

00463

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

4

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

**LA POLÍTICA SOCIAL: UN ESTUDIO SOBRE EL  
PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO  
(1988-2000)**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA**

**P R E S E N T A :  
ARACELI GUADALUPE MAYA GARCÍA**

287456

**ASESOR: DR. JOSÉ JUAN SÁNCHEZ GONZÁLEZ**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**DICIEMBRE, 2000**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

**María Elena:**

**Te dedico este trabajo con todo el respeto y admiración que siempre supiste provocar en mí.**

**Al amor de mi vida, mi inseparable compañera; por ese apoyo incondicional, por la confianza que siempre mantuviste en mí y por la frase de aliento indicada en el momento preciso para evitar claudicar; aún en estos últimos momentos tan difíciles para mí.**

**Por todos esos instantes de desesperación y felicidad que nos produjeron este trabajo, mil gracias, y por creer en mí como nadie.**

**Desde donde estés ten la certeza de que siempre vivirás en mi corazón, con profundo amor.**

**ARACELI.**

**Diciembre 14 de 2000.**

# CAPITULADO

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>I</b>
---------------------------	----------

## CAPÍTULO I

### **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SU CONCEPTO Y SU HISTORIA**

1.1. Definición de Políticas Públicas.....	1
1.2. Ciencias de <i>Policy</i> .....	12
1.3. Áreas de Estudio de las Políticas Públicas.....	16
1.4. Lasswell y Lindblom: dos exponentes de las Políticas Públicas.....	20
1.5. Desarrollo Histórico y Conceptual.....	25
1.6. Contribución de las Políticas Públicas.....	29

## CAPÍTULO II

### **ESTUDIO DE LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

2.1. Diferentes Modelos.....	33
2.2. Campos de Acción.....	36
2.3. Toma de Decisiones.....	38
2.4. Orientación de las Políticas Públicas.....	45
2.5. La Agenda de Políticas.....	49
2.6. Análisis de Políticas Públicas.....	52

## **CAPÍTULO III**

### **LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

3.1.	Concepto de Implementación.....	59
3.2.	Nacimiento de la Teoría sobre la Implementación de Políticas - y sus Primeros Estudios.....	61
3.3.	Modelos para el Análisis de la Implementación.....	68
3.4.	Los imperativos.....	73
3.4.1.	Imperativo Legal.....	74
3.4.2.	Imperativo Racional.....	74
3.4.3.	Imperativo consensual.....	75
3.5.	Macro y Micro Implementación.....	76
3.6.	Las Diferentes Generaciones de Estudios en Implementación.....	80
3.7.	Diseño de Políticas Públicas.....	92
3.8.	Investigación de la Implementación.....	98
3.9.	La Decisión Política.....	101
3.10.	La importancia de la política social y las políticas públicas.....	103

## **CAPÍTULO IV**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS SOCIALES**

4.1.	Crítica y propuestas a la implementación de políticas sociales - en México.....	109
4.1.1.	La administración de Carlos Salinas de Gortari.....	109
4.1.1.1.	Los imperativos en materia de políticas sociales.....	116
4.1.1.2.	El Fracaso de las Políticas Sociales.....	120
4.1.1.2.1.	Vivienda.....	123
4.1.1.2.2.	Educación.....	125
4.1.1.2.3.	Salud.....	127

4.1.1.3.	Políticas Públicas y Política Social.....	130
4.1.2.	La Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León.....	132
4.1.2.1.	Los imperativos en materia de políticas sociales.....	141
4.1.2.2.	Evaluación y atrasos de las políticas sociales.....	142
4.1.2.2.1.	Vivienda.....	144
4.1.2.2.2.	Educación.....	147
4.1.2.2.3.	Salud.....	152
4.2.	Comparación Analítica en el avance de Políticas Públicas entre - el periodo 1988-1994 y 1995-2000.....	156
<b>CONCLUSIONES.....</b>		<b>165</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>		<b>173</b>

## INDICE DE CUADROS

	Título	página
Tabla 1	Fases y características del proceso de la política	17
Figura 1	Formas de análisis de policy	41
Diagrama 1	Análisis convencional de políticas públicas	53
Diagrama 2	Esquema de análisis de políticas de W. Dunn	54
Tabla 2	Decisores, ejecutores y analistas en el diseño e Implementación de las políticas públicas	96
Gráfica 1	Deuda externa de México	110
Gráfica 2	Vivienda gasto, 1989-1994	124
Gráfica 3	Viviendas	124
Gráfica 4	Infraestructura educativa gasto total y federal 1989-1994	126
Gráfica 5	Espacios educativos (número de espacios)	126
Gráfica 6	Alumnos beneficiarios (miles)	127
Tabla 3	Infraestructura hospitalaria gasto 1989-1994	129
Gráfica 7	Infraestructura de servicios de salud	129
Gráfica 8	Recursos adicionales para gasto programable y para gasto Social en el periodo 1994-2000	137
Gráfica 9	Gasto social (como porcentaje del gasto programable)	138
Gráfica 10	Gasto social (miles de pesos del 2000 per cápita)	138
Gráfica 11	Gasto social (como proporción del PIB)	139
Gráfica 12	Gasto social descentralizado	140
Tabla 4	Inversión ejercida en vivienda por tipo de programas y Principales organismos	146
Gráfica 13	Créditos e inversión para vivienda de INFONAVIT, FOVI y FOVISSSTE	146
Gráfica 14	Alumnos en el sistema educativo escolarizado	147
Gráfica 15	Gasto público federal en educación por alumno (pesos	

Gráfica 16	Niños de familias de pobreza extrema que reciben becas Educativas	148
Gráfica 17	Población cubierta por programas de apoyo especial	149
Gráfica 18	Promedio de escolaridad	150
Gráfica 19	Eficiencia terminal de primaria	151
Gráfica 20	Analfabetismo	151
Gráfica 21	Total de unidades médicas	153
Gráfica 22	Cobertura de servicios básicos de salud	154
Gráfica 23	Cobertura de vacunación	154
Gráfica 24	Usuaris activas de planificación familiar	155
Gráfica 25	Esperanza de vida	156
Cuadro 1	Comperación analítica entre el programa PRONASOL y PROGRESA en los periodos 1988-1994 y 1995-2000	157
Cuadro 2	Cobertura anual de PROGRESA	161
Cuadro 3	Solidaridad en Educación	163

## **INTRODUCCIÓN**

La vida de la Administración Pública se encuentra apoyada por un conjunto de políticas; esto se debe a que las políticas públicas son una serie de decisiones de carácter permanente que son aplicadas para resolver demandas de la ciudadanía. Las políticas públicas, obedecen a una práctica social, siendo que su objetivo principal es el conciliar el conflicto demandado, a través de la acción pública. Dicha acción, propicia una serie de programas y estrategias permanentes, las cuales se consolidan por medio de la aplicación del gasto público, a los rubros económicos y sociales más importantes.

La autoridad gubernamental es el actor central de la política social y de la implementación de las políticas públicas que trae aparejadas. La Administración Pública Federal, no es el único responsable activo de dicho control e implementación, puesto que se mueve en interdependencia con otros actores: organismos encargados de ejecutar sus decisiones, organizaciones no gubernamentales, sujetos que reaccionan a las realizaciones producidas, grupos de intereses u otras instituciones que ejercen influencia sobre la acción proyectada o en curso.

Por tal motivo, la importancia de la política social y las políticas públicas, radican esencialmente en el cambio social que pueden producir. La causa-efecto es importante, porque rige y fundamenta la acción pública considerada, la cual se presencia a través de los objetivos, los contenidos e instrumentos de acción de que la autoridad gubernamental se dota para generar, a partir de realizaciones, los efectos o impactos sobre el tejido social.

En este contexto, el énfasis del presente estudio se dirige al rescate del carácter público de las políticas sociales y la influencia de éste en el proceso de implementación. Ya que puede plantearse la hipótesis, de que los estudios de políticas públicas en México, aplicados a la política social, particularmente los relacionados con la implementación, se encuentran fundamentados sólo en el análisis de los éxitos y fracasos de las mencionadas políticas.

Para entender el carácter público de las políticas, es necesario primero entender la naturaleza pública del poder y de su ejercicio, así como determinar las funciones o papeles de los actores. Lo anterior, en virtud de que el gobierno Mexicano, esta perdiendo de vista desde hace varios años los principios y objetivos que rigen la implementación de dichas políticas, ante los problemas públicos complejos (pobreza, falta de infraestructura en educación, salud, seguridad pública y vivienda, entre otros).

Las alternativas de solución desde 1972, han sido limitadas, ante el desconocimiento del Estado y de la propia población; la falta de análisis y de propuestas vertidas por los actores y por la opinión pública, no permitieron en su momento estructurar una agenda de gobierno, la cual debía contemplar los problemas presentes y generar nuevos espacios públicos de deliberación y acción entre los actores y los componentes de la política. El conocimiento y reconocimiento posterior de las propias carencias del país, se convirtió en el paso necesario para dar cauce y viabilidad a las propuestas vertidas en el proceso de conformación de las agendas de políticas que se estructurarían en años posteriores.

Siendo así, las políticas públicas no pueden seguir siendo entendidas exclusivamente como cursos de acción gubernamental mal planeados, ya que como se ha mencionado, el Estado no es el único agente de cambio en la acción social. La correponsabilidad y la rendición de cuentas, deberán recobrar el valor público de estos instrumentos con los que cuenta la sociedad.

En este sentido y en el orden de ideas expuesto con anterioridad, la presente investigación analiza la importancia de las políticas públicas en el proceso de la implementación de las políticas sociales en el periodo 1988-1999, a través de los Programas: Nacional de Solidaridad (PRONASOL) y de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) y su trayectoria dentro de la Administración Pública en México.

Así, en el primer capítulo, se cumple con el objetivo específico de identificar el significado de las políticas públicas, su historia, sus connotaciones gramaticales *policy* y *politics*, utilizando para tal efecto las teorías principales que envuelven a la ciencia política y sus autores.

El segundo capítulo, verifica el objetivo concerniente al estudio del proceso de elaboración de políticas públicas. Por lo que se presenta la secuencia e importancia del proceso de elaboración de dichas políticas; igualmente es abordada la responsabilidad que asumen los analistas y los grupos de poder en las decisiones de políticas públicas. Ya que de un adecuado proceso de elaboración, se desprende un análisis complejo de muchas variables, como pueden ser: económicas, sociales, tradicionales, administrativas, etc. Del estudio de estas variables, surge el análisis político de las políticas,

como procesos adaptativos que deben responder algunas cuestiones claves respecto de la distribución y el ejercicio del poder por parte de los distintos actores, en los diferentes momentos del proceso, con la finalidad de conseguir o alcanzar los objetivos que persiguen precisamente la optimización de ciertas políticas públicas.

En el tercer capítulo, se realiza un acercamiento al estudio de la implementación de las políticas públicas, confrontando los aportes de varios autores en razón con este proceso, y enfocando el estudio a identificar los ámbitos públicos donde concurren y los condicionan en la implementación de políticas; etapa que si bien es subsecuente al diseño y hechura de políticas, se debe considerar en razón de sus resultados.

Finalmente el cuarto capítulo, cumple con el objetivo de analizar las políticas sociales en materia de vivienda, educación y salud implementadas en los Programas SOLIDARIDAD (correspondiente a la Administración de Carlos Salinas de Gortari) y PROGRESA (implantado en la Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León). Cabe destacar que la implementación y evaluación de éste último, en cuanto a políticas sociales se refiere, es de vital importancia para el país. De hecho, los datos de este programa, serán complementados con la información de otros programas (como el de salud 2000, vivienda 1996-2000, combate a la pobreza 1995-2000) que van de la mano con la política social. Hay que recordar que el rubro de vivienda, por ejemplo, no es una política social que contemple PROGRESA. Dicho análisis es importante, porque de él, podremos constatar, si la implementación de políticas sociales en México, a constituido un asunto importante en la agenda de gobierno para satisfacer las demandas de la sociedad en general.

# CAPÍTULO I

## LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: SU CONCEPTO Y SU HISTORIA

Debido a que el objetivo general de la presente investigación, consiste en determinar la importancia de las políticas públicas en el proceso de la implementación de las políticas sociales y su trayectoria dentro de la Administración Pública en México; es conveniente, identificar en este primer capítulo, el significado de las políticas públicas, de sus connotaciones gramaticales *policy* y *politics*, así como de su desarrollo histórico, utilizando para tal efecto las teorías principales que envuelven a la ciencia política y sus autores.

### 1.1. Definición de Políticas Públicas

Antes de profundizar en la definición de políticas públicas, se requiere preciar la distinción disciplinaria que se refiere a la "política y las políticas", a las *politics* y la *policy*, respectivamente. La primera es un terreno de la Ciencia Política, las segundas de las Ciencias de *Policies*. Como es observable, los problemas de sus relaciones comienzan con la definición de las últimas y al respecto, es indispensable adoptar una posición de principio.

Los problemas semánticos y conceptuales de la voz *policy*, cuando es traducida en español por política, han sido identificados y discutidos por los especialistas en la

materia<sup>1</sup>. Inclusive hay problemas referentes al término mismo, como lo hace constar William Dunn cuando explica que la voz *policy* deriva del griego, del latín e incluso del sánscrito, y que existe un notorio parentesco entre *politics* y *police*, tal como se usaba en la Inglaterra medieval. Dunn cree que esta circunstancia ha sido fuente de confusión entre los campos relativos a la Ciencia Política y la Administración Pública, por un lado, y las Ciencias de la *Policy*, por el otro, pues las primeras estudian a la política y las segundas a la *policy*. Más allá del inglés, sin embargo, el problema se complica, como en el ruso, por ejemplo, donde la voz *politika* se refiere tanto a política, como a *policy*.<sup>2</sup>

Yehezkel Dror, cuya activa participación ha contribuido tanto al desarrollo de estas disciplinas, ha mostrado también su preocupación al respecto señalando que:

“la falta de una diferencia entre *Politics* y *Policy* en un gran número de idiomas, crea un gran problema en el desarrollo del Análisis de Políticas en muchos países. Al mismo tiempo, la falta de esta diferencia señala realidades y percepciones descuidadas en el Análisis de Políticas provenientes del idioma inglés”<sup>3</sup>.

Estos problemas conceptuales y semánticos son patentes en el español, como lo hace constar Joan Subirats, quien juzga que la

---

<sup>1</sup> En México fue publicada una antología de Yehezkel Dror, en la cual el editor y prologista propone la traducción de *policy* por “curso de acción”, es decir, sugiere no la traducción de la palabra, sino de su significado, lo cual no supera su confusión con política pero de cuenta del problema. Confrontar: Yehezkel Dror. *Enfrentando al futuro*. Prólogo de Samuel Schmidt. México. Fondo de Cultura Económica. 1990. pág.11

<sup>2</sup> William. Dunn. *Public policy analysis: An Introduction*. New Jersey. Prentice Hall. Englewood Cliffs. 1981. pág. 7-8

<sup>3</sup> Yehezkel Dror. “Análisis de políticas para gobernantes”. En *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. Venezuela. No. 1. enero. 1992. pág. 33

traducción de *policy* por política significa el empleo de un término equivoco y polivalente. Sin embargo, comprensiblemente, el autor catalán omite el empleo de cualquier otro término y continúa usando el de política para referirse a *policy*<sup>4</sup>.

Ante una situación semántica y conceptual como ésta, se debe proponer el empleo de la *policy*, tal como se hace en inglés. Además de conservar sus raíces greco-latinas, ya está en uso desde varios años atrás.

La Ciencia Política y la Ciencia de la *Policy* cuentan con cultivadores propios, así como con agremiaciones y medios de divulgación también privados. Cada cual tiene libros especializados, usuarios diferentes, alumnos y catedráticos diversos. Por su lado, la Ciencia Política se ha abocado al estudio del sistema político, las relaciones de poder y la conducta política; mientras que la Ciencia de *Policies* se centraba originalmente en el estudio del gobierno, extendiéndose al apartado del público y de los públicos particulares en los que inciden las *policies*<sup>5</sup>

Antes de la irrupción de los progresos políticos que arribaron con la revolución francesa, la *policy* abrazaba todo aquello que hoy conocemos como administración pública, era la expresión más transparente de la administración del Estado. A partir de esta revolución, *policy* fue sustituida bruscamente en Francia por administración pública y esta fórmula se diseminó rápidamente entre

---

<sup>4</sup> Subirats, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, 1989. pág. 40-41

<sup>5</sup> May, Peter J. "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics". *En Journal of Public Policy*, Tomo II, Abril-June, 1991. pág. 187-206

los pueblos iberoamericanos. En contraste, entre los alemanes la sustitución fue más lenta, pero inexorable, y sólo en los países anglosajones se conservaron ambas palabras para significar dos objetos distintos.

En Gran Bretaña, *policy* se conservó para referirse al arte del gobierno; *police* para significar el gobierno de las ciudades y los países, y después la conservación de la paz y el orden; y administración pública para representar el conjunto de los Ministerios. En los Estados Unidos se heredó esta tradición, con algunas variantes, pero en contraste a Gran Bretaña la administración pública ha sido cultivada vigorosamente desde principios de siglo y, posteriormente, aquí se cultivaron las Ciencias de la *Policy*.

De acuerdo con lo que estipula Aguilar Villanueva<sup>6</sup> existen dos acercamientos a la definición de política (*policy*), estos suelen ser: el descriptivo y el teórico. Desde el punto de vista descriptivo, las ideas se dirimen en la cuestión de si la política sea sólo o primordialmente –como apunta Aguilar Villanueva– la decisión del gobierno adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a los procedimientos legalmente establecidos.

La política puede denotar varias cosas: un campo de actividad gubernamental (política de salud, educativa, comercial), un propósito general a realizar (política de empleo estable para la sociedad), una situación social deseada ( la seguridad social y la seguridad pública),

---

<sup>6</sup> Aguilar. Villanueva. Luis F. *La Hechura de las Políticas*. México. Porrúa. 1992. pág. 21.

entre otras.<sup>7</sup> Por lo que a la política, se le pueden asignar los siguientes componentes comunes:

- a) "institucional, la política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida en el marco de su competencia y es colectivamente vinculante.
- b) decisorio, la política es un conjunto-secuencia de decisiones, relativas a la elección de fines y medios, de largo o corto alcance, en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades;
- c) comportamental, implica la acción o la inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular;
- d) causal, son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social"<sup>8</sup>.

Muy compartidas resultan las ideas de Jiménez Castro, quien señala: la política es el marco mediante el cual los objetivos nacionales se canalizan hacia la acción, es decir, se establecen los principios que han de regir las actividades.<sup>9</sup> En este contexto, la administración pública está vinculada a la acción política, pues por medio de su estructura institucional, ejerce las acciones pertinentes a fin de realizar los proyectos sociales, que parten de las necesidades colectivas de orden político desarrolladas en el espacio público, pero cuyos efectos previsibles comprometen la dimensión de lo social, es decir, deben satisfacer necesidades públicas.

---

<sup>7</sup> *Ibidem.* p. 22-23

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> Jiménez Castro, Wilburg *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, México. Fondo de Cultura Económica, 1975, pág. 53

De lo anterior, la Administración Pública es estrictamente el cuerpo de instituciones, organizaciones, mecanismos y medios por los cuales se desarrolla la acción gubernamental, y a partir de ésta se establecen la relación más evidente entre el gobierno y la sociedad. Las políticas públicas se inscriben en éste ámbito, y por medio de ellas, se intentan satisfacer las necesidades primordiales de la comunidad.

Por otro lado, desde la perspectiva teórica, debe contemplarse la variedad de las teorías politológicas, a partir de sus teoremas sobre el poder, el consenso y el conflicto, siendo que son factores determinantes para hablar de una construcción teórica. A este respecto, apunta Villanueva que la consistencia o vulnerabilidad de cualquier construcción teórica sobre el *policy process* está prejuzgado por la teoría de mayor referencia.

"Quién, cómo y para qué detenta el poder político colectivamente vinculante, a la base y acaso al margen de la autoridad estatal formalmente constituida, ha sido la pregunta central y también recelosa de la ciencia-sociología política. En esta perspectiva, las políticas públicas, supuestamente elaboradas en la interacción entre los poderes estatales y las libertades ciudadanas, se dice, no son excepción sino exteriorización puntual del juego realísimo de los poderes sociales y de sus intereses exclusivos. Si las políticas en sus diversas formas reglamentarias, presupuestarias, administrativas, sean producto de la dominación de clase ("bloque en el poder"), de los ajustes mutuos entre los grupos de interés (corporativos o pluralistas), de la hegemonía de una élite (tradicional o modernizante) del peso irresistible de las metrópolis sobre periferias indefensas, etc., todo esto va a depender del cuerpo teórico desde el cual el investigador-analista construya sus conceptos, hipótesis y procedimientos de prueba"<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Aguilar Villanueva. *Op. cit.* p. 29

La definición de política es, entonces, en sus elementos básicos deducible de las proposiciones básicas de la teoría politológica. Todo el esfuerzo consiste en sumar evidencia crucial a las diversas explicaciones que se ofrezcan de por qué se aceptó que una determinada cuestión había de ser objeto de política, de por qué se diseñó y eligió cierta acción colectiva de una determinada política, de por qué se le calificó como estratégica, prioritaria o tal vez simplemente rutinaria.

En esta perspectiva, no hay una política única ni general, siendo que tampoco existe una sola sociedad, con una permanente y determinante estructura de poder. En este sentido, lo que el estudio de las políticas muestra es que en una sociedad, a partir de los intereses de los grupos, se levantan, inhiben o aminoran diversas cuestiones, y en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas

De lo anterior expuesto, se debe argumentar que las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible dentro del marco de un sistema político en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de la lógica del mercado y de sus propias acciones. Y la noción misma de políticas públicas sólo tiene sentido dentro de marcos conceptuales, que permitan ver el proceso de toma de decisiones públicas, como el objeto específico de la ciencia política.

Por lo tanto, no existe un uso único y consistente del término política pública, a veces se le usa para hacer referencia sólo a los

objetivos que se quieran alcanzar; por ejemplo, un ente público en el área social puede definir su política como la reducción de la pobreza crítica. Otras veces puede quedar definida con base en los medios para lograr los objetivos; por ejemplo, una Secretaría de Estado puede adoptar la política de estimular la formación de microempresas en los sectores populares, en este caso la política es un medio para satisfacer problemas de empleo, de remuneración, de cultura gerencial, de precios y abastecimiento. Como señalan Pressman y Wildavsky<sup>11</sup>, el uso más adecuado del término política pública es aquel que se refiere tanto a los objetivos como a los medios necesarios para alcanzarlos. El enunciado de una política, en consecuencia, es una proposición que relaciona determinados medios con ciertos probables fines.

Una política pública es aquella que ha sido diseñada para llevar a cabo un destino preciso, es la que da solución al problema generado en cualquier arteria de la Administración Pública y que debe ser dominado para el pleno desarrollo de ésta. Hay que recordar que una política pública es solamente una pequeña parte de ese todo que es el ejercicio gubernamental que lleva a cabo la Administración Pública cotidianamente

Las políticas públicas son ese instrumento que hoy en día han venido a brindar un apoyo tanto a la Ciencia Política como a la Administración Pública con el fin de contribuir al análisis y a la elaboración de decisiones públicas precisas de un tema en particular que tienden a ser más eficaces y dan solución a ese o esos problemas generados al interior de la sociedad, este punto es muy

---

<sup>11</sup> Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron. *Implementación*. Berkeley, University of California Press. 1973. pág. 21

importante porque la finalidad de una política pública es la de brindar solución a los conflictos generados en la civilización, es decir, que coadyuvan a la plena realización de la dignidad humana<sup>12</sup>. Son un medio para lograr los objetivos propuestos en un plan de desarrollo y tienen la particularidad de nacer en el momento preciso, es decir, son únicas en su género porque son diseñadas para solucionar una problemática específica en un punto geográfico irrepetible

También guardan un orden de importancia porque después de un análisis minucioso del problema a resolver, al nacer la política pública se debe decidir si ésta formará parte de la agenda de gobierno o bien, si se desahogará de forma particular, esto obedecerá a la importancia del objetivo a cumplir, del análisis y propuesta de política pública a seguir.

"Por ello lo que cuenta es la calidad de las políticas públicas que se analizan, diseñan, deciden y desarrollan: la calidad de la formación y gestión de las políticas. El esfuerzo individual y práctico ha de centrarse en el proceso de las políticas, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación"<sup>13</sup>

Luego entonces, requieren una depuración sistemática para que puedan llegar a ser decisiones de gobierno productivas donde la participación ciudadana juega un papel principal. El análisis valorativo de las decisiones políticas exige la discusión de los criterios o principios de explicación de las acciones públicas.

---

<sup>12</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. México. Porrúa. 1992. pág. 17.

<sup>13</sup> *Idem*. pág. 22

Los problemas que pueden llegar a tener una nación son en ocasiones incalculables, y sería erróneo el pensar que existe una política pública para cada uno de ellos; puede ser que el dejar pasar un problema y mantenerse al margen, sea una decisión política de no llevar a cabo alguna acción en específico, y a esta actividad también se le debe denominar política pública, porque en ella se están valorando criterios técnicos, normas jurídicas y el propio sentido común, que permitan tomar soluciones en el tiempo y espacio preciso.

Con el apoyo de las políticas públicas que se aplican para mantener la estabilidad de la sociedad, los miembros del aparato gubernamental pueden tener alternativas para reconocer e identificar los asuntos públicos y reducir entonces las probabilidades de futuros indeseables, lo cual lleva a pensar en elevar la calidad en la elaboración de políticas públicas con el fin de ampliar los círculos de acción de éstas.

Con respecto a esto Yehezkel Dror, menciona que: "Desde el punto de vista de los decisores de más alto nivel, construir puentes sobre abismos hacia el futuro toma la forma más concreta de <selecciones críticas>, basadas como esos los están sobre el potencial evolutivo y marcos de pensamiento relacionados"<sup>14</sup>.

Con la finalidad de reforzar el concepto de políticas públicas, serán enumeradas algunas definiciones más.

---

<sup>14</sup> Dror, Yehezkel. *Construyendo puentes entre futuros y selecciones: profesionalismo en el arte de gobernar para México*. Jerusalem. Israel. Departamento de Ciencias políticas de la Universidad Hebrea, pág. 8.

Eulau y Prewit, definen a una política pública "como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienden a ella"<sup>15</sup>.

Por su parte, González Ortiz especifica: "Es la ciencia social aplicada en varios sentidos: primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida, segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos"<sup>16</sup>.

Para Guerrero, "la nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clasificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida... a un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente"<sup>17</sup>.

De lo anterior, se puede argumentar que las políticas públicas son la praxis generada entre políticas y Administración Pública porque se componen de los planes, programas, tácticas de acción, teorías y valores sociales para su realización; el resultado del análisis de estos puntos y la toma de decisiones, produce lo que se denomina política pública, la cual toma un curso determinado, bajo el

---

<sup>15</sup> Dye Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs. New Jersey. 1984. p. 1-2. Citado por: Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de Políticas Públicas*. México. Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana. 1996. pág. 13

<sup>16</sup> *Idem*. pág. 14

<sup>17</sup> *idem*. pág. 14-15

objetivo de brindar un bienestar a los integrantes de una sociedad dada en un tiempo específico.

## 1.2. Ciencias de *Policy*

Cuando pretendemos hablar de las ciencias de *policy*, es necesario remontarse a lo que fueron las ciencias de la política siglos atrás, las cuales tenían como objetivo el estudio y la vigilancia de los estudios administrativos para el buen desempeño de la Administración Pública en bien del progreso de la sociedad; estas ciencias se dedicaron a preparar al personal que al concluir sus estudios, estarían listos para realizar investigaciones que los llevaran a la comprensión por medio de estadísticas de la mejor forma de incrementar el poder del Estado.

La política como ciencia puede ser considerada como la que organiza a la sociedad y lleva a cabo las actividades gubernamentales. Sin embargo, cuando se utiliza el término *policy* nos estamos refiriendo a la acción desarrollada para la plena ejecución de los objetivos de la política. Esta actividad ha estado presente a través del tiempo en muchas y diversas sociedades, tales como, Grecia, Roma, Estados Unidos, Alemania y Francia; por lo que era necesario elaborar una diferenciación entre el desenvolvimiento de la ciencia política y el de la política (*policy*) como actividad rectora de los objetivos de la anterior, es decir, el curso de acción, el cual posee una gran importancia.

Cabe hacer mención aquí, al artículo de Guerrero, donde señala que la moderna fundación de las Ciencias de *Policy* tiene una fecha

precisa: 1951, cuando se reúne un notable grupo de científicos sociales en la Universidad de Stanford con el objeto de discutir sobre las *Policy Sciences*. En esta reunión se consolidan antecedentes, que se remontan a 1937, cuando en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard, se introdujo el estudio de la *Policy Pública*.<sup>18</sup>

Es así, que el estudio de las políticas (*Policies*) tomó un impulso definitivo con la proposición de Lasswell y Lerner en 1951<sup>19</sup>. Esta iniciativa surgió de la confluencia, tanto de desafíos a la capacidad gubernamental estadounidense, como al grado de desarrollo alcanzado por la llamada investigación de operaciones. A partir de este momento, quedó establecido el marco dual característico que propició la evolución de la "ciencia de las políticas" a saber: 1) el enfrentamiento desigual a problemas de gobierno cada vez más complejos por parte de los aparatos de Estado y 2) el avance vertiginoso de lo que Dror ha llamado "disciplinas de decisiones de dirección"<sup>20</sup> las que se han distinguido por su alta orientación y contenido normativo. La formalización de este origen devino en dos campos o vertientes para el desarrollo de las *policy sciences*, por un lado el "conocimiento de la investigación en política" y por el otro el "conocimiento en análisis de políticas". El primero ha tenido un fuerte influjo descriptivo, ha hecho énfasis en los estudios empíricos de políticas, programas y proyectos pasados o en curso, en

---

<sup>18</sup> Guerrero, Omar. *Continuidad y Terminación en Administración Pública*, México. Instituto Nacional de Administración Pública, 1978. pág. 33

<sup>19</sup> Lerner, D. y Laswell, H. *Policy Sciences: Recent Developments in scope and methods*. Stanford University Press. Stanford. USA, 1951

<sup>20</sup> Dror, Y. "Aplicaciones del método de sistemas y técnicas cuantitativas en la formulación de políticas". En Campero, G. y Vidal H. *Teoría General de sistemas y Administración Pública*. Costa Rica. Universidad Centroamericana, 1977. p. 41

"políticas vivas", llamémoslo así. El segundo se ha orientado a intentar prescribir para mejorar la formulación, la toma de decisiones, la adopción, operación y evaluación de la política.

En relación con este aspecto, Luis Recasens Siches anota lo siguiente: En los últimos años se ha desarrollado en los Estados Unidos de Norteamérica lo que se le ha dado el nombre de "*policy sciences*", esto es, las ciencias que se ocupan de la determinación de las políticas a seguir en las diversas instituciones sociales. No se trata solamente de la "política" en el sentido primordial de este vocablo, es decir, de la acción encaminada al gobierno del Estado, o de otros entes públicos, aunque desde luego incluya también ese tipo de actividades, sino que se trata de un concepto mucho más amplio. Este concepto más amplio comprende el arte de orientar y llevar a cabo los fines a que apuntan las más variadas instituciones sociales, incluyendo directamente los entes públicos, y también las organizaciones privativas<sup>21</sup>. Dentro de esta perspectiva, hay que destacar que en inglés a las actividades relativas al estado se les llama "*politics*", palabra que designa la ciencia o el arte del gobierno político; mientras que aquel sentido más general es expresado con la voz "*policy*", vocablo que significa una determinada línea de acción adoptada en vista a realizar eficazmente un determinado fin. En este último sentido se habla hoy de las *ciencias de las políticas*, que están desarrollándose con auspicios muy prometedores; y se habla también de las personas que determinan la política a seguir en una institución. La palabra política se usa a menudo para designar la línea de conducta que se elige tanto para una organización social como por un individuo; y así se habla de la política de un gobierno,

---

<sup>21</sup> Recasens Siches, Luis. *Tratado General de Sociología*. México. Editorial Porrúa. 1971. pág. 34

de la política de una empresa industrial, o incluso de la política de una persona<sup>22</sup>.

Para Recesens, la formulación y ejecución de una política ordinaria consta de cuatro elementos:

- a) "la determinación de los valores en que la acción se debe orientar;
- b) el estudio a fondo y minucioso de la realidad concreta con la que uno se enfrenta, y sobretodo con la cual se tiene que trabajar;
- c) el escoger ya concretamente los propósitos a fines determinados que se trata de alcanzar en esa realidad concreta; y
- d) la selección de los medios mejores, tanto desde el punto de vista ético, como en el aspecto práctico de eficacia para conseguir el cumplimiento de los fines o propósitos que se escogió".<sup>23</sup>

Es posible preguntarse por qué se habla de ciencias de *policy*, "Las políticas públicas son la materia de las ciencias de *policy*. Las ciencias de *policy* constituyen la aplicación de las ciencias sociales a los problemas del Gobierno."<sup>24</sup> Por lo tanto, la administración pública tiene entre sus funciones generar mejorías públicas –para todos– establecer cauces para la movilidad social y trazar medidas concretas como respuesta a diferentes demandas. La administración pública representa un marco general para comprender y analizar la acción y el sentido del Estado. La infraestructura técnico–operativa y de información debe dirigirse a idear, formular y concretar políticas públicas, así como a delinear objetivos y estrategias tendientes a

---

<sup>22</sup> *Idem.* pág. 35

<sup>23</sup> *Idem.*

<sup>24</sup> Guerrero. Omar. *Op. cit.* pág. 29

solucionar los problemas y a sentar condiciones futuras de bienestar nacional.

La Ciencia de la *Policy* ha puesto su atención en el por qué, se interesan principalmente en el diseño de las *Policies* como directrices o cursos de la actividad; también se ha preocupado del para qué, es decir, en evaluar las directrices diseñadas. En este sentido, su campo de cultivo es la *policy* como cauce de la acción, más que la acción en sí. Sin embargo, un grueso renglón de la literatura de Ciencias de la *Policy* ha trabajado sobre la acción misma, su preocupación es el flujo mismo y por tanto comparten el objeto del conocimiento con la Ciencia de la Administración.<sup>25</sup>

### **1.3. Áreas de Estudio de las Políticas Públicas**

Son varias las áreas de estudio de las políticas públicas, entre las que destacan las siguientes: 1) *policy initiation*, que es el punto donde son definidos los problemas sociales dada su importancia y magnitud; 2) *policy process*, la cual tiene que ver con el análisis intelectual que nos clarifica la razón de ser de una política pública, es decir, se denota su formulación, el orden que lleva la descripción y explicación de ésta; 3) *policy implementation* cuya función tiene que ver con la decisión gubernamental de hacer o no hacer; 4) *policy termination* nos sirve para dar por terminada una política que no ha sido eficiente en su desarrollo; 5) *policy management* que nació ante la disyuntiva de llevar a cabo una reivindicación de una política que

---

<sup>25</sup> Guerrero, Omar. "Las Políticas Públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinarias". En *Revista de Administración y Desarrollo*, No. 29. Escuela Superior de Administración Pública. Diciembre de 1991. pág. 15-33

no cumplía en su debido tiempo con sus objetivos, y 6) *policy design* que tiene la misión de dirigir la gestión pública en forma racional donde se dejen atrás las deficiencias así como los desvíos que puedan llevar a un fracaso a la política pública<sup>26</sup>.

Aguilar Villanueva destaca que en los estudios de políticas públicas, generalmente se considera que la política es un proceso que se desenvuelve por etapas, cada una de las cuales posee sus actores, restricciones decisiones, desarrollos y resultados propios, influye en las demás y es afectada por lo que sucede en las otras. Para tal efecto, expone el modelo de Harold D. Lasswell y de sus seguidores Peter Deleon y Garry D. Brewer quienes reelaboraron ligeramente la propuesta de Lasswell. (ver tabla 1)

**TABLA 1**  
**FASES Y CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO DE LA POLÍTICA**

FASE	CARACTERÍSTICAS /USO
Iniciación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planteamiento creativo del problema.</li> <li>• Definición de los objetivos.</li> <li>• Diseño innovador de opciones.</li> <li>• Explicación preliminar y aproximada de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.</li> </ul>
Estimación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación cabal de conceptos.</li> <li>• Examen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada .</li> <li>• Examen normativo de las consecuencias</li> </ul>

<sup>26</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio". en *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México. Porrúa, 1993. pág. 15-19

	<p>probables.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bosquejo del programa.</li> <li>• Establecimiento de los criterios e indicadores de rendimiento.</li> </ul>
Selección	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debate de las opciones posibles.</li> <li>• Compromisos, negociaciones y ajustes.</li> <li>• Reducción de la incertidumbre de las opciones.</li> <li>• Integración de los elementos ideológicos y no racionales en la decisión.</li> <li>• Asignación de la responsabilidad ejecutiva.</li> </ul>
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos para la puesta en práctica de las decisiones.</li> <li>• Modificación de la decisión conforme a las restricciones operativas, incluyendo incentivos y recursos.</li> <li>• Traducción de la decisión en términos operativos.</li> <li>• Establecimiento de los objetivos y estándares del programa, incluyendo el calendario de operaciones.</li> </ul>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Comparación entre los niveles esperados de rendimiento y los ocurridos, conforme a los criterios establecidos.</li> <li>• Fijación de responsabilidades para los incumplimientos notorios.</li> </ul>
Terminación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinación de los costos, consecuencia y beneficios por clausura o reducción de actividades.</li> <li>• Mejoramiento, si aún necesario y requerido.</li> <li>• Especificación de los nuevos problemas en ocasión de la terminación.</li> </ul>

Fuente: Brewer y DeLeon. *The Foundations of policy. Análisis*. Dorsey Pres Homewood, Illinois, 1983.p. 20 citado por: Aguilar Villanueva, Luis. F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Op.cit. p. 20-21

El campo de aplicación de las políticas públicas se ha ido incrementando; "del interés por la decisión, como categoría analítica en ciertos contextos muy acotados de certidumbre, información total, marco de valores y preferencias de base individual y unívocas, se ha pasado al estudio de los "momentos" predecisorios, post-decisorios y las decisiones con una nueva óptica".<sup>27</sup> Ahora ya se puede hablar de un espacio más amplio, un espacio donde "la pretensión de la racionalidad no se ha abandonado, aunque el concepto se ha revitalizado"<sup>28</sup> y se ha reconocido que en muy pocas situaciones reales se consigue lo óptimo, se habla hoy de suboptimación, de solución preferible o de elección satisfactoria<sup>29</sup>

El campo en el cual laboran las políticas públicas es un campo –según Lasswell– con orientación multidisciplinaria; pues toda política pública requerirá sin duda de aspectos administrativos, económicos, tradicionales, políticos, entre otros.

Desde el punto de vista de Méndez, el campo de las políticas públicas "debería buscar un equilibrio e ir tras una especie de eclecticismo riguroso; es decir, que las políticas públicas sean una disciplina que conforma y utiliza varias disciplinas: una disciplina interdisciplinaria. El estudio de las políticas públicas no debe acotarse o verse limitada solamente en escritos, en tratados o en extensos volúmenes que las refieran y expliquen; por el contrario las políticas públicas deben dedicarse a resolver parte de nuestra vida

---

<sup>27</sup> Moreno Salazar, Pedro. "Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el Análisis de las políticas públicas". En *Revista de Administración Pública*, México. INAP, 1993, pág. 10

<sup>28</sup> Friedland, E. *Introduction to the concept of rationality in political science*. General Learning Press, Morristown, New Jersey. En Moreno Salazar, Pedro. *Op. cit.*

<sup>29</sup> *Idem.*

cotidiana, deben hacer nuestro convivir mucho más llevadero solucionando segmentos de la vida del hombre.

De tal manera, la instrumentación de las políticas públicas favorece el encontrar una salida más eficaz a los problemas con los que el gobierno y la sociedad han de enfrentarse día con día: Un gobierno que toma decisiones basándose en un esquema de políticas públicas enfrenta sus perplejidades y problemas con mayor acierto y determinación.

#### **1.4. Lasswell y Lindblom: dos exponentes de las Políticas Públicas**

Es este punto del capítulo, serán revisadas las posturas teóricas en la elaboración de políticas públicas, de los exponentes Lasswell y Lindblom; con el propósito de conocer los criterios, valores, objetivos y medios, entre otros, que pueden ser o no tomados en cuenta, para la elaboración de dichas políticas.

Correctamente se ha llamado a Harold D. Lasswell el fundador moderno de la ciencia de política. Lasswell fue profesor de ciencia política en la Universidad de Chicago (1922-1938) continuó en Washington (1938-1947), como investigador y consultor durante la guerra, y terminó sus años activos en el claustro de la Escuela de Derecho en Yale (1947-1973).

Su ambiciosa visión de las ciencias de política promovió el desarrollo de este nuevo campo, y al mismo tiempo, irónicamente,

ocasionó que sus ideas se estereotiparan como utópicas.

Lasswell, al escribir *The Policy Sciences* en 1951, expresó su consternación ante el deterioro de la vida intelectual en el periodo de posguerra. Las "fuerzas centrífugas" de la especialización en la ciencia, la filosofía y las ciencias sociales eran quizá inevitables. El resultado era, empero, la ruptura de la armonía entre la ciencia y la práctica. Lasswell creyó que la orientación hacia las políticas permitiría rebasar las especializaciones fragmentadas y establecer una nueva ciencia social unificadora<sup>30</sup>.

En su visión, las ciencias de política iban a convertirse en una teoría general de la elección<sup>31</sup>. Explícitamente afirmó que los asuntos particulares del momento no eran el interés central de las ciencias de política<sup>32</sup>.

Esta visión de las ciencias de política teóricamente orientadas contrastaba mucho con la tradición gubernamental del análisis de políticas, que llegó a ser dominante una década después. Lasswell vio fundamentalmente las ciencias de política como algo muy distinto de la ciencia social aplicada. Las ciencias de política deberían interesarse en los "problemas fundamentales del hombre en sociedad"<sup>33</sup>. Tendrían una perspectiva global, enfatizarían el contexto histórico de la política y el estudio del cambio, difusión, invención y revolución.

---

<sup>30</sup> Lerner, D. y Lasswell, H.D. *The policy Sciences*. Stanford University Press. Stanford, 1951. pág.3-4

<sup>31</sup> *Idem*.

<sup>32</sup> *Idem*

<sup>33</sup> *Idem*. p.8

Parte del fracaso de la ciencia política para actuar según la visión lasswelliana está en el mismo Lasswell. Aunque cualquier lectura sería de su obra revela la profundidad de sus intereses humanistas, debe decirse que su entusiasmo con los métodos conductuales terminó por ocultar lo que quería defender y por lo que abogaba.

En la visión que tenía Lasswell de las ciencias de política, se juxtaponen conductismo y humanismo:

"Si, como científicos políticos, fuéramos omniscientes, tendríamos a nuestra disposición herramientas analíticas y descriptivas que nos harían capaces de cumplir las siguientes operaciones: elaborar una rápida encuesta de las tendencias mundiales; "predecir" (retrospectivamente) los factores condicionantes que explican la dirección e intensidad de estas tendencias; predecir la manera en que estas tendencias se expresarían y configurarían bajo el impacto de cualquier constelación concebible de factores condicionantes futuros; predecir la probabilidad de ocurrencia de las constelaciones futuras; esbozar las estrategias mediante las que se podría modificar (a un costo establecido en términos de valores) la probabilidad de las futuras constelaciones de factores y conectar las secuencias pasadas y esperadas de acontecimientos con metas específicas (en nuestro caso la meta es realizar la dignidad del hombre —y otras formas avanzadas de vida— a la más amplia escala)"<sup>34</sup>.

Esta es una visión optimista de las posibilidades de los métodos conductuales para alcanzar los fines humanísticos. Lasswell definió al científico de las políticas como a alguien que estaba "interesado en dominar las habilidades apropiadas para tomar decisiones ilustradas

---

<sup>34</sup> Garson David, G. *De la ciencia política al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso*. En Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas Públicas. Op. cit. pág. 154*

en el contexto del orden público y cívico"<sup>35</sup>. Las "habilidades" se volvieron casi el único énfasis del análisis de políticas; a su vez, el "contexto" –histórico, transcultural y social, a tratar con muchos métodos– que representaba el más profundo compromiso de Lasswell con el concepto que tenía de la ciencia de políticas, resultó oscurecido, por la desmesura del proyecto, frente a las habilidades empíricas.

En este contexto, era obvio que surgieran reacciones contrarias, en contra de los planteamientos de Lasswell. Uno de ellos fue el formulado por Lindblom, al afirmar que los gobiernos pueden decidir racional y responsablemente frente a los problemas públicos sin tener que comprometerse con los supuestos y requisitos de la racionalidad omnicomprensiva (teorías causales y modelación matemática de comportamiento)<sup>36</sup>.

En el abordaje de problemas complejos, como suelen ser los problemas públicos de las políticas, los límites de información, conocimiento, tiempo y recursos afectan el proceso de elaboración de políticas. Querer elevarse al arquetipo de la racionalidad, de hecho inalcanzable, puede ser una actitud plausible pero inviable y quizá irresponsable. Es inadecuado suponer o exigir que un gobierno encare el conjunto de las decisiones públicas complejas con un ordenamiento coherente de valores conceptualizados correctamente, que cuente oportunamente con toda la información requerida, que construya todas las opciones políticas relevantes en todas las circunstancias, que haga un cálculo exacto de las consecuencias de

---

<sup>35</sup> Lasswell, H.D. *A Preview of Policy Sciences*. Nueva York. American Elsevier, 1971. pág. 13

<sup>36</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *La Hechura de Políticas*. Op. cit. 47

sus actos y una ponderación exhaustiva entre las opciones y cuenta con un repertorio de teorías causales capaces de guiar cualquier toma de decisión.

Cualquier política que se decida en un momento dado tiene precedentes cognoscitivos, memorias y experiencias. Cuenta con un conocimiento que le permite saber cuáles acciones produjeron cuáles consecuencias en cuáles circunstancias. El hecho de que para la toma de decisiones se comparen sólo las opciones políticas que se separan en el margen de las políticas actualmente en operación (ya por introducción de algún nuevo factor, ya por modificación graduable del valor de un factor causal presente), permite calcular razonablemente las consecuencias de las nuevas opciones y reducir sus probabilidades de error y fracaso. Este método de análisis comparativo (que podría ser enriquecido con una lógica de inducción rigurosa) entre políticas sucesivas, apenas diferentes, "no requiere teoría". Y es absurdo, pretender contar con un sistema de teoremas causales para todos los problemas empíricos inusuales y cambiantes que los gobiernos enfrentan. "Para los propósitos de la elaboración de políticas se requiere conocer solo las consecuencias de los aspectos en los que cada política difiere. Para esta aspiración mucho más modesta, no se requiere teoría, aunque puede ser de gran ayuda. Se puede proceder a aislar las probables diferencias examinando las consecuencias diversas que resultarían respecto de las consecuencias de las políticas pasadas. Es un programa viable porque sus observaciones pueden basarse en una larga secuencia de cambios incrementales"<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Argumentos expuestos por Lindblom, "The Science of Muddling Through". En *Public Administration Review*. Citado por: Aguilar Villanueva, L. *La Hechura de las Políticas*. Op. cit. pág. 49

## 1.5. Desarrollo Histórico y Conceptual

La Ciencia de la Administración ha sido uno de los terrenos primigenios y más fértiles para el cultivo de los estudios de *policy* pública. Dentro de algunos de los más antiguos libros sobre administración pública en los Estados Unidos, la *policy* figuraba dentro de las categorías centrales, siendo que de ella partían definiciones de administración pública<sup>36</sup>.

El desarrollo de la Administración Pública como disciplina científica en los Estados Unidos, estuvo fuertemente influenciado por las relaciones entre los temas políticos y los temas administrativos. Debido a la fuerte influencia alemana a través principalmente de Gaspar Blunschli, el desenvolvimiento primigenio de la Ciencia de la Administración tendió a centrarse en la separación entre política y administración. Aunque Blunschli distinguía a la administración con respecto al derecho público, la administración privada y la política, fue esta última distinción la que llamó poderosamente la atención en los Estados Unidos.

A partir de los trabajos de Wilson y Goodnow, proliferaron en este país una gran cantidad de trabajos cuya definición de la administración pública se basaba en su diferencia con la política. Esta tendencia fue predominante hasta mediados de los años

---

<sup>36</sup>La primera proposición conceptual de la Política Pública como centro de la definición de la administración pública, fue formulada en 1926. Su autor es Leonard White, la propuso en el primer libro de texto de la materia en los Estados Unidos: *Introducción al estudio de la administración pública, México, compañía General de Ediciones, México, 1964*. Posteriormente, en un antiguo y muy consultado artículo preparado a mediados de los años treinta, Marshall Dimock se refería a la administración pública como el Estado en acción, el Estado como constructor. Decía que su alcance era amplio, tan extenso como el gobierno mismo, pues "el alcance de la administración pública está determinado sólo por la necesidad de ejecutar *Policies* y propósitos del Gobierno".

cincuenta. Sin embargo, desde los años veinte se comenzó a configurar una interpretación diversa cuya postura era la acentuación de los aspectos comunes de la administración y la política, teniendo como factor común a la *policy*. Esta tendencia, a la que se identifica como el *Enfoque de la Política Pública*<sup>39</sup> concebía a la administración pública como uno de los protagonistas de los procesos políticos que convergían en el gobierno y, particularmente, la definía como la ejecución de la *policy* pública.

La noción de *policy* pública se restringía a un sentido procesal, ella era concebida como proceso de intercambio de una variedad de protagonistas de la política, en tanto que ésta era entendida como la acción del Gobierno en el sentido de determinar a la *policy* pública. Sin embargo, en la medida en que la administración pública era entendida en términos del "qué" y el "cómo" del gobierno, se daba por resultado una confusión conceptual entre ella y la política.

De tal modo, si la dicotomía política—administración pecaba por defecto, este enfoque pecaba por exceso, y aunque hoy en día hay pensadores que están inscritos en su línea teórica, lo cierto es que gradualmente se fue estrechando en su desarrollo.

Hay que destacar que, en paralelo, también tempranamente se escribieron otros libros en los cuales se hace énfasis en los vínculos entre la *policy* pública y la administración pública, obras que tuvieron un fuerte influjo en la época en que aparecieron. Uno de los más importantes es *Policy and Administration*, de Paul Appleby, publicado en 1949.

---

<sup>39</sup> Guerrero. Omar. *Teoría administrativa de la ciencia política*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1982, pág. 76-77

En 1937 se introdujo en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Harvard, el estudio de la *policy* pública y hacia 1940, con base en esta experiencia, se formó un Comité Interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de la nueva disciplina. Uno de sus más fructuosos productos fue el libro *Administración Pública y Policy Pública (Public Administration and Public Policy)* de Harold Stein, que comenzó a utilizarse como libro de texto en el año de su publicación: 1952. Sin embargo, posiblemente la contribución más relevante de la Escuela sea una antología preparada por Carl Friedrich y Edward Mason en 1940.

Esta contribución, que desde el ángulo de la época en que se formuló podría ser comparado con el aporte posterior de Harold Lasswell, padre de la Ciencia de la *policy*, significó un esfuerzo de síntesis de los aportes de los especialistas en administración pública al campo de las *policies* públicas. Hay que enfatizar que Friedrich era un autor de talla mundial, se había formado en Alemania, su país de origen, donde abordó la teoría del Estado germánico y las disciplinas administrativas que allí se cultivaban.

El objeto de la antología era publicar expresamente una obra de *policy* pública, como una nueva empresa alterna ante las tradicionales series editoriales en ciencias sociales, pues existía una necesidad práctica y teórica al respecto. Además, las distinciones disciplinarias de estas ciencias no estaban contribuyendo al estudio integral de las *policies* públicas, debido principalmente a la expansión de las actividades del gobierno, era patente. Finalmente, muchos de los progresos más significativos de las ciencias sociales estaban entonces, determinados por problemas de *policy* pública cuya presión reclamaba soluciones. En todo caso, estas mismas disciplinas

requerían del análisis de las condiciones que determinaban el éxito o el fracaso de aquello que los gobiernos modernos emprendían.

Los editores aseguraban que raramente los asuntos de la *policy* pública, si no es que jamás, se han tratado con esmero dentro de alguno de los campos de estudio cultivados en la tradicional división del trabajo de las ciencias sociales. Y, por el contrario, estos asuntos se oponían a la fragmentación y reclamaban la colaboración de disciplinas vinculadas. Para ambos la trascendencia del cambio por cuanto a la visualización de las *policies* públicas, consistía en aplicar todos los enfoques posibles rompiendo las barreras entre los análisis teóricos y prácticos, y entre los puntos de vista meramente jurídicos, económicos y administrativos. Esta interpretación, sustancialmente distinta al enfoque de la *policy* pública, precede y anuncia el nacimiento de las Ciencias de la *Policy* propuesto por Lasswell diez años después. Se trata, en suma, de una sugerencia de multidisciplinaria a partir del concurso de las ciencias sociales en su conjunto.

Cuando individuos o grupos ganan o pierden poder en un ámbito determinado, hay política; cuando un acto o propuesta de acción de un funcionario se orienta al interés público, hay administración. Esta misma situación, desde otro ángulo, lleva a la definición de las *policies* como "el significado común del término referido a las decisiones acerca de lo que se hace o no se hace en situaciones dadas". Las funciones legislativas constituyen decisiones de *policy*, de modo que la elaboración de *policy* se considera cada vez menos como parte de la administración pública, pero son parte al fin, al tiempo que la ejecución le corresponde plenamente.

## **1.6. Contribución de las Políticas Públicas.**

En la medida que los conflictos sociales aumentan y que las instituciones políticas no dan cabida adecuada a ellos, y por tanto los Estados modernos han dejado de tener un desarrollo político, es menester incrementar las dosis de gobernabilidad de manera continua. Una opción de gobernabilidad es la gerencia pública por políticas públicas, que capacite a los gobiernos para pronosticar a corto plazo y actuar con aptitud ante cambios inmediatos. Una parte de la literatura de la Ciencia de *Policy* ya está trabajando en este terreno. Así, las políticas públicas y la *policy* se han convertido en un patrón de acción del gobierno que resuelve demandas conflictivas y provee de incentivos para la cooperación social. La idea es que los gobiernos hoy en día se desempeñen ante condiciones sociales cuyo cambio es muy acelerado y por tanto los métodos usuales de planeación y programación resultan insuficientes.

Además, estas condiciones son cada vez más complejas y las actividades del gobierno reclaman mayor certidumbre. Como resultado, la programación, la presupuestación y la emisión de leyes y reglamentos, sufren casi inmediatamente el impacto en el cambio de estas condiciones y se ven forzadas a ajustes y enmiendas continuos que muy pronto las apartan de su objetivo.

En pocas palabras, las fórmulas usuales de gobernar se han vuelto inoperantes, ineficaces e infructuosas, produciéndose como resultado un incremento de ingobernabilidad. A mayor magnitud organizativa de los gobiernos y por tanto a mayor necesidad social, mayor es el efecto de desarreglo producido en su gestión interna. Ante circunstancias tales, los gobiernos deben adquirir capacidades

de acción hasta ahora desconocidas o poco aplicadas, principalmente la facultad de corregir continuamente sus políticas públicas y cambiar adecuadamente las metas previstas dentro de objetivos concebidos como blancos móviles. El enfoque de políticas públicas como patrones de conducta del gobierno para estimular la cooperación social e inhibir el conflicto, puede ayudar a la formación de acciones de gobierno más aptas y útiles dentro de condiciones como las narradas.

En este contexto, el arte de gobernar y el arte de administrar la vida social y pública son materia de estudio que comprenden una diversidad de saberes que concurren en la categorización, análisis y explicación de los hechos sociales, económicos políticos y culturales. Por tal razón la comprensión de lo que es la sociedad sus actores e instituciones, es la base para la construcción teórica de los procesos de dirección pública y política. La categoría dirección permite aludir a dos tipos de instituciones que son responsables de preservar la vida de la sociedad: el gobierno y la administración pública.

Por el gobierno, la sociedad se integra como cuerpo político, se rige por normas de alcance general y convive de acuerdo con los valores de la igualdad. El gobierno es para la sociedad una institución reguladora que se encarga de preservarla mediante un sistema de reglas públicas que dan cuenta de cómo la vida privada encuentra en ellas no sólo su límite, sino la posibilidad de su desarrollo.

Por la administración pública, la sociedad asegura su sana conservación, ya que la misma se encarga de atender sus necesidades materiales, morales e intelectuales. La administración

pública es una institución que de acuerdo con la vida moderna, se caracteriza por su alcance protector, promotor y transformador<sup>40</sup>. También por la administración pública, la sociedad define proyectos de vida y tiene la opción de cumplirlos. En un sentido amplio, la administración pública es la realización misma del gobierno, ya que, con sus capacidades de ejecución, traduce en hechos lo que enuncia y define como propósito

Esta perspectiva, que visualiza a los gobiernos modernos funcionando dentro de condiciones de alta incertidumbre y notorio crecimiento de la complejidad de sus horizontes de acción, está estrechamente relacionada con la implementación de políticas públicas.

El campo de las políticas públicas es una contribución clave para ser tomada en cuenta en los planes y programas de gobierno de cualquier Estado moderno. Uvalle destaca: "que desde su origen las políticas públicas son ciencia de la vida que contribuyen a que la acción de los gobiernos sea más eficaz, constructiva y trascendente. Las políticas públicas cubren vacíos de conocimiento para remontar el déficit de la acción de gobierno y son también un campo de conocimiento en el cual los mismos gobiernos tienen la posibilidad de revisar sus capacidades de realización"<sup>41</sup>.

De todo lo anterior expuesto en el presente capítulo, debe considerarse que las políticas públicas forman parte de toda una

---

<sup>40</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública". En revista *Mexicana de Ciencias Políticas y sociales*. División de Estudios de Posgrado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Año XLI. No. 166. octubre-diciembre de 1996. p. 51

<sup>41</sup> *Ibidem*. p. 58

corriente de acciones gubernamentales o de la actividad del Estado, las que se integran a la administración pública como decisiones tomadas en situaciones específicas, generalmente derivadas de algún evento. Por tal motivo, la política pública forma parte en la actualidad de un proceso general, que clarifica ciertas metas y define la situación del caso, para lo cual utiliza medios óptimos para efectuar o realizar la acción decidida.

# **CAPÍTULO II**

## **ESTUDIO DE LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

En este segundo capítulo se presentará la secuencia e importancia del proceso de elaboración de políticas públicas; igualmente será abordada la responsabilidad que asumen los analistas y los grupos de poder en las decisiones de políticas públicas. Siendo que, un adecuado proceso de elaboración, requiere un análisis complejo de muchas variables, como pueden ser: económicas, sociales, tradicionales, administrativas, etc. Del estudio de estas variables, surge el análisis político de las políticas, como procesos adaptativos que deben responder a algunas cuestiones claves respecto de la distribución y el ejercicio del poder por parte de los distintos actores, en los diferentes momentos del proceso, con la finalidad de conseguir o alcanzar los objetivos que persiguen precisamente la optimización de ciertas políticas públicas.

### **2.1. Diferentes Modelos.**

La formación de modelos decisorios y perspectivas para el análisis de políticas públicas ha producido un esquema de corte interdisciplinario, fértil y con pretensiones normativas pero flexible para ajustarse a la realidad del proceso de la política pública.

Tres grandes modelos de las políticas públicas son los que se han reconocido<sup>42</sup>: 1) el modelo racional, 2) el incrementalista y 3) el llamado "mezcla de distintos tipos de exploración" (*mixed scanning*). El primero es el modelo o enfoque clásico de decisiones, se trata de un decisor que cuenta con información completa, certidumbre total, una capacidad de cómputo capaz de asociar cada alternativa con las consecuencias respectivas y calcular los beneficios relacionados, así como un conjunto de valores y propósitos claros y consistentemente jerarquizados para discriminar entre todas las opciones. Debe aclararse que para decidir se consideran y computan todas las opciones y se determinan así sus consecuencias.

El segundo modelo es el incrementalista que se basa en la consideración de que no se puede contar con información perfecta o si hay incertidumbre relevante y se tiene una capacidad limitada de cómputo. No se pretende arribar a un óptimo sino acercarse, mediante la redefinición por ensayo y error, a soluciones satisfactorias.

El modelo de mezcla (*mixed scanning*) de distintas formas de exploración es una reacción ante los dos anteriormente mencionados. Se comparten las críticas al modelo racional, pero también se señalan algunas al modelo incrementalista como la confirmación y reforzamiento por el modelo de la tendencia a que en las decisiones y la factura de la política se reflejen los intereses de los grupos más poderosos y organizados, que no se exploren ni experimenten decisiones y políticas innovadoras, y que alienten el conservadurismo

---

<sup>42</sup> Moreno Salazar Pedro H. "Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas". En Revista de Administración Pública. *Políticas Públicas*, No. 84, México, Enero- Junio, 1993. p. 11-12

y el *statu quo*. De forma realista, además, podemos pensar en que no sólo existen pequeñas e incrementales decisiones, sino también decisiones fundamentales, aunque pueden ser pocas en relación con aquellas pero alimentan el contexto para que se realicen decisiones normales o incrementales. El enfoque de *mixed scanning* pretende ser un enfoque intermedio que subsane o supla las deficiencias de óptica del racionalista y del incrementalista, pero utiliza a convergencia cada una de sus proposiciones y tesis, no propone en estricto sentido postulados distintos a los mencionados. Más advierte sobre los efectos o impactos y las visiones apriorísticas de las decisiones, así como sobre las distintas capacidades de los decisores.

Los modelos arriba expuestos están contruidos con base en una unidad analítica llamada decisión, que si bien agrega o contiene a su vez algunos conceptos más, no agota la comprensión del fenómeno o "proceso de política" (*policy*). Se puede admitir la presencia incesante de decisiones a lo largo de todas las fases o etapas de la política, pero aquellas no explicarían todo lo que ocurre en todo el sistema político.

Los enfoques o modelos para comprender y analizar el proceso de la política pública provienen del análisis político, de la ciencia jurídica, de la psicología y de la administración y son la teoría de sistemas, la teoría del grupo, la elitista, la de proceso funcional y la institucionalista, entre otros. Contribuyen con distintos énfasis a caracterizar a la política pública no como una mera operación intelectual, sino también como un juego de actores, con poder e intereses diversos, que se agrupan y cumplen papeles distintos e intervienen en órdenes organizacional y jurídicamente conformados.

## 2.2. Campos de Acción.

Debemos ubicar el campo de acción de las políticas públicas, desde dos ámbitos de concurrencia: el de la ciencia administrativa, y la ciencia de la *policy*. Estudiar la elaboración de políticas públicas, debe reflejar los aspectos generales del Gobierno y, también, los elementos que lo integran –cabe recordar que el campo de acción de las políticas públicas es considerado como multidisciplinario–. Este campo consiste en una cadena de acciones, además, hay que considerar dentro de la hechura de políticas lo siguiente:

- El problema o necesidad que suscita la política, es decir, el porqué.
- La política en si, el qué
- El modo en que se desenvuelve la política, el cómo
- La consecuencia de la política, el para qué.

De algún modo, la mira en uno o varios de estos aspectos, es la causa de concretar los campos de acción de las políticas públicas. Aunque cabe recordar –como fue mencionado, en el capítulo primero– que el campo en el cual laboran las políticas públicas es un campo –según Lasswell– con orientación multidisciplinaria; pues toda política pública requerirá sin duda de aspectos administrativos, económicos, sociales, políticos, entre otros.

Por ejemplo, la tradición europea en Ciencia Administrativa se ha fundado en la actividad y el modo en que se desenvuelve, es decir, en el qué y el cómo del gobierno, en tanto que la tradición norteamericana se ha fundado en el cómo. Sin embargo, ninguna de las dos se ha extendido a las causas y resultados de las políticas.

Estos acentos de aproximación provocaron que en Europa e Hispanoamérica, el cultivo de ciencia Administrativa se haya explayado en estudios tanto de las actividades funcionales, como de las actividades institucionales. Las primeras se orientan a los fines de los gobiernos, principalmente la expresión exterior de la personalidad del Estado, su defensa y las acciones referentes a la hacienda pública, además de la administración de la justicia y la cuestión de los asuntos interiores; estos últimos abarcan las políticas públicas de urbanización, comunicaciones, transportes, vivienda, educación, seguridad social, salud y otros similares. Las segundas, están encaminadas a preservar el organismo de las instituciones administrativas, se refieren a la administración de personal, la gestión de recursos financieros y materiales y la gerencia de sistemas de comunicación e información, que son necesarios para implementar políticas públicas.

Por su parte, la Ciencia de la *policy* ha puesto el acento en el por qué, se interesan principalmente en el diseño de políticas públicas como directrices o cursos de la actividad; también se han preocupado del para qué, es decir, en evaluar las directrices diseñadas. En este sentido, su campo de cultivo es la *policy* como cauce de la acción, más que la acción en sí. Sin embargo, un grueso renglón de literatura de Ciencias de la Policy ha trabajado sobre la acción misma, su preocupación es el flujo mismo y por tanto comparten el objeto de conocimiento con la Ciencia de la Administración<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> Guerrero, Omar, "Las Políticas Públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinarias". *Op.cit.* 15-33

No hay duda que la aplicación correcta de la ciencia de la administración y la ciencia de *policy* para la elaboración de políticas públicas, se funda en buena medida, en sus capacidades para discernir sobre el proceso completo de la actividad del gobierno y la elaboración de políticas públicas, desde la causa que la suscita hasta la satisfacción que produce, pasando por la actividad misma y el modo como se desenvuelve.

### **2.3. Toma de Decisiones**

Como se había anotado anteriormente, las políticas públicas son un modo de acción sólo concebible razonablemente dentro del marco de un sistema político en el que el Estado tenga la facultad de regular, intervenir, impedir, compensar o reajustar los efectos indeseables de sus propias acciones. Y la noción misma de políticas públicas sólo tiene sentido dentro de marcos conceptuales, que permitan ver el proceso de toma de decisiones públicas, como el objeto específico de la ciencia política.

El estudio de las decisiones públicas es originalmente una forma contemporánea de abordar el viejo problema del poder, una vez constatada la ineficiencia de los tradicionales enfoques jurídico-institucionales. No obstante, pronto se abandona el tema del poder para centrar la atención en cuestiones tales como las fases del proceso decisorio y los problemas de optimización.

No poca responsabilidad en este viraje tuvo Robert Dalh<sup>44</sup> quien en su *Who governs*, pretendió demostrar que, en una sociedad pluralista, el poder de influir en el resultado de un proceso decisorio está equitativamente distribuido entre las élites, sin que pueda hablarse *a priori* de una élite dominante. Aceptando como válida la conclusión de Dalh, muchos politólogos se han despreocupado del problema del poder y de cómo éste se ejerce en las decisiones gubernamentales. Han preferido centrarse en el problema de la formulación óptima, la implementación eficiente y la evaluación objetiva de las políticas.

Esta opción teórica, centrada en el problema de la optimización, ha acaparado un amplio campo dentro de la disciplina. Han surgido importantes teorías de amplio impacto en la ciencia política contemporánea. Anthony Downs, por ejemplo, construyó un modelo de democracia como un sistema económico dinamizado por el modo irracional en el que interactúa el gobierno, la oposición y los votantes en los procesos de elecciones y de formación de políticas gubernamentales. El estoque del *public choice* logró introducir a la ciencia política la formulación y modelos matemáticos, desarrollados inicialmente para el análisis económico, y apoyados en la idea básica de la optimización de las decisiones de individuos racionales. Incluso para el análisis de los procesos institucionales, Buchanan y Tullock, adoptaron esta perspectiva optimizadora. Han surgido modelos conceptuales altamente difundidos como el de Lindblom o el de Simon, que pretenden suavizar la rigidez de los enfoques de

---

<sup>44</sup> Álvarez Díaz, Angel E. *Análisis de políticas públicas*. Caracas Venezuela. CLAD. 1992. pág. 12

racionalidad de optimización económica, para dar cuenta del proceso a través del cual los administradores toman realmente decisiones<sup>45</sup>.

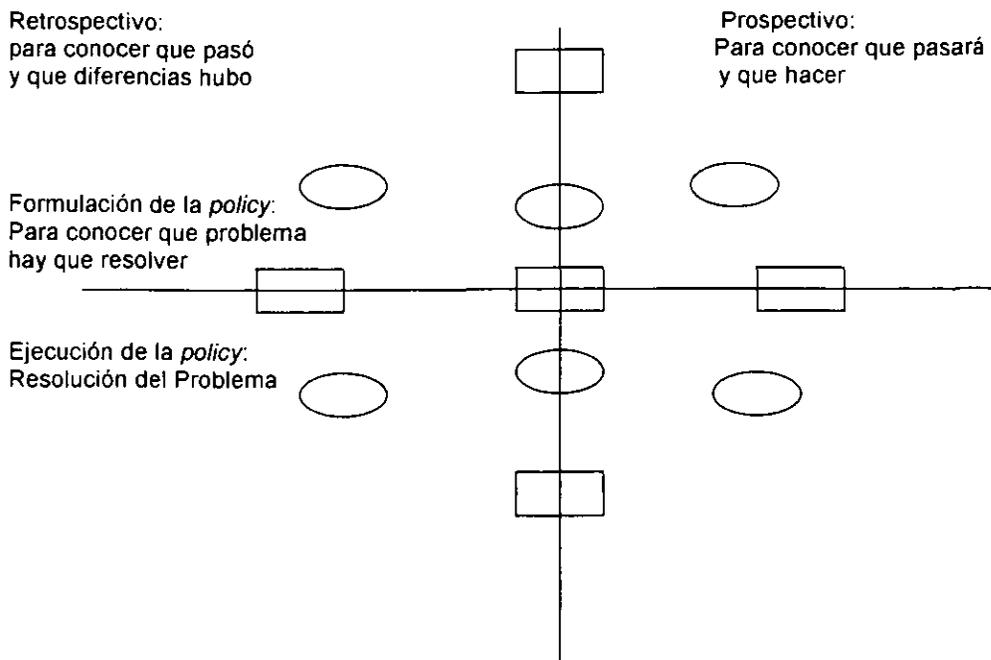
Otra posición, la de William Dunn, hace referencia a las teorías descriptivas y normativas de las decisiones<sup>46</sup>, las que deben entenderse a la luz de la matriz (ver figura 1) de elementos del proceso del análisis de *policy*, la que no sólo nos ayuda a visualizar las interdependencias entre la información y los métodos, sino también nos auxilia mostrando cómo los diferentes métodos están relacionados con las formas principales del análisis de *policy*: retrospectivo, prospectivo e integral. Cuando dividimos esa matriz en cuatro partes, encontramos que la parte izquierda contiene los métodos que usualmente pertenecen al análisis de *policy* retrospectivo. En la parte derecha están los métodos típicos del análisis prospectivo. En efecto, el lado izquierdo de la matriz corresponde a los análisis después de la acción, mientras que el lado derecho trata de los análisis antes de la acción.

---

<sup>45</sup> Downs, Anthony. *Teoría económica de la democracia*. Madrid. Alianza editorial. 1973

<sup>46</sup> Dunn, William. *Análisis de Policy Pública: una introducción*. Traducción de Carlos Ruiz Sánchez. UNAM-FCPS. México, 1992. p. 33

## Figura I FORMAS DE ANÁLISIS DE POLICY



Fuente :Dunn, William. *Análisis de Policy Pública: una introducción. Op. cit.* pág 33

La diferencia entre las teorías descriptiva y normativa de las decisiones puede extraerse de la matriz. La teoría descriptiva de la decisión, que puede ser definida como un grupo consistente de posiciones lógicas que describen la acción, está esencialmente relacionada con los métodos del análisis retrospectivo encontrados en la parte izquierda de la matriz. El analista que está comprometido con la descripción de la causa y consecuencias de las acciones de *policy*, debe necesariamente manejar su análisis después de que ha ocurrido la acción. Aquí el enfoque primordial del análisis es el de entender un problema de *policy* lo suficiente para poderlo resolver.

Por su parte, la teoría normativa de la decisión es un grupo consistente de proposiciones lógicas que proporcionen las bases para mejorar las consecuencias de la acción. La teoría normativa de la decisión está ampliamente relacionada con el uso de métodos prospectivos (pronósticos y recomendaciones) ubicados en la derecha de la matriz. Estos métodos, son los apropiados, para predecir y apoyar diferentes cursos de acción antes de que ocurran. Así como la teoría descriptiva de la decisión está orientada hacia el entendimiento de los problemas, la teoría normativa lo está hacia su solución

De lo anterior expuesto, se debe mencionar que en un campo de conocimiento tan cultivado, la evolución de las políticas públicas no ha sido lineal. Se han desarrollado diversas tendencias que, en lo metodológico, podrían reducirse a dos.

De un lado, está lo que podría llamarse perspectiva pragmática. Esta es la que adopta la mayoría de los estudios que, analizando una o pocas decisiones públicas, pretenden aportar soluciones concretas a problemas públicos (planteados en un lapso de tiempo dado, en un área geográfica determinada y en un sector específico de la gestión pública) sin tomar en consideración los factores sistémicos que afectan los procesos mediante los cuales se producen las decisiones gubernamentales. En el mejor de los casos, algunos de los estudios pragmáticamente orientados permitirán construir a *posteriori* esquemas generales de análisis de políticas, si se aceptara que la estrategia metodológica inductiva permite el establecimiento de generalizaciones válidas, a partir de la observación de un número más o menos amplio de variadas experiencias de formación de políticas.

Del otro lado tendríamos la perspectiva normativa. Es ésta la adoptada por los estudios que, para analizar los procesos de formación de políticas, formulan *a priori* un modelo de análisis más o menos acabado, del cual extraen prescripciones de cómo debe ser analizado el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Este modelo serviría de patrón ideal con el cual deberían ser contrastados los procesos reales de formación de políticas, a objeto de evaluar su adecuación técnica, dados ciertos patrones de eficacia y eficiencia.

El déficit principal de la perspectiva metodológica implicada por el primer tipo de estudio es que, tiende a favorecer la adopción de una visión demasiado parcial de las cuestiones analizadas y a centrar la atención del analista, más en las manifestaciones sintomáticas, que en las causas de los problemas. Este tipo de estudios, en el mejor de los casos, permite aportar justificaciones pragmáticas, a favor de ciertos cursos de acción concretos, en circunstancias muy específicas. Por el carácter esencialmente utilitario de los análisis de este tipo, las decisiones que recomiendan tienden a propiciar cambios exclusivamente de naturaleza incremental; lo que implica, en la práctica, un importante riesgo de propiciar la reproducción del status. Dicho de otro modo, el excesivo incrementalismo y pragmatismo impide el desarrollo de estrategias de cambios cualitativos en el sistema, aun cuando éstos sean requeridos para el logro de una efectiva solución de los problemas.

Los estudios normativos, por su lado, contienen por lo general amplias consideraciones con relación al funcionamiento global del proceso de formación de políticas. En ocasiones, pueden resultar muy sugerentes. Pero su principal limitación es que el patrón ideal

no es un esquema puramente técnico, como en muchas ocasiones se pretende, sino más bien una idealización no siempre bien justificada ni suficientemente discutida. Además, por su generalidad, los estudios de este tipo tienden a proponer esquemas muy simples, formales y abstractos que, difícilmente, pueden servir de guía útil para la acción de decisores públicos concretos en situaciones específicas.

De ellos, sin embargo, pueden derivarse hipótesis razonables con relación a cuestiones claves del proceso de formación de políticas. Igualmente, la adopción de un enfoque normativo permite justificar la necesidad o conveniencia de asumir y profundizar ciertos valores democráticos como criterios orientadores de la acción política cotidiana.

Por lo anterior, es posible sacar provecho de la experiencia acumulada inductivamente por los análisis de casos, así como mejorar los modelos normativos revisándolos críticamente. Las ciencias sociales deben aportar métodos confiables de descripción, hipótesis teóricamente fundamentadas y constatables, y bases para la crítica racional de los juicios sobre los cuales se apoyan los decisores de políticas.

La adecuada combinación de perspectivas permitirá orientar mejor la elaboración de instrumentos para el análisis y seguimiento de políticas públicas.

## **2.4. Orientación de las Políticas Públicas.**

Se puede argumentar que la orientación de las políticas públicas, está dirigida principalmente a cubrir demandas de orden social y a consolidar el desarrollo político del Estado moderno.

Se entiende por demanda social<sup>47</sup> una necesidad o aspiración insatisfecha o no plenamente satisfecha, tal que, una vez expresada o identificada, exige alguna forma de acción pública. Las demandas pueden ser manifiestas o latentes.

Una demanda se manifiesta cuando es expresada por un grupo, o uno o más individuos, que piden una respuesta a una insatisfacción subjetivamente sentida. Por ejemplo, una concentración de protesta organizada por una comunidad frente a las autoridades municipales, para exigirles la regulación del agua potable, es una demanda manifiesta.

Una demanda es latente cuando, aún sin ser expresada como una necesidad subjetiva por parte de alguien, puede determinarse que existe objetivamente (mediante procedimientos de análisis) como es la carencia o necesidad no satisfecha para un determinado grupo o para un cierto número de individuos. Mediante procedimientos científicos puede detectarse, por ejemplo, que una comunidad necesita alfabetización, seguridad social, servicios urbanos, vivienda, entre otros. Mediante el análisis político se puede determinar la potencialidad de las demandas latentes y la necesidad de orientar políticas públicas a satisfacer las demandas de la sociedad.

---

<sup>47</sup> Easton, Davis. *A Systems analysis or political life*. Wiley and Sons, 1965. p. 37

Las demandas surgen del seno de la sociedad y tienen una probabilidad de acceder a alguno de los campos de confrontación política<sup>48</sup> (como pueden ser los medios masivos de comunicación). Esta probabilidad depende directamente del poder del grupo que la expresa. En estos campos o arenas se discute en relación con su definición, explicación, evaluación o previsión de sus efectos, transformándolas en un tema o cuestión de la agenda de gobierno. El término agenda de gobierno se usa para hacer referencia al conjunto general de controversias políticas que entren dentro del rango de las que atañen y merecen la atención legítima de las autoridades políticas<sup>49</sup>. Usualmente se le emplea también para designar un conjunto de materias concretas, ordenadas a fin de ser consideradas activa o concienzudamente por un cuerpo decisorio.

\*Políticamente la agenda de gobierno expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado. La formación de la agenda de gobierno, así como de hecho sucede, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública. Deja ver quienes son los que efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tienen efectivamente la fuerza de revisar cuestiones sociales en públicas y en prioridades de gobierno, cuáles organismos y decisores gubernamentales están siempre prontos a actuar frente a las demandas de determinados grupos, cuál es el firmamento ideológico que otorga valor y prioridad de asunto público a cuáles cuestiones. Revela, en suma, cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Fernández Christlieb, Fátima. "El derecho a la Información y los medios de difusión masiva". En *México hoy*. Compiladores. Pablo González Casanova y Enrique Flores Cano. México. Siglo XXI editores. 1984. Pág. 346-347

<sup>49</sup> Cobb, Roger W. Y Elder, Charles D. "The politics of agenda-building: an alternative perspective for modern democratic theory". En *The Journal of Politics*. Vol. 33. No. 4, Noviembre de 1971. pág. 905-906

<sup>50</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio". En *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. *Op.cit.* pág. 26-27

Dado un tema de la agenda de las cuestiones políticas, en el momento de la implementación de lo que se trata es de poner en práctica la solución a un problema previamente definido. Es necesario distinguir los problemas de política pública de los temas de la agenda política. Mientras un problema es una interrogante acerca de cuál es el curso de acción más apropiado a fin de satisfacer una carencia o necesidad social, un tema de la agenda abre la discusión sobre la naturaleza, clasificación, causas y evaluación e importancia de un problema. Obviamente, la forma en que se establecen los temas de la agenda condiciona en gran medida la definición de los problemas.

Por otro lado, los problemas de política pública no existen aisladamente. Por el contrario, existe una alta interdependencia entre los problemas sociales sectoriales y regionales, que hace que, en la práctica, no sea posible enfrentarlos con procedimientos analíticos. Buena parte de los fracasos de la gestión pública se deriva del hecho, que muchas veces, se focaliza o se orienta la atención de los decisores en uno o unos pocos problemas, analíticamente identificados, y se descuidan sus relaciones con otros en cuya solución no se piensa, bien porque se le considera no prioritaria o bien porque no sea de la competencia formal del órgano decisor.

Un momento crucial del proceso de orientación y formación de políticas públicas es el de la definición del problema. Los problemas no están dados objetivamente, sino que son definidos mediante la combinación de procedimientos técnicos, ideológicos y políticos.

W. N. Dunn<sup>51</sup> distingue tres tipos de problemas según se encuentran definidos o, usando su terminología, o cuán bien estructurados están. Estos tres tipos de problemas son: a) los bien estructurados (que implican sólo a uno o unos pocos decisores que actúan consensualmente, y un conjunto limitado de alternativas cuyos resultados se conocen con certeza o, al menos, con un nivel de riesgo conocido); b) los moderadamente estructurados (que implican a uno o unos pocos decisores que actúan consensualmente y un conjunto relativamente limitado de alternativas, sobre las cuales se opera en condiciones de incertidumbre) y c) los mal estructurados (que implican a muchos decisores en conflicto cuyas preferencias o valores no se pueden ordenar de un modo consistente).

La mayor parte de los problemas de política pública surgen por su mala estructuración. Como consecuencia de esta constatación, Dunn sostiene la necesidad de estructurarlos lo mejor posible, una vez surgidos. Hay que señalar, sin embargo, que el proceso de estructuración implica, nuevamente apelaciones valorativas y políticas.

La especificación de un problema, para mejorar su estructura, exige una operación en tres dimensiones: a) en la dimensión normativa del problema se establecen (explícita o implícitamente) los valores o el sistema de valores que están en juego en la solución a ser implementada, lo que implica un cierto cálculo con relación a cuál es la distancia entre la situación descrita (la que es) y la situación más deseable (la que debe ser alcanzada); b) en la dimensión cognitiva del problema se describen sus características

---

<sup>51</sup> William, Dunn. *Op.cit.* pág. 40

(respondiendo a cuestiones tales como: que es, a quién afecta, dónde y cuándo se le ubica, cuál es su intensidad relativa) y se le explica (estableciéndose relaciones causales o al menos observando correlaciones entre factores que contribuyan a reducir la incertidumbre y a estimar su tendencia); c) en la dimensión prescriptiva del problema se determinan los cursos de acción mediante los cuáles es probable, o al menos razonablemente posible, lograr la o las soluciones deseadas.

Pero la separación de estas tres dimensiones es prácticamente imposible. La descripción y explicación de un problema presupone una determinada opción valorativa. Adicionalmente debe subrayarse que, de estas tres dimensiones, la normativa es de crucial importancia en la configuración del problema. Los aspectos normativos condicionan en gran medida la naturaleza de los datos que se seleccionan y de los procedimientos para la obtención de tales datos. De igual manera, los valores influyen en la prescripción de las acciones dirigidas a resolver el problema. De allí que, en lugar de vérselos como aspectos separados del análisis deben ser vistas exactamente como lo que son: tres dimensiones del mismo objeto problemático.

## **2.5. La Agenda de Políticas.**

El análisis del proceso de construcción de la agenda no puede ser separado del estudio de la distribución del poder entre los distintos sectores de la sociedad. Se debe insistir, una vez más, en

que la noción de poder no es ajena al análisis de políticas públicas<sup>52</sup>.

Desde la perspectiva adoptada por los autores del llamado "pluralismo", surge un modo directo y positivamente manifiesto de observación y medición del poder en situaciones de decisión. Según Robert Dahl<sup>53</sup>, "A tiene poder sobre B en la medida en que puede lograr que B haga algo que B no haría de ningún otro modo". El método de análisis del poder de Dahl, consiste en "determinar, para cada decisión, cuáles participantes impulsaron alternativas que finalmente fueron adoptadas, apoyaron alternativas introducidas por otros o propusieron alternativas que fueron derrotadas"<sup>54</sup>. Las acciones pueden ser tabuladas como éxitos o fracasos individuales. Los participantes con altas proporciones de éxitos pueden ser considerados como los que tienen más poder.

El enfoque pluralista de Dahl, exige la observación y registro del ejercicio del poder en situaciones de decisión entre alternativas contrarias, respaldadas por actores que se enfrentan en razón de intereses manifiestamente opuestos. Dicho de otro modo, esta visión del poder centra su atención en el estudio de conductas observables en situaciones de conflicto de intereses manifiestos entre actores.

Por otro lado, a causa del ejercicio del poder de un grupo o individuos interesados en que la demanda no acceda a la agenda, o por afecto de actores culturales inhibitorios de la acción la demanda puede no lograr transformarse en tema de la agenda. Si la demanda en cuestión exige un cambio de la distribución de beneficios y

---

<sup>52</sup> MacLennan Bercye W. "Political Power and Policy Formulation, Implementation and Evaluation". En *policy Studies Journal*, Vol. 8, No.7, 1980. pág. 1127-1134

<sup>53</sup> Dahl, Robert. "The Concept of Power". En *Behavioral Science*. No. 2, 1957.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

privilegios que existen en una comunidad, se pondrán en funcionamiento mecanismos de poder dirigidos a sofocarla aún antes de que sea expresada o, una vez expresada, se podrá intentar suprimirla antes de que gane acceso a un campo relevante de toma de decisiones. Incluso, si fallaran estos mecanismos se podría desvirtuarla e incluso eliminar sus efectos en otras fases del proceso.

Los mecanismos más efectivos para impedir que una demanda se exprese son la manipulación la influencia y la autoridad. Mecanismos como la coerción y la fuerza sólo operan ante amenazas muy severas de que resulte afectada la distribución presente de beneficios y privilegios. La influencia y la manipulación operan principalmente mediante el manejo de la información necesaria para que una demanda logre expresarse. Una demanda sofocada, esto es que no logra acceder a la agenda, puede provocar dos tipos de reacciones. De un lado, puede generar intentos más fuertes o sostenidos para que sea incluida. Del otro lado, puede conducir a la auto-exclusión del proceso político institucional a los individuos o grupos desatendidos.

En el primer caso, la demanda de satisfacción de la necesidad o carencia social es reforzada por la demanda de inclusión del tema de la agenda. Tal demanda puede resultar exitosa, lo cual, sin embargo, no garantiza que la demanda inicial de satisfacción de una necesidad vaya a ser satisfecha. En la implementación de soluciones al problema, y como consecuencia de las reacciones de los distintos grupos e individuos implicados, la demanda puede ser desvirtuada e incluso suprimida. Puede suceder también que la demanda de inclusión sea desatendida, usándose a tal efecto los mecanismos de poder menos sutiles: la fuerza y la coerción.

Por el otro lado, la protesta de la sociedad civil, incluso aquella

expresada con formas violentas, es un mecanismo de participación cuyos efectos, eventualmente, pueden resultar funcionales para el sistema político. Ella constituye una de las maneras en que se manifiesta materialmente la noción de "Voz" usada por Hirschman para el análisis de los mecanismos por los cuales se puede evitar el deterioro de las organizaciones sociales y las instituciones políticas.

En suma los hechos serán vistos como protestas de la población producto de su descontento con el modo en que el gobierno presta un determinado servicio y el problema a ser resuelto será: como dar una respuesta que, siendo económicamente eficiente, sea políticamente viable

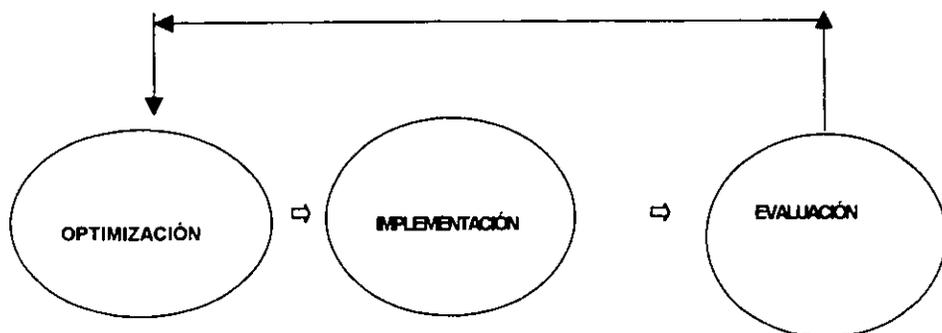
## **2.6. Análisis de Políticas Públicas.**

El modo convencional y más simple de concebir el proceso de formación de políticas públicas es el que se esquematiza en el diagrama 1. La secuencia optimización- implementación- evaluación resume el modo en que habitualmente se piensa cuando se analizan políticas. La optimización es la fase en la que se haya la solución alternativa más eficiente a un problema dado. La solución del problema es el objetivo del proceso. En la implementación se realizan las acciones que permiten materializar la solución prevista. En la evaluación se determinan los efectos observables de las acciones emprendidas y se mide la distancia entre los logros efectivamente alcanzados y el objetivo previsto, lo cual realimenta la fase de optimización de la subsecuente decisión.

Una vez tomada una decisión óptima, el resto de la fase se sigue incrementalmente. En este contexto, se puede afirmar que una

política pública es una compleja y flexible interconexión de procesos que la redefinen constantemente.

### DIAGRAMA 1 ANÁLISIS CONVENCIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: William. Dunn. *Public policy analysis: An Introduction*. New Jersey. Prentice Hall. Englewood Cliffs. 1981

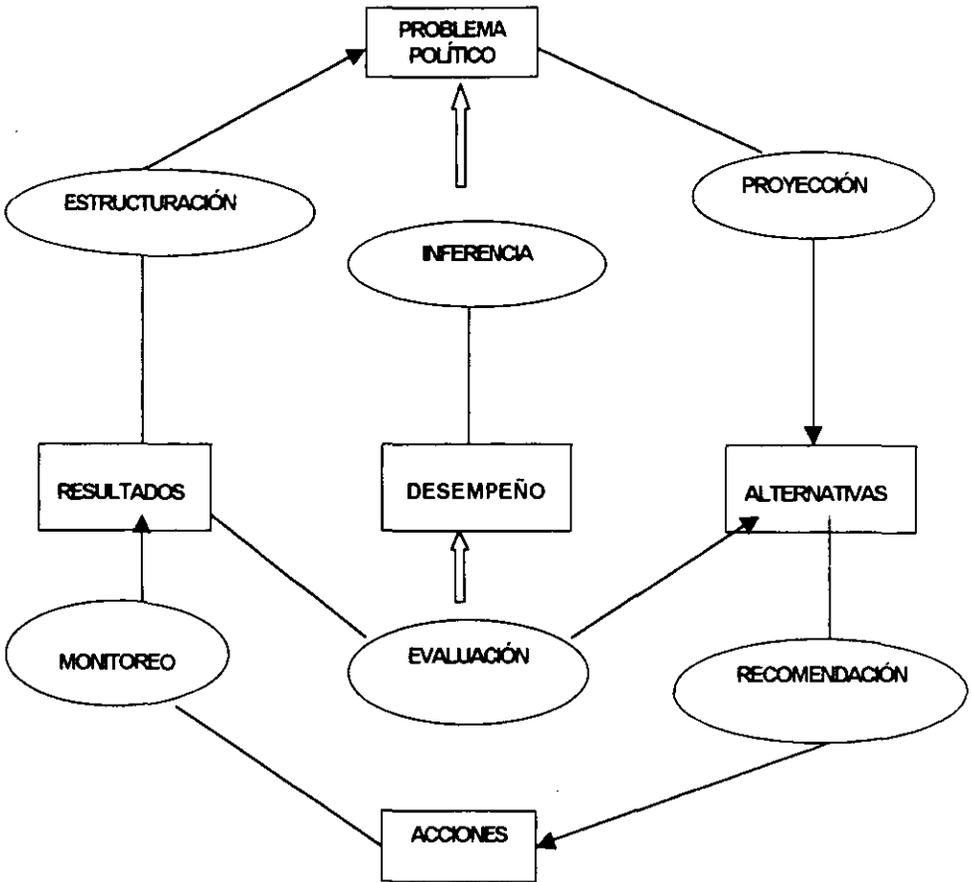
Un modelo más complejo que el anterior, y también basado en la lógica de la optimización, es el muy conocido esquema de William Dunn<sup>55</sup> (diagrama 2). Este autor elabora su modelo sobre la base de la distinción entre los componentes de información política relevantes para la formulación de una política, y los métodos de análisis que permiten la transformación de un tipo de información en otro. Identifica cinco componentes de información (dentro de rectángulos: problema, alternativas, acciones, resultados y desempeño de la política) y seis métodos (dentro de óvalos: estructuración de problemas, estimación, recomendación, monitoreo, evaluación, e inferencia práctica).

---

<sup>55</sup> William. Dunn. *Op. cit.*

El modelo de Dunn presupone, tácticamente, que el decisor y el analista de políticas son omniscientes y omnipotentes. Sólo si estos conocen todos los factores políticos, económicos, culturales y administrativos que pueden afectar el logro de los distintos resultados de sus acciones, y son capaces de manipularlos adecuadamente para sus fines, es razonable que sigan este esquema.

**DIAGRAMA 2**  
**ESQUEMA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE W. DUNN**



Fuente: William. Dunn. *Public policy analysis: An Introduction. Op. cit*

El uso de la noción optimización dentro del análisis de políticas y decisiones públicas ha recibido múltiples críticas. Su limitación más severa consiste tal vez en que sirve más para concluir que los gobiernos son ineficientes y que sus políticas son sub-óptimas, que para proveer a los decisores de instrumentos para alcanzar objetivos óptimos.

La lógica de la optimización, en suma no permite manejar dos situaciones ineludibles del proceso de formación de políticas: de un lado, las grandes limitaciones de información existentes en todos los momentos del proceso de formación políticas; del otro lado, la presión constante y desigual que ejercen los distintos grupos (incluidos los propios decisores públicos) para la redefinición de los objetivos, a lo largo de todas las fases del proceso de formación de políticas.

En la mayoría de las situaciones en las que se formulan políticas se opera con una incertidumbre y en interacción estratégica, no siempre explícita, con grupos sociales de poder variable. Dada esta incertidumbre y estas relaciones de poder, la política formulada pocas veces es la política que va ser implementada. Desde este punto de vista, es más conveniente emplear la expresión formación de políticas, para referirse al proceso en su conjunto, que usar la frase formulación de políticas. Se insiste en que la diferencia entre formación y formulación no es trivial, sino que expresa una diferencia crucial entre dos lógicas del abordaje del análisis de las políticas públicas.

Es posible ver el proceso de formación de políticas como una continua confrontación, entre sectores diversos, por la incorporación

de temas a la agenda pública. La formación de la agenda implica la incorporación de ciertos temas o cuestiones públicas, y la definición del modo en que van a ser considerados, y también la exclusión de ciertos temas y definiciones. La formación de la agenda es un punto políticamente crítico del proceso de formación de políticas, en el que participan ciertos actores con montos variables de poder. La distribución desigual del poder determina tanto los temas de la agenda como la selección de la definición más adecuada del problema, e influye además en la viabilidad de la implementación de la política.

Se debe mencionar también a los valores<sup>56</sup> como papel central en el análisis político<sup>57</sup>, el cuál se fue dando en el contexto de los cambios económicos y sociales que encararon los sistemas políticos latinoamericanos, en donde las políticas públicas se forman en el marco de la pugna entre sistemas de valores ya no fácilmente conciliables. Así como durante décadas los gobiernos latinoamericanos procuraron conciliar el crecimiento económico y el

---

<sup>56</sup> El análisis valorativo esta basado en un juicio de valor. Un juicio de valor es por definición, una apreciación subjetiva carente de cualquier fundamento distinto de sí mismo, así como carente también de validez cognoscitiva. Un juicio de valor no se prueba con datos, pues no depende de las características de los objetos del mundo real al que se refiere. A los juicios de valor uno sólo puede adherirse, oponerse o considerarse indiferente. El conjunto amplio de valores que involucra una decisión política, una vez inventariado, puede ser analizado con base en las relaciones entre sus componentes. El análisis de consistencia de los sistemas de valores permite examinar cuáles de estos pueden ir juntos por reforzarse mutuamente, cuáles se excluyen entres sí por ser contradictorios y cuáles son independientes. Este análisis es de crucial importancia a la hora de determinar las consecuencias de decisiones complejas. Un ejemplo de lo que se menciona sería la evaluación de las políticas de protección ambiental sobre el desarrollo económico y viceversa; o la evaluación de las tensiones entre acciones dirigidas a incrementar la eficiencia económica y aquellas necesarias para el logro de un mayor bienestar social y mayor estabilidad política. Para más datos consultar: Recaséns Siches, Luis. *"Axiología Jurídica y Derecho Natural"*. En *Simposium sobre derecho natural y axiología*, México. UNAM. Centro de Estudios Filosóficos. 1963.

<sup>57</sup> Para Giandomenico Majone el contexto en el que se elabora la política pública incluye valores, normas percepciones e ideologías, las consideraciones técnicas son insuficientes como criterios de elección. Majone, Giandomenico. *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*, México. Fondo de cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1997. pág. 161

bienestar, empleando para ello estrategias intervencionistas y discursos demagogos; en la actualidad, obligados a desplegar estrategias para la reducción del tamaño del Estado, encararon la necesidad de conciliar: a) la democratización de la gestión pública, entendiendo esto como el incremento de los niveles y las modalidades de participación de los diferentes sectores de la sociedad civil en los procesos políticos decisorios; b) la reforma política para el fortalecimiento del Estado de Derecho, mediante el aumento de la capacidad de decisión autónoma de los entes gubernamentales y la disminución de su colonización por intereses corporativos de la sociedad; c) la responsabilidad del gobierno en la generación de bienestar social, entendida como la capacidad del gobierno de dar respuesta a las demandas de políticas de la sociedad civil.

Sintetizado de modo extremo puede afirmarse que en el pensamiento filosófico-político se pueden identificar tres posiciones frente al problema de la relación entre valores y conocimiento. De un lado, está el pensamiento positivista más elemental que sostiene que no es posible un tratamiento racional de los valores; que el mundo de los valores y el de la ciencia son mutuamente excluyentes y que los valores simplemente se adoptan o se rechazan, mientras que los hechos se prueban. Del lado del llamado neo-marxismo y de la sociología crítica se rechaza cualquier distinción entre ciencia e ideología: se considera que en una sociedad dividida por contradicciones irreconciliables, no es posible una ciencia desinteresada y neutra basada en la comprobación empírica. Es posible la objetividad como consecuencia de que, en las ciencias sociales, el hombre es al mismo tiempo, sujeto y objeto de conocimiento. Por último estarían quiénes, aceptando la distinción

positivista entre el mundo de los valores y el mundo empírico, no descartan la posibilidad de que la ciencia aporte fundamentos para la elección normativa.

Expuestos los apartados que conforman el presente capítulo, se concluye que el hacer un análisis del proceso para la elaboración de una política pública requiere de una cierta cantidad de información sobre las decisiones gubernamentales y los objetivos que se persiguen. Visualizar y definir el problema no es una tarea fácil para estructurar una política pública, ya que difícilmente se podrán tomar decisiones adecuadas en todos los sentidos. Por otra parte, los grupos sociales tienden a tensar el problema de acuerdo con los intereses propios que afecte, apareciendo por lo tanto una gama de opciones sobre la importancia y la trascendencia de los problemas. En tal sentido, las decisiones se tomarán en el momento en el que la administración pública lo considere necesario. Tomada la decisión, el ejecutivo debe distribuir las cargas entre sus dependencias para el planteamiento de soluciones y alternativas de acción, con el fin de valorar, equiparar y equilibrar las propuestas, traduciéndolas en una o varias políticas públicas.

# CAPÍTULO III

## LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Este tercer capítulo, pretende realizar un acercamiento al estudio de la implementación de las políticas públicas, confrontando los aportes de varios autores en razón con este proceso, y enfocando el estudio a identificar los ámbitos públicos donde concurren y los condicionan en la implementación de políticas; etapa que si bien es subsecuente al diseño y hechura de políticas, se debe considerar en razón de sus resultados.

### 3.1. Concepto de Implementación.

En los últimos años se ha dado cada vez mayor importancia a la fase de implementación del proceso de políticas públicas. Esta fase del desarrollo de políticas es el foco de una atención especial motivada por una buena razón: son numerosas las políticas basadas en ideas aparentemente sensatas, que al llevarse a la práctica han tropezado con dificultades. Así pues, el valor de una política no debe medirse sólo por la atracción que despierte, sino también por la posibilidad de que sea implementada<sup>58</sup>.

El significado del término implementar "es derivado del lenguaje ordinario (inglés): llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar. El verbo denota la acción que

---

<sup>58</sup> Pressman Jeffrey L. y Wildavsky, Aarón. *Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Fondo de Cultura Económica. 1998. pág. 45

se ejerce sobre un objeto, considerado, falto, defectuoso, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento”<sup>59</sup>

“la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos para traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas”<sup>60</sup>.

Para Aguirre la implementación se refiere a los instrumentos necesarios para poder llevar a cabo las políticas públicas; en esta etapa se deben definir objetivos, intereses, costos y beneficios. En otras palabras, en esta etapa se aplican, instrumentan o se ponen en marcha las políticas públicas, teniendo siempre en cuenta la eficacia y eficiencia de las mismas<sup>61</sup>.

La fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han identificado los objetivos y las metas. Sin embargo, en la actualidad poco se sabe sobre el proceso de implementación de políticas. Cuando especialistas se enfrentan con un programa fallido, muchos tienden a atribuir el fracaso a una planeación insuficiente o a la inadecuación del programa mismo.

---

<sup>59</sup> Aguilar Villanueva Luis F. “Estudio introductorio”. En *La implementación de las políticas*, México. Porrúa. 1996. pág. 43

<sup>60</sup> Van Meter, D. y Van Horn E. “*El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual*”. En Aguilar Villanueva. *La implementación de las políticas*, *Op cit*, pág. 99-100

<sup>61</sup> Aguirre Leal, Carlos Enrique. *Políticas Públicas Para el Desarrollo Político de México: Las nuevas Paradojas del Estado*. Toluca – México. Instituto De Administración Pública del Estado de México. 1998. pág. 57

Pero, ¿cómo saber si un programa que incorpora una política se ha implementado bien o mal? Se sabrá si se observa la diferencia entre las consecuencias previstas y las reales, o sea mediante una evaluación. En verdad, si se extiende la labor de evaluación más allá de la simple medida de resultados hasta llegar a sus causas, se podrán adquirir conocimientos que puedan utilizarse para modificar programas y/o sus vías de implementación. Ya sea que se use para comprobar avances o para cambiar de dirección. Dicen Pressman y Wildavsky que la evaluación incluye el análisis de la implementación.

La implementación y la evaluación son las caras opuestas de una misma moneda. La implementación aporta la experiencia que la evaluación examina; la evaluación suministra el conocimiento para darle sentido a lo que está sucediendo<sup>62</sup>. Las interrelaciones que se establecen entre la implementación y la evaluación, indican Pressman y Wildavsky son las que desempeñan la implementación al generar los errores mismos que la evaluación debe detectar y, si es posible, corregir<sup>63</sup>.

### **3.2. Nacimiento de la Teoría sobre la Implementación de Políticas y sus Primeros Estudios**

Existe una teoría relativa a la relación administración pública – política. La tradición federal centralista y las concepciones de gobierno "top-down" han dado como resultado una dicotomía entre política y administración, separando el momento del diseño y decisión

---

<sup>62</sup> Pressman Jeffrey L. y Wildavsky, Aarón. *Op. cit.* p. 45

<sup>63</sup> *Ibidem.*

de las políticas públicas, del de su ejecución no solo para efectos metodológicos sino prácticos. Esta división se ha reflejado también en las funciones que se asignan a los políticos y a los administradores: a los primeros les compete la hechura de la política, a los segundos su ejecución.

En esta visión el diseño de las políticas es por definición institucionalmente perfecto y los fracasos son imputados a los defectos morales e intelectuales de los administradores y funcionarios que forman parte de la burocracia<sup>64</sup>.

El tiempo y el fracaso de diversas políticas han cuestionado este planteamiento y ha obligado a profundizar en la explicación y entendimiento del proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas como un todo intrínsecamente relacionado con diferentes momentos.

En la relación técnica- democracia, un sistema político donde la democracia se circunscribe al ámbito electoral, donde los representantes populares una vez electos no tienen que medir sus acciones con relación a sus representados, donde abundan los foros de consulta fundamentalmente como instancias de legitimación del poder, pero sin capacidad de decisión o posibilidad real de que las opiniones expresadas por la sociedad se conviertan en políticas públicas, la técnica se convierte en un argumento de autoridad que permite un amplio manejo discrecional a los gobernantes y que se presenta como "irrefutable".

---

<sup>64</sup> Aguilar Villanueva Luis F. *En La implementación de las políticas.* Op. cit. p.15

Esta visión trata de encubrir decisiones políticas bajo el enunciado "es la única opción técnica posible", cuando en realidad las opciones técnicas son diversas y siempre van acompañadas por una visión política del problema, lo cual implica que sus efectos sobre los diferentes actores sociales no serán los mismos en todas las opciones, lo que tampoco se explicita.

Los primeros estudios sobre implementación de los años setenta, fueron escritos con un ánimo de incapacidad del gobierno de Estados Unidos para resolver viejos y patentes problemas sociales de la pobreza, la desigualdad, la discriminación en los Estados Unidos. Son estudios que nacen de "promesas incumplidas" y "esperanzas frustradas" ante el malogro de los programas de reforma social de los años sesenta.

"Las investigaciones fueron descubriendo los diversos factores que afectaban la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Estos factores (distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios...) demostraban que la promulgación de leyes buenas o el buen diseño (científico - tecnológico) de un programa gubernamental no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política."<sup>65</sup>

"El artículo de fe que une a los analistas de la implementación es la creencia que al llevar a cabo una política, la instalación de una tecnología, la realización de un plan, la ejecución de una ley no es algo ni automático ni asegurado. Al contrario, la investigación sistemática y la observación espontánea indican que los resultados de las políticas sociales y de los planes más innovadores han sido

---

<sup>65</sup> *Ibidem.* p.26

generalmente impredecibles y desafortunados, cuando menos a los ojos de sus diseñadores"<sup>66</sup>

Las concepciones tradicionales atribuyen el fracaso de las políticas al diseño o a la ejecución, "heredan la tradicional separación entre la política y la administración, entre los decisores y los operadores (simples ejecutores). No hay entonces un objeto de conocimiento independiente denominable "implementación". Antes hay una decisión política, después sólo simple administración. La mayor parte de los actos administrativos o quizá todos ellos hacen política y cambian la política al intentar implementarla. En este caso debemos analizar la implementación como parte del "policymaking"<sup>67</sup>

Más allá del diseño está la implementación de la decisión. Y más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encarguen de transformar las decisiones en hechos efectivos.

Cuando se malogra una política que desde su comienzo gozó de consenso serio, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos y compatibles, y la oposición fue inexistente, y pese a ello, sobreviene el fracaso, porque los resultados nunca llegaron o quedaron muy lejos de los efectos esperados, se está entonces en sentido, propio y estricto en el campo del problema de la implementación.

---

<sup>66</sup> Berman, P. "The Study of Macro and Micro-Implementation". En *Public Policy*, No. 26, p.160. Citado por Aguilar Villanueva. *La implementación de las políticas*. *Op. cit.* p.27

<sup>67</sup> Aguilar Villanueva. *La implementación de las políticas*. *Op. cit.* p. 34

Entre el extremo de un concepto de política como "declaración de intenciones" -anterior a toda acción- y el extremo del otro concepto de política como "declaración de resultados" -posterior a toda acción- hay que reivindicar y recuperar el espacio intermedio del actuar, el conjunto de acciones que transformó las intenciones en resultados observables. Este espacio intermedio del actuar es el acto de implementación.

La política es la formulación de una hipótesis de relación causa-efecto entre acciones humanas y como tal formula una relación causal todavía por efectuarse y por comprobarse si es efectiva o simplemente inexistente.

Hay un doble sentido de implementación: es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo, y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva. El tránsito del concepto a lo real y de lo probable a lo efectuado<sup>68</sup>.

#### *Desde dónde implementar:*

a) Desde arriba (*top-down*). Para esta concepción dominante la fase realmente problemática de una política es la toma de decisión. Por consiguiente, el curso de acción a seguir por una política, para ser efectiva, es el que procede de conformidad con la decisión ilustrada y panorámica de los gobernantes, ejecutando fielmente sus indicaciones técnicas, organizativas y operativas. En este enfoque

---

<sup>68</sup> *Idem.* p.48

llamado *top-down*, se imputan los problemas de la implementación a la intervención de muchos poderes durante el proceso, a la desorganización de las organizaciones, al comportamiento irresponsable de los operadores, puesto de manifiesto en la evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones, bajo desempeño. En consecuencia, la solución recomendable es fundamentalmente la creación de un aparato (espectacular o sutil) de controles mediante reglamentos, hombres de confianza, sanciones, incentivos establecido y manejado por un cuerpo directivo enérgico y supervisor, con el fin de garantizar la fidelidad y conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa.<sup>69</sup>

*El modelo jerárquico sistemático concentra la atención de los analistas en los puntos críticos del mando, control y la coordinación en los organismos gubernamentales.*

Esta es la concepción que subyace en las primeras investigaciones de la implementación, que estudiaron el proceso bajo el supuesto explícito o implícito de que la implementación es el tránsito de los programas y objetivos decididos en los altos niveles de gobierno a las operaciones de organizaciones e individuos en una localidad concreta. Por ello, se calificó como fracaso e incumplimiento el hecho de que las acciones efectivas y sus consecuencias se distanciarán de los términos previstos por el programa o se retrasarán respecto del tiempo calculado. Se ubicó entonces el problema en la limitada capacidad de control del gobierno federal sobre elementos y acciones fundamentales del proceso y, específicamente, sobre las conductas de las burocracias, los ámbitos

---

<sup>69</sup> *Idem.* p. 79

de autoridad de los gobiernos locales, los movimientos de oposición política. La "complejidad de la acción conjunta", los "juegos de la implementación", los "límites de la centralización" indicaban justamente fenómenos que escapaban al control de una autoridad central superior. Éxito de la política y control de la implementación fueron sinónimos. En consecuencia, para tomar las riendas del control, se recomendaba minimizar el número de participantes (puntos de decisión, oportunidades de veto) o reforzar los controles.

La paradoja de esta concepción es que "cuanto más rígida sea la estructura de las relaciones jerárquicas y mayor el número de puntos de control y decisión para asegurar la conformidad, más oportunidades hay para la desviación y el retraso, mayor es la propensión de los subordinados a descansar en sus superiores y buscar de ellos la orientación, y menor la confianza en el criterio y la capacidad individual para resolver los problemas.

b) Desde abajo (*down-up*). Al final de los años 70' un grupo de autores, que habían estudiado específicamente las políticas sociales, comenzó a cuestionar el enfoque *top-down* y basándose en las tesis de Lipsky sobre importancia que la acción de los *street-level bureaucrats* tienen en la realización de las políticas.

Walter Williams reivindicó la *field implementation* (implementación en el lugar), el final *point of service delivery* (punto de atención al público), como el lugar en que la política se consume o se frustra, aun la perfectamente diseñada. Cuando se repasan los objetivos y programas de las reformas sociales más ambiciosas o de las medidas sociales compensatorias, uno encuentra siempre que su realización depende directa e inmediatamente de la acción del

personal de una agencia local en interacción con un demandante, derechohabiente o beneficiario, con problemas, exigencias y expectativas singulares.<sup>70</sup>

En este nuevo enfoque se busca *performance not conformance*, rendimientos no-subordinación. Para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos básicos de una política, la implementación debería ser el desarrollo realista de la decisión de acuerdo con las condiciones del contexto local, esto es, se debería incorporar lo mejor de la decisión y lo mejor de las ideas locales.

### **3.3. Modelos para el Análisis de la Implementación**

Varios analistas de políticas públicas están centrando cada vez mas su atención en el proceso por medio del cual las políticas se transforman en acción administrativa. Puesto que virtualmente todas las políticas públicas son implementadas por grandes organizaciones públicas, el conocimiento de las organizaciones ha llegado a ser un componente critico del análisis de políticas. Siendo así, no será tarea fácil definir con certidumbre lo que una política es, ni por qué no se le implementa, si no se sabe lo suficiente acerca del funcionamiento de las organizaciones. Ahora bien, son muchos los estudios de organizaciones que indican que la transformación de una idea en acción implica ciertas simplificaciones decisivas. Las organizaciones son simplificadoras; trabajan en torno a los problemas fragmentándolos en tareas separadas y de fácil manejo, y asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas.

---

<sup>70</sup> *Idem.* p. 81

Sólo si se comprende la forma como trabajan las organizaciones, se podrá entender cómo es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación.

Si se analiza el proceso de implementación a través de diversos modelos organizacionales, podremos identificar con mayor precisión cuáles son los presupuestos organizacionales a los que se acude cuando se formulan recomendaciones para el mejoramiento de la implementación. Como se tendrá oportunidad de ver, el uso de modelos diferentes conduce a percepciones y conclusiones muy distintas entre sí. Sostiene Allison: "Lo que creemos y juzgamos importante no depende solamente de las evidencias que se nos presentan, sino también de los anteojos conceptuales a través de los cuales percibimos esas evidencias"<sup>71</sup>

Ni los analistas políticos ni los administradores han tenido especial cuidado en explicitar detalladamente los supuestos organizacionales que dan forma a sus recomendaciones y acciones. En su gran mayoría, los analistas han considerado que los problemas de organización no son interesantes, o bien que no son suficientemente precisos como para abordarlos. Los administradores tienen un interés directo en los problemas de organización, pero rara vez pueden darse el lujo de hacer un análisis a fondo de las alternativas organizacionales. Una consecuencia de este deficiente tratamiento ha sido la apertura de una brecha exageradamente ancha entre las recomendaciones de los analistas y las soluciones implementadas por los administradores. Si se consiguiera que los

---

<sup>71</sup> Elmore F. Richard. "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales". En Aguilar Villanueva. *La implementación de las políticas*. Op. cit. p. 189

analistas y administradores reflexionaran sistemáticamente acerca de las alternativas organizacionales, podría esperarse que el proceso de elaboración condujera a la formulación de políticas viables o susceptibles de implementación.

Dentro de este panorama Elmore expone los postulados de cuatro modelos de organización. Estos modelos representan las escuelas de pensamiento que pueden hacer contribuciones importantes al análisis de la implementación.

El primero de ellos es el modelo de la *administración de sistemas*, que se nutre de los presupuestos organizacionales de la principal tradición del análisis de las políticas, la tradición racionalista. Su punto de partida es la hipótesis del comportamiento maximizador de los valores. El atractivo principal del modelo de la administración de sistemas es que puede ser fácilmente transformado en un conjunto de prescripciones normativas que los analistas de las políticas pueden a su vez emplear para definir la manera en la que el proceso de implementación debe desarrollarse. Desde la perspectiva de este modelo, la implementación eficaz requiere cuatro ingredientes principales: 1) tareas y objetivos claramente especificados, que reflejen con exactitud la intención fundamental de la política, 2) un plan administrativo que asigne tareas y normas de desempeño a las unidades subordinadas, 3) un instrumento objetivo para medir el desempeño de las unidades subordinadas, y 4) un sistema suficiente de controles administrativos y de sanciones sociales capaz de hacer responsables a los subordinados de su propio desempeño. Por definición, las deficiencias en la implementación son resultado de errores en la planeación, en la especificación y en el control. El análisis de la implementación

consiste en encontrar o en prever estas fallas y en prescribir las soluciones pertinentes.

El análisis se facilita mucho en el caso de este modelo, en virtud de que se presupone que las organizaciones funcionan como unidades; se piensa que es una sola la concepción de la política que domina en todos los niveles de una organización. El éxito o fracaso de la organización se juzga identificando las discrepancias existentes entre la formulación de la política y el comportamiento de los subordinados.

El segundo modelo, es el *del proceso burocrático* que representa una perspectiva sociológica en torno a las organizaciones, misma que ha sido actualizada para dar cabida a las recientes investigaciones sobre la "burocracia del nivel operativo" ("*street-level bureaucracy*"); este tipo de estudios tiene especial importancia para el análisis de la implementación de los programas sociales. El punto de partida de este modelo es la hipótesis de que el rasgo esencial de las organizaciones consiste en la interacción entre la rutina y el libre albedrío. En otras palabras, el modelo del proceso burocrático intenta identificar el efecto que tienen la autonomía y el comportamiento rutinario de los niveles inferiores en la puesta en práctica de la política. El problema analítico central de este modelo consiste en descubrir en dónde reside la autonomía y de qué modo pueden moldearse las rutinas existentes para lograr dar cumplimiento a los propósitos de la política. La mayor diferencia entre el modelo de la administración de sistemas y el del proceso burocrático es que el primero supone que los instrumentos del control administrativo pueden emplearse para programar el comportamiento de los subordinados, en tanto que el segundo considera que la autonomía y

las rutinas operativas constituyen mecanismos mediante los cuales los subordinados se resisten al control.

El tercer modelo se denomina *desarrollo organizacional* es resultado de una combinación relativamente reciente de la teoría sociológica y la psicológica, que centra su atención en el conflicto entre las necesidades de los individuos y las necesidades vitales de las organizaciones. Desde la perspectiva del modelo del desarrollo organizacional, los fracasos en la implementación no se conciben como resultado de un deficiente control administrativo ni de la persistencia de rutinas burocráticas, sino que surgen de la ausencia de consenso y de compromiso entre los responsables de la implementación. Los rasgos del proceso de implementación que más importan son aquellos que inciden en la motivación individual y en la cooperación interpersonal, y no los que contribuyen a acentuar el control jerárquico. El éxito de un esfuerzo de implementación puede valorarse mejor si se examina el grado hasta el cual los responsables de la implementación participan en la formulación del programa, la cantidad de estímulos que reciben para ejercer independientemente su capacidad de juicio en el establecimiento de sus propias formas de proceder y el grado en el que son incentivados para conformar grupos de trabajo sólidos, con el fin de darse apoyo mutuo en la solución de los problemas.

Por último, el modelo del *conflicto y la negociación* se interesa en el problema de cómo la gente con intereses divergentes se aglutina en torno a una tarea común. Este modelo parte del presupuesto de que el conflicto -que surge de la prosecución de ventajas individuales relativas en toda relación de negociación-, constituye el rasgo dominante de la vida de las organizaciones.

Consecuentemente, el éxito o el fracaso de la implementación son nociones en gran medida relativas, determinadas por la posición que el actor tenga en el proceso. Aunque sólo sea provisionalmente, los actores que pueden imponer sus ideas a los demás inferirán que el proceso ha tenido "éxito". Aquellos que padezcan desventajas en la negociación, afirmarán que el proceso es un "fracaso". Por lo demás, es factible que el proceso se lleve a cabo aun cuando todos los actores lo consideren fracasado, debido a que los costos de negarse a negociar pueden ser mucho más altos que los costos de permanecer en una relación desventajosa dentro de la negociación. Bajo estas circunstancias, la única medida objetiva del éxito o fracaso es la conservación del proceso mismo de negociación. En la medida en la que todas las partes accedan a negociar y puedan derivar beneficios mutuos de la negociación, la preservación de la negociación constituirá por si misma un éxito. Independientemente del nivel de conflicto que se presente en los programas sociales, todos los actores tienen interés en conservar esos programas mientras proporcionen beneficios que no podrían conseguirse por otras vías.

### **3.4. Los imperativos**

Para Aguilar Villanueva se debe entender por implementación una declaración de las preferencias del gobierno, medida por varios actores que generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones recíprocas, por lo tanto se deben concebir tres imperativos potencialmente conflictivos en la esfera de la implementación: 1) el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, 2) el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea

defendible en términos racionales y 3) el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesados en el resultado y con posibilidades de ejercer la influencia.

### **3.4.1. Imperativo Legal**

Este imperativo, incluye la tarea de legislar, la cual comprende un proceso de negociación, compromiso y adaptación, que se desarrolla a la luz de su propia racionalidad; esta racionalidad se fundamenta en el juicio sobre qué es políticamente posible una vez que por lo menos la mayoría de los intereses afectados por la ley se han pronunciado. (Sin embargo, la voz de los grupos políticamente débiles suele no ser escuchada. Cuando ciertos grupos de interés son excluidos sistemáticamente del proceso de discusión, se debilita la creencia de que la legislación resultante sea producto de la inteligencia inherente a la democracia). Los responsables de la implementación deben tomar en cuenta el resultado de este proceso y asumir que uno de los imperativos formales de los funcionarios públicos será acatar la ley tal y como haya sido formulada.

### **3.4.2. Imperativo Racional**

Aun cuando todas las condiciones establecidas por el imperativo legal hayan sido satisfechas, la ley sólo será puesta en vigor si no violenta el sentido que los funcionarios públicos tienen de lo que es razonablemente justo. El imperativo racional burocrático abarca entonces dos perspectivas diferentes la primera de las cuales supone la "coherencia entre los principios" y la segunda la "viabilidad".

### 3.4.3. Imperativo consensual

Por último se debe tener presente a los grupos de interés afectados por la legislación. El imperativo consensual exige que el proceso de implementación se someta a las preferencias de esos grupos, subordinando los imperativos legales y burocráticos a ese criterio.

Siendo así, la implementación de políticas públicas, está sustentado en imperativos que el propio sistema federal en ejercicio del poder considera como fundamentales, de acuerdo a un esquema de valores. Cabe recordar, como fue señalado en el capítulo anterior, que en principio, la participación ciudadana y el fortalecimiento del Estado tienden a verse en la actualidad como factores que se refuerzan mutuamente.

A este respecto señala Robert Stoker, que hay quienes valoran la centralización del liderazgo, debido a las ventajas que ofrecen las iniciativas nacionales; y hay quienes prefieren la dispersión de la autoridad en el proceso de la implementación, porque puede constituir una defensa contra los excesos del gobierno nacional y permite que las iniciativas nacionales se adecuen mejor a los cambios que se producen, así como a la diversidad de perspectivas en las jurisdicciones locales<sup>72</sup>.

Valorar por sobre otros aspectos el liderazgo centralizado, significa adoptar un punto de vista vertical descendente acerca de la

---

<sup>72</sup> Stoker, Robert P. "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas". En Aguilar Villanueva. *La implementación de las políticas públicas*. Op. Cit. pág. 373

implementación. Desde esta posición, la sabiduría y la legitimidad residen en el gobierno nacional y la tarea del análisis consiste en determinar "el grado hasta el cual se lograron con el tiempo los objetivos establecidos legalmente, así como las razones para que ello ocurriera". Por el contrario, valorar la dispersión de la autoridad implica examinar la implementación partiendo de la base hacia la cúspide. En este caso, el conocimiento es particular y se circunscribe a las situaciones específicas; la tarea del análisis consiste en comprender los problemas, los puntos de vista y la interacción de quienes participan en la implementación, situándose en el momento y lugar precisos en los que los programas públicos hacen contacto con los ciudadanos. Así pues, la selección de un modelo conceptual del proceso de implementación supone optar por hacer énfasis en un valor federalista en detrimento de otro.

### **3.5. Macro y Micro Implementación**

El examen a la implementación de las políticas sociales, requiere revisar el hecho de que los servicios sociales son proporcionados por organizaciones locales (sean éstas escuelas, hospitales, centros de cuidado de la salud, departamentos de policía, dependencias de bienestar social u otras similares) que gozan de una relativa autonomía respecto del control federal o estatal y tienen sus propios problemas de implementación. Así, la implementación de las políticas nacionales implica revisar no uno sino dos tipos de problemas.

Por un lado, el gobierno federal debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones

locales prestadoras de servicios, para que se comporten de acuerdo con lo deseado; se llama a éste el problema de la macro-implementación. Por otro lado, en respuesta a las acciones federales, las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas; a esto se llama el problema de la micro-implementación. Cabe aclarar que la macro-implementación es un proceso muy diferente al de la micro-implementación.

Las diferencias esenciales entre los procesos de micro-implementación y macro-implementación se originan entre sus contextos institucionales. En tanto que el contexto institucional de la micro-implementación es una organización local prestadora de servicios, el contexto institucional de la macro-implementación es todo un sector de la política, que abarca desde los niveles federales hasta los locales<sup>73</sup>.

Un sector de la política suele estar compuesto por una serie de diversos gobiernos, unidades burocráticas, tribunales, grupos de interés privados y públicos, sistemas locales de prestación de servicios, grupos de clientes o beneficiarios y actores individuales, cuyas complejas interacciones son habitualmente muy difíciles de descubrir, por no decir de describir. Las interacciones en sectores tales como los de educación, salud, vivienda y bienestar social son en ocasiones fluidas, con frecuencia caótica y siempre conflictivas. Sin embargo, los sectores de la política suelen tener reglas del juego implícitas que operan efectivamente, así como funciones preestablecidas, procedimientos sujetos a rutina y condiciones

---

<sup>73</sup> Berman, Paul. "El estudio de la macro y micro implementación". En Aguilar Villanueva, Luis. *La implementación de las Políticas*. Op. cit. p. 292

razonablemente estables. Estos patrones permanentes de comportamiento pueden denominarse macro-estructura.

Berman pregunta con relación al tema ¿cómo podría ser descrita la macro - estructura?, y contesta:

"Un concepto que podría ser de gran utilidad es el de la integración débil (March y Simon, 1958; Glassman, 1973; Weick, 1976). Los patrones de comportamiento que se observan en las organizaciones públicas, privadas y semipúblicas, así como los diversos actores que operan en un sector determinado de la política, pueden ser considerados como los componentes de una estructura débilmente integrada. La integración débil indica que: 1) cada organización tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos; en ellos se reflejan su estructura y cultura particulares, y 2) cada organización opera con mayor o menor autonomía dentro de la macro-estructura general de su sector"<sup>74</sup>.

Por ejemplo, diversos autores entre los que se encuentran Pressman y Wildavsky han advertido que mientras mayor sea la cantidad de organizaciones y de acuerdos interorganizacionales necesarios para implementar una política, mayores serán también la incertidumbre y la dificultad de la implementación.

"En una política pluralista, el juego visible de los intereses organizados resulta en objetivos que cambian porque fuerzas diferentes disputan el control del área de las políticas en cuestión; o en objetivos que son confusos debido a que en los conflictos ha habido acuerdos; o en objetivos que son contradictorios porque primero un bando, y luego el otro, recibe trato prioritario. Los implementadores se enfrentan siempre a las consecuencias; no pueden ganar puesto que incluso unas políticas coherentes tienen que descontentar a alguien. Al trabajar con expectativas en conflicto, el

---

<sup>74</sup> *Ibidem.* pág. 293

implementador juega a no ganar; así, algunos estudiosos de políticas públicas culpan al sistema político que los induce a comportarse como lo hacen"<sup>75</sup>.

Por lo que se refiere a la micro-implementación de las políticas públicas supone la necesidad de un cambio organizativo en el nivel local. Sin embargo, esto no sucede así, siendo que las autoridades tienden a suponer que en el momento en que se adopta un programa la implementación local ocurre automáticamente.

Como destaca Berman la ejecución fiel de los programas gubernamentales requiere por lo general que se produzcan cambios en los procedimientos normales de operación de las organizaciones responsables. Esos cambios no se producen nunca con facilidad. Sin duda alguna, los miembros de las organizaciones pueden adaptarse a las demandas de cambio en formas inesperadas, y esto constituye el núcleo del problema de la micro-implementación.

Consideremos la interacción que se establece entre un proyecto y su instalación en una organización local. Berman recalca la función de la "mutua adaptación"<sup>76</sup> en una micro implementación (en el ámbito local) efectiva. Ofrece el ejemplo del programa federal *Right-to-Read*, por el cual se dio a las escuelas un plan instructivo punto por punto para mejorar calificaciones en lectura de los estudiantes. Las más de las veces, las huelgas de profesores y la resistencia de los padres, o la adopción superficial del plan por existir incapacidad del personal

---

<sup>75</sup> Pressman, Jeffrey y Wildavsky Aarón. *Op. cit.* pag. 362

<sup>76</sup> La adaptación característica evolutiva de la implementación ocurre cuando unas políticas o un programa se desarrollan en respuesta a su medio, ya que cada uno altera al otro. Es inevitable la adaptación mutua, o sea el producto de la respuesta ambiental a la intención de las políticas. En cualquier proceso de adaptación durante la implementación deben esperarse consecuencias involuntarias. Pressman, Jeffrey y Wildavsky Aarón. *Op. cit.* pag. 317

para ejecutar el plan con éxito, resultaron en una implementación ineficaz. Al parecer, las calificaciones de los alumnos sólo mejoraron en unos cuantos casos, en los cuales los planes se adaptaron a las características particulares de instalaciones específicas de las escuelas, así como a las características de los maestros y alumnos a lo cual siguió, paralelamente, una adaptación por parte de administradores. Berman percibe que los decisivos procesos adaptativos que tienen lugar en una micro-implementación efectiva consisten en muchas decisiones que con el tiempo son adoptadas por muchos participantes locales<sup>77</sup>.

### **3.6. Las Diferentes Generaciones de Estudios en Implementación.**

Se debe mencionar, que las diferentes generaciones de estudios que se han realizado en materia de implementación de políticas públicas, se encuentran encerrados en el fracaso que precisamente ha producido la implementación de las mismas.

Uno de los trabajos más citados en los años setenta, además de ser cronológicamente uno de los primeros, es el de Martha Derthick (1972), *New Towns In-Town*. Su mérito es haber lanzado por primera vez la pregunta teórica *Why a federal program failed?*, por qué fallan los programas federales, y haber inaugurado un nuevo interés de conocimiento y una nueva dirección de respuesta.

---

<sup>77</sup> Berman Paul. "The Study of Macro and Micro- Implementation". En *Public Policy*. No. 26, 1978. Pág. 172-174

Su planteamiento lleva al concepto un estado de conciencia generacional y abre una línea de estudio dentro de la ciencia política norteamericana. Su investigación puso de relieve "los límites de la centralización", cuestionando el supuesto de la fácil y subordinada articulación de los gobiernos estatales y locales al gobierno federal. En consecuencia, criticó que los planificadores y analistas federales hayan dejado fuera de toda consideración en el diseño de la política comunitaria-habitacional las resistencias e indiferencias de autoridades y grupos de nivel local, que el programa enfrentaría en el momento de ser puesto en operación. La tesis específica es que: "el fracaso se debió principalmente a la limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y a su tendencia a proyectar metas ideales. Estas dos incapacidades son inherentes a la posición que el gobierno central ocupa en el sistema federal americano"<sup>78</sup>

Para realizar sus políticas nacionales la presidencia no puede más que pasar a través de la red de los gobiernos subnacionales y, por ende, necesita actuar exitosamente en el nivel de la política local. En un sistema federal esto significa frecuentemente ofrecer incentivos en forma de subsidios y determinar las condiciones de su entrega. Todo ello implica: "tener no conocimiento suficiente de la política local con el fin de determinar cuáles pueden ser los incentivos idóneos y necesarios, poseer los incentivos en cantidad suficiente y canalizarlos oportunamente hacia los centros del poder local cuyo apoyo se necesita para poder alcanzar el propósito federal". Estas tres condiciones no fueron cumplidas en el programa federal conocido como *New Towns In-Town*.

---

<sup>78</sup> Dertthick, Martha. *New Towns In-Town*. Citada por: Aguilar Villanueva, Luis. "Estudio Introductorio". En *Implementación de Políticas Públicas*. Op. cit. pág. 37

El libro de Martha Derthick *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed* (1972) es un ensayo clásico sobre la más importante política urbana de la presidencia de Johnson. Donde expone las metas de la instrumentación de un programa que pretendía mejorar las decadentes condiciones de vida y habitación de los pobres de la ciudad, foco de creciente violencia y criminalidad, así como reconstruir la imagen de un gobierno pasivo ante el deterioro urbano de las principales ciudades norteamericanas. Un desarrollo urbano y habitacional integral a través de la venta de terrenos de propiedad federal en las áreas metropolitanas a precios baratos fue considerado el nuevo y decisivo instrumento, que venía a sumarse a los tradicionales subsidios gubernamentales de renta, compra, subsidios para construcción, mantenimiento y renovación. El programa estuvo a cargo del *Department of Housing and Urban Development* (HUD), que intentó lanzarlo en siete ciudades americanas. "El intento de la administración Johnson por crear nuevas comunidades modelo en terrenos de propiedad federal en las áreas metropolitanas comenzó en el verano de 1967. Sin embargo, cuatro años más tarde, no se habían aún terminado de construir ninguna de las comunidades. El programa fue inequívocamente un fracaso. No sólo no alcanzó sus objetivos, sino que tampoco dejó resultados visibles. Tres proyectos (en San Antonio, New Bedford y San Francisco) murieron de inmediato. Los otros cuatro (en Washington, Atlanta, Louisville, Clinton Township) encontraron enormes dificultades y retrasos.

Por otro lado, existe el ensayo de Pressman y Wildavsky *Implementation* (1973) que recoge una amplia literatura sobre la implementación, que ofrece los primeros conceptos y explicaciones y cuyos teoremas son hasta la fecha un punto de referencia (Su largo subtítulo irónico lo dice todo: "Cómo las grandes expectativas de

Washington se frustraron en Oakland, o por qué resulta asombroso que los programas federales funcionen. El relato de la oficina de Administración del Desarrollo Económico, narrada por dos observadores compasivos que desean reconstruir la moral sobre la base de esperanzas frustradas"). Su novedad y mérito consiste en su aporte teórico al entendimiento y a la explicación del proceso de la implementación pues introduce distinciones conceptuales fundamentales, acota con precisión su objeto de estudio y construye las primeras categorías e hipótesis de su desarrollo.

El fracaso de las políticas federales es el horizonte del ensayo. Más no así el fracaso que es imputable a la oposición o a la ausencia de apoyo a una determinada política. Tampoco el que sucede debido a criterios legislativos contradictorios o ambiguos o a falta de financiamiento adecuado en calidad, monto y oportunidad. Estas fuentes de fracaso de una política, aunque reales y frecuentes nada tienen que ver propiamente con la implementación, apuntan Pressman y Wildavsky. Son fracasos por aborto, dado que las políticas nunca se iniciaron de verdad o no tuvieron la oportunidad de desplegarse. Tampoco es sorprendente su fracaso pues su explicación es obvia. En cambio, hay impulso a la búsqueda de explicación, cuando se malogra una política que desde su comienzo gozó de consenso serio, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos y compatibles, y la oposición fue inexistente. Cuando se cumplen estas condiciones y, pese a ello, sobreviene el fracaso, porque los resultados nunca llegaron o quedaron muy lejos de los efectos esperados, se está entonces en sentido propio y estricto en el campo del problema de la implementación. No todos los fracasos de las políticas son reconducibles a la implementación, pero ésta es una de sus fuentes más graves y desconcertantes, por

cuanto los factores que parecen decisivos para el buen desarrollo y cumplimiento de la política estuvieron presentes. Con este recorte conceptual, el campo de estudio de la implementación queda mejor circunscrito y constituye un objeto de conocimiento original.

Para Pressman y Wildavsky la implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cumplidas; ya que no se puede terminar lo que ni siquiera ha comenzado. Así un defecto de implementación no sería la falla en la puesta en marcha sino la incapacidad de seguir adelante. Este "seguir adelante" consiste en la capacidad de forjar los eslabones de una cadena causal, de modo que se consigan los resultados deseados. Una vez que se depositaron los fondos y se lograron los acuerdos locales, la tarea es construir instalaciones para crear nuevos empleos y controlar a las minorías. Por lo tanto, si en el mundo de la naturaleza se procede según regularidades inmediatas y universales de conexión entre condiciones y consecuencias, en el mundo social de las políticas, la implementación debe ser el proceso que intencionalmente establece y realiza la conexión causal y que, si cae en defectos o en incumplimientos, rompe el nexo causal y lleva al fracaso la política pública.

En el caso de Oakland que plantea Pressman y Wildavsky, las condiciones iniciales de la política son el consenso en torno de la generación de empleo para las minorías negras y mexicoamericanas y los financiamientos federales disponibles para empresas interesadas en la construcción de obras públicas de infraestructura o para empresas interesadas en la ampliación de sus negocios. La implementación será entonces esa secuencia programada de

acciones que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos (financiamientos y subsidios públicos) producir el evento aspirado como fin (empleo de minorías). A manera de ejemplo, la implementación abarca estudios sobre desempleo y situación social de las minorías en Oakland, decisión sobre la oficina federal que se encargará de desarrollar la política, selección del personal y nombramiento de los directivos, reuniones con las autoridades locales y grupos políticos de la ciudad para fines de presentación de ideas y obtención de consenso, diseño del programa y calendario de la acción gubernamental, anuncios y convocatorias, determinación de requisitos que garanticen la articulación del financiamiento con el empleo de las minorías (por tanto, fijación de criterios para la elegibilidad de empresas, para la aprobación de proyectos, para la continuación o suspensión de fondos gubernamentales), revisión técnica de los proyectos de construcción de obras públicas, actividades de aprobación y seguimiento de los proyectos, actividades de información en casos de malos entendidos y de negociación en casos de conflictos, programas de capacitación de mano de obra. Éstos y otros pasos más, son por los que una política atraviesa, son puntos de reunión de muchos actores con diversos intereses y puntos de vista sobre la política en su conjunto o sobre las ventajas o costos que se desprenden de cada uno de los pasos de su implementación.

Esta profundización y aclaración de las tesis de Pressman y Wildavsky lleva a afirmar que lo que se implementa, en sentido amplio, es la hipótesis causal que constituye la política. Pero, en sentido circunscrito, es el objetivo, el evento aún irrealizado pero esperado y calculado como efecto último de un proceso causal,

puesto en marcha por determinadas condiciones iniciales y continuado por la cadena de acciones de implementación. Hay así un doble sentido de implementación: el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva.

Tenemos un último ensayo dentro de la primera generación de estudios en implementación, este es el de Eugene Bardach, *The Implementation Game* (1977). La estructura del ensayo de Bardach es clara: "llegar a una concepción precisa del proceso de implementación, antes de intentar especificar sus problemas y especular sobre lo que se debe hacer para enfrentarlos"<sup>79</sup>

El primer acercamiento al concepto del proceso de implementación es dado por la metáfora del "proceso de ensamblaje" de una máquina (la política o el programa), cuyas partes o componentes son, entre otros, los recursos financieros y los procesos administrativos, las fuentes de los fondos, las dependencias públicas, las empresas privadas proveedoras de bienes y servicios, los grupos de apoyo, las regulaciones de autoridades gubernamentales, la actitud de los beneficiarios o clientelas. La implementación es entonces "el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa, que se encuentran en manos de diferentes partes que son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere

---

<sup>79</sup> Bardach, E. *The implementation Game*. Cambridge. MIT Press. 1977. pág. 37

proporcionando los elementos del programa que están bajo su control"<sup>80</sup>.

Visto así, el proceso es intrínsecamente politizado, ya que "la existencia de un mandato político bien definido, que ha sido autorizado legalmente en una etapa previa del proceso político, condiciona la estrategia y la táctica de la lucha. Su efecto más relevante es hacer que la política del proceso de implementación sea altamente defensiva. Una gran cantidad de energía se va en maniobras para evitar la responsabilidad, la supervisión, la acusación"<sup>81</sup>. Ensamblaje y política son las dos características fundamentales del proceso, a las que hay que sumar una tercera y decisiva, la de ser "un sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa (suelta)"<sup>82</sup>. Por ejemplo, menciona en su ensayo cuáles son los juegos que producen el "desvío de fondos": *Easy Money, Budget Game, Easy Lefe, Pork Barrel*, estos son juegos que nacen de las oportunidades económicas que las decisiones políticas generan y que conectan los negocios privados con los asuntos públicos. Por otro lado, están los juegos que producen el efecto de "desviación de los fines": *Piling On, Up fo Grabs, Keeping the Peace*. El primero es el del "apilamiento", consiste en ir sumando en torno de una política, nuevos objetivos, y metas cada vez más ambiciosas y generales, que le den a la política una mayor integración conceptual y quizá un mayor consenso, pero que justamente por esa sobrecarga la debilita y la hace inalcanzable. El juego de "al mejor postor" desea, que los objetivos de una política sean legales y programáticamente

---

<sup>80</sup> *Ibidem.* pág. 37

<sup>81</sup> *Idem.*

<sup>82</sup> *Idem*

genéricos y ambiguos, para sacar provecho de las omisiones, indefiniciones o incompatibilidades. Al contrario de estos dos juegos aparece el tercero "*mantener la paz en casa*" el que se dirige a resolver los grandes males sociales, tratando de innovar estructuras y comportamientos, su acción y gestión será vigilada por la sociedad. Existen otros juegos como los que provocan dilemas administrativos y aquellos dirigidos a contrarrestar desventajas y daños a los intereses.

Bardach comenta con relación a los juegos de implementación lo siguiente: "el proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les dé el control"<sup>83</sup>

Finalmente se debe hacer alusión a la segunda generación de estudios de implementación. Al final de los años setenta un grupo de autores, que habían estudiado específicamente las políticas sociales, llegó también a la conclusión de que el proceso de implementación influía determinantemente en los resultados de la política y comenzaron a cuestionar los supuestos en los que se habían basado los diseños de las políticas y la evaluación de las políticas. Colegas de investigación e institución, Williams y Elmore, Berman y McLaughlin, reelaboraron y desarrollaron, en continuidad con los resultados de sus investigaciones, las tesis de Lipsky (1971 1977, 1978) sobre la importancia que la acción de los *street-level bureaucrats* (tomadores de decisión de la calle) tiene en la

---

<sup>83</sup> *Idem.* pág. 51

efectuación de las políticas. Los conceptos resultantes de sus observaciones y análisis dieron origen a un "enfoque conceptual alternativo" que tuvo el mérito de renovar la producción teórica y ofrecer un nuevo modo de ver el proceso de implementación, sus problemas y rumbos de respuesta.

Estos autores coincidieron en afirmar que fuertes supuestos jerárquicos habían influido en el diseño y la investigación de la implementación. Políticos, altos funcionarios y asesores partían de la premisa de que la fase problemática de una política era la toma de decisiones. Por consiguiente, el curso de acción a seguir por una política, era el que procedía de conformidad con la decisión de los gobernantes, ejecutando fielmente sus indicaciones técnicas, organizativas y operativas.

Desde esta perspectiva aparentemente, el esquema conceptual jerárquico no cambia porque algunos ingenuamente piensan que la decisión gubernamental al ser autosuficiente y hacerla pública, recorra inalterada e incontenible los escalones de la pirámide de empleados públicos, o bien por el hecho de que se aprecie con irritación o resignación que la decisión es obstaculizada y distorsionada por la resistencia o apatía de los funcionarios "menores" o de otras organizaciones inferiores en autoridad. En este enfoque dominante, llamado después *top-down*, se imputan los problemas de la implementación o la intervención de muchos poderes durante el proceso, a la desorganización de las organizaciones, al comportamiento irresponsable de los operadores, puesto de manifiesto en la evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones, bajo desempeño. En consecuencia, la solución recomendable es fundamentalmente la creación de un aparato de controles mediante

reglamentos y hombres de confianza, establecido y manejado por un cuerpo directivo enérgico y supervisor, con el fin de garantizar la fidelidad y la conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno.

“El modelo jerárquico y sistémico concentra la atención de los analistas en los puntos críticos del mando, el control y la coordinación en los organismos gubernamentales. Las únicas luces que este tipo de análisis arroja son propuestas de una mayor racionalidad y simplicidad en el sistema político, así como los esfuerzos por una mayor coordinación y responsabilidad en las instancias públicas. Las recomendaciones basadas en este enfoque difícilmente serán eficaces, por cuanto desconocen las funciones políticas que cumplen el retraso, la pobre coordinación, la incoherencia de los objetivos y su conflictualidad”<sup>84</sup>

A partir de este planteamiento se ubica entonces el problema en la limitada capacidad de control del gobierno federal sobre elementos y acciones fundamentales del proceso y, específicamente, sobre las conductas de las burocracias, los ámbitos de autoridad de los gobiernos locales, los movimientos de oposición política. En consecuencia para retomar el control, se recomendaba minimizar el número de participantes. Sólo Derthick había señalado la importancia de la descentralización y en la necesidad de ajustar el programa federal y los intereses locales.

“Poco se puede hacer si analistas y políticos persisten en ver la implementación como un conjunto ordenado de relaciones de autoridad. En efecto, en la medida en que el proceso de implementación esté dominado por la reglamentación, la estructura organizativa formal y el control directivo, es de esperar que los problemas de la complejidad

---

<sup>84</sup> Aguilar Villanueva, Luis. “Estudio Introductorio”. En *Implementación de Políticas Públicas*. Op. cit. pág. 79

crezcan<sup>85</sup>

Con la opinión de Walter Williams se acentuó la idea de que implementar una política social significaba a fin de cuentas poner en operación a través de una organización y de operadores concretos en una localidad determinada, un conjunto de acciones cuyas consecuencias previsibles, eran consideradas la realización de los objetivos ordenados por las políticas.

Con Paul Berman se retradujo la preocupación por el "contexto local" con el concepto de *institutional setting* (contexto institucional), en dos niveles de análisis (ya mencionados): macro y microimplementación. Como ya se a señalado, por macroimplementación se entiende todo el proceso de generación y cumplimiento de condiciones necesarias para que una política pueda ser puesta en práctica en el ámbito determinado de una localidad. Por microimplementación se entiende el proceso concreto de prestación de servicios, ordenado por una política y que las organizaciones y agentes locales llevan a cabo con sus patrones particulares de gestión y rendimiento para una población determinada. Se da un proceso de "adaptación mutua" entre las condiciones de la agencia local y el programa de acción diseñado en las alturas. La adaptación es entonces tanto una prescripción normativa como una variable observable y decisiva en el desarrollo de una política.

Richard Elmore aborda el problema mediante el estudio del funcionamiento de las organizaciones públicas, parte de la crítica al

---

<sup>85</sup> Elmore, Richard F. "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision". En *Political Science Quarterly* 94, 4. 1979. p. 601-616. Citado por Aguilar Villanueva. *Implementación de políticas públicas. Op. cit.* p. 80

modelo organizacional de la concepción *top-down*: Este tipo de organización con autoridad gerencial intenta dirigir el proceso impulsando una estrategia de *forward mapping*, un programa prospectivo y racionalista que pretende calcular y prever de antemano las diversas operaciones y resultados que una política tiene que alcanzar. Como alternativa propone el *backward mapping* que parte, a la inversa, retrospectivamente, desde el suelo, desde las interacciones específicas que suceden entre sociedad y gobierno en los niveles operativos directos ("inferiores") de una organización pública local. A partir de esta base real, se diseñan los objetivos y operaciones de la política, buscando introducir a las medidas de apoyo, calificación y corrección en las organizaciones locales<sup>86</sup>

### **3.7. Diseño de Políticas Públicas**

Muchas decisiones que afectan el diseño inicial de la política son tomadas en la etapa de la implementación. Cada decisión puede reconfigurar el espacio de oportunidades o restricciones de los actores, y con ello ser modificadas las reglas del juego en la actividad público-política. Adicionalmente, si son consideradas como decisiones los patrones de comportamiento de los "burócratas de nivel de la calle" (es decir, aquellos trabajadores encargados de ejecutar los mandatos, reglamentos y acciones de la política, responsables directos ante el público beneficiario, derechohabiente o demandante), el abordaje al estudio decisional en la implementación

---

<sup>86</sup> Aguilar Villanueva, Luis. "Estudio Introductorio". En *Implementación de Políticas Públicas*. Op. cit. pág. 84-85

se hace por mucho más complejo<sup>87</sup>. Debido a la naturaleza y objetivos las decisiones, a pesar de que influyen tanto el diseño como la implementación, las condicionantes y espacios que determinan el proceso decisorio pueden ser diferenciables en ambas fases.

Por un lado, decidir sobre un curso de acción implica la existencia previa de una definición del problema producto del diseño y el consenso, así como la existencia de posibles alternativas de acción pública, mismas que son producto tanto del ideario colectivo como del análisis<sup>88</sup>. Ambos acercamientos buscan concurrir en espacios de deliberación pública, que no están enemistados con los imperativos de realizar lo político, y la viable ejecución de la política (implementación). El diseño es, pues, no solamente la declaración de intenciones y lineamientos generales, sino la configuración del cómo de la acción pública, reglamentos, programas de acción, entre otros.

Por esto, tanto la decisión y la ejecución son procesos complementarios y retroalimentables, y que en la etapa de implementación se conjuntan con el fin de neutralizar las desviaciones de los resultados de las políticas. Decidir sobre una política por tanto es un proceso continuo, que trasciende la mera etapa del diseño. No obstante, ya no se decide sobre el mejor curso de acción entre opciones de políticas, se decide entonces en función de una política que mediante el consenso ha sido considerada como "la mejor", y sobre cómo modificar las condiciones organizacionales,

---

<sup>87</sup> Bardach Eugene. *The implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Massachusetts E.U. Mit Studies in American Politics and Public Policy. The MIT Press. 1979. pág. 36

<sup>88</sup> Al respecto, un trabajo significativo por su contenido es el de Dunleavy (1991), quien aborda desde la perspectiva de la teoría de elección pública la participación de los grupos en el proceso de selección de políticas y el papel de la burocracia. Cfr. Dunleavy, Patrick. *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*. Estados Unidos. Prentice Hall. 199. pág. 53

los esquemas de incentivos, las prioridades en función de los recursos y tiempos; en otras palabras, llevarla a cabo en razón de los objetivos consensados<sup>89</sup>.

En razón del papel de los actores durante la adopción de las políticas, otra serie de interrogantes se presentan: ¿hasta dónde los ejecutores de las políticas deben o pueden tener capacidad de decisión? ¿Cuál es su papel en la modificación de la política de su concepción inicial? Por otro lado, ¿cuáles son las actividades de "los decisores" y su impacto en la etapa posdecisional de la política? Es difícil establecer la brecha o la frontera sobre la importancia e impacto de las actividades que tienen los papeles de los actores en la implementación de las políticas. Sin duda, los controles y disposiciones orientados a modificar componentes de la política o a asignar recursos, son mecanismos que pueden respondernos algo, pero este acercamiento es insuficiente para conocer la influencia del carácter público de las políticas en el papel público-político de los ejecutores y decisores. Este es el ámbito de estudio del análisis posdecisional<sup>90</sup>, donde existen no solamente la toma de decisiones y la ejecución de mandatos, sino también actividades de deliberación y persuasión que influyen fuertemente la reconfiguración y reacomodo de los componentes de la política en razón con su concepción inicial.

---

<sup>89</sup> Cruz Rubio, César Nicandro. "El reto público de la implementación". En *Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. Cuarta Época. No. 21. Mayo- Agosto 1999. pág. 121*

<sup>90</sup> G. Majone sostiene que el papel del analista de políticas no sólo debe reducirse al ámbito predecisional, sino que también debe trascender hacia la etapa posdecisional, dando énfasis al abordaje del proceso decisorio de la política indicando como elementos sustantivos la argumentación sobre opciones de políticas, así como la persuasión en la deliberación pública, como instrumentos inherentes al proceso público en *el policy-making process*. Cfr. Giandomenico Majone. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Nuevas lecturas en político y gobierno.*, México. Fondo de Cultura Económica - Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración. 1998.

Por esta causa, y debido a la pluralidad de intereses y papeles de los actores, han sido tipológicamente replanteadas por varios estudiosos las características de los actores públicos, ofreciendo para ello nuevas categorías para su abordaje con base en la orientación, funciones y actividades que efectivamente realizan, tales como el político de políticas, el ejecutivo público, el funcionario estratega, los cuales son concebidos como actores que buscan mediante sus capacidades gerenciales, la persuasión e incluso la retórica, promover y abogar por decisiones explícitas, convencer a otros actores y al público sobre la pertinencia del cambio; actores que cuentan con conocimiento técnico y político de los problemas públicos, con capacidad de movilidad e influencia dentro de las esferas de decisión y ejecución gubernamental.

Esta nueva concepción de actores públicos y público-gubernamentales tienen como factor común el uso del análisis en sus actividades, no sólo el racional *ex-ante* orientado a encontrar la "mejor solución", sino el análisis que incorpora criterios de plausibilidad tanto *ex-ante como ex-post*, y con ello poder realizar su actividad política o gestora utilizando la argumentación y la persuasión con la evidencia construida por métodos analíticos (ver Tabla 2).

Ello posibilita a los actores a influir con mayor fuerza el proceso decisorio y a fortalecer la deliberación pública, haciéndola más fructífera. El análisis permite a los actores realizar las funciones de decisión con mayor conocimiento e información sobre el problema público, contar con más elementos para ponderar las diversas

**TABLA 2**

**Decisores, ejecutores y analistas en el diseño e implementación de las políticas públicas**

Actores/Etapas de la política	Diseño	Implementación
<p><i>Cuando los actores son Decisores</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Establecen mediante acuerdos los criterios generales para definir y abordar el problema público,</li> <li>• Sugieren alternativas de solución fundamentadas en el análisis o en la experiencia previa en el problema.</li> <li>• Se desenvuelven dentro de los mecanismos institucionales de discusión y argumentación que permiten el consenso en torno al problema y sus posibles soluciones.</li> <li>• Deciden de entre las alternativas discutidas aquella que pueda satisfacer más las expectativas de los actores y la sociedad en su conjunto, con fundamento en criterios de eficiencia, eficacia, equidad, legalidad, corresponsabilidad, entre otros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autorizan la readecuación de la política, modificando procesos organizacionales, así como esquemas de incentivos para neutralizar las "externalidades".</li> <li>• Promueven la transformación de la (s) estructura(s) administrativa(s) ejecutora(s) en función de objetivos, recursos y tiempos.</li> <li>• Determinan con los ejecutores la distribución y uso de los recursos en función de los objetivos.</li> </ul>
<p><i>Cuando los actores son Ejecutores</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ofrecen información relevante para el análisis que permite realizar la estructuración del problema, así como las posibles soluciones.</li> <li>• Acuerdan con los actores decisores tiempos para la realización de la política en función de recursos.</li> <li>• Estudian la factibilidad de las alternativas discutidas, con base en los recursos y capacidades de la organización ejecutara y su personal.</li> <li>• Advierten sobre opciones no viables o resistencias de los actores en función a la experiencia previa sobre el comportamiento de los grupos demandantes y/o afectados.</li> <li>• Negocian los esquemas de incentivos con los decisores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Llevan a cabo la política consensada, buscando obtener de ella el máximo beneficio o llevarla a cabo con el mínimo esfuerzo, con fundamento en la lógica de la lucha política en la etapa de implementación.</li> <li>• Cooperan con (o luchan contra) los actores decisores en la neutralización de los "juegos de implementación", en función de los intereses u obligaciones explícitas.</li> <li>• Sugieren a los decisores opciones para el establecimiento de mecanismos orientados a neutralizar los "juegos de implementación" perjudiciales para el buen desempeño de la acción pública en la política.</li> </ul>
<p><i>Cuando los actores son analistas de políticas</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Evalúan acciones anteriores u obtienen información para estructurar el problema.</li> <li>• Obtienen y transforman información para realizar el análisis de políticas <i>ex ante</i>.</li> <li>• Obtienen y transforman la información vertida en la deliberación pública para enriquecer el abanico de alternativas, de las cuales estudian su factibilidad tecnocómica y política.</li> <li>• Ofrecen alternativas (opciones) de acción colectiva con fundamento en el análisis.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Hacen el seguimiento (monitoreo) de la política pública.</li> <li>• Identifican "externalidades" y "juegos de implementación" perjudiciales para la política, y proponen opciones para su neutralización</li> <li>• Realizan el análisis posdecisional.</li> <li>• Obtienen y transforman información relevante para realizar la evaluación de políticas.</li> </ul>

Fuente: Cruz Rubio, César Nicandro. "El reto público de la implementación". En *Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública. México*. Cuarta Época. No. 21. Mayo-Agosto 1999. pág. 123

opciones, antes de sufrir reveses en la deliberación, como resultado de su reducida información sobre el problema, o sus pocas alternativas vislumbradas para su atención.

En este sentido, el análisis de políticas se entiende como un referente obligado que permite crear y multiplicar los canales de información y comunicación entre los actores en el desarrollo de sus funciones decisoras y ejecutoras<sup>91</sup>. Incluso cuando se potencia fuertemente la deliberación con el uso de herramientas analíticas, el análisis no representa por sí mismo un elemento de peso en la deliberación, si no se cuenta con estos canales de información y comunicación que permitan la transmisión e intercambio de información relevante y evidencias.

Toda decisión y ejecución tienen una dimensión temporal. Las políticas, al enfrentarse a las restricciones impuestas por el entorno, al cambio de prioridades de los grupos demandantes-afectados, a los comportamientos adversos de los burócratas encargados de ejecutar celosamente la política, o incluso a la modificación de la orientación general del gobierno en turno, así como a los cambios ocurridos al interior de las características constitutivas del problema público, al igual que de las situaciones imprevistas, determinan en mucho cómo una política diseñada y decidida al mejor curso de acción, puede no ser considerada así. La prospectiva de metas a corto, mediano y largo plazo se toma por demás necesaria en la configuración de la acción colectiva plasmada en el diseño de políticas. Debido a lo

---

<sup>91</sup> W. Dunn sostiene que el análisis de políticas se caracteriza por ser un proceso continuo y autorreferente de producción y transformación de información relevante, que permite obtener información prescriptiva, útil y consistente en la argumentación pública. Cfr. Dunn, W. *Public Policy Analysis. An introduction*. Estados Unidos. Prentice Hall. Englewood Cliffs. 1994. pág. 63-65

anterior, el abordaje de alternativas de acción pública usando la planeación prospectiva justifica y alienta el uso de decisión sujetas a prueba que permiten el margen de error y la adecuación de reglamentos, permitiendo con ello la reordenación de los componentes de la política, condicionando algunas veces su etapa posdecisional a los resultados obtenidos.

### **3.8. Investigación de la Implementación.**

Se ha mencionado que las políticas serían mejores si quienes las elaboran piensan en la factibilidad de su implementación antes de establecer los procedimientos a seguir. Sin embargo, la implementación de políticas contiene mucha descripción y muy pocas prescripciones<sup>92</sup>. Esto implica ciertos problemas para quienes elaboran las políticas, cuando se trata de transformar la investigación en orientación práctica. En este sentido, existen dos enfoques claramente distintos para el análisis de la implementación: el diseño prospectivo (*forward mapping*), y el diseño retrospectivo (*backward mapping*)

El diseño prospectivo comienza por el planteamiento de un objetivo, elabora un conjunto cada vez más específico de etapas para el cumplimiento de ese objetivo y determina un resultado en relación con el cual pueda medirse el éxito o el fracaso. Este tipo de diseño concuerda con el marco tradicional del análisis de políticas y con las técnicas convencionales de la ciencia administrativa y del análisis de decisiones (la técnica de evaluación y revisión de programas (PERT) y el método de ruta crítica). El mayor defecto del diseño prospectivo

---

<sup>92</sup> Elmore, Richard F. "Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas". En Aguilar Villanueva Luis. *La Implementación de las Políticas*. Op. cit. pág. 251

es el supuesto implícito e incuestionado de que los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación.

El diseño prospectivo es la estrategia que viene de inmediato a la mente cuando se piensa sobre la manera en que el elaborador de la política podría incidir en el proceso de implementación. Comienza en la cúspide del proceso, a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política, y se desarrolla a lo largo de una secuencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original. Así, por ejemplo, el diseño prospectivo de una política federal podría iniciarse con una declaración del propósito del Congreso. Posteriormente delinearía los reglamentos de los organismos federales y las acciones administrativas que fuesen congruentes con ese propósito. Distribuiría las responsabilidades entre las oficinas centrales y las regionales del gobierno federal (o entre los administradores federales, estatales y locales), de tal manera que cada unidad responsable de la implementación tuviera una misión claramente definida. Después establecería el resultado esperado, descrito habitualmente como un efecto observable en la población-objetivo (*target-population*), correspondiente y además con la intención inicial de quien elaboró la política.

El diseño retrospectivo comparte con el prospectivo el reconocimiento del deseo que tienen los funcionarios que elaboran las políticas de incidir en el proceso de implementación y en los

resultados de las decisiones. Pero el diseño retrospectivo cuestiona explícitamente el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer, una influencia decisiva sobre lo que ocurre durante el proceso de implementación. También pone en duda el supuesto de que las directrices políticas explícitas, la determinación precisa de las responsabilidades administrativas y la definición exacta de los resultados, necesariamente aumentan la probabilidad de que las políticas se implementen con éxito.

Así, el diseño retrospectivo no parte de la cúspide del proceso de implementación, sino de la última de las etapas posibles, del punto mismo en el que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas. No comienza con una aclaración de intenciones, sino con la definición del comportamiento específico que, en el nivel más bajo del proceso de implementación, genera la necesidad de una política. Sólo después de que ese comportamiento ha sido descrito, el análisis se atreve a establecer el objetivo; éste se define en un primer momento como un conjunto de operaciones y después como el conjunto de efectos y resultados a los que darán lugar aquellas operaciones. Después de haber establecido con precisión el objetivo correspondiente al nivel inferior del sistema, el análisis retrocede a través de la estructura de las instancias responsables de la implementación, planteando en cada nivel dos preguntas ¿Qué capacidad tiene una unidad X para afectar el comportamiento al que apunta la política? y ¿qué recursos requiere X unidad para lograr ese efecto? En la última etapa del análisis, el analista o el funcionario responsable formula una política que canalice los recursos hacia aquellas unidades organizativas que tengan la capacidad de lograr el mayor efecto posible.

### 3.9. La Decisión Política

El análisis valorativo de las decisiones políticas exige la discusión de los criterios o principios de explicación de las acciones públicas. En la búsqueda de tales principios, las ciencias sociales han hecho uso de la noción de racionalidad en sus más diversas formas. Esquemáticamente, se puede señalar el siguiente conjunto de criterios con arreglo a los cuales se toman decisiones políticas<sup>93</sup>:

1. Decisiones con arreglo a criterios técnicos. En las decisiones tomadas de acuerdo con criterios técnicos, los cursos de acción alternativos, para el logro de un objetivo, se comparan y jerarquizan en razón de su capacidad efectiva para la solución de los problemas públicos
2. Decisiones con arreglo a la racionalidad económica. El uso de criterios económicos orienta la elección de alternativas que aseguran la solución eficiente de los problemas públicos; las alternativas se comparan entre sí con base en sus costos y su beneficio, y se selecciona aquella que, para un determinado monto de recursos, asegura la mayor cantidad de unidad del objetivo buscado.
3. Decisiones con arreglo a la racionalidad administrativa, como una versión más débil de la racionalidad económica. La racionalidad administrativa en lugar de la maximización de utilidades le basta con alcanzar niveles satisfactorios de utilidad.
4. Decisiones con arreglo a la rutina burocrática establecida a fin de garantizar el apego a la reproducción de normas formales e

---

<sup>93</sup> William. Dunn. *Op. Cit.* pág. 225-227

informales de comportamiento, con las cuales chocan y por lo regular, se deforman e incluso se anulan las disposiciones de los entes al alto gobierno.

5. Decisiones con arreglo a criterios jurídicos. Con base en este tipo de criterio se comparan las alternativas de acuerdo a su adecuación al sistema de normas jurídicas, a la jurisprudencia establecida y a los procedimientos vigentes.
6. Decisiones con arreglo a la racionalidad política. Las acciones políticamente racionales son aquellas orientadas al mantenimiento o al incremento del poder político.
7. En un régimen democrático, la racionalidad política de los partidos y gobernantes puede expresarse como racionalidad electoral. De acuerdo a este criterio, las acciones alternativas se comparan y jerarquizan entre sí con base en sus efectos electorales; es decir, con base en cuánto afectan la probabilidad de ganar las elecciones.
8. Decisiones con arreglo al sentido común; esto es, decisiones orientadas por opiniones y conocimientos vulgarizados asistemáticos y resistentes a la crítica que fundamentan ciertos prejuicios y creencias míticas.

Según cuál sea el criterio de decisión que emplee un actor, frente a una situación determinada estará impulsado a comportarse de un modo dado. Hay factores no incluidos en la lista anterior que además de contribuir a comprender cómo se comporta un actor, son de especial importancia en la explicación del por qué no actúa en determinadas circunstancias. Es decir, porque se ve impedido de actuar o incluso, porque no se plantea siquiera la posibilidad de acción. Estos factores son ciertas condiciones sociales culturales y relaciones de poder que al considerarse la formación de la agenda de

los asuntos públicos, operan no sólo bajo la forma evidente de la presión coactiva, sino también bajo formas muy sutiles como la persuasión y la influencia no manifiesta.

En el proceso de formación de políticas públicas intervienen y se cruzan todos estos criterios y formas de racionalidad, según cual sea el tipo de actor considerado. En ocasiones, un mismo actor puede enfrentar las tensiones y las dudas que surgen de la incompatibilidad de los mismos. El empleo de uno u otro modo de elección se relaciona de forma directa con una cierta visión acerca de cuáles son los problemas y sus soluciones, siendo imposible elegir a priori; de modo objetivo, cuál criterio es preferible a otro.

Es posible que en ciertas circunstancias, desde formas distintas de racionalidad se produzcan coincidencias con relación a cuáles son los problemas y sus soluciones. Tales coincidencias se dan de hecho y ello es lo que permite que los problemas sean, finalmente, públicamente definidos de un cierto modo y que se ejecuten ciertas soluciones. La coincidencia entre actores y racionalidades diferentes o similares permite la formación de coaliciones con el poder suficiente como para imponerse, negociar o convencer a los demás actores involucrados.

### **3.10. La importancia de la política social y las políticas públicas.**

La política social debe considerarse como un proceso político y social, de producción activa que decide y crea consenso acerca del orden estatal y social que afecta las condiciones generales de vida

de un Estado, así como de los gobernantes, producto de las decisiones y acciones que se toman.

En este sentido, la autoridad gubernamental es el actor central de una política social y de la implementación de las políticas públicas que trae aparejadas. La Administración Pública Federal, no es el único responsable activo de dicho control e implementación social, puesto que se mueve en interdependencia con otros actores: organismos encargados de ejecutar sus decisiones, organizaciones no gubernamentales, sujetos que reaccionan a las realizaciones así producidas, grupos de intereses u otras instituciones que ejercen influencia sobre la acción proyectada o en curso.

Por tal motivo, la importancia de la política social y las políticas públicas, radican esencialmente en el cambio social que pueden producir. La causa-efecto es importante, porque rige y fundamenta la acción pública considerada, la cual se presencia a través de los objetivos, los contenidos e instrumentos de acción de que la autoridad gubernamental se dota para generar, a partir de realizaciones, los efectos o impactos sobre el tejido social.

En México por ejemplo, esta acción social, se ha venido dando a través del fortalecimiento de la administración pública del Estado, del poder de decisión para asignar recursos y paulatinamente en la capacidad para responder a problemas sociales aún en regiones apartadas del país. Esto último, comenzó a afectar cacicazgos, núcleos de poder, así como a estructurar una nueva forma de trabajo que desplaza intermediaciones políticas.

El estrechamiento que se vivió en el país entre las esferas de "políticas" y de "política" con respecto a la del desarrollo económico y social, encierra un supuesto de cambio al seno del proceso de esta reforma, que consiste en la distancia y en el acotamiento entre ambas esferas, supuesto que se traduce en el redimensionamiento de la configuración estatal, todo ello en función unívoca de una categoría: el público ciudadano.

A pesar de esto, el tránsito de un modelo económico de bienestar derivado del absolutismo y del Estado de derecho moderno, hacia un modelo neoliberal requirió que en México se instrumentara una nueva política social, la cual ha sido compensatoria y no redistributiva.

Esta política social de carácter compensatoria fue el resultado de dos factores: Por un lado, la década de los ochenta, marcada por la crisis económica que impuso restricciones presupuestales, lo cual obligó a que se redefinieran las responsabilidades de la sociedad, del gobierno y de los grupos demandantes. Por otro lado, los rezagos sociales, resultado de los programas de ajuste.

Estos factores hicieron patente la necesidad de realizar un uso más eficiente de los recursos públicos y de incorporar a los propios grupos sociales en el proceso de toma de decisiones en materia de bienestar social.

Por ello se buscó que la participación se constituyera (en el sexenio pasado) en el principal elemento de la nueva política social, cuyo pilar fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL). Sin embargo los resultados de dicho programa debieron medirse no en

términos cuantitativos, sino cualitativos, ya que una política social no sólo debe responder a criterios de eficacia, sino también, de eficiencia en la utilización de los recursos. Esta situación se está presentando en la implementación del Programa de Educación, Alimentación y Salud (PROGRESA).

De todo lo expuesto, se concluye que el estudio de implementación de políticas, es un elemento sustantivo que permite comprender y analizar el porqué del éxito o fracaso de las políticas públicas desde una perspectiva técnico-analítica. Sin dejar de menospreciar la acción colectiva, que desde una perspectiva pública, revalore los instrumentos e incluya dentro de su estudio el papel que juega el público en la realización de las políticas.

## **CAPÍTULO IV**

### **POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICAS SOCIALES**

En éste último capítulo, se efectúa un análisis sobre las políticas sociales en materia de vivienda, educación y salud implementadas en los Programas SOLIDARIDAD (correspondiente a la Administración de Carlos Salinas de Gortari) y PROGRESA (implantado en la Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León). En este último, se profundizará más, siendo que su implementación y evaluación en cuanto a políticas sociales se refiere, es de vital importancia para el país. De hecho los datos de este programa, serán complementados con la información de otros programas (como el de salud 2000, vivienda 1996-2000, combate a la pobreza 1995-2000) que van de la mano con la política social; hay que recordar que el rubro de vivienda, por ejemplo, no es una política social que contemple PROGRESA.

Dicho análisis es importante, porque en él, podremos constatar si la implementación de políticas sociales en México, ha constituido un asunto importante en la agenda de gobierno para satisfacer las demandas de la sociedad en general.

Hay que recordar que los múltiples juegos de implementación, pueden afectar la eficacia de una política, igualmente influirán en el diseño prospectivo y retrospectivo de la investigación de la implementación y otros más que se han revisado a lo largo de la presente investigación.

Por tal motivo, el estudio habrá de ser cauteloso, en las apreciaciones, que puedan contrarrestar la importancia de las políticas o en su caso aplaudir su implementación (si es que hubiera resultados importantes) en los periodos correspondientes.

Cabe destacar, que en los últimos años se han venido aplicando políticas focalizadas con fondos de emergencia, que pretenden paliar las repercusiones sociales de los programas de estabilización y ajuste estructural, que han tenido en el incremento acelerado de la pobreza. Estas políticas van dirigidas a los grupos en extrema pobreza y pretenden compensar los desequilibrios que el modelo económico ha generado. La *focalización* surge como un efecto de la profesionalización y especialización de las políticas sociales, al comprobarse que el gasto social del Estado no llega más que a una ínfima proporción de los sectores pobres. La focalización toma sentido, con la labor que cobra la Secretaría de Desarrollo Social en la acción gubernamental con grupos focalizados: mujeres, infancia, jóvenes, pobres urbanos y rurales, tercera edad, indígenas y discapacitados que constituyen ejes articuladores de acción institucional. Por lo que en algún momento, algunos de éstos grupos pueden propiciar inestabilidad en la paz social del país, conduciendo a la organización y levantamiento armado, por la defensa de su condición social.

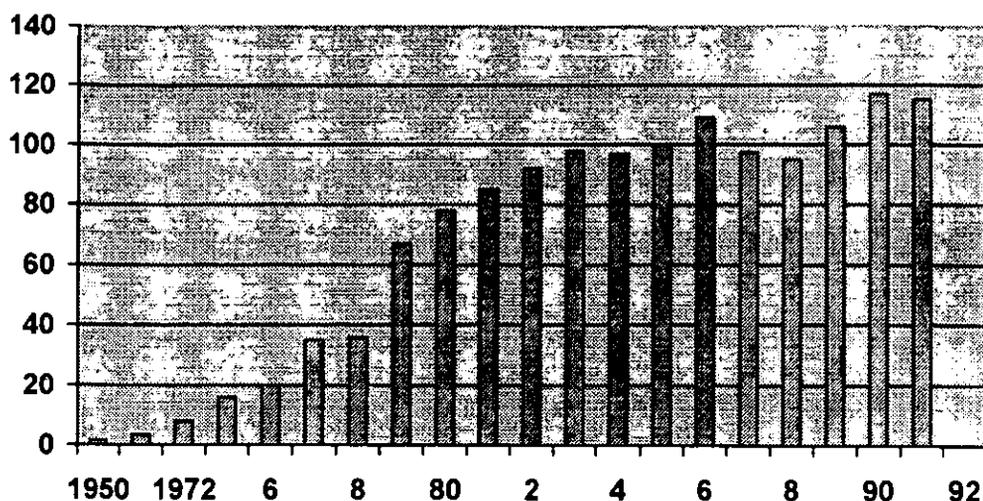
## **4.1. Crítica y propuestas a la implementación de políticas sociales en México**

### **4.1.1. La administración de Carlos Salinas de Gortari**

1988, año de elecciones para presidente de la República, estuvo marcado por un descontento social. Las alianzas y acuerdos tradicionales entre el Estado mexicano y los sindicatos, los empresarios y los campesinos, llegaron al agotamiento, e inclusive a fuertes rompimientos; casi seis años de austeridad y ajuste en la administración anterior, hicieron mella en los niveles de vida de la población; los efectos del desgaste del modelo económico, se tradujeron en un patrón regresivo del ingreso y en pérdida del poder adquisitivo, hechos que además de sus impactos directos en las mayorías sociales, colateralmente minaron expectativas y crearon incertidumbre.

La estrategia que asumió el gobierno del presidente Salinas, consistió en profundizar la transformación estructural que se había venido gestando y definir nuevas prioridades en el gasto público, al mismo tiempo que comenzaron los cambios en la manera de relacionarse con los empresarios. Al interior, el gobierno debía encontrar medios para sumar recursos, apoyar el crecimiento, abatir la inflación y solventar los pagos del servicio de la deuda. (Ver gráfica 1).

**Gráfica 1**  
**DEUDA EXTERNA DE MEXICO**  
(Miles de millones de dólares)



Fuente: Margáin Eduardo. Los intereses, el poder y la distribución del ingreso en relaciones internacionales altamente asimétricas: EL TLC y la crisis del neoliberalismo mexicano. UNAM-CIAM. México, 1995

Con la estructuración del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se propusieron tres grandes acuerdos nacionales para la modernización, lo cuál agregó diferentes problemas y soluciones tendientes a alcanzar el crecimiento económico, el bienestar social, la apertura política y una actitud distinta del país en el exterior:

- 1) Acuerdo para la Ampliación de la Vida Democrática
- 2) Acuerdo para la recuperación Económica con Estabilidad de precios
- 3) Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida.<sup>94</sup>

<sup>94</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan nacional de Desarrollo 1989-1994*. México, 1989, p. XIII.

Ahí también se definió la necesidad de "modernizar el Estado". Tales acuerdos nacionales se constituyeron en la lógica interna del citado Plan, en los objetivos generales para modernizar al país, a los cuales se adicionó el de la "defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo"<sup>95</sup>. Con ello se definieron los cuatro ejes de articulación de las **políticas públicas** del país, que en los hechos significarían un cambio sustancial en el sistema de **políticas**.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) surge en un contexto caracterizado por finanzas públicas en reestructuración, una estabilización macroeconómica en marcha, transformaciones estructurales de la economía por madurar y una demanda social que rebasaba por mucho la capacidad de respuesta de las instituciones de bienestar social. Para muchos grupos sociales, en particular los más necesitados, quedaba la impresión de que faltaban instrumentos y mecanismos institucionales para el manejo de sus respectivas problemáticas. Solidaridad fue en su momento un paliativo para acercar bienestar a las comunidades más pobres y alejadas. El Programa permitió realizar la pequeña obra, de la comunidad que, por distintas razones, las grandes instituciones de bienestar no alcanzaban a cubrir<sup>96</sup>.

Solidaridad evolucionó, de ser un Programa especial (de corte federal), hasta su integración dentro de una nueva Secretaría de Estado. En este sentido, la creación de la Secretaría de Desarrollo

---

<sup>95</sup> *Ibidem.* p. 17.

<sup>96</sup> Secretaría de Desarrollo Social. *El Programa Nacional de Solidaridad en la Modernización Nacional*. México. 1993. p. 53

Social (SEDESOL) fue el paso siguiente para consolidar una política de desarrollo social plural y multifacética que cumpliera con los imperativos, así como con la micro y macro implementación en materia de políticas públicas. Plural en sus contenidos, porque la vinculó con la estrategia macroeconómica tanto en lo financiero como en lo productivo. Ello dio pie a la configuración de una política pública que conjugó la visión ecológico-productiva y generó mecanismos para el desarrollo regional y urbano, incluyendo la producción y la ampliación de la infraestructura, pero también de la vivienda y la protección del ambiente dentro de un esquema de desarrollo sustentable.

Multifacética en sus alcances, porque coordinó institucionalmente el Gabinete Social, participó en el Gabinete Económico, en la Comisión Gasto-Financiamiento y en los Consejos de Administración de las instituciones de seguridad social. Se conjuntaron, así, espacios propios, objetivos y el instrumental necesario para impulsar una estrategia de bienestar social, inducida en el caso de la seguridad social y directamente manejada para la Solidaridad y la de desarrollo social urbano.

Sin embargo, esta estrategia no aparece subordinada, sino como componente fundamental del conjunto de las políticas de modernización nacional, particularmente de la política macroeconómica. A pesar de ello, el manejo de la política macroeconómica no permitió un crecimiento sostenido eficiente, sin inflación y con finanzas públicas sanas, que tuvieran impactos favorables en las condiciones de vida de la población y, además, no permitió disponer de los recursos necesarios que derivarán en

mejores condiciones para operar la estrategia de bienestar social<sup>97</sup> (Más en todo el sexenio, todo parecía que funcionaba muy bien, el pueblo mexicano confió en el discurso político tradicional y en que las finanzas públicas -hasta antes del amargo despertar del 20 de diciembre de 1994-, se comportarían exitosamente) .

En este contexto, los puntos centrales más relevantes en materia de políticas públicas parecen ser los siguientes:

- 1) Al conjugar dentro de la nueva Secretaría las acciones del Programa Nacional de Solidaridad con los problemas de vivienda, ecología y ampliación de infraestructura, así como las funciones de planeación urbana, se intenta una ampliación de la agenda social, dentro del marco de una estrategia de desarrollo integral, autosustentable y desagregada regionalmente.
- 2) Con la creación del gabinete social, se fortalecen los agentes comunicantes para una estrategia integral de bienestar y, al mismo tiempo, se delimitan los ámbitos particulares en los que operan los medios e instrumentos de las diversas políticas sociales.
- 3) Con el traslado de las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) y la Secretaría de Programación y Presupuesto a la nueva Secretaría se transfirieron también los conductos para mantener estrechas relaciones con estados y municipios, haciendo posible una mayor coordinación de las acciones de bienestar que competen a los tres órdenes de gobierno.

---

<sup>97</sup> Buestos, Juan. *Crítica al modelo neoliberal*. CNBV. México, 1995. p. 41

- 4) Al concentrarse las funciones de planeación antes atribuidas a la Secretaría de Programación y Presupuesto y SEDUE se fortalece el marco para impulsar desde la nueva Secretaría la planeación participativa como el vehículo idóneo para fortalecer los mecanismos de concertación con las organizaciones, en particular, con las creadas o impulsadas por el Programa Nacional de Solidaridad.
- 5) Al quedar dentro de la nueva Secretaría las atribuciones de manejar los recursos del ramo XXVI (referidos a Solidaridad y desarrollo regional) y la capacidad de negociar con los estados los convenios de desarrollo social, se fortalece la concertación institucional de los recursos del gasto social con estados y municipios

Siendo así, Solidaridad abrió la oportunidad histórica de reorientar y reformular la estrategia de desarrollo social, en particular la que se relaciona con la pobreza extrema. La nueva posibilidad derivó de la confluencia de tres elementos creados por la experiencia del Programa: su articulación en una nueva institución (la Secretaría de Desarrollo Social, ya mencionada), la oportunidad de contar con recursos financieros impulsando la modernización económica; y la existencia de una organización social que experimentó la autonomía y con capacidad de intervenir en esquemas de planeación participativa, con los 250 mil comités de Solidaridad que se organizaron en todo el país. El aspecto más importante de Solidaridad es que el estilo de política social deja atrás esquemas burocráticos centralizados (que aún no han podido eliminarse en su totalidad). En él, los participantes se transformaron, de demandantes con expectativas crecientes (muchas de ellas sin resolver), a protagonistas

organizados para alcanzar mejores niveles de vida lo que, a su vez, modificó y amplió las condiciones de gobernabilidad

En este nuevo esquema de recursos tal vez no tan sanos, ni tan suficientes, instituciones descentralizadas y organizaciones sociales con autonomía, se establece la ruta para ir fortaleciendo el compromiso del Estado mexicano con un modelo de bienestar social; es decir, de encauzar las demandas de los mexicanos para ampliar las oportunidades de todos, (lo que no impide que se puedan desatar fuerzas inflacionarias o crisis financieras) estimulando las exigencias participativas de la sociedad organizada y el control social sobre el origen y destino de los recursos para evitar sus desviaciones hacia intermediarios y burocracias.

La descentralización de la gestión pública que permitió Solidaridad tuvo aplicaciones en términos de liberación política y participación social. Las regiones y municipios pudieron mejorar mínimamente condiciones, ejerciendo presión sobre el aparato federal para ajustar las políticas públicas a las necesidades reales de los ciudadanos, utilizando en forma más eficiente los recursos.

Se pueden mencionar algunos ejemplos de descentralización del poder en los que la gente tuvo limitadas intervenciones en el proceso de toma de decisiones. Entre las condiciones que la práctica de Solidaridad permitió desarrollar se encuentran:

- a) La participación de los ciudadanos (y no sólo de las élites locales) en la gestión de la administración pública municipal (más de cien mil comités de Solidaridad).

- b) El fortalecimiento de la capacidad de proveer a las administraciones locales de medios para afrontar crecientemente las demandas de la población (50 por ciento de los recursos de Solidaridad se ejercieron en el ámbito municipal).
- c) El establecimiento de mecanismos de control y evaluación social en la realización de la obra pública (contraloría social).
- d) Difusión de la información a la población sobre la forma de instrumentar la gestión local-municipal (vida asamblearia, boletines informativos, entre otras).

#### **4.1.1.1. Los imperativos en materia de políticas sociales.**

En la práctica, los imperativos en materia de políticas sociales, dentro de la implementación de PRONASOL, fueron concebidos bajo el aspecto teórico: legal, racional y consensual, en función de los fundamentos y la estrategia de política social que se pretendía en aquel momento histórico.

El fundamento principal alegaba el reconocimiento de la necesidad de contar con la iniciativa de los grupos sociales, para emprender programas que permitieran mejorar las condiciones generales de vida de la población en estado de pobreza.

En ese tiempo, se alegó que Solidaridad se sustentó en una modernización económica y financiera, que generó los recursos necesarios –pero al mismo tiempo insuficientes y bajo condiciones de alto riesgo, como lo demostró el desborde del drenaje de Chalco

Solidaridad en junio del año 2000— para ejercer un gasto social sin recurrir al endeudamiento ni al gasto inflacionario, así como en una nueva forma de gestión gubernamental atenta a los compromisos y a las demandas de la sociedad.

Se puede argumentar que el imperativo legal, se sustentó en el Convenio de Desarrollo Social (CDS) que fue el documento jurídico administrativo en que Solidaridad sustentó la planeación, programación, y presupuestación de las acciones y donde los gobiernos federal y estatal establecieron prioridades y convinieron la ejecución de proyectos de interés común.

Como fue señalado, el imperativo racional burocrático supone la “coherencia entre los principios” y su “viabilidad”. Por eso es que fue creada el 25 de mayo de 1992, mediante decreto publicado en el Diario Oficial la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Esta entidad buscó mejorar la acción pública en materia social, buscando precisamente la coherencia entre los principios y su viabilidad

Para el desempeño de sus atribuciones, la SEDESOL se organizó en tres Subsecretarías: Desarrollo Regional, Desarrollo Urbano e Infraestructura, y Vivienda y Bienes Inmuebles.

A la Subsecretaría de Desarrollo Regional se adscribieron las Unidades Administrativas vinculadas directamente con la operación de solidaridad: Direcciones Generales de: Planeación; Programas de Desarrollo Regional; Programas Sociales; Organización Social, y Evaluación y Seguimiento. Este esquema de operación se complementó con Unidades Coordinadoras de Programas Específicos y Unidades Administrativas de SEDESOL.

La SEDESOL contó con tres unidades coordinadoras, cinco órganos desconcentrados y delegaciones en todas las entidades federativas. Dentro de los órganos desconcentrados destacan el Instituto Nacional de Ecología, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para la Empresas de Solidaridad y el Instituto Nacional de Solidaridad, como parte fundamental del andamiaje institucional para superar la pobreza.

Mucho de la integración de esta Secretaría dependió de las tres vertientes que buscó solidaridad:

- 1) **Solidaridad para el bienestar social.** A través de ella se crea el piso social básico para el desarrollo comunitario, con acciones y obras en infraestructura de servicios como agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud y educación entre otros.
- 2) **Solidaridad para la Producción.** Con la cual se promovió el desarrollo de las capacidades productivas y competitivas de las comunidades, con apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas forestales, extractivas y de transformación pero con pleno respeto al medio ambiente.
- 3) **Solidaridad para el desarrollo regional.** Su objetivo fue integrar a las comunidades dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones – caso que no sucedió con Chiapas, Oaxaca y Guerrero—. Se impulsaron actividades productivas y comerciales, y se mejoraron las vías de comunicación. Sus acciones se orientaron a promover la urbanización y crecimiento

ordenado de las ciudades medias, así como al desarrollo de la gestión municipal

Finalmente se tiene el imperativo consensual, el cual exige que el proceso de implementación se someta a las preferencias de los grupos sociales, subordinando los imperativos legales y burocráticos a ese criterio.

En este imperativo, Solidaridad operó en todas sus acciones y proyectos con base en cuatro principios fundamentales:

1) *Respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades.* El programa convocó, articuló y apoyó las demandas e iniciativas de la población; no imponiendo decisiones ni estableciendo clientelismo o condiciones. Las organizaciones adoptaron estrategias y métodos de trabajo propios para ejecutar los proyectos.

2) *Participación y organización plena y efectiva de las comunidades.* Las comunidades participaron en el diseño, toma de decisiones, ejecución, seguimiento, control y evaluación de los proyectos concertados. Su participación se expresó con trabajo, recursos económicos, aportación de materiales de la región y a través de la vigilancia que se ejerció sobre el destino de los recursos financieros, de tal forma que estos beneficiaron a quienes más lo necesitan. Este control y seguimiento comunitario recibió el nombre de Contraloría Social.

3) *Corresponsabilidad.* Los proyectos desarrollados con Solidaridad fueron definidos en los convenios de Desarrollo Social firmados entre la Federación y los Estados. En ellos se especificaron las aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes, se

definieron también las prioridades locales y nacionales. Las obligaciones aceptadas por las dos esferas de gobierno se realizaron sumando recursos y voluntades.

4) *Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos.* Los recursos de solidaridad son de la Nación -se alegó-, por ello su uso fue "escrupuloso, honesto, transparente y público". Las comunidades intervinieron en su manejo y vigilancia y en la evaluación de los resultados. Para ello se estableció un manejo ágil, sencillo y oportuno de los recursos públicos, sin burocratismo ni centralismo. Las decisiones y acciones de solidaridad fueron tomadas y realizadas por las comunidades, lo que las hizo transparentes y eficientes

#### **4.1.1.2. El Fracaso de las Políticas Sociales**

Si bien la política en el sector social registró una elevación del gasto asignado, éste fue insuficiente para atender las demandas de millones de mexicanos en condiciones de pobreza. Los estados de Chiapas, Guerrero, Michoacán, Tabasco, Puebla, Yucatán, Zacatecas y Oaxaca registraron elevados índices de marginalidad, con mínimos ingresos *per-cápita* y una gama de problemas que van de la carencia de infraestructura hasta la educación, a la salud y a la capacitación laboral. Quedó así, una agenda inconclusa que tiene que ver con las características estructurales y con la manera como se ordenaron las variables productivas en dichas entidades, y se refiere a la necesidad sistemática de extender el proceso de modernización nacional a un nivel que permitiera una recuperación gradual de los niveles de vida.

"Desde 1982 el gasto en desarrollo social se vió sujeto a un descenso proporcional respecto del crecimiento de la población y del producto. Este sólo logra recuperarse hasta 1989. Destaca en este rubro por sus implicaciones políticas un tipo de gasto social que se destinó para el Programa Nacional de Solidaridad: si en 1988 los recursos ejercidos por el programa a través del ramo XXVI (Solidaridad y Desarrollo regional) fueron de 86,550 millones de pesos, para 1989 ascendieron a 1 billón 64, 041, y en 1990 a 3 billones 277, 409 millones de pesos"<sup>98</sup>

México, así como la implementación de políticas sociales y económicas de carácter neoliberal, se había convertido en otro ejemplo de cómo reformas orientadas al mercado eran el pasaporte para superar el atraso económico. A finales de 1993, todas las piezas del rompecabezas económico parecían caer en el lugar correcto, incluyendo la reciente aprobación del Tratado de Libre Comercio en el Congreso Norteamericano. La cara opuesta del mismo espejo estaba representada por los bajos niveles de ahorro interno y los amplios y crecientes déficits en cuenta corriente; es decir, México era considerado un destino atractivo por una comunidad financiera internacional que complementaba con sus fondos el ahorro interno del país.

El agotamiento de las reservas internacionales, como consecuencia de la intranquilidad política, forzó una devaluación en diciembre de 1994, la cual desencadenó la suspensión del acceso al ahorro externo. La caída en la producción y el gasto fue inevitable y el establecimiento de medidas de ajuste interno le siguió. Desempleo, cierre de empresas, problemas serios con la cartera de los bancos e inquietud política, fueron los problemas inmediatos,

---

<sup>98</sup> Fuentes, Mario Luis y Lumbreras, Jorge. *La Reforma del Estado Mexicano en los nuevos escenarios internacionales*. México. Diana. 1996. pág. 107

producto del modelo neoliberal. ¿Qué salió mal? ¿Cómo puede una extensa y bien ejecutada reforma social, fiscal y comercial haber terminado en tan sombría situación? En la búsqueda por respuestas, la pesadilla política de 1994 es a veces mencionada como una causa secundaria o como el evento que desencadenó un destino ya anunciado. Las diferentes, y no necesariamente en conflicto, hipótesis económicas que se han manejado para explicar la crisis caen dentro de alguna de las siguientes categorías:

- Una divisa sobrevaluada
- Expansión crediticia del Banco Central
- Información no clara
  - Información incompleta y divulgación tardía
  - Información asimétrica: la nacionalidad de los especuladores
- Estímulos excesivos a la demanda agregada
- Ahorro insuficiente
- Sobreendeudamiento
- Mala orientación, evaluación e implementación de las políticas sociales.

En los próximos tres puntos del capítulo, se expondrán algunos de los datos oficiales más importantes en cuanto a los avances en vivienda, educación y salud con la implementación de PRONASOL. Estos datos, sin embargo, no demuestran más que una política social poco eficiente, que no hizo más que cubrir un porcentaje mínimo de las demandas sociales; abandonando a los 25 millones de habitantes en condiciones de pobreza extrema –cifras que fueron manejadas en el sexenio de Salinas–, los cuales debieron por lo menos disminuir sus paupérrimas condiciones de vida, desde una década atrás.

#### **4.1.1.2.1. Vivienda.**

Vivienda en Solidaridad operó a través de acciones de autoconstrucción, mediante el establecimiento del crédito a la palabra, que consistió en créditos individuales de monto limitado, destinados a la adquisición de materiales de construcción.

A través de Solidaridad se llevaron a cabo acciones de vivienda progresiva y vivienda digna. En el primer caso se proporcionaron los apoyos para la construcción de pies de casa, categoría que se da a un módulo básico de vivienda con superficie mínima de 20m<sup>2</sup>, compuesto por un cuarto de usos múltiples, cocina o fogón y baño o unidad hidrosanitaria —muchas han sido las críticas por parte de la sociedad en cuanto al reducido espacio de las viviendas que se construyeron en aquel momento; la vivienda digna, al parecer sólo fue un paliativo para aminorar los altos rezagos de vivienda que siguen aquejando a la sociedad. Malos materiales, zonas minadas y de alto riesgo, privilegios especiales, fueron las grandes banderas de Solidaridad en este rubro—.

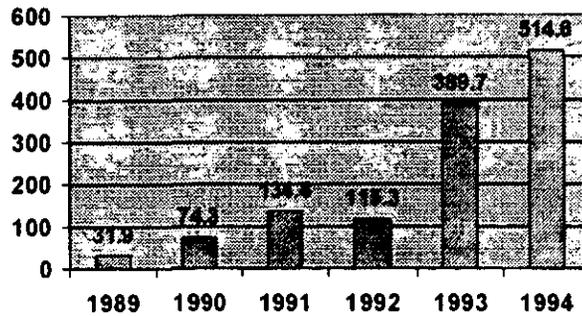
Las acciones de vivienda digna consistieron en la asignación de apoyo para reparar, reforzar, o sustituir los materiales en piso, muros y techo, o bien, para construir un cuarto, cocina o baño, que complementara el funcionamiento de la vivienda.

En este rubro, los institutos estatales de vivienda con apoyo de los municipios, fueron los que promovieron y ejecutaron el programa en cada una de las entidades, y definieron la localidad o colonia susceptible para su aplicación, misma que debió situarse en una zona popular o asentamiento rural. En las siguientes gráficas se muestran

algunas de las cifras oficiales alcanzadas en ese sexenio, en cuanto a vivienda se refiere por PRONASOL.

**Gráfica 2**

**Vivienda Gasto, 1989-1994  
(millones de pesos)**

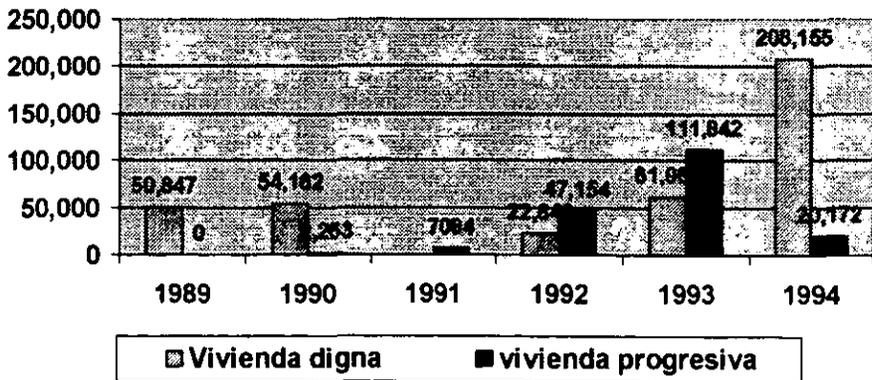


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1989-1994 y VI informe de Gobierno.

1994

**Gráfica 3**

**VIVIENDAS**



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal. 1989-1993, y VI informe de gobierno. 1994

#### 4.1.1.2.2. Educación.

El PRONASOL realizó acciones específicas a partir del año de 1988 que permitieron mejorar toda la infraestructura educativa del país; en este rubro, debe argumentarse que sí se propicio una reforma educativa importante, a la que no se le ha dado continuidad, producto de los escasos recursos financieros que ha venido otorgando la federación. La política social en educación no sólo requiere mayor número de escuelas; sino maestros mejor preparados, que puedan acceder libremente a la carrera magisterial – sin tantas trabas y requisitos- e introducción paulatina pero constante de tecnologías de información –computadoras-

A partir de 1989 solidaridad apoyó las acciones de construcción de infraestructura educativa, En seis años de operación la cobertura del programa se extendió a las 32 entidades federativas. De los 81,350 espacios construidos en seis años 62.4% fueron aulas; 33.8 anexos; 2.5 talleres y 1.3 laboratorios.

Para la construcción de los 81,350 espacios educativos se destinó un gasto global de 2163.3 millones de pesos; 1390.1 millones de presupuesto federal y el resto de aportación estatal; el incremento nominal de los recursos totales de seis años fue de 123.4 por ciento; cabe destacar que en 1990 la tasa de crecimiento anual llegó a ser la más alta, ya que alcanzó 54.5 por ciento respecto al año anterior.

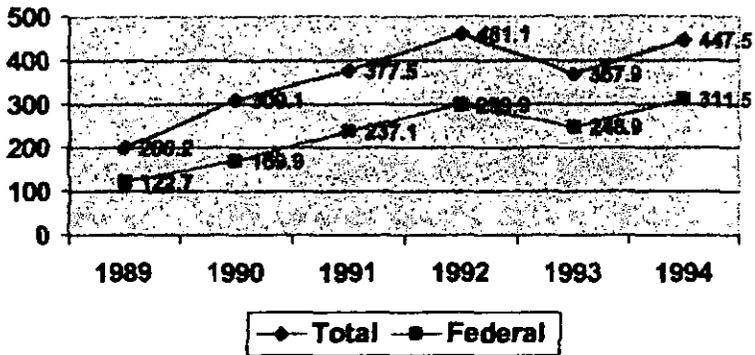
Los recursos federales destinados al programa se incrementaron durante el periodo 1989-1994 en 153.8 por ciento, y representaron 4% del presupuesto de solidaridad; 8.3 por ciento del

gasto de vertiente social y 24.3 por ciento de los ejercidos en los programas educativos

Algunas de las cifras más importantes de este rubro se presentan en las siguientes gráficas:

**Gráfica 4**

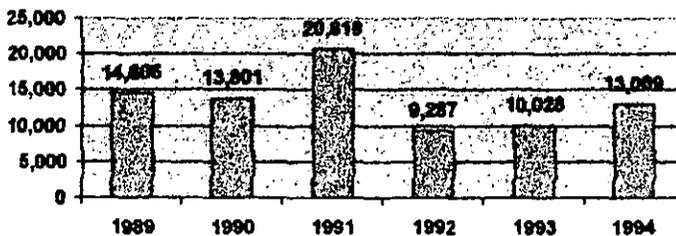
**Infraestructura Educativa Gasto Total y Federal  
1989-1994 (millones de pesos)**



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

**Gráfica 5**

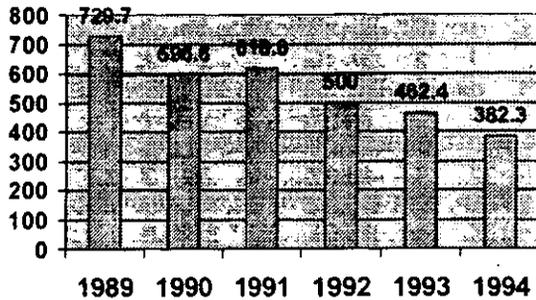
**Espacios Educativos (número de espacios)**



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

Gráfica 6

Alumnos Beneficiarios (miles)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

**4.1.1.2.3. Salud.**

Mejorar los servicios de salud, sobre todo en las zonas indígenas y rurales más apartadas del país, fue una prioridad –poco o nada mejorada en el sexenio, ante la aplastante demanda de derechohabientes– del gobierno de Carlos Salinas. Para ello, se intentó avanzar en la modernización y descentralización del sistema de salud, otorgando mayor importancia a la atención de primer nivel, a la ampliación de la cobertura, la prevención de enfermedades infecciosas y a la participación comunitaria en el cuidado de la salud.

Para el Programa de Solidaridad, el cuidado de la salud de la población más desprotegida fue una tarea inmediata y una preocupación permanente, por lo que se establecieron acciones en coordinación con la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para ampliar la cobertura e intentar mejorar la calidad de los servicios, mediante la construcción, rehabilitación y equipamiento de hospitales y centros

de salud, con cuya infraestructura se buscó responder al reclamo ciudadano en el otorgamiento de este elemental servicio.

Solidaridad promovió la salud del individuo, la familia y la comunidad, para elevar las condiciones y calidad de vida de la población. La comunidad participó en las tareas de ampliación de la cobertura, mantenimiento de la infraestructura y aumento en la calidad de los servicios de salud.

En la operación del programa se incluyeron unidades de salud de primer y segundo nivel de atención. La construcción, rehabilitación y equipamiento de unidades hospitalarias se realizó a través de compañías constructoras elegidas por licitación pública o bien por asignación directa de obra.

Asimismo se contó con acciones de obra nueva y rehabilitación por funcionamiento tripartita. (Solidaridad, SSA y gobiernos de los estados), las obras se realizaron a través de una instancia ejecutora dependiente del gobierno estatal.

En este programa la participación de la comunidad se manifestó particularmente con apoyos en mano de obra.

La principal fuente de financiamiento fueron los presupuestos federal y estatal. El gasto destinado al programa de seis años de operación fue de 1,237.9 millones de pesos, con una tasa anual promedio de crecimiento de 12.8 por ciento.

Entre 1989 y 1994 se construyeron y equiparon 180 hospitales y se rehabilitaron y ampliaron 175 nosocomios más. Además, se

construyeron 920 centros de salud y se rehabilitaron, ampliaron y equiparon 3,453 más, lo que represento un incremento de 75.5 por ciento, con relación al total de la infraestructura instalada en 1988.

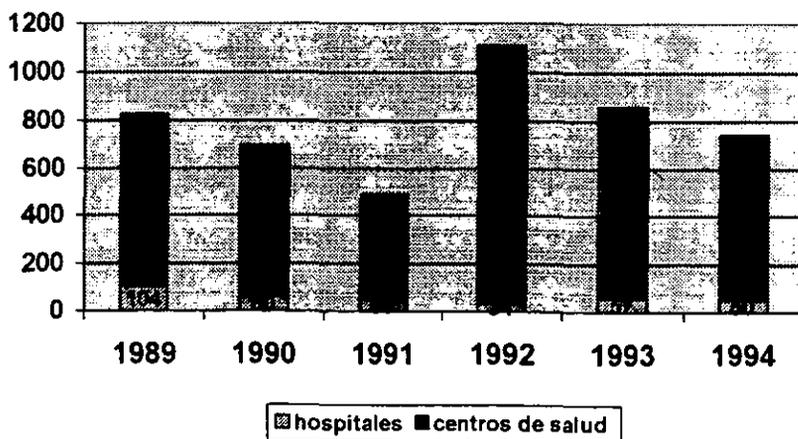
**Tabla 3**

<b>Infraestructura Hospitalaria*</b>			
<b>Gasto 1989-1994</b>			
<b>Año</b>	<b>Federal</b>	<b>Estatal</b>	<b>Total</b>
1989	106,113.9	32,544.4	138,658.3
1990	190,750.8	58,092.6	248,843.4
1991	190,844.8	67,763.6	258,608.4
1992	142,743.2	40,602.5	183,345.7
1993	106,871.3	48,189.9	155,061.2
1994	187,051.8	66,308.4	253,360.2
<b>Total</b>	<b>924,375.8</b>	<b>313,501.4</b>	<b>1,237,877.2</b>

\*Incluye: hospitales en construcción, y equipamiento, rehabilitación y ampliación  
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI Informe de Gobierno, 1994

**Gráfica 7**

**INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS DE SALUD  
(Contruucción, Rehabilitación, Ampliación y  
Equipamiento de Hospitales y Centros de Salud)**



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

#### **4.1.1.3. Políticas Públicas y Política Social**

Como puede apreciarse en la información condensada de 1988 a 1994, los avances en materia de política social, pueden considerarse como insuficientes, porque se abandonó dicha política, para darle entrada al modelo económico neoliberal; a pesar de ello se marcaron bases jurídicas importantes, que permiten vislumbrar avances en el futuro.

Conviene destacar algunas de las estrategias y objetivos, sobre los cuales giraron la implementación de políticas públicas.

De entrada es necesario subrayar la falta de igualdad en el diseño e implementación de las políticas públicas, pues se da prioridad a factores como la desregulación y la modernización general de la economía. La lógica indicaba que la estrategia del gobierno en 1988, fue la de preparar a la economía para enfrentar la globalización.

El primero de los dos puntos de partida de esta lógica estratégica está en el concepto de desarrollo, el cual condensa ingreso, bienestar social, crecimiento en los factores de la producción y de la masa laboral ocupada. Estos dos últimos se fundamentan en el supuesto de que la política de modernización puede conducir a un incremento sostenido de la productividad y, con ello, generar competitividad y dinamismo en los diferentes sectores de la producción, lo cual se traduce en crecimiento económico.

La productividad es un factor que muestra especial relevancia, si se considera que a su alrededor se tejen elementos tales como la

educación, tecnología, capacitación, y la reciente apertura comercial. La estrategia parece indicar que el gobierno asume de entrada que la tasa de crecimiento de la economía puede aumentar permanentemente si se combinan fuerza laboral y capacidad productiva instalada.

El segundo se refiere a crear las condiciones para que las estructuras institucionales y el sistema de políticas sean funcionales para el desarrollo, metas que demandaron en principio racionalidad y eficacia, estabilidad de precios mediante el equilibrio de las finanzas públicas, el control de circulante, la reducción de la deuda del sector público y la disciplina fiscal.

Con los distintos factores enunciados podía establecerse una prioridad general dentro del sistema de políticas, consistente en lograr el equilibrio de las variables macroeconómicas. Los principales puntos de esta agenda fueron: ingresos-egresos, precios y salarios, balanza comercial, ahorro, demanda agregada e inversión.

Es imprescindible mencionar la importancia que para este sistema de políticas tuvo el gasto en desarrollo social. La concepción que fundamenta al incremento sistemático de recursos en este renglón respondió a tres líneas estratégicas: 1) permite compensar los efectos negativos de la crisis económica de los años ochenta y atemperar sus secuelas; 2) se convierte en un equipamiento colectivo que además de mejorar el bienestar de la población genera mayor competitividad; 3) las nuevas condiciones en el sistema de creación de riqueza mundial supusieron para México la continuidad de un modelo y una proyección de crecimiento que en ese momento se ubicó en una fase de estabilización macroeconómica y de

transformación interna en los factores de la producción, para responder a los cambios en ambientes económicos como la apertura comercial, la liberalización financiera y la inversión extranjera.

Por lo tanto, el gasto social resultó una solución, y de hecho una condición para intentar minimizar los efectos negativos de los cambios señalados, además de contribuir a potenciar la capacidad productiva de la población y atemperar los costos sociales de este tipo de crecimiento.

#### **4.1.2. La Administración de Ernesto Zedillo Ponce de León**

En noviembre de 1994, tras un proceso electoral que tuvo como signo una enorme participación ciudadana, inédita por la aplicación de nuevos instrumentos y procedimientos electorales, y porque se presenciaron las sombras de la violencia y de la descomposición social, el Presidente Electo, Ernesto Zedillo, se encontró con distintos escenarios en la víspera de la toma de posesión.

Uno de ellos se construyó en la insistencia de vislumbrar un panorama en mayor o menor medida promisorio –sin saber que a unos días, México sufriría el peor quebranto económico de su historia–. Desconocedor de la situación, Zedillo tomó como base tres espacios económicos estratégicos, en los cuales se encontraba ausente una política social promisorio:

- a) Las expectativas comerciales y de inversión productiva que podía ofrecer América Latina, en particular tras la

formalización de los nuevos acuerdos comerciales y el avance de los mercados financieros.

- b) La reorientación de Estados Unidos a partir de una lógica de liberalización de los mercados hacia el sur del continente, cuestión que abría una serie de nuevas oportunidades para las economías.
- c) La importancia del Tratado de Libre Comercio como una vía de acceso para la constitución de un gran mercado latinoamericano, cuestión que colocaba a la región en la nueva dimensión estratégica de Estados Unidos a nivel global, y que para las economías locales suponía su inserción en las dinámicas de la interdependencia y de la regionalización.

En este escenario, el Estado perdió de vista la política social del país, porque el año de 1995 y 1996 estuvo prácticamente destinado a rescatar la economía, implementándose el Programa de Emergencia Económica de enero de 1995; no es sino hasta 1997 cuando se intenta dar cierto impulso a la política social.

Creando haber evadido la peor parte (ya que en 1997 y 98 se presenta el quiebre del sistema financiero y uno de los fraudes mas grandes: FOBAPROA), se trataron de consolidar entonces las políticas públicas, así como ciertos factores e indicadores como fuente de una dinámica contradictoria, pero sostenida de avance económico, que fueron:

- a) El ritmo de crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB);
- b) La reducción de la tasa de inflación;

- c) El saneamiento de las finanzas públicas, un modelo económico cuyas bases estaban orientadas a largo plazo;
- d) El gasto en infraestructura;
- e) El fortalecimiento del sector privado;
- f) La presencia de la banca extranjera que a mediano plazo propiciaría la reducción del costo de los créditos
- g) Las recientes victorias electorales de candidatos que simpatizaban con políticas liberales en México conjunto que comportaría una profundización de las reformas económicas.<sup>99</sup>

Dentro de este primer escenario debió reconocerse los fracasos y avances, así como los resultados macroeconómicos poco alentadores del sexenio que estaba a punto de terminar. A pesar de esta negligencia, el ejecutivo consideró una serie de indicadores negativos, los cuales podrían afectar el desenvolvimiento a corto plazo de la economía.<sup>100</sup>

Casi tres años después de la toma de posesión, el 8 de agosto de 1997, es cuando el presidente de la República pone en marcha el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). Al finalizar ese año, solo 404 mil familias de 10,769 localidades en 456 municipios estaban incorporadas al Programa y 300 mil recibían la totalidad de los supuestos beneficios de acuerdo al esquema de operación integral de PROGRESA.

---

<sup>99</sup> Keatlye, Robert: "Cosechando los beneficios": *The Wall Street Journal*: 28 de Octubre de 1994, p. 124.

<sup>100</sup> Crawford, Leslie: "La economía se recupera": *financial Times*: 23 de Noviembre de 1994, p. 16. Suplemento.

Este considerable atraso, opacó dos de los objetivos prioritarios del gobierno: impulsar el desarrollo sustentable de México y elevar la calidad de vida de sus habitantes para iniciar una nueva era de justicia social. Tales objetivos han fracasado por el quebranto de la economía del país y en fechas recientes por los grandes fraudes que protegió FOBRAPOA.

A pesar de los notables atrasos en la política social, se sostiene por analistas políticos, económicos y financieros que estos objetivos, serán alcanzados producto de la tardía pero eficaz recuperación sostenida de la economía mexicana, la cual creció 5.1% en 1996 y 7.3% durante los primeros nueve meses de 1997; esto independiente al incremento del gasto social; y a programas como PROGRESA y SALUD 2000, que están atendiendo las áreas de salud, educación, alimentación, vivienda y empleo, para lo cual se está creando la infraestructura básica necesaria.

En este sentido, puede alegarse que el desarrollo social y la promoción del bienestar de los mexicanos, no puede considerarse como "prioridades" en la casi finalizada administración del Presidente Zedillo. Siendo que el impulso al crecimiento económico y el desarrollo social, se auspiciaron en programas tardíos, que poco o nada han hecho por atender integralmente los sectores que han incidido directamente en deplorables niveles de vida.

A pesar de esto se insiste, en que el crecimiento económico registrado en 1996 y 1997, fue radical para elevar progresivamente los niveles de bienestar de los mexicanos y para consolidar la política social del gobierno. En 1997 el gasto social ascendió a \$34.5 mil millones de dólares, lo que representa 55.8% del gasto

presupuestario del sector público y 9% del Producto Interno Bruto (PIB). Aproximadamente 86% del gasto para desarrollo social se destinó a las áreas de educación, salud y seguridad social, lo que representa un incremento de 9.3% con respecto a 1996.

En este sexenio, las políticas sociales del gobierno mexicano se han dividido en programas de cobertura amplia, destinados a la población en general, y en acciones dirigidas específicamente a los sectores sociales que viven en condiciones de pobreza extrema, mediante el fortalecimiento de la infraestructura básica municipal, la creación de empleo y acciones integrales en materia de educación, salud y alimentación.

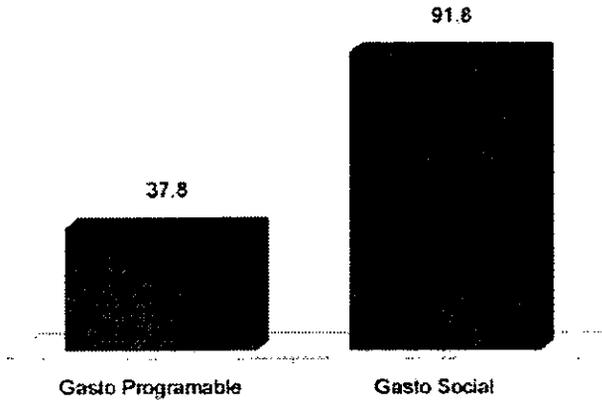
En las próximas líneas se presentan una serie de datos que ilustran los avances en materia de política social.

Los recursos para gasto social han crecido mucho más que el gasto programable. Por cada peso que ha aumentado el gasto programable, el gasto social ha crecido 2.3 pesos.

## Gráfica 8

### Recursos adicionales para Gasto Programable y para Gasto Social en el periodo 1994-2000

(miles de millones de pesos del 2000)



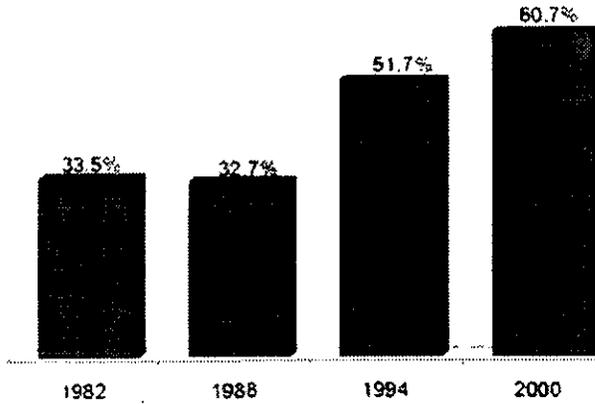
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

Como proporción del gasto programable, como proporción del PIB o en términos *per cápita*, el gasto social en el año 2000 es el más alto de la historia.

## Gráfica 9

### Gasto Social

(como porcentaje del gasto programable)

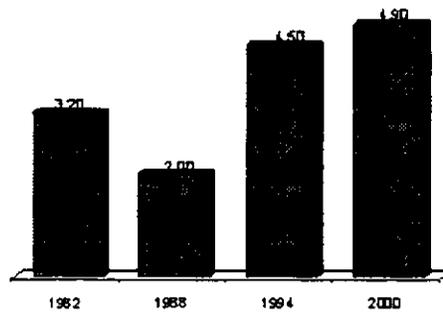


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994, y VI informe de Gobierno, 1994

## Gráfica 10

### Gasto Social

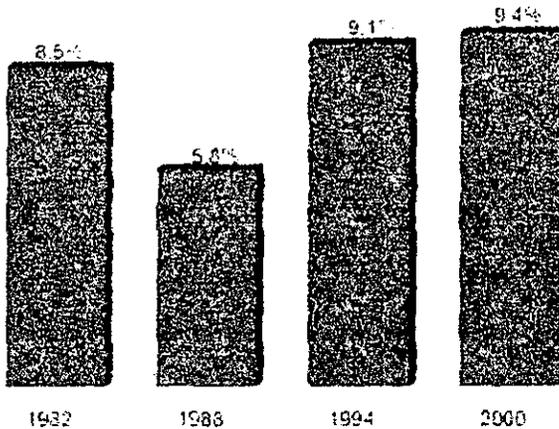
(miles de pesos del 2000 per cápita)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

## Gráfica 11

### Gasto Social (como proporción del PIB)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

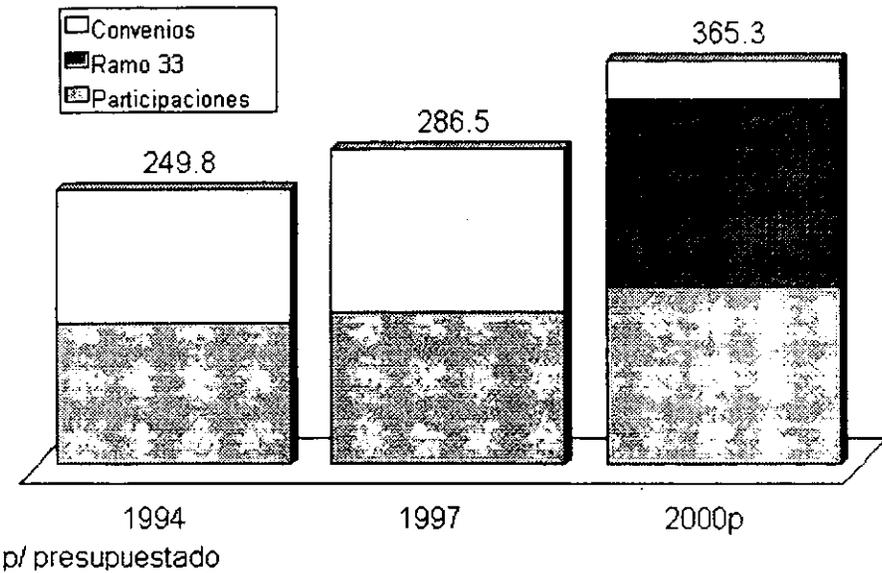
Por otro lado, se ha elevado sustancialmente el monto de recursos que reciben los estados y los municipios del país incrementándose el Fondo General de Participaciones, que se distribuye entre las entidades federativas y se dotó a éstas de nuevas facultades en materia tributaria.

Se creó la figura de Aportaciones Federales a Estados y Municipios (Ramo 33), a fin de descentralizar la asignación de los recursos públicos en materia de educación, salud e infraestructura social, entre otros rubros, así como para aumentar los recursos destinados al fortalecimiento financiero de los gobiernos locales.

Además de incrementar los recursos a estados y municipios, la sustitución de los convenios por la nueva figura de aportaciones da mayor certidumbre a los gobiernos locales para el ejercicio del gasto.

**Gráfica 12**

**Gasto descentralizado  
(miles de millones de pesos del 2000)**



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno.

1994

Actualmente, por cada peso que gasta la Administración Pública Centralizada, los estados y municipios reciben casi 1.5 pesos. En 1994 esta proporción era de sólo 90 centavos.

#### **4.1.2.1. Los imperativos en materia de políticas sociales**

Los imperativos en materia de políticas sociales, dentro de la implementación de PROGRESA, fueron concebidos bajo una base similar a solidaridad. De hecho, se tenía ya la infraestructura dentro de la Administración Pública Federal, para hacer frente a los imperativos: legal, racional y consensual, siendo que la Secretaría de Desarrollo Social se le había encomendado "formular conducir y evaluar las política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza, en particular, la de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda;"<sup>101</sup> con el paso del tiempo se han seguido perfeccionado ciertos mecanismos, así como reglamentaciones jurídicas, para cumplir cabalmente con la agenda de políticas públicas (la creación de SEDESOL; las reformas al IMSS, ISSSTE, INFONAVIT), entre otras, son las acciones que por primera vez, intentaran consolidar los programas de políticas públicas en México (las cuales deberán seguirse y perfeccionarse, si es que el gobierno de Vicente Fox, quiere darles seguimiento).

El fundamento principal de PROGRESA alega la remoción de obstáculos que impiden a las familias pobres acceder a niveles suficientes de nutrición, y cuidado de su salud, así como beneficiarse de la formación y capacidades que se adquieren de una educación básica adecuada.

Se puede argumentar que el imperativo legal de PROGRESA, se sustentó en el decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación Salud y Alimentación, como órgano

---

<sup>101</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Artículo 32, Fracción I, México. 1999.

desconcentrado de las Secretaría de Desarrollo Social. Dicha coordinación tiene el propósito de coordinar y evaluar la ejecución del programa, así como contribuir a la vinculación de las acciones de educación, salud y alimentación del programa, con la política y programas de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza<sup>102</sup>.

En el periodo 1995-2000 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), siguió mejorando la acción pública en materia social, buscando precisamente la coherencia entre los principios y su viabilidad, cumpliendo así con el imperativo racional burocrático en materia de políticas públicas.

#### **4.1.2.2. Evaluación y atrasos de las políticas sociales**

En este punto del capítulo, se expondrá el alcance de PROGRESA, apegándose a cifras oficiales. En este estudio, serán incluidos también los rubros de vivienda (éste, específicamente no lo considera Progresá), educación y salud, con la finalidad de realizar una comparación analítica –la cual se expondrá en el punto 4.2– entre los avances de políticas públicas de estos rubros de los periodos 1988-1994 y 1995-2000.

Con la puesta en marcha de PROGRESA, se tuvieron que considerar las acciones mínimas destinadas a combatir algunas de las causas que generan la pobreza extrema en las regiones

---

<sup>102</sup> Decreto por el que se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de Agosto de 1997.

marginadas del país. A finales de 1997, se intentó beneficiar aproximadamente a 400 mil familias de 12 estados.

Las principales líneas de acción del programa son:

- Educación. Elevar el aprovechamiento escolar y abatir la deserción. Para ello se otorgarán becas y recursos para la adquisición de útiles escolares. Asimismo, se pretende elevar la cobertura y calidad de los servicios de educación básica mediante la ampliación de infraestructura educativa y de programas de capacitación de maestros y directivos escolares.
- Salud. Ampliar la cobertura de atención básica y las estrategias de salud preventiva. Se proporciona de manera gratuita un paquete básico de servicios de salud y suplementos alimenticios destinados a las mujeres y a los niños menores de cinco años.
- Alimentación. Se otorgará un apoyo para la alimentación de las familias beneficiarias mediante una transferencia monetaria mensual, y se entregan suplementos alimenticios gratuitamente para prevenir la desnutrición infantil.

El Programa ha ampliado gradualmente su cobertura y en la actualidad opera en 31 entidades federativas del país, otorgando sus beneficios a 2.3 millones de familias, según cifras oficiales. Progresivamente despliega sus acciones en más de 50 mil localidades rurales marginadas, ubicadas en 2 mil municipios, de un total de 2,428.

#### **4.1.2.2.1. Vivienda**

La vivienda no ha sido considerada como un factor importante para el bienestar familiar; sólo a partir de las reformas de 1992 a la Ley del IMSS, donde se creó un nuevo régimen obligatorio: el seguro de retiro, se empezó a controlar en forma definitiva y hasta cierto punto óptima las aportaciones de los trabajadores en la subcuenta de vivienda, las que son administradas por el INFONAVIT. Bajo estas reformas, también se instruyó al legislativo, para que el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (FOVISSSTE) administrara de forma directa los fondos de sus trabajadores. A partir de ese momento, puede argumentarse que la vivienda, ocupa un lugar destacado en la política social del país. En este marco, la política de vivienda se encuentra en estos momentos buscando fortalecer la coordinación de los tres órdenes de gobierno con los organismos nacionales y locales de vivienda, así como promover y ampliar la participación de manera concertada y corresponsable de los sectores público, social y privado para incrementar la cobertura de atención a la demanda, en especial de vivienda de interés social.

En este sentido, la política de vivienda en el periodo 1995-2000 se realiza aplicando las siguientes líneas generales de acción:

- Ampliación de la posibilidad de acceso a la vivienda a la población rural y urbana de menores ingresos
- Coordinación de las acciones de las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal con los

sectores social y privado vinculados con la producción habitacional

- Adecuación de los mecanismos de financiamiento a la vivienda de acuerdo a los ingresos de la población demandante
- Constitución de reservas territoriales de suelo apto para vivienda y propiciar con ello el crecimiento ordenado de las ciudades
- Fomento a la edificación de la vivienda con base en el desarrollo urbano planificado, preservando el medio ambiente de las zonas rural y urbana
- Apoyo a la autoconstrucción y mejoramiento de la vivienda a través de la participación organizada de la comunidad
- Fomento al mejoramiento tecnológico para la producción de materiales de construcción y en los procesos de edificación de vivienda de interés social y popular.

Los avances en materia de inversión ejercida por tipo de programa y por los principales organismos en este rubro se sintetiza a continuación

## Inversión ejercida en vivienda por tipo de programas y principales organismos

(Millones de pesos)

Concepto	1989	1990	1991	1992	1993 <sup>D1</sup>	1994 <sup>D1</sup>	1995 <sup>D1</sup>	1996 <sup>D1</sup>	1997 <sup>D1</sup>	1998 <sup>D1</sup>	1999 <sup>D1</sup>
<b>POR PRINCIPALES ORGANISMOS<sup>1/</sup></b>	<b>7,162.8</b>	<b>8,778.4</b>	<b>11,088.7</b>	<b>30,874.9</b>	<b>35,286.1</b>	<b>33,710.9</b>	<b>23,463.2</b>	<b>22,458.9</b>	<b>24,892.7</b>	<b>29,531.3</b>	<b>41,625.4</b>
INFONAVIT	2,237.0	3,372.6	3,884.6	5,304.2	8,817.6	8,644.4	8,638.8	10,537.3	11,635.5	14,426.9	29,137.0
FOVI	798.8	930.4	1,061.3	1,016.8	1,548.0	2,929.7	6,693.2	7,174.1	7,661.5	7,981.7	8,940.0
BANCA	2,869.7	3,359.4	2,949.5	20,991.0	21,858.0	18,691.3	5,528.0	784.0	1,294.4	1,116.5	n.d.
FOVISSSTE	506.7	744.4	1,324.2	843.2	1,343.0	1,905.2	1,315.1	1,498.6	1,669.7	2,113.8	2,402.7
FONHAPO	303.0	479.8	430.8	470.7	488.6	457.4	353.6	516.2	407.6	313.1	200.0
FOVIMHSSFAM	30.1	86.6	258.0	233.1	69.5	100.4	8.0	100.7	78.2	96.0	118.6
FIDIVESU	51.0	215.9	99.5	276.3	262.0	177.0	199.2	497.8	216.4	163.1	n.d.
BANOBRAS	0.0	24.8	83.8	389.5	225.7	349.7	229.0	48.8	109.9	103.1	68.5
Institutos estatales	105.7	193.9	276.2	297.6	96.5	17.0	45.7	75.9	203.7	1,729.6	n.d.
Otros organismos <sup>2/</sup>	260.6	368.6	720.8	852.5	577.2	438.8	452.6	1,221.5	1,615.8	1,487.5	758.6
<b>POR TIPO DE PROGRAMA</b>	<b>7,162.8</b>	<b>8,778.4</b>	<b>11,088.7</b>	<b>30,874.9</b>	<b>35,286.1</b>	<b>33,710.9</b>	<b>23,463.2</b>	<b>22,458.9</b>	<b>24,892.7</b>	<b>29,531.3</b>	<b>41,625.4</b>
Vivienda terminada	6,107.7	7,992.8	8,327.1	23,200.6	29,687.6	29,740.4	19,147.9	12,044.2	13,611.7	11,830.0	17,940.2
Vivienda progresiva	223.5	422.0	395.0	349.0	635.5	684.4	364.0	525.4	371.4	536.6	667.8
Lotes con servicios	86.9	148.2	77.5	75.8	73.4	127.9	69.4	73.1	115.6	123.3	34.6
Mejoramiento de vivienda	274.2	260.8	434.9	344.2	308.7	359.8	2,339.5	966.7	933.3	752.7	397.2
Otras líneas <sup>3/</sup>	470.5	952.6	1,854.2	6,705.3	4,580.9	2,798.4	1,542.4	8,949.5	9,860.7	16,288.7	22,585.6

1/ Se refiere a la inversión ejercida durante un año calendario en los programas vivienda terminada, vivienda progresiva, lotes con servicios, mejoramiento de vivienda, otros créditos (urbanización para uso habitacional, producción de insumos, adquisición a terceros, construcción en terreno propio, pago de pasivos y cofinanciamiento) pero considera recursos para la terminación o continuación de obras en proceso de años anteriores, así como el inicio de obra en el año de referencia.

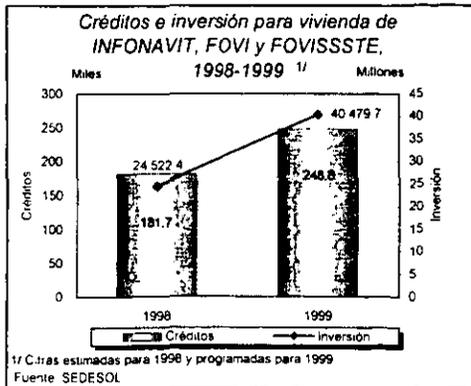
2/ Incluye programa SEDUE (hasta '991), FIDACA FIDELAC, INCOBUSA (hasta 1993), Programa Nacional de Solidaridad (hasta 1994), PEMEX, CFE, FICAPR, Programa de Reconstrucción y Programa de Autoconstrucción Crédito a la Palabra (hasta 1998). Para este último caso, debido a que los recursos se deciden en Comités de Desarrollo Municipal de cada localidad, se conoce el monto de los créditos de 1999 hasta que han sido ejercidos.

3/ Se refiere a líneas de financiamiento de urbanización para uso habitacional, producción de insumos, adquisición de vivienda nueva o usada a terceros, construcción terreno propio, pago de pasivos y cofinanciamiento.

D<sup>1</sup> Cifras preliminares. Para 1999 cifras programadas.

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social.

Durante 1999 la política habitacional del Gobierno Federal persistió en la promoción y ejecución de mejores esquemas crediticios, así como en el fortalecimiento del carácter financiero de los organismos nacionales de vivienda, con el propósito de que las familias con menores recursos puedan acceder a una vivienda digna y decorosa.



Al respecto cabe destacar que el INFONAVIT, el FOVI y el FOVISSSTE reactivaron de manera importante su otorgamiento de créditos, al programar en conjunto para este año, un total de 248,791, que supera en 36.9 por ciento los concedidos en 1998. Estas acciones significaron en cuanto a recursos financieros, un incremento de 41.5 por ciento en términos reales en la inversión comprometida con relación a la ejercida el año anterior.

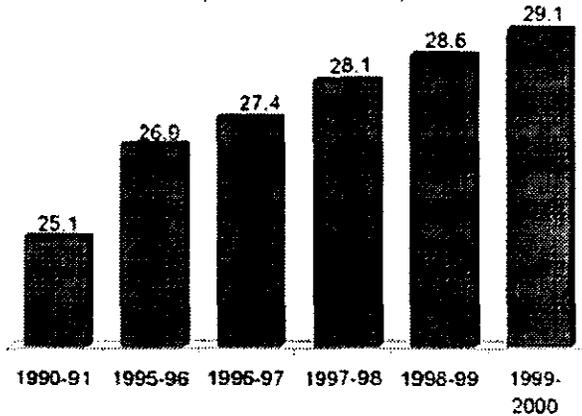
Por lo que se refiere a la desregulación y desgravación, debe hacerse notar que por tercer año consecutivo se rebasará la meta sectorial de disminuir a 4.0 por ciento los costos indirectos de producción y titulación, con relación al costo final de la vivienda de interés social.

#### 4.1.2.2.2. Educación.

La política educativa de la actual Administración se ha desarrollado a través de tres ejes: extensión de cobertura, mejoramiento de la calidad de la enseñanza y consolidación del proceso de descentralización educativa. De 1990 a la fecha, la matrícula se ha incrementado en cuatro millones de alumnos.

**Gráfica 14**

**Alumnos en el Sistema Educativo  
Escolarizado**  
(millones de alumnos)

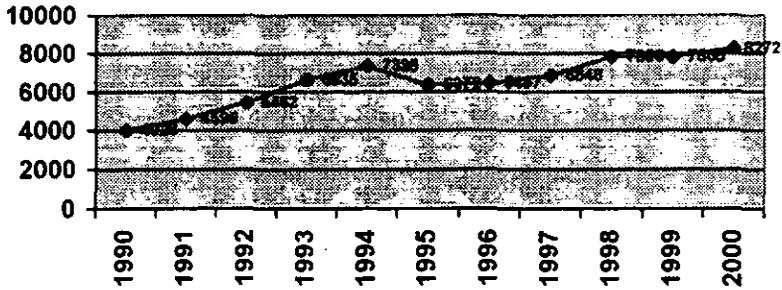


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994.

En el 2000, se atiende a casi la totalidad de la demanda de educación primaria, 9 de cada 10 alumnos que terminan la primaria entran a secundaria y 9 de cada 10 alumnos que terminan la secundaria ingresan a educación media superior. De 1990 a la fecha, el gasto gubernamental por alumno se ha duplicado en términos reales.

**Gráfica 15**

**Gasto Público Federal en Educación por Alumno (pesos por alumno)**

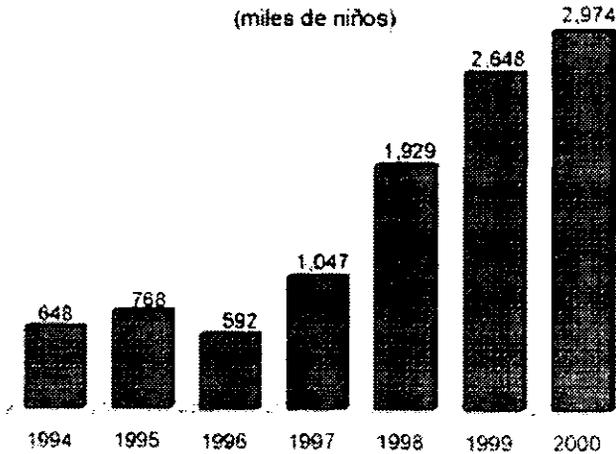


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994.

Actualmente, aproximadamente tres millones de niños de primaria y secundaria reciben becas educativas, lo que representa un incremento de más de 350 por ciento, con respecto a 1994.

**Gráfica 16**

**Niños de Familias de Pobreza Extrema que Reciben Becas Educativas**



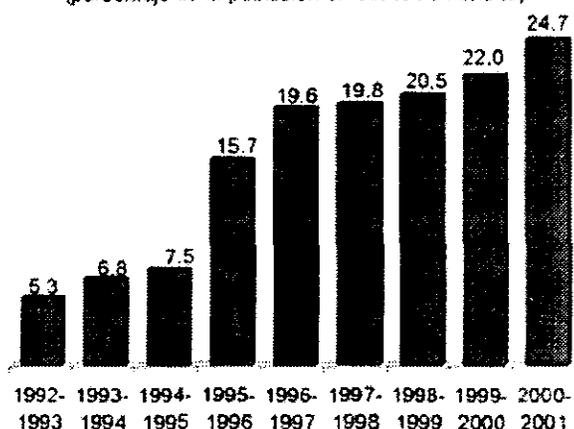
Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

A través de programas de apoyo especial se benefician 5.4 millones de alumnos de zonas marginadas con rezago educativo. Ello representa un incremento en la cobertura de estos programas de más de 226 por ciento con respecto a 1994.

**Gráfica 17**

**Población Cubierta por Programas  
de Apoyo Especial**

(porcentaje de la población en educación básica)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

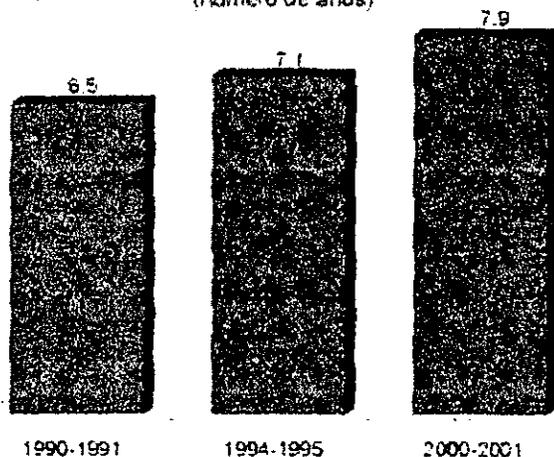
Como resultado de estas acciones y de la inversión en materia educativa, la actual Administración intenta mejorar la calidad la educación, esto se ha reflejado en mayor o menor medida en los niveles de escolaridad por habitante, en la proporción más alta de niños que acaban la primaria en seis años y en la reducción del analfabetismo, el cual impera, todavía, en zonas como Guerrero, Chiapas, Oaxaca, entre otros.

Por supuesto, que la inversión en infraestructura, no implica que la educación sea de calidad, la falta de nuevas tecnologías de información y la capacitación adecuada del magisterio, son por el momento, los dos rezagos que azotan el desarrollo integral del sistema educativo mexicano en el sector público.

### Gráfica 18

#### Promedio de escolaridad

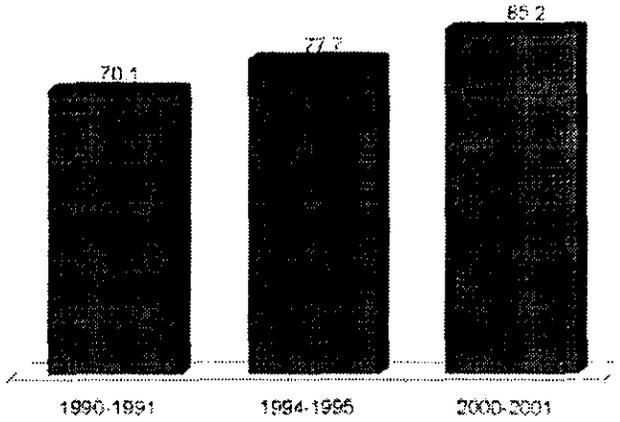
(número de años)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

### Gráfica 19

#### Eficiencia Terminal de Primaria (Porcentaje de niños que terminan la primaria)

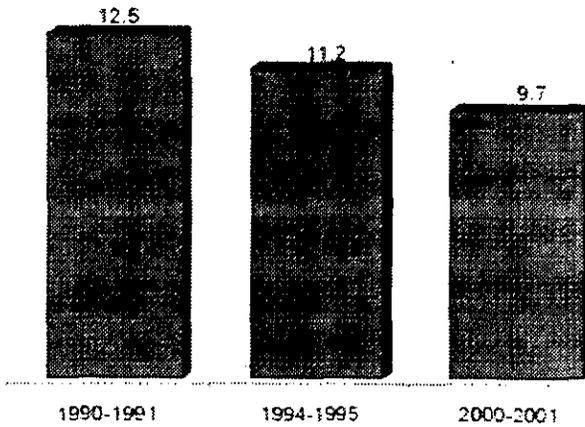


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

### Gráfica 20

#### Analfabetismo

(porcentaje de analfabetas sobre la población de más de 15 años)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

#### **4.1.2.2.3. Salud**

En la estructuración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se hizo el cabal señalamiento de que alrededor de 10 millones de personas carecían de acceso regular a servicios de salud, y de que aún subsisten miles de grupos de población, en condiciones de salubridad e higiene deplorables. Igualmente se anotó que prevalecen importantes desigualdades regionales que se manifiestan en altas tasas de enfermedades infecto contagiosas como (el cólera e infecciones respiratorias agudas) y padecimientos vinculados a la desnutrición.

Bajo ese panorama, el sistema Nacional de Salud era poco probable que bajo su antiguo esquema de operación y organización pudiera superar los rezagos acumulados, además de proporcionar servicios de calidad y eficiencia que reclama la sociedad más necesitada.

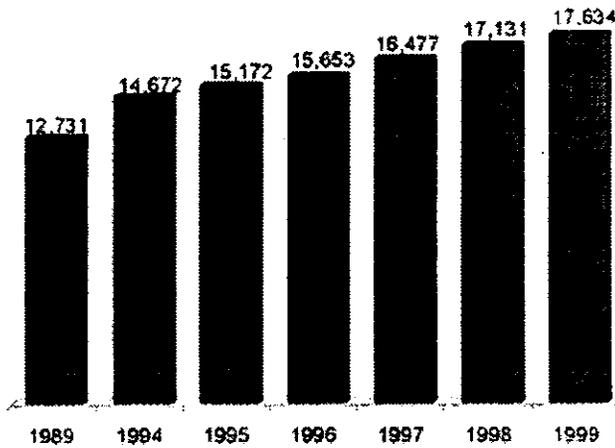
Por esta razón, el Estado propuso la puesta en marcha de PROGRESA y el Programa de salud 2000, los cuales han encabezado las siguientes acciones y avances en este rubro:

En los pasados cinco años se han construido 156 nuevos hospitales, uno cada doce días. También se han construido casi tres mil unidades médicas, tres cada dos días.

Las unidades médicas proporcionan servicios básicos de salud que cubren el 85 por ciento de las enfermedades que comúnmente padece la población.

## Gráfica 21

### Total de Unidades Médicas

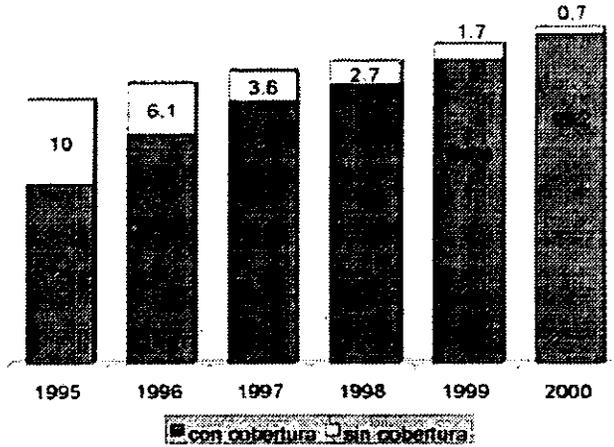


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

En el año 2000 prácticamente todos los mexicanos tendrán acceso a servicios básicos de salud. En lo que va de la Administración se han incorporado 16 millones de mexicanos a dichos servicios y el año entrante se incorporarán casi 3 millones de mexicanos más.

**Gráfica 22**

**Cobertura de Servicios Básicos de Salud**  
(millones de habitantes)

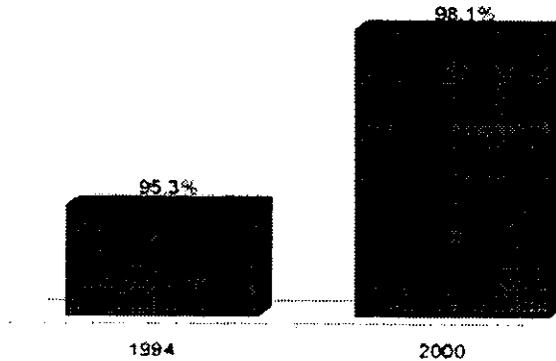


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

En el año 2000 se prevé alcanzar una cobertura de vacunación en preescolares de más de 98 por ciento.

**Gráfica 23**

**Cobertura de Vacunación**  
(porcentaje de preescolares con el esquema completo de vacunación)

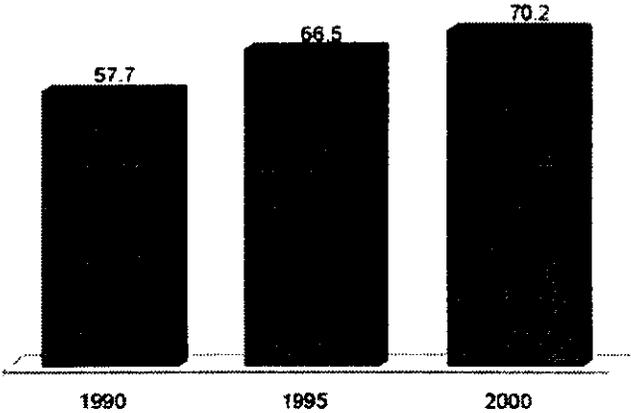


Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994, y VI informe de Gobierno, 1994

En la actualidad, más del 70 por ciento de las mujeres en edad fértil, hacen uso de algún método anticonceptivo por decisión propia e informada.

**Gráfica 24**

**Usuaris activas de planificación familiar\***



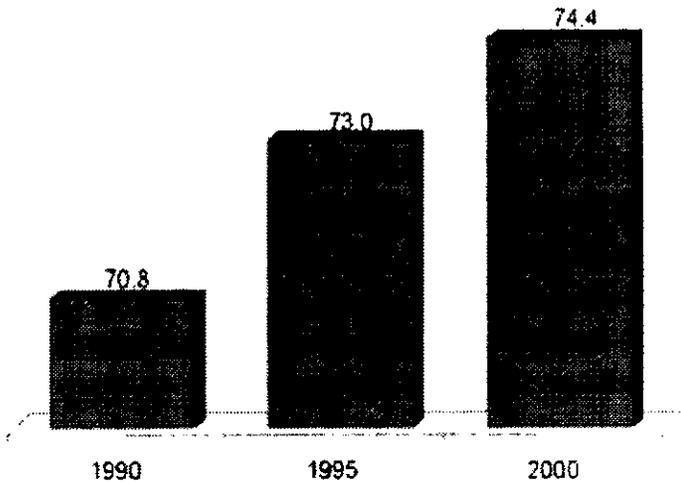
\* Número de usuarias activas entre mujeres de 15 a 49 años por 1,000.

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno, 1994

La esperanza de vida al nacer ha aumentado más de 4 meses por año durante los últimos cinco años.

**Gráfica 25**

**Esperanza de Vida**  
(años)



Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1994 y VI informe de Gobierno. 1994

**4.2. Comparación Analítica en el avance de Políticas Públicas entre el periodo 1988-1994 y 1995-2000.**

En este apartado, se analizan los avances de las políticas públicas del PRONASOL y del PROGRESA, de acuerdo a los principales componentes y actores de la implementación; aunque cabe aclarar, como dice Aguilar Villanueva: ... "los investigadores no

han coincidido en los principios que deben regir la teoría, así como las variables cruciales para el éxito del proceso de implementación.<sup>103</sup>

En lo que se refiere específicamente a PROGRESA, las cifras muestran los datos de otros programas, por lo que dichos datos conjuntan las políticas públicas de la política social nacional. En este sentido, cabe recordar que el alcance de PROGRESA es limitado porque su arranque fue en el 97; sin embargo, otros programas como el del sector salud, vivienda, superación de la pobreza (todos del periodo 1995-2000), vienen a complementar las acciones en política social.

**Cuadro 1**

**Comparación analítica entre el programa PRONASOL y PROGRESA en los periodos 1988-1994 y 1995-2000**

<b>VARIABLE</b>	<b>PRONASOL</b>	<b>PROGRESA</b>
<i>Antecedentes de los Programas</i>	La puesta en marcha de PRONASOL, se suscito porque en los años ochentas, el país incurrió en una crisis económica, cuyas repercusiones se extendieron hasta los años noventa, sobre diversos sectores: la plataforma empresarial, el sector financiero, la población más desprotegida, entre otros. El PRONASOL fue un paliativo y una medida emergente, para recuperar—según se alegó— los niveles de vida; para mejorar las oportunidades de empleo y desarrollo; así como para la creación de una infraestructura	Producto de los fracasos en la administración de Carlos Salinas de Gortari, el gobierno de Ernesto Zedillo se vió en la necesidad de dirigir sus acciones hacia el rescate de la economía del país; abandonándose por tanto la política social. El recorte del gasto público, fue el motivo principal para atrasar las acciones en este ámbito. Al igual que el PRONASOL, PROGRESA no parece vislumbrar grandes avances en materia de política social.

<sup>103</sup> O'Tolle, Laurence J. "Recomendaciones prácticas para la implementación de políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación de campo". En Aguilar Villanueva, *Implementación de Políticas*. Op. cit. p. 418

	regional	
<i>Órganos de control y acciones</i>	<p>El 6 de diciembre de 1988 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas por la administración pública, con el objeto de combatir los bajos niveles de vida, y asegurar el cumplimiento de programas especiales para la atención de los núcleos indígenas y la población de las zonas áridas y urbanas en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo, servicios básicos y proyectos productivos.</p> <p>El 25 de mayo de 1992 se crea la Secretaría de Desarrollo Social, con la finalidad de vigilar, conducir y evaluar la implementación de políticas públicas contempladas por PRONASOL.</p>	<p>El 8 de agosto de 1997 por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación se crea la Coordinación Nacional del Programa de Educación Salud y Alimentación, como órgano desconcentrado de las Secretaría de Desarrollo Social. Dicha organismo coordina y evalúa la ejecución de PROGRESA, y vincula las acciones de educación, salud y alimentación del programa, con la política y programas de desarrollo regional, empleo y superación de la pobreza.</p>
<i>Gasto Total Ejercido por los Programas</i>	<p>El gasto ejercido por PRONASOL en el periodo 1988-1994 fue de 51 mil 818 millones de pesos.</p>	<p>Mientras que PROGRESA, sólo en el periodo de 1997 a 1999 ejerció 11 mil 754.2 millones de pesos. Sin embargo, la totalidad del gasto federal en programas de combate a la pobreza, suman en el periodo citado 193 mil 576. 3 millones de pesos, en esta última cifra se incluye PROGRESA.</p>
<i>Rubro de vivienda</i>	<p>El gasto destinado a este rubro por PRONASOL fue de 1,260.2 millones de pesos.</p> <p>Con ese gasto, se realizaron 525,799 acciones de vivienda digna y 188,495 de vivienda progresiva, para sumar un total de</p>	<p>La contabilización de la inversión ejercida en vivienda, no es exclusiva de PROGRESA en este periodo; sino de todos los organismos públicos federales y estatales que la impulsan. Dicha inversión llegó en el periodo 1995-2000 a los 141,951.7 millones de pesos. El incremento tan significativo es producto de las aportaciones para el retiro, que se consolidaron a través de las</p>

	<p>714, 799 acciones.</p> <p>Más el número de créditos que se totalizaron en ese periodo fue de 2 millones 661 mil 225</p>	<p>reformas jurídicas al SAR, INFONAVIT e IMSS.</p> <p>El número total de créditos en el citado periodo fue 2 millones 147 mil 431; es decir, inferior en 534, 794 respecto del periodo 1988-1994.</p> <p>No existen cifras exactas sobre el número de viviendas habilitadas dentro de la presente administración.</p>
<i>Rubro de educación</i>	<p>La implementación de políticas públicas en este periodo hizo que 3,290,077 alumnos se beneficiaran, construyéndose además 81,350 espacios educativos (esta cifra sólo incluye los datos de PRONASOL). El gasto por alumno osciló en los 657.52 pesos.</p>	<p>De 1997 a 1999 PROGRESA beneficio a 3,968,800 alumnos, el número de escuelas (que no las contabiliza PROGRESA), es para el año de 1999 de 217,747 (esta cifra incluye los niveles federal, estatal, particular y autónomo); es decir 136,397 más que las que se contabilizaron para el año de 1994. Según datos arrojados por el quinto informe de gobierno, el Estado invirtió 7,805 pesos por alumno en el año 1999.</p>
<i>Rubro de Salud</i>	<p>Los resultados de PRONASOL al implementar políticas de salud, se reflejaron en la construcción y equipamiento de 180 hospitales, ampliando y reparando 175 nosocomios más. Además se construyeron 920 centros de salud y se rehabilitaron, ampliaron y equiparon 3453 más.</p>	<p>El PROGRESA no muestra ningún indicador por medio del cual se le puedan atribuir avances específicos en materia de salud. El cuadro sobre indicadores de eficiencia y productividad del sistema Nacional de Salud, puede constituir una guía para verificar los avances de políticas públicas en este rubro.</p>

Los datos aquí analizados no muestran la totalidad de otras políticas públicas implementadas por los Programas de PRONASOL y PROGRESA. A pesar de ello, la puesta en marcha de los dos programas, viene repleta de una serie de intentos fallidos por abatir los grandes índices de pobreza, marginación y desigualdad social que se presentan en México. Otros factores: como los grandes fraudes del FOBRAPOA y el IPAF, el quiebre de la economía en diciembre de 1994, la pésima canalización de fondos a áreas estratégicas como la educación y la salud, la falta de una política fiscal integral, la dependencia de los ingresos del petróleo, entre otros, serán los factores, que no permitirán que la economía consolide un crecimiento sostenido. Por consiguiente no se destinarán más recursos a la política social y tampoco se instrumentarán mejores políticas públicas.

En el cuadro 2 se presenta la cobertura nacional de PROGRESA en todos sus rubros, por familias beneficiadas. En el cuadro 3, se observa la cobertura de PRONASOL en el rubro de educación (el cual sólo muestra la infraestructura educativa, los alumnos beneficiados y las becas otorgadas). Con estos cuadros y su información estadística, se puede vislumbrar la escasa cobertura de las políticas sociales por entidad federativa.

Con relación a los datos de PROGRESA, éstos reflejan el poco alcance del programa, que de ninguna manera atendió a la totalidad de la población que lo requería. Ya que si se toma en consideración que hasta antes del Censo de Población y Vivienda 2000 se tenían 45 millones de pobres, la cobertura total apenas representa 5.1%.

En cuanto a los datos de PRONASOL, también se puede observar el poco alcance de la cobertura en materia educativa.

## Cuadro 2

### Cobertura anual de Progresá

Entidad	1997			1998			1999		
	Municipios	Localidades	Familias beneficiarias	Municipios	Localidades	Familias beneficiarias	Municipios	Localidades	Familias beneficiarias
Aguascalientes							11	99	1,440
Baja California				3	40	1,378	4	140	3,500
Baja California Sur				3	23	1,249	5	64	1,807
Campeche	8	137	6,810	10	404	25,811	11	455	29,485
Coahuila	13	247	11,909	24	440	19,995	28	464	20,721
Colima				10	87	3,827	10	99	4,149
Chiapas				108	3,575	184,497	109	5,077	243,273
Chihuahua	17	554	7,488	19	893	15,805	42	981	17,493
Durango				32	600	15,045	39	1,068	27,172
Guanajuato	23	548	10,144	48	2,378	90,060	46	2,773	107,370
Guerrero	37	1,021	61,277	76	3,020	172,973	76	3,479	176,949
Hidalgo	49	1,458	50,085	76	2,331	99,802	78	2,749	110,369
Jalisco				105	1,626	34,572	122	2,581	42,404
México				64	1,931	142,640	68	2,254	155,224
Michoacán	34	727	12,736	71	5,531	106,409	113	3,797	140,748
Morelos				33	274	14,383	33	376	19,432
Nayarit				20	603	34,296	20	740	38,028
Nuevo León	1	13	475	24	583	14,873	30	778	18,477
Oaxaca	60	836	62,000	293	2,897	138,622	396	3,138	176,255
Puebla	91	1,610	68,979	191	2,732	164,545	208	3,863	213,882
Querétaro	11	487	9,805	18	876	34,373	18	1,014	39,193
Quintana Roo				6	262	14,278	6	286	20,999
San Luis Potosí	33	1,462	40,439	58	2,580	94,668	58	3,255	107,876
Sinaloa				18	1,580	60,145	18	1,967	66,487
Sonora				21	515	24,457	36	646	27,665

Tabasco				17	1,003	59,760	17	1,136	66,634
Tamaulipas				35	997	33,458	35	1,149	35,691
Tlaxcala				24	162	9,289	29	227	11,828
Veracruz	79	1,671	62,316	184	4,164	194,539	185	4,871	243,614
Yucatán				99	545	59,118	99	885	63,612
Zacatecas				55	1,256	45,481	56	1,830	68,818
<b>Total</b>	<b>456</b>	<b>10,769</b>	<b>404,241</b>	<b>1,743</b>	<b>40,906</b>	<b>1,909,946</b>	<b>2,002</b>	<b>51,769</b>	<b>2,298,596</b>

Fuente: Secretaría de Desarrollo Social

**Cuadro 3**  
**Solidaridad en Educación 1989-1994**

ESTADO	Infraestructura Educativa	Solidaridad para una escuela Digna	Niños de Solidaridad	Apoyo al Servicio Social
	Espacios	Alumnos	Escuela	Becas
Aguascalientes	1303	28982	2077	10800
Baja California	2521	65596	1251	6000
Baja California Sur	1119	48,096	941	7389
Campeche	1125	39979	790	16004
Coahuila	920	58353	3091	20000
Colima	461	29936	1864	20328
Chiapas	5575	108370	7165	167181
Chihuahua	1091	59570	4320	3964
Durango	941	16297	5397	24608
Guanajuato	686	24754	7094	21600
Guerrero	5906	57608	8652	121603
Hidalgo	2962	91259	6591	43928
Jalisco	5163	70191	8463	17200
México	3428	510157	8260	50000
Michoacán	4107	141107	7377	59340
Morelos	1116	35610	3003	19576
Nayarit	947	47298	1102	11520
Nuevo León	4157	142797	2696	16024
Oaxaca	6505	292858	2162	41713
Puebla	4397	116889	5084	32568
Querétaro	1646	120985	2181	21600
Quintana Roo	2211	46657	1169	16624
San Luis Potosí	1776	48276	5395	54400
Sinaloa	4154	47400	2660	27392
Sonora	1283	60423	5351	21600
Tabasco	1417	36881	2304	39332

<b>Tamaulipas</b>	2136	152456	1629	97400
<b>Tlaxcala</b>	2114	111277	2199	17687
<b>Veracruz</b>	4411	36387	3489	49984
<b>Yucatán</b>	2774	81905	1033	23448
<b>Zacatecas</b>	2463	56293	4905	50324
<b>Subtotal</b>	80815	2784647	119695	1131137
<b>Nivel central</b>	280		11	31602
<b>Distrito Federal</b>	255	5430		7193
<b>Total</b>	81350	2790077	119706	1169932

Fuente: Cuenta de Hacienda Pública Federal, 1989-1993. VI informe de gobierno 1994, y subsecretaría de Desarrollo Regional.

De los datos expuestos, se concluye que el gobierno mexicano todavía, parece no tener la experiencia necesaria en la elaboración de políticas públicas, por ser una práctica ajena al contexto mismo del origen de las *policies*. Sin embargo, esto no justifica los terribles errores y atrasos en materia de política social. La preocupación en el desarrollo de estas ciencias, la capacitación del personal, así como la inducción del gobierno para mejorar los procesos de implementación de las políticas públicas, deben las prioridades que habrán de resolverse en los próximos años.

## CONCLUSIONES

Las políticas públicas son aquellos instrumentos que la Administración Pública del Estado ha diseñado para llegar y cumplir con un destino preciso, dichas políticas habrán de dar solución al problema generado en cualquier arteria del Estado para el pleno desarrollo de éste. Hay que recordar que una política pública es solamente una pequeña parte de ese todo que es el ejercicio gubernamental que lleva a cabo la Administración Pública cotidianamente.

Las políticas públicas son entonces, el instrumento que hoy en día han venido a brindar un apoyo tanto a la Ciencia Política como a la Administración Pública con el fin de contribuir al análisis y a la elaboración de decisiones públicas precisas de un tema en particular, intentando ser eficaces, para dar solución a ese o esos problemas generados al interior de la sociedad; dicho aspecto es trivial porque la finalidad de una política pública será la de resolver los conflictos generados en la civilización. Asimismo, son uno de los medios para lograr los objetivos propuestos en un plan de desarrollo y tienen la particularidad de nacer en momentos precisos, es decir, son únicas en su género porque son diseñadas para solucionar una problemática específica en un punto geográfico irrepetible.

También guardan un orden de importancia porque después de un análisis minucioso del problema a resolver, al nacer la política pública se debe decidir si ésta formará parte de la agenda de gobierno o bien, si se desahogará de forma particular, esto obedecerá a la importancia del objetivo a cumplir, del análisis y propuesta de política pública a seguir.

Posterior a esto, surge una depuración sistemática para que puedan llegar a ser decisiones de gobierno productivas donde la participación ciudadana juega un papel principal. El análisis valorativo de las decisiones políticas exige la discusión de los criterios o principios de explicación de las acciones públicas.

Los problemas que pueden llegar a tener cualquier nación son en ocasiones incalculables, y sería erróneo el pensar que existe una política pública para cada uno de ellos; puede ser que el dejar pasar un problema y mantenerse al margen, sea una decisión política de no llevar a cabo alguna acción en específico, y a esta actividad también se le debe denominar política pública, porque en ella se están valorando criterios técnicos, normas jurídicas y el propio sentido común, que permitan tomar soluciones en el tiempo y espacio precisos.

Con el apoyo de las políticas públicas que se aplican para mantener la estabilidad de la sociedad y del Estado, los miembros del aparato gubernamental pueden tener alternativas para reconocer e identificar los asuntos públicos y reducir entonces las probabilidades de futuros indeseables, lo cual lleva a pensar en elevar la calidad en la elaboración de políticas públicas con el fin de ampliar los círculos de acción de éstas.

Así, la orientación de las políticas públicas, está dirigida principalmente a cubrir demandas de orden social y a consolidar el desarrollo político del Estado moderno.

Las demandas se manifiestan cuando son expresadas por un grupo, o uno o más individuos, que piden una respuesta a una

insatisfacción subjetivamente sentida. La demanda es latente cuando, aún sin ser expresada como una necesidad subjetiva por parte de alguien, puede determinarse que existe objetivamente (mediante procedimientos de análisis) como es la carencia o necesidad no satisfecha para un determinado grupo o para un cierto número de individuos. Mediante procedimientos científicos puede detectarse, por ejemplo, que una comunidad necesita alfabetización, seguridad social, servicios urbanos, vivienda, entre otros. El análisis político puede determinar la potencialidad de las demandas latentes y la necesidad de orientar políticas públicas a satisfacer las demandas de la sociedad.

Por lo tanto, las demandas surgen del seno de la sociedad y tienen una probabilidad de acceder a alguno de los campos de confrontación política. Esta probabilidad depende directamente del poder del grupo que la expresa. En estos campos o arenas se discute con relación a su definición, explicación, evaluación o previsión de sus efectos, transformándolas en un tema o cuestión de la agenda de gobierno. El término agenda de gobierno se usa para hacer referencia al conjunto general de controversias políticas que entren dentro del rango de las que atañen y merecen la atención legítima de las autoridades políticas. Usualmente se le emplea también para designar un conjunto de materias concretas, ordenadas a fin de ser consideradas activa o concienzudamente por un cuerpo decisorio.

Incluidas las políticas públicas en la agenda de gobierno, éstas deberán ser implementadas.

La implementación se refiere a los instrumentos y las acciones necesarias para poder llevar a cabo las políticas públicas; en esta

fase se deben identificar los objetivos, intereses, costos y beneficios. En otras palabras, en esta etapa se aplican, instrumentan o se ponen en marcha las políticas públicas, teniendo siempre en cuenta la eficacia y eficiencia de las mismas. La fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han determinado los objetivos y las metas.

Sin embargo, en el caso de México poco se ha hecho para conocer el impacto de las políticas públicas en la población, siendo que en los últimos 20 años, la Administración Pública Federal y los especialistas encargados de implementar políticas públicas se han enfrentado con programas fallidos. Muchos de los involucrados tienden a atribuir el fracaso a una planeación insuficiente, a la inadecuación del programa mismo y a la falta de recursos financieros, materiales técnicos y humanos que ha destinado el gobierno federal, así como a la inequidad en las decisiones legislativas que promovió el PRI durante muchos años. Con esto se prueba la hipótesis de que los estudios de políticas públicas, aplicados a la política social se encuentran fundamentados sólo en el análisis de los éxitos y fracasos de las mencionadas políticas públicas, y no en el análisis técnico-analítico, así como en el abordaje del papel que juega el público constituyente en la realización de las políticas.

La pobreza extrema, el sector educativo, la falta de vivienda, al igual que los insuficientes servicios de salud, son los sectores en donde los programas de políticas públicas en el país han sido poco valorados, con relación al impacto y eficiencia que causaron dentro del la sociedad, desde el año de 1988.

De hecho, se debe argumentar que de acuerdo con las cifras presentadas, es un porcentaje mínimo de la población el que se ha beneficiado con los programas SOLIDARIDAD y PROGRESA. Las cifras y los datos oficiales, no concuerdan con la realidad que palpamos día a día miles de mexicanos.

En el sector salud, se visualizan: escaso e ineficiente personal; poca tecnología de vanguardia para practicar análisis clínicos en el momento preciso; pésimo control en cuanto al historial médico de los derechohabientes; inexistente segregación de la responsabilidad médica cuando hay saturación de consultas; poco personal médico especializado; nula infraestructura de salud en las zonas más apartadas del país; burocratización inminente en todos los trámites administrativos del público derechohabiente; cobertura mínima de servicios de salud para la gente más necesitada. Al parecer este sector, se erige como el más débil del Estado mexicano; por lo mismo, requiere no sólo la inyección inmediata de recursos financieros, sino también de una depuración burocrática de personal que minimice costos de operación. La introducción paulatina de sistemas de información y tecnología de vanguardia, parece ser la solución más inmediata y viable para encaminar el sector salud. Las medidas aquí propuestas, representan un costo negativo en el futuro inmediato, porque se requiere efectuar una liquidación masiva de personal. Sin embargo, se deben esperar mejorías en los servicios de salud, auspiciados en una infraestructura de eficiencia y calidad.

En el sector vivienda, se presenta una problemática similar a la del sector salud en cuanto al poco alcance que ha tenido la cobertura de vivienda a nivel nacional; la legitimidad de las instituciones, sin embargo, se ha fortalecido a partir del año de 1992, porque se ha

venido consolidando el control sobre las aportaciones que los trabajadores han realizando en este rubro; más no hay que olvidar que en los sexenios de Carlos Salinas, Miguel de la Madrid, José López Portillo y Luis Echeverría, se perdieron o desaparecieron las aportaciones de vivienda , por los malos manejos y aplicación de los mismos.

En educación, la infraestructura ha sido importante; pero ésta debe responder no sólo a la cobertura, sino a la calidad de la educación. Y aunque se requieren más escuelas en zonas de difícil acceso, también se necesita que los alumnos del nivel básico adquieran mayores y mejores conocimientos. La computación, el inglés y el fomento de las actividades estéticas, artísticas y físicas, no parecen ideas tan descabelladas cuando fueron propuestas por Francisco Labastida; considero que el Estado tiene los recursos suficientes para implementar dichas políticas públicas. A pesar de ello, siento que no hay pleno convencimiento ni voluntad política para observar si en el próximo gobierno de Vicente Fox, se puedan palpar avances en este ámbito. No debemos olvidar que el magisterio nacional, deberá estar incluido en los avances educativos que prevea el gobierno entrante. Recursos financieros parecen ser la variable que no puede dejar de olvidarse ni de aplicarse.

Pareciera de lo aquí concluido, que la Administración Pública Federal en México, ha olvidado dilucidar sobre la importancia de la implementación de las políticas públicas, porque los avances obtenidos en los últimos dos sexenios, son bajo mi particular perspectiva: negativos y de poco alcance.

Si es verdad que las crisis económicas de 82 y 94, han influido para minimizar los resultados de las políticas sociales. También es

cierto que el gobierno por mucho tiempo ha dejado de atender las necesidades sociales del país.

Esto se debe a que en su momento, el Estado benefactor mexicano abandonó su política de gasto, porque esto impedía alcanzar altos índices de crecimiento económico. Sin embargo, con el surgimiento del Estado neoliberal que trabaja bajo una ideología y praxis político-economía que pregona la modernización de la vida económica de los Estados por medio de la liberalización total del mercado, la injerencia gubernamental y la participación más amplia en las políticas públicas de los sectores económicos, tampoco se han logrado resolver las grandes carencias que agobian a los sectores más desprotegidos del país.

De hecho, el peso de una implementación no comprensiva en el diseño y en la aplicación de las políticas públicas en México, ha convertido al programa neoliberal en una estrategia poco viable para el país cuya historia está determinada por una lucha por la justicia social; por un compromiso ético que representa un reto inagotable, y simultáneamente por la ideación de un proyecto futuro, que va más allá del alcance y la normatividad que el propio Estado esta dispuesto a agotar, para arribar al plano de una vida ética, de legitimidad y de beneficios sociales.

En este sentido la tendencia neoliberal, es insuficiente, en cuanto describa algunos instrumentos e impute el sentido de determinadas políticas públicas, siendo que no explica de forma comprensiva las supuestas motivaciones ni los contenidos de su racionalidad estratégica; así pues, es necesario entender que el

neoliberalismo ha desplazado la categoría de la justicia y que ha instalado el egoísmo como fuente de actividad humana, al tiempo que se ha desligado de toda reivindicación sociopolítica, cuya fuente de orientación en política o en políticas invoque la lucha por condiciones de vida más justa.

## BIBLIOGRAFÍA

**AGUILAR VILLANUEVA**, Luis F. La Hechura de las Políticas. México. Porrúa, 1992.

**AGUILAR VILLANUEVA**, Luis F. El Estudio de las Políticas Públicas. México. Porrúa, 1992.

**AGUILAR VILLANUEVA**, Luis F. "Estudio Introdutorio". en Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. México. Porrúa, 1993.

**AGUILAR VILLANUEVA**, Luis F. "Estudio introductorio". en La implementación de las políticas. México. Porrúa, 1996.

**AGUIRRE LEAL**, Carlos Enrique. Políticas Públicas para el Desarrollo Político de México: Las nuevas Paradojas del Estado. Toluca – México. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1998.

**BARDACH**, Eugene. The implementation Game. Cambridge. MIT Press. 1977.

**BARDACH** Eugene. The implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law. Cambridge, Massachusetts E.U. Mit Studies in American Politics and Public Policy. The MIT Press. 1979.

**BERMAN**, Paul. "El estudio de la macro y micro implementación". En Aguilar Villanuella, Luis. La implementación de las Políticas. México. Porrúa, 1996.

**BUESTOS**, Juan. Crítica al modelo neoliberal. CNBV. México, 1995.

**CRUZ RUBIO**, César Nicandro. "El reto público de la implementación". En Revista de Ciencias Políticas y Administración Pública. México. Cuarta Época. No. 21. Mayo- Agosto, 1999.

**COBB**, Roger W. Y Elder, Charles D. "The politics of agenda-building; an altertative perspective for medern democratic theory". En The Journal of Politics. Vol. 33. No. 4, Noviembre de 1971.

- DERTHICK**, Martha. New Towns In-Town. Citada por: Aguilar Villanueva, Luis. "Estudio Introdutorio". En Implementación de Políticas Públicas. Porrúa. México, 1996
- DOWNS**, Anthony. Teoría económica de la democracia. Madrid. Alianza editorial. 1973
- DROR**, Yehenzkel. Enfrentando al futuro. Prologo de Samuel Schmidt. México. Fondo de Cultura Económica. 1990.
- DROR**, Yehezkel. Construyendo puentes entre futuros y selecciones: profesionalismo en el arte de gobernar para México. Jerusalem. Israel. Departamento de Ciencias políticas de la Universidad Hebrea..
- DROR**, Yehenzkel. "Análisis de políticas para gobernantes". En Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, Venezuela, No. 1, enero, 1992.
- DROR**, Y. "Aplicaciones del método de sistemas y técnicas cuantitativas en la formulación de políticas". en Campero, G. y Vidal H. Teoría General de sistemas y Administración Pública. Costa Rica. Universidad Centroamericana, 1977.
- DYE**, Thomas. Understanding Public Policy. Englewood Cliffs. New Jersey. 1984. en Ruiz Sánchez, Carlos. Manual para la elaboración de Políticas Públicas. México. Plaza y Valdés, Universidad Iberoamericana, 1996.
- DUNLEAVY**, Patrich. Democracy, Bureacracy and Public Choic. Estados Unidos. Prentice Hall. 1990.
- DUNN**, William. Public policy analysis: An Introduction. New Jersy. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1981.
- DUNN**, William. Análisis de Policy Pública: una introducción. Traducción de Carlos Ruiz Sánchez. UNAM-FCPS. México, 1992.
- EASTON**, Davis. A Systems analysis or political life. Wiley and Sons, 1965.

**ELMORE F. Richard.** "Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales". En Aguilar Villanueva. La implementación de las políticas. México. Porrúa, 1996.

**FERNÁNDEZ CHRISTLIEB, Fátima.** "El derecho a la Información y los medios de difusión masiva". En México hoy. Compiladores. Pablo González Casanova y Enrique Flores Cano. México. Siglo XXI editores. 1984.

**FRIEDLAND, E.** Introduction to the concept of rationality in political science. General Learning Press. Morristown, New Jersey. en Moreno Salazar, Pedro. "Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el Análisis de las políticas públicas". en Revista de Administración Pública. México. INAP, 1993.

**FUENTES, Mario Luis y Lumbreras, Jorge.** La Reforma del Estado Mexicano en los nuevos escenarios internacionales. México. Diana. 1996.

**GARSON David G.** "De la ciencia políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso". en Aguilar Villanueva, Luis F. El estudio de las políticas Públicas. México. Porrúa, 1992.

**GUERRERO, Omar,** "Las Políticas Públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinarias". En Revista de Administración y Desarrollo, No. 29. Escuela Superior de Administración Pública. Diciembre de 1991.

**GUERRERO, Omar.** Continuidad y Terminación en Administración Pública. México. Instituto Nacional de Administración Pública, 1978.

**GUERRERO, Omar.** Teoría administrativa de la ciencia política. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1982.

**JIMÉNEZ CASTRO, Wilburg.** Administración Pública para el Desarrollo Integral. México. Fondo de Cultura Económica; 1975.

**LASSWELL, H.D.** A Preview of Policy Sciences. Nueva York. American Elsevier, 1971.

**LINDBLOM.** "The Science of Muddling Throught". en Public Administration Review. en Aguilar Villanueva, L. La Hechura de las Políticas. México. Porrúa, 1992.

**LERNER.** D. y **Laswell,** H. Policy Siences: Recents Developments in scope and methods. Stanford University Press. Stanford. USA, 1951

**LERNER,** D. y **Lasswell,** H.D. The policy Sciences. Stanford University Press. Stanford, 1951.

**MACLENNAN Bercye** W. "Polttical Powe and Policy Formulation, Implementation and Evaluation". En policy Studies Journal. Vol. 8, No.7, 1980.

**MAY,** Peter J. "Reconsidering Policy Design: Polices and Publics". en Journal of Public Policy, Tomo II, Abril-June, 1991.

**MAJONE,** Giandomenico. Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas. México. Fondo de cultura Económica – Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. 1997.

**MORENO SALAZAR,** Pedro. "Exposición crítica de los enfoques estadounidenses para el Análisis de las políticas públicas". En Revista de Administración Pública. México. INAP, 1993.

**MORENO SALAZAR,** Pedro H. "Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas". en Revista de Administración Pública. Políticas Públicas. No. 84, México, Enero- Junio, 1993.

**PODER EJECUTIVO FEDERAL.** Plan nacional de Desarrollo 1989-1994. México, 1989.

**PRESSMAN** Jeffrey L. y **Wildavsky,** Aarón. Implementación. Como grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland: México. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública - Fondo de Cultura Económica. 1998.

**PRESSMAN**, Jeffrey y **Wildavsky**, Aaron. Implementación. Berkely, University of California Press, 1973.

**RECASENS SICHES**, Luis. Tratado General de Sociología. México. Editorial Porrúa, 1971.

**RECASENS SICHES**, Luis. "Axiología Jurídica y Derecho Natural". En Simposium sobre derecho natural y axiología. México. UNAM. Centro de Estudios Filosóficos. 1963.

**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**. El Programa Nacional de Solidaridad en la Modernización Nacional. México, 1993.

**STOKER**, Robert P. "Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas". en Aguilar Villanueva. La implementación de las políticas públicas. México. Porrúa, 1996.

**SUBIRATS**, Joan. Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

**UVALLE BERRONES**, Ricardo. "La relación profesional entre las políticas públicas y la administración pública". En revista Mexicana de Ciencias Políticas y sociales. División de Estudios de Posgrado. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. Año XLI, No. 166. octubre-diciembre de 1996.

**VAN METER**, D. y **Van Horn E**. "El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual". En Aguilar Villanueva. La implementación de las políticas. México. Porrúa, 1996.