones prácticas formuladas por distintos autores para la implementación de las políticas; aunque recupera el modelo de implementación como adaptación mutua elaborado por Wildavsky y Browne. Dicho modelo propone un gradualismo para la ejecución de la política y reduce los errores durante el proceso por considerar a la implementación, más que como un proceso estático e inalterable, como una actividad dinámica, lo cual le otorga flexibilidad para superar los posibles obstáculos y restricciones que aparezcan conforme se ejecute la política.

En cuanto a la evaluación, la propuesta ofrece un esquema para efectuar la evaluación múltiple, es decir, aquella que mide la eficacia en la aplicación de insumos, resultados y procesos involucrados en el desarrollo de la política pública.

No obstante, es preciso reconocer que la aplicación del enfoque de políticas públicas en los municipios mexicanos está sujeta a las particularidades de este ámbito de gobierno. Así, se tiene que con frecuencia las políticas públicas municipales son vistas como líneas de acción obligadas a producir resultados concretos en el corto plazo en función de las características que determinan a los municipios: la restricción a tres años de cada administración municipal, la

imposibilidad legal de reelección inmediata; y la dependencia jurídica y de recursos hacia los gobiernos estatal y federal.

Respecto a su diseño, las políticas municipales también presentan algunas particularidades: respecto a la definición del problema destaca la tendencia de incluir solamente asuntos cuya intervención sea rápida y visible para la opinión pública. Esta situación, sumada a la escasez de recursos técnicos y humanos en numerosos municipios mexicanos provocan pocas posibilidades de que la política pública trascienda a la administración municipal que la diseñó.

Con frecuencia ocurre que la implementación de las políticas públicas municipales se realiza rápidamente tras haber formulado el programa de acción, lo cual, si bien podría facilitar su ejecución, implica el riesgo de no identificar posibles omisiones, problemas o situaciones para su correcta operación. Respecto a la evaluación, ésta suele enfocarse más al grado de satisfacción de las expectativas ciudadanas que al impacto real de las políticas, en ocasiones, debido al poco tiempo de maduración permitido para valorar sus alcances.

Lo anterior deriva en la necesidad de fomentar la capacidad de los actores de las políticas públicas municipales, gubernamentales o no, para diseñar políticas públicas capaces de atender problemáticas concretas, ya sea con recursos municipales o de fuentes no gubernamentales. Asimismo, es necesario incentivar la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, aprovechando los distintos grados de interacción entre los ciudadanos y el gobierno municipal, que abarcan tanto apoyos parciales como complementarios. También es conveniente favorecer la corresponsabilidad social y fortalecer el carácter público de la administración pública en este ámbito de gobierno.

Superar estos obstáculos implica un proceso gradual, de acuerdo con las presiones de la ciudadanía, la creciente pluralidad política y el desarrollo de la administración pública para avanzar y consolidar la transformación política y social de nuestro país.

## Anexo 1

### Desarrollo teórico en política pública. Aspectos relevantes de ocho propuestas

	Lowi (1964)	Alison (1969)	Ostrom (1982)	Kingdom (1984)	Jenkins-S. & Sabatier (1988)	Stone (1989)	Berry & Berry (1990)	Bumgartner & Jones (1993)
<b>Aspectos Relevantes</b>	Arenas de poder	Modelos crisis de los misiles	Marco de Análisis y Desarrollo Institucional-ADI-ERI	Múltiple streams MS	Coaliciones promotoras ECP	El arte en la toma de decisiones	Modelos de innovación y difusión IyD	Equilibrio puntuado TEP
<b>TIPO</b>								
Tipo de esfuerzo teórico: marco, teoría, modelo	Marco analítico	Marco analítico	Teoría. Marco analítico	Marco analítico	Marco analítico-teoría	Teoría-Marco analítico	Modelo-marco analítico	Teoría-marco analítico
<b>ORIGEN</b>								
Creación del modelo/teoría/marco analítico por acumulación y revisión de estudios de caso			X		X		X	X
Creación derivada de la aplicación de teorías o marcos analíticos preexistentes		X	X	X				X
Insatisfacción con las metateorías	X					X		
Insatisfacción por el <i>policy process approach</i>			X	X	X	X		
<b>CARACTERÍSTICAS</b>								
Uso de una base epistemológica distinta a la tradición neopositivista		X		X		X		
Teorías y marcos analíticos sustentados en modelos del individuo alternativas al <i>Homo Economicus (rational-model actor)</i>	X	No aplica	X	X	X	X	No aplica	No aplica
Teorías y marcos analíticos alternativos surgidos como producto expreso de la interacción o adecuación de diversas aportaciones disciplinarias		X	X	X	X			
Identificación de continuidades y discontinuidades en el proceso de las políticas, y sobre el <i>policy change</i>			X	X	X		X	X
Ofrece explicaciones desarrolladas sobre el <i>policy formation</i>	X	X	X	X	X	X		
Ofrece explicación integral alternativa al <i>policy process</i>			X	X	X			

## Anexo 1

### Desarrollo teórico en política pública. Aspectos relevantes de ocho propuestas (continuación)<sup>1</sup>

	Lowi (1964)	Alison (1969)	Ostrom (1982)	Kingdom (1984)	Jenkins-S. & Sabatier (1988)	Stone (1989)	Berry & Berry (1990)	Bumgartner & Jones (1993)
<b>Aspectos Relevantes</b>	Arenas de poder	Modelos crisis de los misiles	Marco de Análisis y Desarrollo Institucional-ADI-ERI	Múltiple streams MS	Coaliciones promotoras ECP	El arte en la toma de decisiones	Modelos de innovación y difusión IyD	Equilibrio puntuado TEP
<b>TIPO</b>								
Tipo de esfuerzo teórico: marco, teoría, modelo	Marco analítico	Marco analítico	Teoría. Marco analítico	Marco analítico	Marco analítico-teoría	Teoría-Marco analítico	Modelo-marco analítico	Teoría-marco analítico
<b>ÉNFASIS</b>								
Énfasis en la esfera organizacional		X		X	X		X	
Énfasis en la esfera temporal				X	X			X
Énfasis en la dimensión intergubernamental			X		X		X	X
Énfasis en estudios comparativos							X	X
<b>ADAPTACIÓN, FORTALECIMIENTO O MEJORA</b>								
Refinamiento teórico relevante posterior a su creación	X		X	X	X			
Desarrollo y fortalecimiento del modelo/teoría mediante su confrontación y replicación			X	X	X		X	X

<sup>1</sup> Fuente: Rubio, César, Desarrollo teórico sobre el proceso de las políticas públicas: hacia la construcción del enfoque de legitimación, en <http://www.estudiospoliticos.org/mex/docs/cruzrubio01.pdf>, (último acceso julio de 2004)

## Anexo 2

### Variables importantes sobre implementación<sup>2</sup>

Autor (es)	Variables
Ackermann y Steinmann (1982)	Recursos, estructura interorganizacional.
Alexander (1985)	Estímulos, política, programa, implementación; variables relacionadas con el contexto, las organizaciones, el medio y la percepción.
Altenstetter y Bjorkman (1976 y 1977)	Ambigüedad en el planteamiento de las metas.
Ball (1976)	Claridad, consenso y reiteración de las decisiones; actitudes del personal, recursos coactivos, autoridad basada en la buena reputación, homogeneidad de los problemas públicos, costos de la cancelación, papel de los medios de comunicación locales.
Baum (1976, 1981)	Claridad de las directrices, exactitud con la que se comunican las decisiones, intereses de los subordinados, preferencias políticas de los subordinados, autoridad, aislamiento, sistema de sanciones, medios de persuasión, rama del gobierno, estructura de la interdependencia entre las organizaciones, lista de verificación propuesta por Sabatier y Mazmanian.
Berman y McLaughlin (1976; Berman (1978); MacLaughlin (1976)	El contexto institucional (local) ejerce una influencia de la mayor importancia, especialmente en el caso del ambiente organizativo y de las motivaciones de los participantes (desarrollo de materiales, capacitación del personal, planeación, reuniones frecuentes), por el contrario, la política federal, la tecnología y los recursos ejercen una influencia mínima.
Berman (1980)	Las variables importantes dependen del contexto (organizativo, político, social y legal). Claridad en las metas de la política, cantidad de actores participantes, grado de resistencia de los encargados de la implementación, ineficacia o ineficiencia; grado de control ejercido por los niveles superiores.
Bowen (1982)	Aprobación, número de actores, persistencia, tiempo.
Bowman (1984)	Tensión, elementos del contexto (por ejemplo, factores económicos).
Browne y Wildavsky (1984)	Política formal (claridad de los objetivos y prioridades, validez de la teoría casual, suficiencia de los recursos, suficiencia de poder); aprendizaje/adaptación.
Browning, Mrshall y Tabb (1981, 1984); Browning y Marshall (1976)	El contexto local es una variable principal (especialmente, la orientación de los objetivos locales y la ideología de las coaliciones locales dominantes), el estatuto es una variable secundaria; tiempo.
Bryner (1981)	Claridad del estatuto, nivel del apoyo político general.
Bullock (1980)	Claridad en las normas o en los objetivos el estatuto, grado de apoyo por parte de la agencia, “presencia o ausencia de prejuicios en el programa que favorezcan o atenten contra el cumplimiento de las responsabilidades de la agencia”, “actitudes de las autoridades de la agencia”.

<sup>2</sup> **Fuente:** O’Toole, Jr., Laurenc J. “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo”, en Aguilar Villanueva, Luis, F., La implementación de las políticas, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 420 - 427

Bunker (1972)	“El grado hasta el cual una organización a) tenga claridad acerca de su tarea, b) esté adecuadamente dividida en partes relacionadas apropiadamente con los sub-ambientes correspondientes, c) esté integrada a través de intercambios de información y de mecanismos efectivos de manejo de los conflictos, d) cuente con conocimientos precisos acerca de su desempeño y e) posea capacidad de reflexión y sea capaz de realizar los ajustes correctivos que requiera su propio comportamiento”; relevancia del problema, recursos de poder, acuerdo.
Chase (1979)	Demandas operativas, recursos, autoridad apoyo: 44 “factores a considerar”; estructura de la interdependencia.
Cleaves (1980)	Complejidad del mecanismo de cambio, grado de cambio, cantidad de actores involucrados en calidad de objetivos, número de metas, claridad de las metas, duración.
Davies y Mason (1982)	La economía, los recursos, la legitimidad.
Durant (1984)	Dimensión del cambio conductual requerido, complejidad de la acción conjunta, ambiente sociopolítico, “el efecto dilatorio de la desobediencia”, actitudes de los responsables, validez de la teoría casual de la política, “adecuación y credibilidad de los recursos coactivos”.
Edwards (1980)	Comunicación (transmisión, claridad, consistencia), recursos (personal, información, autoridad, capacidad instalada), disposición o actitudes de los responsables, estructura burocrática (procedimientos estandarizados, fragmentación), complejidad.
Elmore (1976, 1977, 1978, 1979-1980, 1985)	Estructura de las relaciones de poder e incentivos, discrecionalidad, recursos.
Goodwin y Moen (1981)	Teoría técnica adecuada, apoyo del electorado, ambiente socioeconómico, aprendizaje.
Grindle (1980, 1981)	Contenido de la política (intereses afectados, tipo de beneficios, grado de transformación previsto, sitio de la toma de decisiones, encargados de la implementación del programa, recursos) y contexto de la implementación (poder, intereses, estrategias de los actores involucrados, características de la institución y del régimen, obediencia y sensibilidad).
Gross et al. (1971)	Comprensión de los responsables respecto de la innovación, habilidades y conocimientos requeridos, accesibilidad de los recursos necesarios, compatibilidad entre las características organizativas y la innovación, grado de motivación del personal.
Gunn (1978); Hogwood y Gunn (1984)	Naturaleza de la política; estructura de la implementación, interferencia foránea, control sobre los responsables de la implementación, recursos, teoría válida.
Hambleton (1983)	Mensaje de la política, multiplicidad de agentes, perspectivas e ideologías, recursos, políticas de planeación.
Hargrove (1983)	Tipo de política (distributiva, regulatoria, redistributiva).
Hays (1982)	Conflictos políticos, locales, grado de mediación de la agencia local.
Hucke (1978)	Condiciones del campo de implementación en el que opera la agencia.
Ingram y Mann (1980)	Grado de demanda de la política, teoría casual precisa, incentivos.
Jones (1980)	Diferencias entre las organizaciones políticas locales.
Kelman (1984)	Complejidad del programa, capacidad de las organizaciones.
Kirst y Jung (1982)	Tiempo.
Larson (1980)	Metas de las políticas, procedimientos de implementación, complejidad,

	cambios en el ambiente económico.
Lazin (1980)	Escala de tiempo para la introducción de poderes legales, política de gasto público, costo de oportunidad, la política como “víctima del sacrificio”, presión externa, instrumentos de la política, certidumbre de que se derivarán beneficios de la acción, formulación de la política como un fin en sí misma, estabilidad de las relaciones entre organizaciones, elementos de sorpresa y poder posteriores al cambio gubernamental, imágenes, consultas, aprendizaje, opinión pública, tendencias en las percepciones de los grupos de interés, medios de comunicación, elaboración de políticas internacionales.
Luft (1976)	Incentivos.
McLanahan (1980)	Especificidad de las metas, grado de centralización, participación de los grupos de interés, confianza pública.
Majone y Wildavsky (1978)	Objetivos, recursos, teoría subyacente a la política, restricciones surtidas durante el proceso de implementación.
Mandell (1984)	Papel de intermediario entre las diversas partes.
Marvel (1982)	Número de niveles gubernamentales involucrados.
Mazmanian y Sabatier (1981, 1983); Sabatier y Mazmanian (1979, 1981, 1983); Sabatier y Klosterman (1981)	Tratabilidad (tractability) del problema (cuatro variables), capacidad del estatuto para estructurar la implementación (siete variables), variables no estatutarias (cinco), éxito inicial de la implementación.
Mead (1977)	Fuerzas económicas y sociales del entorno, nivel de financiamiento, estructura de los incentivos, debilidad de las instituciones proveedoras, debilidad de las instituciones proveedoras, debilidades administrativas, restricciones políticas.
Mechling (1978)	Incertidumbre técnica, conflicto interno.
Menzel (1981, 1983)	Límites de tiempo impuestos por el estatuto, “configuración de las relaciones intergubernamentales”, relaciones de apoyo entre los electores, estructura y administración de las organizaciones, reglas, estilos de coerción, oportunidad.
Mitnick y Backoff (1984)	Modelo complejo del sistema de incentivos, incluyendo las características del emisor, de la relación entre el emisor y el receptor, del receptor, del contexto organizativo y del ambiente circundante.
Montjoy y O’Toole (1979, O’Toole y Montjoy (1984); O’Toole (1983)	Especificidad de la política, recursos, metas de la agencia, rutinas, visión del mundo, estructura de la interdependencia, requerimientos técnicos de la tarea, facilitador, riesgo percibido para los responsables de la implementación.
Moore (1978a y 1978b)	Incentivos, cantidad de aprobaciones, especificidad de los criterios, recursos.
Mueller (1984)	Grado de transformación requerida, nivel de apoyo comunitario, existencia de personas capaces de resolver los problemas sobre la marcha (fixers).
Murphy (1971, 1973, 1974, 1976)	Grado de apoyo entre los responsables de la implementación, adecuación del personal, energía con la que se practica la supervisión, ley y tradición, presión del electorado.
Nakamura y Smallwood (1980)	Especificidad de la política, limitaciones técnicas, actores, arenas, estructuras organizativas, normas burocráticas, recursos, motivaciones, redes de comunicación, mecanismos para alterar el acatamiento.
Nixon (1980)	Claridad y coherencia en la comunicación.
O’Brien (1980)	Superposición e incompatibilidad entre las disposiciones legales.
Pesso (1978)	Reglas, supervisión

Porter (1976)	Tecnología requerida por la tarea, tipo de interdependencia, medio ambiente.
Pressman y Wildavsky (1984)	Multiplicidad de participantes, perspectivas, instancias de decisión, intensidad de las preferencias, recursos.
Raelin (1980, 1982)	Distribución de los poderes, niveles de autoridad y mandatos, cantidad de organizaciones, liderazgo de las redes, nivel de competencia y conflicto.
Rawson (1981)	Claridad en las metas de las organizaciones, apoyo de los líderes de las organizaciones, grado de discrecionalidad respecto de medios y fines, organizaciones nuevas vs. organizaciones ya establecidas.
Rein y Rabinovitz (1978)	Relevancia de las metas, complejidad, naturaleza y nivel de los recursos, número de niveles, cantidad de agencias, número de participantes.
Ripley Y Franklin (1982)	Tipo de política.
Rodgers y Bullock (1976)	Percepción de las normas legales, grado de simpatía hacia las normas legales, costos y beneficios percibidos por los responsables, factores ambientales, grado hasta el cual la ley define con precisión quién es responsable, si la ley especifica o no el tipo de intensidad de acatamiento que se requiere, sanciones percibidas si los beneficiarios tienden o no a unificarse y si son o no capaces de asumir acciones enérgicas.
Rosenbaum (1980)	Especificidad del estatuto (cuatro variables) y grado hasta el cual se puede forzar el cumplimiento del estatuto (cuatro variables).
Ross (1984)	Estrategia de implementación, tratabilidad del problema que aborda la política, contenido de la política, estructura de los sistemas sociopolíticos y gubernamental más amplios, cantidad de actores, grado de difusión del poder, actitudes personales e institucionales de los actores, claridad, adecuación de los recursos, apoyo de los líderes, rutinas institucionales.
Sapolsky (1972)	Medio ambiente, recursos, habilidades para desenvolverse en la política burocrática, capacidad de manejar la complejidad.
Scharpf (1977, 1978), Scharpf et. al. (1978)	Nivel de conflicto, capacidad disponible para la resolución de conflictos, variables estructurales u organizativas.
Sheirer (1981)	Procesos de decisión y de control, recursos, relaciones con el entorno, expectativas respecto a la supervisión, rutinas, requerimientos técnicos, flujo de comunicación, normas de los grupos de trabajo, habilidades conductuales, incentivos, apoyos cognoscitivos.
Skelcher, Hinings, Leach y Ransom (1983)	Estructura de los vínculos entre organizaciones.
Smith (1973)	Tensiones diversas entre políticas idealizadas, organización responsable de la implementación grupo-objetivo, factores ambientales.
Sorg (1983)	Comportamientos individuales de los encargados de la implementación.
Thomas (1979)	Disposición local a aceptar el programa, mezcla de los incentivos que ofrece la política y las condiciones, forma en la que el problema se desenvuelve.
F. Thompson (1982)	Nivel de discrecionalidad que ofrece la política, consenso, ethos/actitudes y liderazgo en la agencia, tipo de presión que ejerce el entorno, capacidad de los agentes responsables de la supervisión.
J. Thompson (1982)	Jerarquía, variables socioeconómicas.
Van Meter y Van Horn (1975), Van Horn (1978, 1979a,	Normas de la política, recursos, coerción, comunicaciones, características de las agencias responsables de la implementación, condiciones políticas, condiciones económicas y sociales, actitudes de los encargados de la

1979b), Van Horn y Van Meter (1976)	implementación.
Weatherley y Lipsky (1977)	Recursos, comportamientos adaptativos de los burócratas del nivel operativo.
Weiler et. al. (1982)	Disponibilidad de información básica, grado hasta el cual son afectados los programas individuales por las normas de desempeño establecidas, actitudes de la agencia, recursos.
Weimer (1983)	Tiempo, sistema de servicio civil, ambiente burocrático.
Williams (1980, 1982)	Negociaciones y actividades de solución de problemas (fixing), disposición institucionales, competencia del personal, presiones similares a las el mercado, proceso de información, recursos.
Yaffee (1982)	Estatuto (carácter prohibitivo).

## Bibliografía

- Adler, Max, Democracia política y democracia social, Edit. Roca, México, 1975
- Aguilar Villanueva, Luis F., et. al., Problemas públicos y agenda de gobierno, Edit. Miguel Ángel Porrúa, 2ª. Ed., México, 1996
- Aguilar Villanueva, Luis F., et. al., La implementación de las políticas, Edit. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003
- Arteaga Basurto, Carlos, (coord.), La política social en la transición, Edit. UNAM, 2ª. Ed., México, 2001
- Barba, Carlos, et. al, La Política social, Universidad de Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias sociales y Humanidades, Diana, México, 1997
- Bardach, Eugene, Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas, un manual para la práctica, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 2001
- Bobbio, Norberto, Diccionario de política, Edit. Siglo XXI, México, 1982
- Bobbio, Norberto, Estado, gobierno y sociedad, Edit. FCE, México, 1996
- Bockser, Judith, (coord.), Estado actual de la ciencia política, Congreso Nacional de Ciencia Política, Edit. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1996
- Bozeman, Barry, Todas las organizaciones son públicas, Edit. FCE y Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1998
- Cabrero Mendoza, Enrique, (coord.), Políticas públicas municipales, una agenda en construcción, CIDE, Porrúa, México, 2003
- Carrillo Landeros, Ramiro, Metodología y administración pública, Edit. FCE, México, 1987
- Castoriadis, Cornelius, Ciudadanos sin brújula, Ediciones Coyoacán, México, 2000
- Cerroni, Umberto, La política, método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías, Edit. Siglo XXI, México, 1992
- Crespo, José Antonio, Votar en los estados, análisis comparado de las legislaciones electorales, Edit. Miguel Ángel Porrúa y Fundación Friedrich Naumann, México, 1996
- De Toqueville, Alexis, La democracia en América, Edit. Gernika, México, 1997
- Elster, John, Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales, Edit. Gedisa, Barcelona, España, 1995
- Escalante Gonzalbo, Fernando, Ciudadanos Imaginarios, Edit. El Colegio de México, México, 1993
- García Estebanez, Emilio, El bien común y la moral política, Edit. Herder, Barcelona, España, 1970
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Edit. Porrúa, México, 2000
- Jolly, Jean-François, "Lo público y lo local: gobernancia y políticas públicas", ponencia presentada en la mesa temática *Concepción de lo público y esquemas de administración pública* del Seminario internacional sobre el fenómeno administrativo público organizado por la Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia, 18 y 19 de julio de 2002

- Kuhn, Thomas S., La estructura de las revoluciones científicas, Edit. FCE, Argentina, 1992
- León y Ramírez, Juan Carlos, La construcción de espacios públicos en la democracia, Tesis de doctorado, UNAM, noviembre de 2003
- Majone, Giandomenico, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas, FCE, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1997
- March, James G., El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política, Edit. FCE y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1997
- Martínez Cabañas, Gustavo, La administración estatal y municipal de México, Edit. INAP y BANOBRAS, 4ª. Ed., México, 1995
- Massé Narváez, Carlos, (coord.), Políticas públicas y desarrollo municipal, El Colegio Mexiquense, A.C., México, 1995
- Méndez, José Luis (coord.), Aspectos teóricos de administración y políticas públicas, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1998
- Méndez, José Luis, El servicio público, retos y propuestas, Edit. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio, México, 1994
- Molina Piñeiro, Luis, Estructura del poder y reglas del juego político en México, Edit. UNAM, 1ª. reimpresión, México, 1988
- Ortega Lomelín, Roberto, Federalismo y Municipio, Edit. FCE, México, 1997
- Ostrom, Elinor, El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva, UNAM, FCE, México, 1980
- Rabasa, Emilio O., Mexicano, esta es tu constitución, Miguel Ángel Porrúa, LVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1997
- Reyes Heróles, Federico, Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo, Edit. UNAM, México, 1989
- Reyes Heróles, Jesús, El liberalismo mexicano en pocas páginas, Edit. FCE, México, 1985
- Rojas Soriano, Raúl, Guía para realizar investigaciones sociales, Edit. UNAM, 6ª. Ed., México, 1981
- Sahuí, Alejandro, Razón y espacio público, Edit. Universidad Autónoma de Campeche, México, 2002,
- Uvalle Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2ª. Ed., México, 1998
- Uvalle Berrones, Ricardo, Los nuevos derroteros de la vida estatal, Edit. Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, 1994
- Wildavsky, Aarón y Pressman Jeffrey L, Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, FCE, y Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1998
- Ziccardi, Alicia (coord.), La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad, UNAM, Porrúa, México, 1995

## Hemerografía

- Aguilar Solís, Samuel, "México, la gobernabilidad democrática", en *Revista Nueva, Política, Sociedad y Democracia*, Vol. 1, No. 2, México, 1998
- Aguilar, Luis F., "La administración pública y el público ciudadano", en *Revista del Senado de la República*, Vol. 3, No. 6, Enero-Marzo, México, 1997
- Álvarez Madrid, José, "La gestión de políticas públicas y la naturaleza de la gerencia pública: una referencia al caso chileno", en *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, No. 6, julio de 1996
- Ávalos Aguilar, Roberto, coord., "Ensayos sobre la Nueva Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, Edit. INAP, No. 91, México, abril de 1996
- Barenstein, Jorge, "Gobernabilidad comparada a nivel local: nuevas tendencias y antiguos desafíos", en *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, No. 1, noviembre de 1993
- Blanco, Carlos, "La reforma del Estado y la política social", en *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, No. 1, noviembre de 1993
- Borja, Jordi, "Ciudadanía y espacio público", en *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, No. 12, octubre de 1998
- Cabrero Mendoza, Enrique, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes", *Revista Gestión y Políticas Públicas*, CIDE, Vol. 9, No. 2, México, 2000
- Cabrero Mendoza, Enrique, et. al., "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local", en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, núm. 2, México, 1997.
- Canto Sáenz, Rodolfo, "Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana", en *Gestión y políticas Públicas*, Vol. 9, No. 2, México, 2000
- Cooper, Philip J., "Ejecución de la política social en tiempos de crisis de coordinación", en *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, No. 7, enero de 1997.
- Cunill Grau, Nuria, "La rearticulación de las relaciones Estado-sociedad: en búsqueda de nuevos sentidos", en *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, No. 4, julio de 1995.
- García Cotarelo, Ramón, "Neoliberalismo: razones y sinrazones"; en *Revista de Administración Pública*, INAP, No. 91, México, 1996
- Kaplan, Marcos, "Crisis y reformas del Estado latinoamericano", en *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, No. 9, octubre de 1997.
- Kliksberg, Bernardo, "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión", en *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, No. 2, julio de 1994.
- Massolo, Alejandra, "La triste y cándida historia de la reforma municipal", en *Ciudades*, No. 28
- Méndez, José Luis, "¿Vieja o nueva administración pública? Una propuesta ante los dilemas de la modernización administrativa", en *Revista Reforma y*

- Democracia*, CLAD, No. 13, febrero de 1999.
- Oslak, Oscar, “Estado y sociedad: ¿nuevas reglas del juego?”, en *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, No. 9, octubre de 1997.
  - Ospina Bozzi, Sonia M. “Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública”, en *Gestión y Políticas Públicas*, Vol. 2, No. 1, México, 1993
  - Programa Nacional de Desarrollo Social, SEDESOL, México, 2001
  - Székely, Miguel, “Hacia una nueva generación de política social”, en *Cuadernos de Desarrollo Humano 2*, SEDESOL, México, 2002
  - Uvalle Berrones, Ricardo, Descentralización política y federalismo, en *Revista Gestión y Estrategia*, Universidad Autónoma Metropolitana, No. 7, México, 1998

### Sitios electrónicos

- Arellano Gault, “El municipio y las políticas sociales”, en Cuaderno de la agenda de la Reforma Municipal en <http://www.municipio.org.mx/David%20Arellano.doc> (último acceso Julio de 2004)
- Cabrero Mendoza, Enrique, “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México” en Cuaderno de la agenda de la Reforma Municipal, en <http://www.municipio.org.mx/Agendam1.doc> (último acceso Julio de 2004)
- Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C., “Manual de elaboración democrática de políticas sociales”, en <http://www.unam.mx/cesem/MANUALES/POL/indipp.htm> (último acceso julio de 2004)
- Cruz Rubio, César, “Desarrollo teórico sobre el proceso de las políticas públicas: hacia la construcción del enfoque de legitimación”, en <http://www.estudiospoliticos.org/mex/docs/cruzrubio01.pdf>, (último acceso junio de 04)
- González Hernández, Gustavo “Operacionalización de la estructuración del problema en el proceso de elaboración de las políticas públicas” en <http://iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm3/gustglez.html> (último acceso agosto de 2004)
- Rodríguez Medina, Leandro, “Las políticas públicas como intervención en la realidad”, en [http://www.iigov.org/documentos/?p=1\\_0113](http://www.iigov.org/documentos/?p=1_0113) (último acceso agosto de 2004)
- Ziccardi, Alicia, “Municipio y región”, en Cuaderno de la agenda de la Reforma Municipal, en <http://www.municipio.org.mx/Alicia-Ziccardi.doc> (último acceso agosto de 2004)