

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

APORTACIONES TEÓRICAS MEXICANAS AL CAMPO DE
ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA
GLOBALIZACIÓN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A:

MIRIAM ARAUJO URIETA

ASESOR

DR. JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ



MÉXICO, D.F.

2011



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

ÍNDICE

Página

AGRADECIMIENTOS	6
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1: DE LA GÉNESIS DEL CAMPO DE ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿CÓMO, QUIÉN Y EN DÓNDE SURGE?	
1.1 ¿Quién?: Aproximaciones teóricas al campo de estudio de Políticas Públicas.....	15
1.2 ¿Cómo?: Elaboración de políticas públicas a partir de la investigación social.....	18
1.3 Laswell: Su aportación teórica al campo de estudio de políticas públicas.....	21
1.4 ¿Cómo?: Elaboración de políticas públicas a partir de la investigación social.....	28
CAPÍTULO 2: LOS REFERENTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN	
2.1 El trinomio de los grandes supuestos: Democracia, Estado y Mercado.....	31
2.1.1 La democracia y sus planteamientos de participación y adecuación.....	34
2.1.2 Del Estado y su puesta en escena en la globalización.....	40
2.2 ¿Qué es y qué no es la política?.....	49
2.3 De la Administración Pública.....	55

CAPÍTULO 3

EL CAMPO DE ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO: DECODIFICACIÓN Y REDIMENSIONAMIENTO

3.1 Referentes a debate en la construcción de políticas públicas en México.....	58
3.2 Ciudadanos: ¿protagonistas en la democracia?.....	67
3.3 Público y privado: Dos categorías incluyentes	88

CAPÍTULO 4

APORTACIONES MEXICANAS AL CAMPO DE ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU ENSEÑANZA EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

4.1 Aguilar Villanueva: El pionero de las políticas públicas en México.....	95
4.2 Modelos Prospectivo de políticas públicas: Más allá de la ciencia de salir del paso, por Juan Carlos León y Ramírez.....	101
4.3 David Arellano Gault: ¿De la <i>rational choice</i> a la <i>rational social</i> ?.....	104
4.4 Enrique Cabrero Mendoza: Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas: ¿Adaptar el modelo a la realidad, o la realidad al modelo?.....	109
4.5 El estudio del campo de políticas públicas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.....	111
4.6 El Estudio en el Centro de Investigaciones y Docencias Económicas	117
4.7 El estudio en la Facultad Latinoamericana de las Ciencias Sociales en México	118

CONSIDERACIONES FINALES	120
FUENTES DE INFORMACIÓN	129
ANEXO 1	136
ANEXO 2	137

Dedicatoria

De principio a fin a mi mentor

AGRADECIMIENTOS

¿Cómo entender el cierre de uno de los ciclos más importantes y trascendentes de mi vida sin la presencia de mis mejores compañeros en este camino, llamado vida?; ¿Cómo suponer una formación académica integral sin los conocimientos de mis mejores profesores de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales? Y más aún ¿Cómo ser corresponsable con una de las Instituciones de Educación Superior más importante de América Latina, España y Portugal? Pues bien, de manera particular sólo puedo externarles mi gratitud inconmensurable a todos y a todas las que directamente fueron piezas claves en la culminación de este ciclo.

A mi *alma mater* por una educación integral y crítica durante ocho años llenos de conocimiento y reflexión en torno a las problemáticas políticas, económicas y sociales de nuestro país, por encauzar mi ímpetu de transformar mi entorno inmediato, que no al mundo.

A mi familia por enseñarme que solo el esfuerzo, la constancia y la responsabilidad harán de mi una mejor persona, una mejor estudiante y un mejor ser humano.

A mis amigos de toda la vida les agradezco su comprensión, su paciencia y sobre todo su amistad, gracias por permitirme pensar en voz alta en su compañía en aquellas pláticas épicas: Ana Elena Rangel Delangel, Leslie Noriega Ríos, Miguel Ángel Martínez Herrera, Laura Zurita Reyes, Mario Ramírez Chávez, Anahi Rueda Sánchez, Daniel Escobedo, Rosa Arango y Angélica Olivares por ser mis acompañantes, consejeros y mi fuente de aliento en los momentos de inflexión.

A mis mejores profesores: a la Doctora Karla Valverde Viesca y al Doctor Ruslan Posadas Velázquez, por ser una enorme fuente de inspiración en el aula de clases. Y a las par de eso, les estoy muy agradecida por su incondicional apoyo.

A mis lectores: Ulises Lara, Mauricio Gutiérrez Cortés, Federico Garduño Ibarra, y en especial a Roberto Castellanos Cereceda, porque sus observaciones permitieron que este trabajo fuera lo más sensato posible.

A mi mentor, amigo, y director de tesis, el Dr. Juan Carlos León y Ramírez, por su inconmensurable apoyo en la conclusión de este trabajo recepcional, su amistad invaluable y sobre todo por sus consejos en los momentos más álgidos de este proceso de titulación. Con todo mi cariño y admiración, le estaré perennemente agradecida.

INTRODUCCIÓN

“En la actualidad, la sociedad, el mercado y el Estado son promotores de dinámicas nuevas que reconfiguran permanentemente la relación entre ellos, lo cual también los lleva a modificar la forma en que desarrollan los procesos internos que les dan sustento. Estos vínculos, tanto intrínsecos, como extrínsecos no reflejan otra cosa más que nuevas realidades y desafíos, cuyo lugar idóneo de tratamiento es el espacio público, por lo que al ser rebasado el ya conocido enfoque gubernamental totalizante se hace necesario comenzar a pensar renovados esquemas de análisis, donde la construcción de categorías teóricas y de conceptos claros permitan denotar y entender al menos una parte de la realidad compleja en la que se desenvuelve todo gobierno y toda sociedad.”¹

El objetivo del presente trabajo de investigación es identificar las aportaciones teóricas mexicanas en el campo de estudio de políticas públicas, atendiendo principalmente a la identificación de nuevos referentes en la elaboración de políticas públicas como consecuencia de la globalización y su contrastación con la realidad nacional. Y de esta manera ponderar la existencia de nuevas categorías en el estudio de las políticas públicas en México.

Para tal objeto, se han trazado los siguientes cuestionamientos: ¿Las aportaciones teóricas en México han logrado darle más claridad al concepto de políticas públicas?; ¿El estudio de las políticas públicas abarca solamente el proceso de: diseño, implementación y evaluación? ; ¿Existe un vínculo entre las categorías de análisis de las políticas públicas y los referentes nacionales, en México? ; A cuatro décadas de la llegada teórica de las políticas públicas en México: ¿Se ha

¹ León y Ramírez Juan Carlos, Mora Velázquez Salvador (coordinadores), *Viejos y nuevos referentes de la Administración Pública y la Ciencia Política: aproximaciones a un debate*, México, UNAM, 2010, p. 56.

considerado el contexto nacional para el estudio de éstas?; ¿Son las políticas públicas un instrumento netamente gubernamental?; ¿El papel de los ciudadanos en México depende de la acción gubernamental?; ¿Los ciudadanos se consideran agentes o receptores en la elaboración de políticas públicas?

Si el objeto de estudio de las políticas públicas es la definición y solución a los problemas públicos; ¿Quién o quiénes son los encargados de decidir, qué es un problema público?; ¿Qué diferencias existen entre el análisis de las políticas públicas y el proceso de políticas públicas?

De tal forma que las preguntas antes citadas nos ayudarán a conocer y determinar el impacto en el cambio de referentes de las aportaciones teóricas mexicanas, desde la llegada del campo de estudios de políticas públicas hasta la actualidad. Tales aportaciones se extraerán de una revisión de la producción de artículos y libros de autores mexicanos.

El espacio temporal del presente trabajo, es de 1950 al 2010, a razón de lo siguiente: abarcar seis décadas sobre el campo de estudio de políticas públicas en México nos ayudará a entender la evolución histórica del campo de estudio de políticas públicas, y el cambio de paradigmas que se suscitaron en este tiempo en México, tal como, el redimensionamiento del Estado, el cual, fue uno de los principales conceptos que argumentó el decrecimiento de las funciones del Estado mexicano, ya que, veían en él un peligro latente para la hacienda pública. Por lo que, se limitaron las funciones del Estado, dejando que éste se hiciera cargo sólo de las actividades estratégicas (educación, salud, seguridad y empleo). Dicho cambio de paradigma gubernamental, correspondió a nuevas correlaciones económicas.

La estructura del trabajo de investigación será la siguiente:

El primer capítulo abordará la génesis del campo de políticas públicas, haciendo una reivindicación de las aportaciones de Charles Merriam en la construcción de este campo de estudio, en aras de rescatar conceptos fundamentales en el quehacer del administrador público en cuanto a la elaboración de políticas

públicas. El segundo capítulo parte del fenómeno de la globalización para hacer hincapié en el rompimiento de estructuras inamovibles, anquilosadas por el pensamiento estático, para dar paso a nuevas interacciones entre actores nacionales e internacionales en el ámbito económico y social, generando una mayor necesidad de adecuación y por ende cambio en la dinámica gubernamental. Se comienza a hablar de que el gobierno federal ya no es el centro del poder político y mucho menos del poder económico, lo cual, sugiere un cambio de referentes en las políticas públicas, no sólo de contenidos, también de contrastación con la realidad.

Por su parte, el tercer capítulo estudia los conceptos que se han contrastado con la realidad nacional, tomando como materia de comparación las diferencias culturales, siendo el contexto el factor determinante. Es aquí donde se da una aproximación analítica al concepto de ciudadanía en México, partiendo de la situación socioeconómica actual.

Por otro lado se analiza la línea imaginaria que articula un *continuum* espacio temporal del consenso-disenso-consenso; que en mayor medida representa la interacción constante entre actores económicos, políticos y sociales.

Por último, el cuarto capítulo analiza las aportaciones teóricas mexicanas de los autores señalados más adelante, para después revisar el estudio de las políticas públicas a partir de una selección de escuelas de Educación Superior, mecanismo que coadyuvará a nuestro estudio, pues consiste en revisar y comparar los planes de estudios de escuelas como: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México (FLACSO). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM) y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS).

La selección de las Escuelas Superiores antes citadas, es resultado de identificar en su matrícula a los siguientes profesores: Aguilar Villanueva, Enrique Cabrero, Juan Carlos León Ramírez y Ricardo Uvalle Berrones, autores importantes en la construcción de líneas de investigación concernientes al campo de estudio de las

políticas públicas. Cada uno de ellos tiene una manera distinta de subrayar el marco conceptual de dicho campo de estudio en México, y así poder distinguir las líneas argumentativas que siguen los diferentes teóricos (antes mencionados) para el estudio de este campo de estudios. Son pues, diferentes ángulos teóricos que tienen como objetivo primordial el explicar la realidad nacional, y a su vez dar soluciones a los problemas públicos.

Grosso modo, esa es la estructura manejada en la investigación, que de forma integral invita a la reflexión respecto a las aportaciones teóricas mexicanas al campo de estudio de las políticas públicas en el marco de la globalización.

En aras de hacer más claro el presente trabajo de investigación, me he dado a la tarea de elaborar esquemas a lo largo de los capítulos (ya mencionados) que se explican a lo largo de toda la argumentación.

Por tanto, nuestro objeto de estudio (políticas públicas) debe replantearse al enfrentarse a una realidad ausente de sólidos (parafraseando a Bauman). A causa de la complejidad en la que se desarrollan las actividades de los individuos, el campo de estudio de políticas públicas no se puede entender y no debe terminarse con el análisis de las cuatro etapas, que originalmente le dieron razón de ser al conocido ciclo de políticas. En un primer momento se argüía que:

“El modelo de análisis de políticas públicas surge como un campo de estudio y reflexión a partir de los trabajos de Laswell, y desde entonces el entender la acción gubernamental y social como una acción resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores que con diferentes intereses participan en la atención de problemas públicos, ha sido una vía rica de análisis e interpretación. La literatura sobre políticas públicas es amplia, gran parte de la misma se centra en el análisis de la cuatro etapas del proceso de políticas públicas que son: la definición del problema, la formulación de políticas, la implementación y la evaluación.”²

² León y Ramírez Juan Carlos, Mora Velázquez Salvador (coordinadores), *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, México, UNAM, 2006, p.273.

Empero, el campo de estudio de las políticas públicas es tan amplio y a la vez tan complejo que resulta difícil entenderlo bajo un solo enfoque. Por lo que, al ser el objeto de estudio debe entenderse bajo su contexto social, económico y político, que desde sus orígenes fue planteado como el punto de intersección entre las ciencias sociales y las ciencias naturales con la única finalidad de encontrar respuestas a las grandes interrogantes de la década de los cincuenta del siglo XX.

Las políticas públicas le permiten a la administración pública dar resultados, lo cual crea un sentido de confianza a los ciudadanos, y de esta manera, actuar en un escenario donde el consenso es mayor al disenso, o por lo menos existan mecanismos que obstaculizan la polarización de la sociedad.

Atender el estudio de las políticas públicas le permitirá al administrador público desarrollar un sentido de integralidad entre la política y la administración pública, dejando de lado la supuesta división entre estas disciplinas, a razón de que; la primera es el lugar donde se generan los acuerdos entre los diferentes actores ante una determinada problemática, mientras la segunda tiene la capacidad de dar resultados a la sociedad, teniendo siempre en cuenta la factibilidad y la viabilidad de las políticas públicas.

Que el administrador público entienda que las políticas públicas son el medio por el cual se pueden plantear mejores decisiones y por ende mejores resultados que permitan mejorar las condiciones de vida de la sociedad, dejando de lado la defenestración por la cual transita el quehacer del funcionario público. Por tanto, se vuelve menester reivindicar la importancia de conceptos tales como: argumentación, persuasión y consensos, donde la línea imaginaria que articula el *continuum* espacio temporal del consenso-disenso-consenso y que constituye uno de los rasgos característicos de su diseño, *dixi* Juan Carlos León Ramírez.

La sociedad como un cúmulo de interacciones entre individuos de diferentes condiciones económicas, políticas e ideológicas se convierte en el proveedor de los insumos de las políticas públicas, serán los individuos y su contexto lo que determinará en gran medida la construcción y la implementación de las políticas

públicas. Y es que, suponer que es el gobierno el único con la capacidad económica y política de darle soluciones a los problemas sociales como lo son: educación, salud, vivienda, empleo, entre otros, crea un sentido de dependencia total de los ciudadanos, que lejos de verse como el agente sustancial en la construcción de políticas públicas, asume el papel de receptor, incapaz de construir instrumentos o técnicas que coadyuven a un mejor desenvolvimiento dentro de la sociedad, que es en primera instancia la que se ve afectada por los malos manejos administrativos del gobierno.

Los administradores públicos nos enfrentamos a un gran reto social, el cual podrá ser superado de manera satisfactoria si dejamos a un lado la miopía³ con la que los integrantes de la clase política han observado la realidad mexicana, los cuales se han esforzado en aparentar que el gobierno mexicano es lo bastante fuerte económica y políticamente para atender la demanda de los 115 millones de mexicanos.

Por lo que, gracias a la trascendencia de las políticas públicas no se pueden definir como un mero instrumento gubernamental, eso es vaciarla de contenido, por tanto es necesario analizarlas en su justa dimensión, *ergo*, contemplar los actores económicos, políticos y sociales, se encuentran insertos en una dinámica de demandas (inputs)-resultados (outputs)-impacto (outcomes), la dinámica responde a un tiempo y a un espacio determinado, no podemos estandarizar los acuerdos de problemáticas que responden a enfoques diferentes de explicar la realidad.

Siguiendo la lógica de las actividades estratégicas, el gobierno a través de la agenda gubernamental decidió atender algunas de las demandas que consideraba como prioridad, soslayando la opinión de la sociedad en la construcción de la agenda gubernamental.

³ Jon Elster señala en su libro titulado: Tuercas y tornillos, que la miopía ha sido la causante de las malas acciones implementadas para resolver un problema. Lo cual, se debe principalmente, a la falta de un análisis pormenorizado de la situación, generando que sólo se observe un factor causal en una determinada problemática social, obstaculizando la solución integral de conflictos.

Crear políticas públicas requiere un sistema, donde las ideas que le dan cuerpo y razón de ser a la actividad de los administradores públicos no se limitan al quehacer gubernamental, van más allá de lo que el gobierno identifica como problema social, por esta razón es necesario conocer los elementos que le dan vida y operatividad a las políticas públicas.

Conceptos como: democracia, espacio público, espacio privado, ciudadano, gobierno, consenso, disenso y política son la infraestructura de las políticas públicas, y que sin ellas hablamos de todo menos de política pública. De igual manera se estudiará el papel del ciudadano en la política pública (construcción de consensos) y las diferentes circunstancias geográficas, culturales y económicas en las que se construye una política pública.

Muchos son los conceptos que crean fricciones entre los hacedores de políticas públicas y la población objetivo, este fenómeno se debe en gran medida a la brecha entre las soluciones y los resultados, esto es, las medidas que se toman no siempre provocan cambios benéficos a la población objetivo, y esto a su vez desemboca en la falta de confianza de los ciudadanos hacia las autoridades, y viceversa, no sólo se trata del rol de las autoridades, sino también de la actividad del ciudadano como sujeto de derechos y obligaciones.

De tal manera, el trabajo aquí presente plantea tres momentos en el estudio de las políticas públicas. El primero de éstos, versa en una aproximación teórica de los planteamientos del concepto de políticas públicas. El segundo, plantea el fenómeno de la globalización como el referente actual que rompe con los paradigmas teóricos, respecto a lo que se entendió a mediados del siglo XX por política pública. Por último, el tercer momento centra su interés en las líneas de investigación en México, teniendo como punto de referencia, tanto el contexto como los actores económicos, políticos y sociales que intervienen en la hechura de las políticas públicas.⁴

⁴ Respecto al cambio endógeno Jon Elster señala en su obra titulada: *Ulises y las sirenas* que para explicar por qué una persona, en una situación dada se comporta de un modo y no de otro, podemos ver su acción como resultado de dos sucesivos procesos de filtración. El primero tiene el

CAPÍTULO I

DE LA GENÉISIS DEL CAMPO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿QUIÉN Y EN DÓNDE SURGE?

“La ciencia de políticas reconoce el hecho de que los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir a su desarrollo. Los especialistas en teoría social y psicológica perfeccionaron indudablemente el análisis del proceso de formación de políticas.”

Harold D. Lasswell

1.1 ¿Quién?: Aproximaciones teóricas al campo de estudio de Políticas Públicas

Las políticas públicas son las encargadas de definir y solucionar problemas públicos con el objeto de atender las demandas sociales, y de esta manera mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Analizar el campo de estudio de políticas públicas es fundamental para saber si en la hechura de éstas se hace uso de los referentes nacionales o si tan sólo es una adaptación teórica de la conceptualización norteamericana.

Cuando hablamos de una adaptación teórica nos referimos principalmente a la incorporación de un método o concepto que se elaboró en un escenario distinto a otro sin considerar el contexto económico, político y social, resultado de una colonización del campo de estudio de políticas públicas; es decir asumir que los estudios o aportaciones que surgieron en la década de los cincuentas del siglo XX

efecto de limitar el conjunto de acciones posibles en abstracto al conjunto factible, es decir, el conjunto de acciones que, simultáneamente satisfacen cierto número de limitaciones físicas, técnicas, económicas y político-legales. El segundo tiene el efecto de seleccionar un miembro del conjunto factible como la acción que se emprenderá, lo cual hace referencia en una dimensión macro a las circunstancias económicas en las que se encuentre un país para aplicar o no una determinada política pública.

en los Estados Unidos son soluciones estándares a las problemáticas económicas y sociales en México.

Pero, cómo entender en su justa dimensión a este campo de estudio sin antes no remitirnos a sus orígenes, a los planteamientos que le dieron vida teórica, de ahí la importancia de iniciar este trabajo de investigación con un análisis histórico exhaustivo de los orígenes del campo de estudio de las políticas públicas.

El caldo de cultivo del campo de estudio de políticas públicas fue resultado de un intenso movimiento intelectual iniciado por Charles Merriam, quién señala los conceptos que dan origen a los cimientos de dicho campo de estudio, los cuales se desarrollan en su libro titulado: *Prólogo a la ciencia política*, dónde señala la importancia de la organización de la violencia, más que una acción, él veía la idea de usarla o no, y en qué medida. Según él, el problema ofrece tres aspectos principales: “1) La organización de la violencia en relación con el tratamiento de las desviaciones sociales ordinarias que entran en la categoría del delito; 2) la organización de la violencia en relación con grupos que oscilan entre la ilegalidad; y, 3) la organización de la violencia en forma militar.”⁵

La existencia de diferentes circunstancias y actores hace que el uso de la violencia sea replanteado, contemplando actores y objetivos que en gran medida determinan el uso o no de la violencia que puede o no recaer totalmente en el Estado, ya que éste tiene el encargo de salvaguardar la seguridad de sus habitantes entre otras actividades importantes que aseguran la integridad de éstos, y a la vez la existencia de la autoridad.

Para Merriam la violencia no es el medio idóneo para lograr la obediencia, sino por el contrario, su uso genera la ausencia de la persuasión, de la argumentación para adherir a las personas a nuestro pronunciamiento en un determinado tema o planteamiento, y éste se agudiza de acuerdo al impacto que generan nuestras acciones; esto es, que papel jugamos dentro de la sociedad, dentro del sistema político o en el sistema económico.

⁵ Merriam Charles, E. *Prólogo a la Ciencia Política*, México, FCE, 1986, p.19.

“Hay un consentimiento en el plano racional y otro en el no-racional; un consentimiento legal y otro ilegal; lo hay voluntario e involuntario; existe, a menudo, consentimiento sin mando, por imitación de la conducta ajena. Un esquema completo del proceso del consentimiento demostraría la necesidad de estudiar la coacción y el consentimiento desde diferentes ángulos o dimensiones, cuya combinación indicaría el punto de acción.”⁶

La acción es el resultado final de cualquier idea o toma de postura sea cual sea nuestra motivación (costumbre o coacción) debemos realizar una acción alineada a ésta, la cual nos dará un resultado, que independientemente de que sea el esperado o no, tendrá un impacto, será directamente proporcional al poder que detente la o las personas encargadas de tomar la decisión, puesto que la decisión que tome el Presidente de la República Mexicana en cuanto a la deuda pública no es equivalente a la decisión de cualquier ciudadano respecto a su deuda personal.

Con lo anterior, ¿A dónde quiero llegar? A un primer acuerdo que es fundamental en el estudio de políticas públicas: Las autoridades que detentan el poder en un tiempo y espacio determinado deben actuar estratégicamente para obtener los mejores resultados posibles, partiendo de que, ellos son los depositarios de la confianza de los habitantes por un periodo determinado.

Y es que, “el Estado es una entre muchas instituciones, el agente de ciertos fines sociales, pero no de todos, condicionado, además, por la eficacia con que actúa como servidor de los fines sociales generales. Si el Estado llega a hacerse verdaderamente totalitario excepto para problemas de urgencia en tiempo de crisis, tropieza con otras dificultades, se convierte, no en un órgano, sino en todos los órganos-en una sociedad monolítica, indiferenciada e hipertrofiada que, al final tiende de nuevo a volver a la diferenciación.”⁷

Con la argumentación anterior, es evidente el realismo con el que Merriam hace su análisis, no es lo mismo afirmar categóricamente que el Estado puede y debe hacerse presente en todos los ámbitos, que, tener presente las limitantes de éste

⁶ *Ibidem*, p. 41.

⁷ *Ibidem*, p. 46.

en el sistema económico, lejos de encontrar en el Estado un punto de intersección sólo le otorga un papel en el vaivén de las operaciones que subyacen en su interior.

1.2 ¿Cómo?: Elaboración de políticas públicas a partir de la investigación social

Como estudiosos de las ciencias sociales tenemos métodos que nos llevan a encontrar una solución o posibles alternativas para atender una demanda de cualquier índole, irremediamente se encuentra ligado al concepto de objetividad que resulta de una supuesta desvinculación entre el contexto donde surge y se aplica una determinada política pública. Charles E. Lindblom señala al igual que Lasswell como algo innecesario e inusual. Por tanto, lo que importa es la parcialidad, la cual, se logra cuando se observan los valores a nivel global, y no sólo las demandas y preferencias de un sector en específico.

“Para Jefferson, Lincoln, Jesús y Platón, entre otros, el interés en una transformación radical de la sociedad, sea gradual o rápida, constituye un interés importante y legítimo de toda la sociedad, aunque a menudo limitado a cierto número de personas. En mi opinión, es imposible que un analista o investigador de políticas desapasionado otorgue gran peso a dicho interés. Tampoco podría dárselo a un pequeño grupo rebelde al que la gran mayoría de una sociedad considere extraño, fuera de lugar o utópico. Para aceptarse como pertinente su versión del interés público ha de estar siempre cerca de los valores convencionales que se dé a cada uno. Debe tender hacia una especie de versión modal del interés público.”⁸

De la argumentación de Lindblom, podemos obtener la Figura 1.1

⁸ Lindblom, Charles. (1994) “La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. III, Número 2, segundo semestre de, México, CIDE, p. 265.

Figura 1.1

El estudio de Lindblom en cuanto a las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia el 15 de Febrero del 2011.

Por otro lado, Lindblom reconoce que “la variedad de decisiones políticas posibles está restringida por cierto rechazo público, y los dirigentes políticos no pueden intentar ponerlas en práctica aunque fueran lo bastante innovadoras para ofrecerlas. En las democracias, el público, incluso el público ignorante y apático, constituye una fuerza en la elaboración de políticas.”⁹

Si bien existe la imperiosa necesidad de crear consensos, no se dan de forma espontánea y mucho menos los actores involucrados dejan a un lado su percepción de la realidad para adherirse inmediatamente a la postura de los

⁹ Lindblom, Charles. *op. cit.*, p. 270.

hacedores de políticas públicas, las múltiples racionalidades juegan un papel determinante en la interacción de actores bajo un escenario de incertidumbre y necesidades exponenciales. La racionalidad no se encuentra exenta de externalidades y de asimetrías, por lo que, las decisiones tomadas no tienen como común denominador a la racionalidad *per se*.

Tanto Lasswell como Lindblom realizaron aportaciones trascendentes en cuanto al estudio de las políticas públicas, cada uno haciendo énfasis en un determinado aspecto, se puede apreciar con más claridad en la Figura 1.2.

Figura 1.2 Análisis comparativo

CHARLES LINDBLOM	HAROLD LASSWELL
a) Imparcialidad	a) Multidisciplinariedad
b) Factibilidad	b) Diferenciación con base en el contexto
c) Inclinación por el interés público	c) Soluciones no estándares
d) Ciudadanía informada	d) Ausencia de racionalidad

Fuente: Elaboración propia el 15 de Febrero del 2011.

Charles Lindblom como Harold Lasswell plantean el quehacer de las políticas públicas como el conocimiento que debe integrarse en un escenario político, económico y social; donde el contexto juega un papel trascendente en el diseño e implementación de las políticas públicas. Cada uno de ellos pone hincapié en una

determinada categoría-como se puede observar en la figura 1.2, pero ambos autores consideran dos elementos comunes dentro de su argumentación, ciudadanía informada e interés común.

1.3 Laswell: Su aportación teórica al campo de estudio de políticas públicas

A pesar de las aportaciones tan importantes de Merriam, es Harold Laswell a quién se le atribuye el surgimiento de este campo de estudio, en 1951 publica su obra titulada: *Orientación hacia las políticas*, obra que trae inmerso su programa de investigación sobre el conocimiento del proceso de la política y en el proceso de la política a partir de lo cual busca constituir una ciencia interdisciplinaria que permita integrar sistemáticamente las decisiones que adopte el gobierno.¹⁰

“A principios de los años cincuenta, Lasswell y sus colegas de posguerra (Daniel Lerner, Yehezkel Dror, Abraham Kaplan, para solo nombrar sólo unos pocos) respondieron con un conductismo de segunda generación que denominaron “ciencias de políticas”. Agregaron a los fundamentos teóricos del primer conductismo un énfasis mayor sobre las cuestiones de política y sobre el papel científico de las políticas. El énfasis en las políticas significaba garantizar que la atención a los problemas y la búsqueda de soluciones no se perderían en el análisis científico. En polémica con la concepción de que los factores económicos predeterminan el comportamiento de la gente, las ciencias de política resaltaron el papel de las intenciones y elecciones individuales, considerando que los resultados de las políticas provenían de los esfuerzos individuales por maximizar algo que se juzgaba valioso”.¹¹

En este primer pronunciamiento, Lasswell pretende ser más realista, en cuanto a la objetividad del científico social, él cual, a fin de cuentas se encuentra dentro del escenario en el que se implementará la política pública. Por ende, es sujeto de preferencias y motivaciones, llevándolo a elegir decisiones y a suponer lo

¹⁰ Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 39.

¹¹ *Ibidem*, p. 190.

contrario, irremediablemente nos lleva a la dicotomía entre lo teórico y lo práctico, *ergo*, formando una burbuja de especulación en cuanto a la problemática social, creando vacuidad en el campo de conocimiento de políticas pública. Es por tal motivo que Lasswell habla de racionalidades empíricas, donde hay espacio para todo tipo de análisis, donde, lo importante es buscar soluciones a problemáticas sociales.

“Cuando se plantea el surgimiento del concepto de política pública se comienza regularmente con la lectura de la Orientación hacia las políticas. Laswell creyó que la orientación hacia las políticas permitiría rebasar las especializaciones fragmentadas y establecer una nueva ciencia social unificadora.”¹² Y así pues tendrían una perspectiva global, enfatizarían el contexto histórico de la política y el estudio del cambio, de la invención y revolución. Siendo el conductismo y el humanismo las dos vertientes originales que asumió Laswell para integrar las ciencias políticas.

El planteamiento de 1951 con el que se identifica la propuesta de Laswell atiende al principio de universalidad de la ciencia, y se construye bajo la perspectiva de que la ciencia orientada hacia las políticas deba ser global, donde las propuestas político-administrativas sean un medio para poner en práctica las políticas elaboradas principalmente por el gobierno, por lo que era necesario redefinir la intervención del gobierno en materia económica y política, ya que la lucha que se dio entre Estados Unidos y la URSS replanteó la intervención del gobierno debido a que, la inversión financiera en tecnología, educación e investigación era prioridad de ambos gobiernos (Estados Unidos y la URSS).

“La propuesta de política pública que se introduce en la década de los cincuenta se sintetizó en el espíritu de una época en la que las fuerzas centrifugas de la intensa especialización científica, la desvinculación e indiferencia entre las ciencias sociales, ocurría precisamente en el momento en el que la política requería mayor conocimiento y una mayor integración para abordar con responsabilidad y escala en un escenario mundial

¹² *Ibidem*, pp. 3-4.

conflictivo. Situadas en la tensión que en materia de salud, seguridad, empleo y defensa nacional provocaban los estragos de la guerra fría que puso en la balanza entre el mundo capitalista que enarbolaba el libre comercio y la democracia, y el mundo socialista, donde la colectividad era más importante que el interés de un solo individuo, y que en nombre de ésta se cometieron numerosos asesinatos, ahí están las purgas estalinistas, que buscaban una homogenización ideológica.”¹³

Fue en el interior de dicho escenario donde Laswell fundamenta su propuesta de política pública como su objeto de estudio, el cual refería la necesidad de convergencias de diversas especializaciones que pudieran contribuir a la comprensión del proceso de toma de decisiones, así como aumentar la racionalidad de las mismas. Laswell supo leer la realidad y la emergencia de su tiempo, de manera que construyó sus propuestas teóricas tomando como materia prima las necesidades prioritarias, donde diversas especialidades y principalmente las ciencias sociales pudieran contribuir desde su respectivo dominio.

El término *Policy Sciences* fue propuesto por Laswell como “aquél que sirviera para designar el contenido específico que la orientación hacia las políticas alcanza en la década de los cincuenta. Es decir, que el resultado para la comprensión y racionalización de la toma de decisiones tuviera la aportación que hicieran las diversas ciencias en el proceso de conocimiento de y en la construcción de políticas que incluyeran: Los métodos de investigación del proceso de política, los resultados de los estudios de las políticas y los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento.”¹⁴

Las ciencias de políticas aparecen así como “el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración de las políticas, de la recopilación de datos y la reproducción de interpretaciones relevantes para los problemas de

¹³ *Ibidem*, p. 45.

¹⁴ *Ibidem*, p. 86.

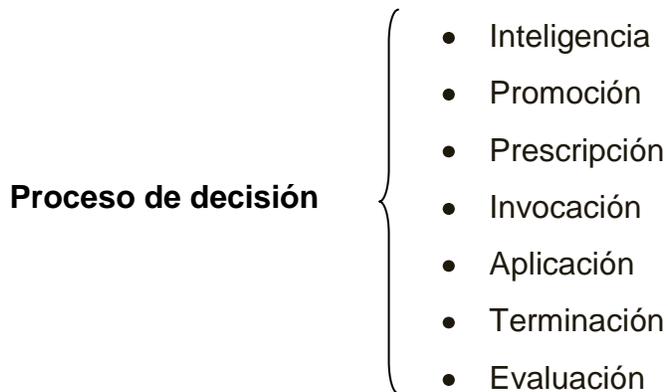
políticas en un periodo determinado.”¹⁵ Siendo la unidad metodológica la que lograba el inicio de una empresa que buscaba que convergieran las diferentes ciencias gracias a procedimientos conceptuales compartidos, comunicables y complementarios. Por consiguiente hacía posible que la orientación común hacia las políticas se desplegara en un ejercicio de conocimiento de políticas, susceptible de integración sistemática.”¹⁶

De acuerdo con Laswell, las políticas públicas atienden a la necesidad de racionalidad en la toma de decisiones, consideradas como un medio corregible y cuestionable de sus valoraciones (Laswell concibe el término valor como una categoría preferibles, es decir, trabajo en vez de desempleo, altos niveles de vida en vez de pauperización de la vida).El análisis de Laswell entonces no sólo versa en una rigurosa estructura metodológica que coadyuve a la toma de decisiones político-administrativas sino que, ve lo político como una característica de la naturaleza humana, donde la democracia juega un papel importante para la construcción de políticas públicas.

Laswell hizo hincapié en lo que llamó “el conocimiento del proceso de las políticas” y “el conocimiento en el proceso de las políticas”, de los cuales, el segundo es más sustantivo. Él concibió un mapa conceptual que debería ofrecer una guía que le permitiera obtener una imagen más general de las fases principales de cualquier acto colectivo y enunció siete etapas de lo que posteriormente llamó el proceso de decisión, se esquematiza a continuación:

¹⁵ *Ibidem*, p. 61.

¹⁶ *Ibidem*, p. 46.



Esta lista refleja el origen de lo que ha sido el concepto más aceptado de las ciencias de las políticas, es decir, el proceso de las políticas, el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza, tal vez concluye una política determinada.

Si en algo Lasswell fue enfático, fue en la multidisciplinariedad con la que se tenían que estudiar las políticas públicas, debido a su complejidad y alto impacto con la sociedad, y fue en esa tónica con la que Lasswell señaló las cinco tareas intelectuales, las cuales son a saber: clarificar metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas, en gran medida darían como resultado una mayor claridad en el análisis del problema a resolver.

Sin embargo, la homogeneidad que plantea Laswell se contrapone al cambio constante de la realidad, los cambios sociales que sucedieron en la década de los sesenta requerían replantear el rol del gobierno. La democracia jugaba un papel importante para la construcción de políticas públicas, lo que sugiere que Laswell había reconocido su importancia en la toma de decisiones gubernamentales, sin embargo sus propuestas al ser totalizadoras y estáticas no lograban la solución de los problemas sociales que sucedieron en años posteriores.

Otra deficiencia que se observa en el planteamiento de Laswell es la unificación que pretendía lograr con las demás ciencias, es difícil la universalización de los métodos para la aplicación y elaboración de políticas, así que, las modificaciones que se realizaron en su propuesta en la década de los setenta no pueden ser aplicables en la actualidad.

Por otro lado, existen dos atribuciones más para las ciencias de políticas: Contextualidad. Las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. Orientación hacia los problemas: Los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas, por lo que, los métodos deberían ser diversos y múltiples¹⁷

Easton, otro de los autores que compartía la misma visión que Laswell, en cuanto a la necesidad de ver a las políticas públicas más allá de acuerdos institucionales y constitucionales, consideraba la retroalimentación como factor determinante en la construcción de cualquier producto que saliera de cualquier sistema, en especial el político. (Ver figura 1.3).

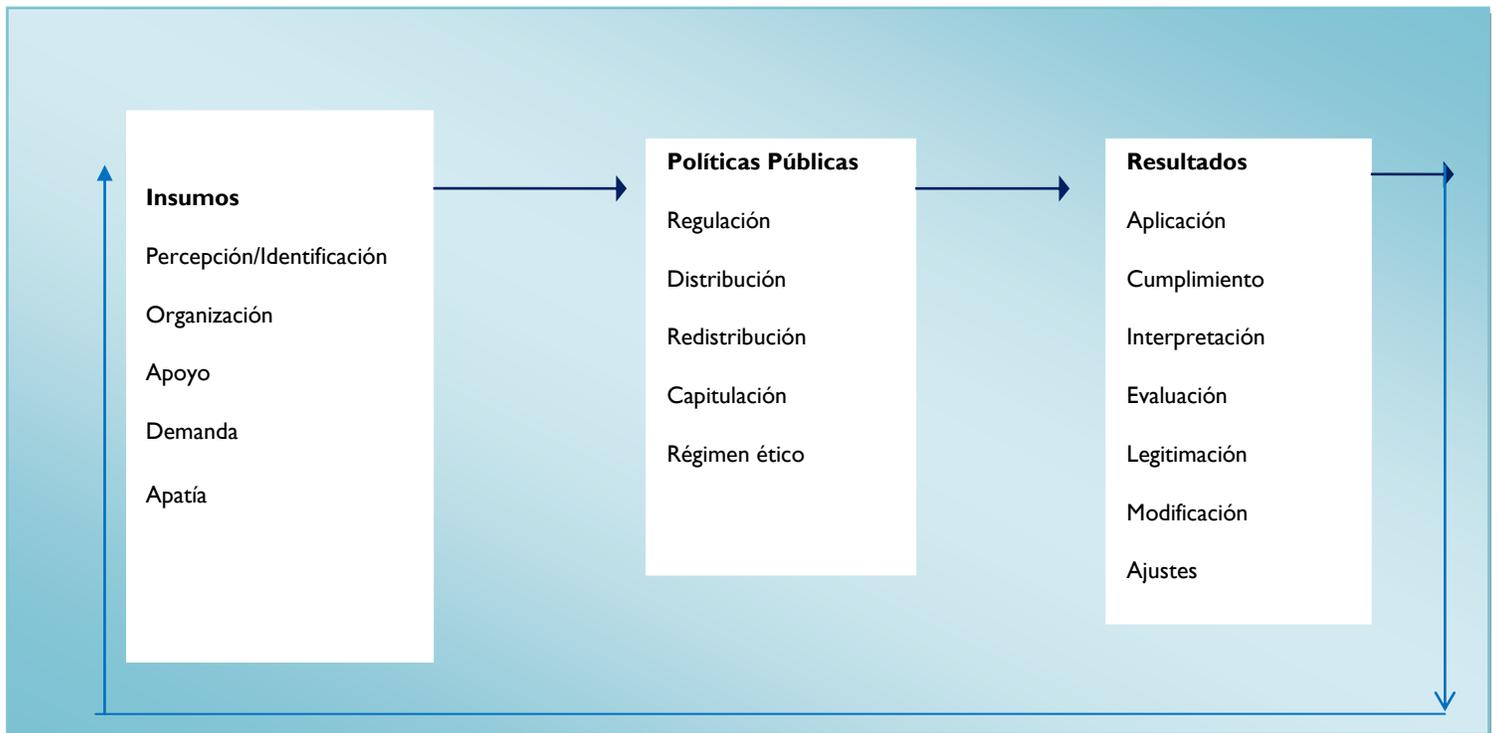
Como el proceso de políticas públicas como insumos y resultados. Donde las políticas públicas se generan a través de una necesidad sentida, dentro del sistema económico o en la sociedad, siempre y cuando partan de un contexto determinado.

En palabras de Wildavsky, el análisis de políticas públicas constituye un subcampo aplicado cuyos contenidos no pueden estar determinados por las fronteras entre disciplinas, sino aquello que parece adecuado según las circunstancias de la época y la naturaleza del problema. Las políticas públicas y los problemas públicos aportan un objetivo común para las ciencias sociales y para áreas de actividad e investigación científica que ahora están más al tanto del contexto político dentro del cual se desarrollan. Este objetivo común se ha traducido en la

¹⁷ *Ibidem*, p. 110.

acentuación del carácter multidisciplinario del análisis de las políticas públicas y los problemas públicos.

Figura 1.3 La hechura de una política pública



Fuente: Parsons, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. p. 132.

Lo multidisciplinario es el nuevo reto a vencer, ya no se trata de analizar y resolver los problemas sociales desde un lente óptico, pero tampoco de la universalización de los métodos, pero si se trata de rescatar lo mejor de cada disciplina y ponerlo en la mesa de operaciones para obtener el mejor resultado. Posterior al planteamiento de este reto, surgen aportaciones de diversa índole que buscan

establecer el método a través del cual, formulen la mejor solución. Uno de los grandes pioneros fue Lindblom, quien argüía que el incrementalismo era el método más idóneo para buscar las mejores soluciones, argumentaba que el incrementalismo partía de cambios pequeños para generar un gran impacto en el medio ambiente.

La sucesión lineal entre diferentes acciones llevaría a atender el problema social en cuestión, donde el paradigma racional está inmerso con la siguiente estructura: El gobierno funge como decisor nacional; problema, la acción se escoge como respuesta al problema; selección estable, suma de actividades que los representantes asumen. Aquí podemos observar la tendencia a creer que los fenómenos ocurren de manera lineal, dónde tenemos A y luego B. Empero, la realidad es una parábola, por lo tanto, es difícil suponer una racionalidad donde los actores son estáticos (en el caso del gobierno) y la acción no se encuentra dentro de un perímetro de tiempo y espacio. Otra de las aportaciones importantes de Lindblom fue el método denominado *Rational-comprehensive*, en el cual se establecen dos formas de formular respuestas a problemas de diferente naturaleza.

La primera de estas es, por las ramas, se parte de la situación actual, se realizan comparaciones limitadas de los resultados anteriores con diferentes políticas, se contrastan y se puntualizan algunas medidas para mejorar resultados previos, por otro lado, medios y fines son considerados iguales; la segunda consiste en ir a la raíz, se construye sobre la base del pasado, se realiza un análisis exhaustivo de las causas de un determinado problema, se hace una diferenciación entre medios y fines, y por último se realiza una escala de valores y de esta manera ponderar no sólo las soluciones más eficaces, sino también las socialmente aceptables.

“Una premisa básica del análisis de políticas es que los resultados de una política pública son la base más adecuada para evaluar sus logros. El aprendiz de analistas debe estar siempre pendiente de no usar equivocadamente los insumos como medida de los beneficios de los programas. Los beneficios se pueden

evaluar correctamente solo a partir de cuánto se obtiene de un programa y no de cuánto se invierte en él.”¹⁸

1.4 Políticas públicas: ¿Salir del paso o modelo normativo?

Respecto al método planteado por Lindblom, Yehz Dror señala la siguiente pregunta: salir del paso, ¿ciencia o inercia? A la cual responde, los cambios deseables planteados por este método son inerciales, y carentes de veracidad al no cumplir con estas premisas:

- a) Los resultados de las políticas deben ser satisfactorios.
- b) No debe variar mucho la naturaleza de los problemas.
- c) Disponibilidad de los medios.¹⁹

A raíz de las deficiencias localizadas en el modelo planteado por Lindblom, Yehz Dror plantea un modelo normativo óptimo para la toma de decisiones, el cual consiste en los siguientes supuestos:

- 1) Aumentar racionalidad mediante el esclarecimiento de objetivos
- 2) Considerar los procesos extrarracionales, tales como: juicio intuitivo y las impresiones holísticas.
- 3) Mejorar la elaboración y decisión de las políticas, a través del conocimiento del proceso mismo de políticas.²⁰

En este modelo se abordan tres supuestos fundamentales en la formulación de políticas públicas, los cuales son a saber: racionalidad, procesos extrarracionales y el conocimiento del proceso de políticas. Siendo el primero de estos, las diferentes lógicas con las que se explica la realidad, el segundo, se refiere a los procesos de índole esporádicos que no funcionan como determinantes.

¹⁸ *Ibidem*, p. 247.

¹⁹ Aguilar, Villanueva Luis F. *La hechura de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2005, p. 257.

²⁰ *Ibidem*, p. 261.

A la pregunta expresa que se hiciera William Ascher sobre el estado que guardaban las políticas públicas, pronunció lo siguiente: “Son crónicos los viejos conflictos con los enfoques unidisciplinarios estrechos y algunas victorias o derrotas únicamente pueden probar cambios de dirección en un ciclo de más largo plazo.

“La lucha es crónica porque las tentaciones personales y las tensiones institucionales seguirán presentes, por una razón porque la superespecialización siempre ofrece el atractivo de que es más fácil por los investigadores reducir que ampliar, buscar la clausura que ampliar el dominio de estudio, usar un amplio sistema de variables, más que integrar los análisis micro y macro, concebir medidas “científicas” pero elementales en vez de medidas específicas de contexto.”²¹

“Dentro del área de acción de una política, los actores se distinguen entre sí por las posturas que adoptan frente a una determinada política. Al principio a parecen los amigos, los enemigos y quienes se mantienen neutrales. Muy pronto sin embargo la dinámica política obliga a los actores a inclinarse hacia uno u otro lado.”²²

²¹ *Ibidem*, p. 192.

²² *Ibidem*, p. 374.

CAPÍTULO 2

LOS REFERENTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE LA GLOBALIZACIÓN

“Necesitamos nuevas formas de pensamiento para resolver los problemas creados por las antiguas formas de pensamiento.”

Albert Einstein

2.1.- El trinomio de los grandes supuestos: Democracia, Estado y Mercado

El campo de estudio de las políticas públicas no se encuentra precisado del todo, pero existen referentes que prevalecen en este campo de estudio, tales como: Democracia, Estado, Gobierno, Sociedad, Política y Administración. En este segundo capítulo abordaremos estos conceptos desde su inicial planteamiento hasta el cambio de referentes con el precepto de la globalización, esto con el afán de visualizar el comportamiento de los conceptos a través del tiempo, bajo el supuesto inicial de que se encuentran sujetos a una realidad cambiante, de ahí la importancia de contrastación de la realidad con el referente.

Respecto a lo señalado anteriormente:

“Kant observa, justamente, que la teoría hace abstracción de toda una serie de condiciones que determinan su aplicación; razón por la cual puede haber hombres teóricos que no sean jamás prácticos. Pero esto no quiere decir que lo que es verdad en teoría sea verdad también en lo práctico; sólo significa que a algunos hombres les falta la capacidad de juzgar, esto es, el

talento práctico, la actitud para aplicar la teoría de la manera, en el momento y en el punto justos.

En segundo lugar, Kant no sostiene que en todos los casos lo que es justo en teoría deba también ser lo justo en la práctica. En efecto, hay dos casos en los cuales la teoría no vale en la práctica: 1) cuando la teoría es errónea o imperfecta (pero entonces, observa Kant, “no dependía de la teoría si ella valía poco para la práctica, sino del hecho de que no había bastante de dicha teoría); 2) cuando tenemos una teoría que no “se refiere a objetos de la intuición” (nosotros diríamos: que no tienen fundamento empírico), sino en cambio una teoría en la cual tales objetos están representados sólo por conceptos (por ejemplo, los objetos de las matemáticas o de la filosofía), y estos últimos pueden ser pensados perfectamente y en pleno acuerdo con la razón, y sin embargo no estar dados.”²³

Hoy hablar de Globalización ha dejado de ser un discurso meramente ideológico que buscaba legitimar las acciones gubernamentales, para convertirse en un punto de referencia al cual, los gobiernos tanto de derecha, como de centro-izquierda voltean a ver, para plantear sus políticas públicas y políticas económicas que coadyuven en la tarea de impulsar y potencializar las condiciones de vida de los ciudadanos que habitan en una determinada área del orbe. Para los países latinoamericanos y los que conforman el continente Africano ha sido muy complejo sacar beneficios de la globalización, y es que, no todos los países cuentan con la capacidad tecnológica que ayude a incrementar la producción y con esto, mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos que habitan.

Sin embargo, no podemos aislarnos o escondernos de la globalización, por el contrario hay que conocerla para comprenderla de una mejor manera, y así entender los nuevos retos y paradigmas que tienen que afrontar los países para lograr insertarse en la globalización. Es por tal motivo, que el presente capítulo parte de la explicación de diferentes enfoques sintetizados con el afán de pasar

²³ Sartori, Giovanni. *La política, lógica y métodos en las ciencias sociales*, México, FCE, México, p. 89.

revista a los puntos principales de este tema y así no desdibujar nuestro objetivo. Posteriormente, pondremos de tu a tu a los diferentes autores para observar deficiencias en sus propuestas, para obtener de esta manera nuestra propia conclusión. Lo cual permitirá vislumbrar que entendemos por globalización, y de esta manera plantear el escenario en el cual, las políticas públicas tienen que operar.

Para Anthony Giddens, “la globalización es política, tecnológica y cultural, además de económica. Se ha visto influida, sobre todo, por cambios en los sistemas de comunicación, que datan únicamente de finales de los años sesenta, el desarrollo en las comunicaciones constituyó un puente para acceder a más información relacionada con los demás países. Donde la democratización es un eje importante para el desarrollo de estas mismas. El mercado es un agente importante dentro de las relaciones sociales, siendo el capital uno de los elementos más importantes en el manejo de las variables macroeconómicas. Sin embargo, la globalización no sólo concierne a los grandes sistemas, como el orden financiero internacional.”²⁴

“La globalización no tiene que ver sólo con lo que hay ahí fuera, remoto alejado del individuo. Es también un fenómeno de aquí dentro, que influye en los aspectos íntimos y personales de nuestras vidas.”²⁵ No se trata pues de entender a la globalización sólo como un aspecto económico más bien como un proceso que ha trastocado las magnitudes existentes, que van desde los indicadores macroeconómicos hasta los referentes que se han utilizado para explicar la realidad política, económica y social.

En cuanto a los referentes que nos ayudan a entender el campo de estudio de políticas públicas, tenemos en primera instancia a la democracia, este es el escenario en el cual se darán las diferentes interacciones entre actores económicos y los agentes sociales, y de la fortaleza y debilidades de estos actores surgirán los acuerdos económicos, políticos y sociales. Lo cual, tendrá un impacto

²⁴ Giddens, Anthony. *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus 2005, p. 23.

²⁵ *Ibidem*, p. 25.

(positivo o negativo) en el espacio público, por la sencilla razón de que la sociedad de instituye con base en intereses privados.

2.1.1 La democracia y sus planteamientos de participación y adecuación

“Las personas, los individuos, los privados entendidos como el principal valor social; la voluntad del pueblo tanto dedicada a proteger, preservar y alentar la libertad, actividad y competencia privada en entornos colectivos comunitarios y plurales finales y consustancialmente públicos representan la verdadera esencia de la democracia.”²⁶

Siendo la democracia el medio por el cual el ciudadano se puede desenvolver de mejor manera, cuando se habla de participación ciudadana inevitablemente lo asociamos con ésta, es impensable suponer que en un régimen totalitario se tomará en cuenta las propuestas que los ciudadanos emitan de un problema social, será en un espacio democrático donde las libertades ciudadanas se hacen presentes para darle un paso a la acción, en el sentido de Hannah Arendt, con su propuesta de la *vita activa*. Hacer política no significa realizar actividades delictivas, donde el beneficiario es un grupo con poder político y/o económico, a razón de que esto limita el ámbito de acción de los actores que intervienen en una decisión, por lo tanto, el impacto no trasciende a la sociedad en su conjunto.

La democracia ya no puede entenderse como la participación en cuestiones electorales, no se explica como un mero mecanismo para la obtención de las autoridades electas, se trata pues de observar las reglas que nos ayudan a vivir en sociedad, si bien es cierto que las decisiones en última instancia recaen en los funcionarios electos, éstos deben tocar base con la sociedad. La cual, tiene necesidades de cualquier índole, ya sea laboral, económica, de educación, de servicios públicos o incluso de seguridad pública. Tales necesidades sociales deben atenderse causalmente, esto es, vincular los hechos con las causas, tan es

²⁶ León y Ramírez Juan Carlos, *op. cit.*, p. 55.

así que no dejemos que los hechos de mayor impacto²⁷ minimicen el análisis estructural de la problemática a enfrentar.

Hablar de democracia en política pública trasciende la imperiosa necesidad de canales institucionales que permiten el acceso al voto a los ciudadanos, no niego la importancia que esto significa para la democracia, pero hay que analizarla en su justa dimensión. Dahl afirma con toda razón que la existencia de la democracia requiere características, elementos *sine quanon* desaparecería en cualquier país. Los cuales son a saber:

- Elecciones periódicas. Las cuales permitirán renovar con frecuencia la permanencia de los funcionarios electos en el poder.
- Libertad de expresión. Manifestación explícita de la concepción que los ciudadanos tienen de sus autoridades, la cual debe contar con la información concerniente al desempeño del cargo de los funcionarios públicos. Aquí no se trata sólo de hacer uso de descalificaciones sistematizadas en contra de las autoridades.
- Representantes electos. Debido al tamaño que existe en los diferentes países es imposible que todo el pueblo participe en los problemas que atañen a la sociedad en su conjunto.
- Elecciones libres, imparciales y frecuentes. La democracia sostiene la igualdad de los ciudadanos en el momento de elegir a sus representantes, y de esta manera darles la certeza de respetar el voto de cada uno de los electores. La imparcialidad se desarrolla con la igualdad de los candidatos que disputan el cargo. En cuanto a la frecuencia de éstas se debe en gran medida al control del cargo que deben tener los ciudadanos.

Dentro de estas características se encuentra de fondo la necesidad de abrir más espacios a los ciudadanos para que éstos se informen y de esta manera apaciguar los enconos sociales exponenciales que desembocan en una revuelta. Pero por esto no se entienda que, la democracia sólo sirve para cubrir apariencias, más

²⁷ En prospectiva se habla de los hechos emergentes (*wills cards*) que cambian las tendencias económicas, pero que no necesariamente son agentes causales.

bien ésta crea estructuras lo suficientemente fuertes y transparentes para que la delegación de la confianza traducida en votos permita la solución de necesidades primordiales, y de este modo aumentar la calidad de vida de los ciudadanos.

En estricto sentido, la democracia no debe entenderse como un instrumento de legitimación entre la sociedad y las autoridades electas, sino como la forma de gobierno por excelencia que lejos de ser una cortina de humo, permita que las demandas de los ciudadanos sean la materia prima en las acciones gubernamentales, permitiendo de esta manera darle una solución a los problemas que más aquejan a la sociedad que debe preservar su derecho a la propiedad y la certidumbre en cuestiones básicas como: educación, empleo, salud, vivienda y seguridad.

Lock está en lo cierto cuando afirma que, no hay ni puede subsistir sociedad política alguna sin tener en sí misma el poder de proteger la propiedad y, al fin de lograrlo, el de castigar las ofensas de los miembros de dicha sociedad, única y exclusivamente podrá haber sociedad política allí donde cada uno de sus miembros haya renunciado a su poder y lo haya entregado en manos de la comunidad, en todos aquellos casos en que no esté imposibilitado para pedir protección de la ley que haya sido establecida. Y así, al haber sido excluido todo juicio privado de cada hombre en particular, la comunidad viene a ser un árbitro que decide según normas y reglas establecidas, imparciales y aplicables a todos por igual, y administradas por hombres a quienes la comunidad ha dado autoridad para ejecutarlas.

Desde esta postura, no es la naturaleza humana y sus inclinaciones egoístas-las cuales siempre están presentes-lo que hace necesaria la sociedad civil, sino la imposibilidad legal en el estado de naturaleza para defenderse de la arbitrariedad; Locke deja claro que el Estado no viene sólo a regular y coordinar los intereses individuales; sino también a impedir que esos intereses se impongan sobre los otros componentes, sin embargo, no deja de lado que, lo privado sin límites genera distorsiones y desestabilidad social.

“Y de este modo, la comunidad decide las diferencias que puedan surgir entre sus miembros en cuestiones de derecho, y castiga aquellas ofensas que algún miembro haya cometido contra la sociedad, con las penas que la ley haya estipulado. Guiándonos por todo esto, nos resultará fácil averiguar quiénes componen y quiénes no, una sociedad política. Aquellos que están unidos en un cuerpo y tienen una establecida ley común y una judicatura a la que apelar, con autoridad para decidir entre las controversias y castigar a los ofensores, forman entre sí una sociedad civil; pero aquellos que carecen de una autoridad común a la que apelar continúan en estado de naturaleza; y a falta de otra persona, cada uno es en sí mismo juez y ejecutor, lo cual es lo mismo que decir, como ya he mostrado antes, que se halla en el más absoluto estado natural.”²⁸

Con esto, queda enfatizada la necesidad del ser humano de crear interacciones con un carácter de acuerdo, permitiéndole a la humanidad su supervivencia (en primera instancia) y posteriormente sofisticando sus necesidades. Lo que en esencia es lo que le permite a la política existir-tal como lo entiende Arendt-, la política sólo existe entre los individuos, que a diferencia de la violencia, ésta última se da entre uno, lo que explica en mayor medida la importancia de que los individuos busquen llegar a acuerdos en lugar de implantar la violencia, entendida como la incapacidad de entablar un acuerdo con los diferentes actores de la sociedad, y en dónde el más fuerte en un sentido Hobbsiano implanta su voluntad.

En la democracia se deja de lado una visión central del gobierno para dar paso a una interacción entre el gobernante y el gobernando, es como lo enuncia Merriam, romper el binomio: amo-esclavo para dar paso al ciudadano, y lo que hoy por hoy se ha enarbolado con el concepto de capital social.

“El enunciado de capital social frecuentemente hace referencia a la potenciación de capacidades individuales y colectivas, que generan vínculos directos entre asociatividad, ciudadanía, confianza, reciprocidad y cooperación. Esta potenciación de capacidades puede representar un aporte al desarrollo económico nacional. Por otro lado dicho enunciado hace referencia a la confianza entre los

²⁸ Locke, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, México, Editorial Técnos, 2006, pp. 86-87.

sujetos que pertenecen a un grupo social, al cuidado y preocupación mutua, a la voluntad de los sujetos para vivir conforme a las reglas de dicho grupo.”²⁹

De ahí la trascendencia de la democracia, y es que, como lo señaló Giovanni Sartori, la democracia nos permite aceptar los procedimientos por los cuales se decidirá sobre el nombre del individuo que representara a la sociedad. Por lo que, contar con el espacio necesario para ejercer este derecho es una singularidad inherente a la democracia, singularidad que en *strictus sensu* no se refiere a la sustancia misma de la democracia, ya que, ésta encuentra su sentido esencial en la integración de las distintas perspectivas de la realidad social, así como, de las necesidades sociales que encuentran su mayor complejidad en el mundo global, lejos de entenderse como entes apartados del mundo, se encuentran inmersos en el mercado global, en este sistema económico llamado capitalismo, independientemente de si es justo o no, es el único que ha sobrevivido a las crisis económicas de mayor envergadura.

Siguiendo con la línea argumentativa de Giovanni Sartori, señala que la tolerancia es un elemento, *sine quanon* de la democracia, entendiéndola como “el consenso pluralista, proceso de ajustes entre mentes e intereses discrepantes. La cual, tiene las siguientes características:

- 1) No es asumida como dogma
- 2) No daña la integridad de los demás
- 3) Existe un sentido de reciprocidad entre las partes.”³⁰

Si bien la democracia se ha analizado como uno de las formas de gobierno más virtuosas, existen autores como Jacques Rancière, que ven en la democracia una dominación norteamericana, a pesar de las críticas Rancière hacia la democracia enfocadas a ver en ella una mera imposición, afirmando: “la palabra democracia se convierte entonces en el eufemismo que designa un sistema de dominación al que ya no se quiere llamar por su nombre, y a la vez en el nombre del sujeto

²⁹ Raffaele, de Georgi. *Teoría de la sociedad*, México, Universidad de Guadalajara, 1993, p. 17.

³⁰ Sartori, Giovanni. *La sociedad multiétnica: Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, México, Taurus, 2003, p. 35.

diabólico que aparece en el lugar de ese nombre borrado: un sujeto heteróclito en el que se amalgaman el individuo que padece ese sistema de dominación y el que lo denuncia. Con sus rasgos combinados, la polémica dibuja el retrato-robot del hombre democrático: joven consumidor imbécil de pop-corn, de la telerrealidad, de safe sex, de seguridad social, de derecho a la diferencia y de ilusiones anticapitalistas o altermundialistas.”³¹

Del argumento citado anteriormente de Ranciére, puede objetarse ciertamente que la pluralidad que él menciona como algo desvirtuado y vaciado de contenido es lo que le da una mayor capacidad a la democracia para adecuarse en el transcurso de los años en el devenir histórico-tal como lo señala Dahl- Sabiendo que la realidad se encuentra en una constante transformación es difícil creer en las estructuras monolíticas, estandarizadas que sólo obstaculizan la construcción de acuerdos y soluciones.

Es verdad pues, que la telerrealidad ha jugado un papel importante en la enajenación del ser humano, empero, no debemos soslayar que todo es parte de la construcción de cada quien. Si hablamos de un libre albedrío éste tiene como finalidad que cada quien opte por los mecanismos para hacerse de una formación, buena, mala o regular, dependiendo de las necesidades y de las particulares individuales.

La democracia está ahí como telón de fondo, como infraestructura para el desarrollo de las interrelaciones de la sociedad con su entorno, permitiendo en mayor o menor medida la intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones que al ser públicas afectan a todos.

“En las democracias, se gobierna con éxito cuando las capacidades de gestión pública convierten los problemas en soluciones, las expectativas en resultados alentadores; la cooperación entre los agentes sociales en rendimientos crecientes (...)”³² Ante el contexto de la globalización, la democracia enfrente nuevos

³¹ Ranciére, Jacques. *El odio a la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu, p. 127.

³² Juan Carlos León y Ramírez, Uvalle Berrones Ricardo (coords.), *Gestión y administración de la vida colectiva*, México, UNAM, 2010, p.14.

dilemas, nuevos retos, lo cual es producto, no de la especulación, sino de una realidad cambiante, que cambia actores, reglas y por supuesto resultados en diversas magnitudes.

Por otro lado, el ciudadano se ve en la necesidad de buscar informarse de los sucesos que acontecen dentro de la sociedad, para que la opinión que emita tenga un carácter de utilidad para el diseño de la política pública, con esto no quiero decir que sólo las personas que tengan una formación profesional tengan derecho emitir su opinión respecto a un tema en específico, pero si es importante señalar que el conocimiento que se tenga de la realidad inmediata a la que se enfrentan los individuos es el instrumento más idóneo para la toma de decisiones.

Y es que, es difícil entablar un debate dentro de la sociedad con individuos que no pueden sustentar su opinión con argumentos viables, que aludan más a un conocimiento de la situación que a un rumor sobre el tema a discutir o que a un discurso demagogo, que sólo pretende manipular las decisiones de los demás ciudadanos. Lo cual, transformaría una construcción social en una decisión unilateral, donde la sociedad se convertiría en un elemento que legitimará dicha decisión, lo cual desvirtuaría el sentido de la democracia y su importancia en la deliberación de los ciudadanos.

Si no logramos analizar a la democracia en su justa dimensión, estamos anteponiendo la intemporalidad y una realidad desfasada de los problemas a los que se enfrenta el administrador público, no ver la magnitud y la trascendencia de la globalización es seguir viendo los nuevos problemas con ojos viejos, o bien, hacer lo mismo siempre esperando resultados nuevos.

2.1.2. Del Estado y su puesta en escena en la globalización

Iniciaremos este apartado con las primeras concepciones teóricas sobre el concepto Estado.

“Y aunque haya una gran multitud, si sus acuerdos están dirigidos según sus particulares juicios y particulares apetitos, no puede esperarse de ellos defensa ni protección contra un enemigo común ni contra las mutuas ofensas. Porque discrepando las opiniones concernientes al mejor uso y aplicación de su fuerza, los individuos componentes de esa multitud no se ayudan, sino que se obstaculizan mutuamente, y por esa oposición mutua reducen su fuerza a la nada; como consecuencia, fácilmente son sometidos por unos pocos que están en perfecto acuerdo, sin contar con que de otra parte, cuando no existe un enemigo común se hacen guerra unos a otros, movidos por sus particulares intereses”³³

“Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos (es decir, de ser su representante). Cada uno de ellos, tanto los que han votado en contra, debe autorizar todas las acciones y juicios de ese hombre o asamblea de hombres, lo mismo que si fueran suyos propios, al objeto de vivir apaciblemente entre sí y ser protegidos contra otros hombres”.³⁴

Este pacto de sujeción del que habla Hobbes adolece de la capacidad de los hombres para interactuar y llegar a acuerdos que permitan desarrollar habilidades en conjunto, si bien es cierto que el egoísmo de los individuos funge como obstáculo para llegar a acuerdos, es el hombre quien a través de la política (que analizaremos a detalle más adelante) llega a acuerdos a través del logos (opinión) y de la doxa (conocimiento).³⁵

“Las transformaciones que viven actualmente los estados vienen mediadas por la presencia de dinámicas complejas que se manifiestan en condiciones poco aprehensibles para el análisis político, haciendo inútiles, o cuando menos poco prácticas, muchas de las categorías de que hoy se dispone para explicar la

³³ Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, FCE, México, p. 138.

³⁴ *Ibidem*, p. 142.

³⁵ Esta nula capacidad para generar acuerdos proviene de la concepción suprema del Estado, lo cual, lo ve como una figura suprema de poder, por ende, no tiene una figura de autoridad homóloga.

realidad social. La amplia gama de temas inherentes al orden estatal se caracteriza por contener más de un elemento explicativo. Conceptos como el del propio Estado, la soberanía, la legitimidad, la representatividad, la individualización, entre otros, requieren de la confluencia de más de una de las áreas que componen las ciencias sociales. La multidisciplinariedad para abordar los distintos asuntos sociales es ya ineludible en cualquier análisis social”.³⁶

El Estado frente a la globalización, siendo el primero de éstos el que ha tenido que ceder espacios como consecuencia de su ineficiencia a la hora de resolver conflictos de índole económica y política, empero, no ha desaparecido sigue levantando la mano en la toma de decisiones, si bien es cierto que ya no impone, pero sí consulta y negocia aspectos nacionales. Ya no tiene la misma fuerza, pero sigue ahí, a veces como árbitro en disputas laborales, como juez en conflictos empresariales, pero ahí está. Los retos que enfrenta versan principalmente en reunir la pluralidad y la complejidad internacional en un cauce que le permita aprovechar el avance tecnológico en aras de su desarrollo.

Ulrich Beck, por su parte establece: “La puesta en escena de la globalización permite a los empresarios y a sus asociados, reconquistar y volver a disponer del poder negociador política y socialmente domesticado del capitalismo democráticamente organizado. Desembocando, es una reestructuración dentro del ámbito social, principalmente con el área laboral, esto significa que el Estado al no tener la capacidad para proveer a sus ciudadanos de un empleo que coadyuve en el desarrollo individual, delega dicha función a las empresas que convierten en un agente económico importante, en cuanto a las relaciones laborales de un determinado país.”³⁷

Las relaciones entre los diversos Estados traerían beneficios a su población, sin embargo, tales resultados no serían asignados previamente por reglas

³⁶ Germán Pérez Fernández del Castillo, Juan Carlos León y Ramírez (coords), *El léxico de la política en la globalización: nuevas realidades, viejos referentes*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008, p.5.

³⁷ Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 16.

institucionales, esto gracias al *metajuego* de la política mundial, entendido como, “la antigua política mundial, que aplica reglas, y la nueva política mundial, que las cambia, están entreveradas, son-por lo que respecta a actores, estrategias y alianzas-absolutamente inseparables.”³⁸

El metajuego se puede dividir en Instituciones (reglas de fondo para el ejercicio del poder), que pueden ser el monopolio del control de la violencia, y las organizaciones (actores específicos que detentan un número de miembros para lograr el cumplimiento de los objetivos), como ejemplos están: Estados, actores de la economía mundial.

Para Beck, la globalización significa dos cosas, se abre un nuevo juego en el que las reglas y los conceptos fundamentales del antiguo ya no son reales, aunque aún haya quien siga jugándolo, con la globalización surge un marco y espacio de acción para los actores ya existentes y los que apenas se integran, esto es; la política se delimita y desestataliza.

Un elemento importante y nuevo sobre la infinidad de estudios hechos acerca de la globalización, es la distinción que hace acerca de: globalismo, globalización y globalidad. El globalismo entendido como la sobre posición del mercado frente a la política, relegando a ésta última a establecer los parámetros a seguir, esto es, el marco de legalidad. La globalidad por otro lado, se refiere a lo siguiente: “hace ya bastante tiempo que vivimos en una sociedad mundial, de manera que la tesis de los espacios cerrados es ficticia.”³⁹.

La globalización en paralelo hace referencia a los procesos mediante los Estados nacionales se interrelacionan con actores internacionales, permitiendo de esta manera orientarse a determinadas actividades.

Bauman nos muestra “las consecuencias de la globalización. Señala en su argumentación, estándares como: pobreza, desempleo, condiciones infrahumanas para medir si las consecuencias son buenas o desfavorables para la

³⁸ Ulrich, Beck. *Poder y contrapoder en la era global*, México, Paidós, p. 24.

³⁹ *Ibidem*, p.28.

población más vulnerable, aquellos que no cuentan con millones de dólares para invertir y así producir más capital, habla de los países periféricos, aquellos que han tratado de adoptar los modelos económicos que han dado buenos resultados a los países centro, es donde se han perdido los referentes del Estado, dándole preeminencia a la economía, generando en mayor medida la agudización de la pobreza y la falta de acceso a la igualdad. Es pues, como su texto lo enuncia “consecuencias humanas de la globalización”, lo que ha llevado a posturas en contra.

Dahrendorf Ralf, nos habla de libertades y retos a los que se tienen que enfrentar los países para la consecución de los objetivos encaminados a crear mayores oportunidades dentro de los países, donde las libertades juegan un papel sumamente importante en la consecución del desarrollo en los diferentes Estados, tan es así que establece que “una sociedad libre deja mucho espacio para las diferencias existentes entre los hombres, y no sólo para las diferencias naturales, sino también para las diferencias de rango. La desigualdad sólo deja de ser compatible con la libertad cuando los favorecidos cuestionan el derecho a los perjudicados a participar en la vida social, económica y política. Contra esto sólo puede hacerse una cosa: garantizar unas dotaciones básicas para todos.”⁴⁰

Para dicho autor, la Globalización significa la liberalización de la inmovilidad característica de la década de 1970, que hoy apenas nadie recuerda, tal liberalización no asegura el orden mundial, por el contrario, provoca un mundo desbocado⁴¹. Éste es un elemento similar al que propone Giddens, pero para Ralf, las libertades son la estructura principal para desarrollar las oportunidades que las personas necesitan para cerrar la brecha entre los que tienen poco y los que tienen mucho. En la teoría de Giddens las libertades distan de ser el eje primordial, posicionando al Estado como uno de los elementos indispensables para ponerle un orden a este mundo en desorden.

⁴⁰ Dahrendorf, Ralf. *En busca de un nuevo orden. Una política de libertad para el siglo XXI*, Barcelona, Paidós, 2005, p.31.

⁴¹ *Ibíd.*, p. 33.

Beck por su parte, cree que la creación de nuevas reglas permitirá que el Estado se inserte en la esfera del capital, siendo las transnacionales un eje de referencia en la toma de decisiones.

A mi punto de vista es más importante si analizamos que el cambio de instituciones vaya ligado con la mejora en las condiciones de vida de los ciudadanos a partir del aprovechamiento de las nuevas tecnologías y de las relaciones comerciales menos encartonadas entre los países del orbe.

En las nuevas relaciones entre los sistemas y el Estado, éste sólo juega el papel de agente y regulador de la fuerza de trabajo, permitiendo que la circulación de capital financiero fluya sin ningún contratiempo, y así evitar el paro en la producción de mercancías, reduciendo la poca eficiencia de una empresa, provocando que las inversiones que entran a un país donde los conflictos internos son la norma, sean mínimas. De allí la importancia que tiene preservar “la paz y estabilidad social”.

Para mí, la globalización es un proceso complejo y articulado que ha dejado de lado la centralidad del gobierno, el cual, debe interactuar para lograr la introducción de mejoras en su tecnología haciéndose más competentes y atractivos para los inversionistas, sin que esto atente contra la salud de los trabajadores. Se tienen que sumar los intereses del capital con los intereses del gobierno. Siendo el fin último el atender a las demandas sociales de manera eficiente. Si bien, la sociedad se ha vuelto más compleja, ésta debe asumir su papel como agente en la construcción de soluciones a las demandas públicas, a través de las políticas públicas.

Siendo que, tanto la postura de los neoliberales *light*, entiéndase por esto, una intervención estatal minimizada regulada por los individuos, como la de los autores que si bien es cierto, no proponen una intervención total del Estado al interior de la sociedad, si ven la necesidad de un elemento que dirija las actividades estratégicas nacionales. Es menester hacer un análisis comparativo de dos autores, que representen las dos posturas señaladas anteriormente. Para

lograr tal efecto hemos retomado los planteamientos de dos conspicuos autores, que a nuestro criterio cumplen con dicho requerimiento. Los cuales, son a saber: Michel Crozier y Albert Michel. El primero de estos autores plantea sus principales ideas en el libro titulado: Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio. El segundo hace lo mismo con su libro titulado: Capitalismo contra capitalismo.

Hasta aquí, se han planteado los dos grandes ejes a discernir, esto es: Estado modesto (mínimo) y El modelo de economía mixta. Por lo que, es menester comenzar a discernir dichos ejes, para comprender de manera más amplia la dicotomía que se ha planteado desde finales de la década de los ochentas. Pues bien, para dar inicio a éste análisis comparativo introduciré el planteamiento acerca de la estructura que debe tomar el Estado según Michel Crozier: "El Estado modesto que debemos crear no es un Estado del dejar hacer, es un Estado que actúa, no para imponer los criterios *a priori* de sus tecnócratas mediante la orden o la reglamentación⁴², sino para ayudar a la transformación de las regulaciones profundas de los sistemas humanos reales.

Esta acción no es menos importante, menos noble ni menos difícil, sino al contrario, pero ya no exige la misma situación de poder y superioridad".⁴³ En este planteamiento podemos encontrar dos elementos nodales de la argumentación de dicho autor. La primera versa en el acotamiento de las funciones del Estado, es impensable, según esto, suponer que el Estado siga determinando el devenir de la sociedad. Pero que, con dicho planteamiento no se piense que se debe confiar plenamente en la autorregulación del mercado, ya que, esto ocasionaría daños muy severos a la sociedad. Por lo consiguiente el Estado debe replantearse su intervención activa en la economía, ya que la globalización exige una mayor apertura tanto económica, como social.

⁴² Crozier plantea como objetivo principal de la reglamentación, establecer entre las personas una igualdad suficiente que el libre juego del mercado destruiría al grado de afectar la viabilidad de la sociedad

⁴³ Crozier Michel, *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE, 2000, p.119.

El segundo, por su parte plantea el desarrollo de las regulaciones que planteen el mínimo de intervenciones del Estado, esto a razón de que, algunas de estas suelen ser destructivas para el funcionamiento del sistema económico., Dentro de este elemento interviene la libertad y las capacidades del individuo. Él cual, según esto puede regularse a sí mismo. Luego entonces, se disminuye la complejidad reglamentaria haciendo más eficaz las actividades administrativas. Logrando que el ciudadano se vuelva autosuficiente, deje de ser un sujeto pasivo esperando que las soluciones emanen de la actividad estatal. Por lo que, si bien es cierto, que el apoyo estatal debe hacerse presente, no debe consolidarse como parte de la estructura social, si puede ser un elemento que coadyuve a socavar momentos de crisis.

Acabar pues, de una vez por todas con el cada vez más que lo único que genera es déficit en el gasto público y una dependencia marcada del ciudadano frente al Estado. Por lo tanto, es necesario terminar con los servicios que fomentan la subsidiaridad y por ende el corporativismo⁴⁴ Dicho autor supone que al proveer una cantidad numerosa de servicios públicos se fomenta la inactividad de los ciudadanos, que en vez de ser usuarios se transforman en meros receptores de malos servicios públicos, haciendo necesario que existan servicios privados que garanticen una competencia y eficiencia dentro de dichos servicios. Para tal fin el autor plantea lo siguiente: " Los intelectuales deben invertir pródigamente en los campos esenciales de los que depende el futuro de nuestra sociedad: la calidad de las instituciones de investigación y de capacitación que dirigen, el método intelectual que emplean, y una transformación de sus modos de organización y de administración que les permitan estar al fin en escucha y al servicio de esos

⁴⁴ Dicho concepto ha sido definido por Schmitter como: "Un sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas es un número limitado de categorías singulares, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas sino creadas por el Estado y a las que se ha concedido un deliberado monopolio representativo dentro de sus respectivas categorías a cambio de observar ciertos controles sobre la elección de sus demandas y apoyos".

ciudadanos que constituyen por si solos el componente primordial del interés general."⁴⁵

Para Albert Michel: "Del mismo modo, para que las condiciones de la competencia sean iguales entre las diversas parte del país, es necesaria una política de distribución geográfica de las actividades económicas en función de los recursos naturales y humanos de cada región, desarrollando muy especialmente, las infraestructuras de las regiones menos favorecidas"⁴⁶ Dicho planteamiento resalta a la vista tres elementos nodales que marcan una separación entre el autor antes mencionado, versan principalmente en la intervención en las relaciones económicas y sociales que se gestan al interior de la sociedad.

Los servicios públicos en gran medida deben tener injerencia por parte del Estado, van desde la salud, educación, entre otras. Aquí lo importante es señalar que, en contraste con lo que plantea Crozier, Albert considera de gran importancia el papel del Estado para disminuir la desigualdad que existe entre las diferentes clases sociales, poniendo gran énfasis en la movilidad social conducida en gran medida por el Estado. De tal manera que, podemos obtener una sociedad, donde la intervención público privado no sea considerado como una antítesis, sino por el contrario se vean como mecanismo que interrelacionados permitan un desarrollo de la sociedad, donde el ciudadano no se ve como cliente, pero tampoco se le considera como un sujeto receptor de los dictámenes estatales.

Por tanto, si bien es cierto que el mercado juega un papel importante, no es decisivo. Porque, según él: "El mercado no es un ente abstracto, sino una construcción de los ciudadanos". Es por lo cual, se necesita de la interacción de ambos organismos. Es por esto, que yo considero más apropiada la argumentación de Albert Michel, debido a que, no es viable poder confiar plenamente en la voluntad de los individuos, es necesario pues la intermediación de un Estado, que sea a la vez eficiente y eficaz para crear el ambiente propicio

⁴⁵ *Ibidem*, p.149.

⁴⁶ Albert, Michel. *Capitalismo contra capitalismo*, Argentina, Paidós, 1997, p.112.

para el desarrollo del sistema, tanto político como económico. Por tanto es necesaria la intervención del Estado en las actividades estratégicas.

El Estado entendido como: “la condensación de las relaciones de poder político que atraviesan a la sociedad, las que permiten que determinados agrupamientos impongan por medios coercitivos o consensuales sus intereses.”⁴⁷ En la actualidad se ve sometido a una reestructuración de sus funciones, debido a que, la incapacidad de éste es congénita-argumentan sus retractores, por lo tanto, no debe dirigir las fuerzas económicas del país. Por otro lado, se encuentran autores que ven en el Estado el único elemento neutro que puede crear un equilibrio entre la correlación de fuerzas económicas, para lograr que los diferentes actores sociales de un determinado país detenten una calidad de vida alta. La cual, no debe ser responsabilidad de la mano invisible del mercado. Por el contrario, deben ser dirigidas por el Estado, con esta serie de argumentos, con que se pretende llevar a cabo modificaciones de índole estatal.

Es más, el mercado como elemento del espacio público no debe entenderse como un agente independiente de los acontecimientos del orbe. Pues sus relaciones son constantes y a la vez asimétricas con el Estado, el gobierno y la sociedad. De ahí que, sea una variable a considerar en el diseño de las políticas públicas en México, sabiendo que, México es uno de los países endebles de la economía global, ya que, sus ingresos mayoritariamente provienen de fuentes limitadas y sujetas a la especulación, por ende, a la movilidad financiera mundial.

2.2 ¿Qué es, y qué no es la política?

Y es que, “La visión más familiar del proceso de la política nos ha acostumbrado a ver en la legislatura y el gobierno el punto central de la hechura de la política pública; la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo, nos ha acostumbrado también a creer que, después, a manera de una orden obligatoria,

⁴⁷ Osorio, Jaime. *El Estado en el centro de la mundialización*, México, FCE, 2003, p.145.

la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales.”⁴⁸

Lo señalado anteriormente, no permite que la política se vea como la construcción de acuerdos temporales basados en la transformación de disensos en consensos, donde el interés general será el mecanismo mediante el cual los ciudadanos y el gobierno podrán solucionar de manera eficiente las necesidades de un determinado sector de la sociedad.

Donde la política es vista como el medio por el cual, la elite política satisface todas sus necesidades económicas y más allá. Esto se debe principalmente a la defenestración de la política. A pesar de ello, es la que permea en el imaginario colectivo, que ve en su quehacer un juego de intereses clasistas y económicos. Y más ahora con la llegada de jugadores trasnacionales en la esfera nacional.

En los párrafos de arriba señalamos las características que se le han atribuido injustamente a la política. Es importante mencionar que el estar inserto en el sistema político, no te hace un político. De tal manera que ahora es menester señalar la definición de política, en su sentido más estricto.

La política, como señala Merriam tiene como tarea, “aparte de la reformulación de la ciencia política en una nueva síntesis que incluya los nuevos elementos introducidos en el terreno del conocimiento humano, puede definirse como la traducción de las conquistas científicas en conquistas sociales, bajo la dirección de la inteligencia humana. En esto pueden incluirse: 1) El reajuste de la política a los nuevos medios de comunicación y transporte; 2) El reajuste de la política a los nuevos sistemas tecnológicos de producción de mercancías y servicios; 3) Reajuste de la política a los nuevos métodos de dirección y administración; 4) Reajuste de la política a un nuevo ritmo de cambio y a un mundo de evolución

⁴⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. *La implementación de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p.15.

creadora; 5) Reajuste de la política a un nuevo clima intelectual de discusión tolerante.”⁴⁹

Lo que Merriam señala en su argumentación, es una realidad cambiante y compleja que se desarrolla de manera paralela a las capacidades humanas para resolver las querellas que aquejan a la humanidad. Donde sólo el conocimiento de la realidad y sus correlaciones entre los individuos lograrán integrar una propuesta efectiva, que lejos de pretender adaptar el problema a la solución, busca una respuesta particular a problemáticas distintas.

Por otro lado, siguiendo a Arendt, “toda fuerza destructiva, incluso cuando es inevitable, es en sí misma antipolítica, no sólo destruye nuestras vidas sino también el mundo que hay entre ellas y que las hace humanas. Un mundo humano y humanizador no es un producto manufacturado, y ninguna parte del mismo que haya sido remplazada. Para Arendt, el mundo no es ni un producto natural ni la creación de Dios; el mundo sólo puede aparecer por medio de la política, que en su sentido más amplio ella entiende como el conjunto de condiciones bajo las cuales los hombres y las mujeres en su pluralidad, en su absoluta distinción los unos respecto de los otros, viven juntos y se aproximan entre ellos para hablar con una libertad que solamente ellos mismos pueden otorgar y garantizarse mutuamente.”⁵⁰

Arendt, establece que, sólo la política permite la construcción de acuerdos, y éstos a su vez prolongan la convivencia en sociedad. Por otro lado, descarta que la violencia sea otra forma de hacer política, a razón de que, despoja al individuo de toda capacidad de acción, que lo volverá visible en el espacio público construido por la sociedad. Por lo que, ve en la política un canal por el que transitan a la civilidad, dejando de lado la violencia y posicionando a la ley como garante de esta convivencia.

Hannah Arendt afirma en su trabajo de la historia a la acción que las sociedades que no se conducen por el respeto a la ley corren el riesgo de sólo mantenerse

⁴⁹ Merriam, Charles E. *Prólogo a la ciencia política*, México, FCE, 1941, p. 124.

⁵⁰ Arendt Annha, *La promesa de la política*, Barcelona, Paidós, 2008, p.34.

unidas por la moral y las costumbres, en un reduccionismo de suyo peligroso, puesto que tarde o temprano su misma viabilidad se pondrá en riesgo, dada la fragilidad de dichos lazos, el respeto por la ley es condición obligada para la sobrevivencia misma de la sociedad. En la vida democrática la representación tiene esta finalidad, recordemos que surge de la voluntad soberana de los ciudadanos que al emitir su voto establecen el ente que se torna visible en el espacio público, y que está obligado por un tiempo y espacio determinado a hacer leyes y a gobernar por y para los ciudadanos (por un mandato constitucional expreso). Donde el concepto ley se vuelve intrínseca a la política, si partimos del supuesto de que, la política es el medio por el cual se construyen acuerdos para regular acciones de los individuos, todo en aras de la sociedad.⁵¹

2.3. De la Administración Pública

Marshall Dimock, argumenta en su obra: ¿Qué es la administración Pública? que, donde quiera que uno vaya o con quien quiera que uno charle, siempre surgirán diferencias de opinión respecto a la definición de administración pública, la limitación de su campo y su enfoque. Esta controversia, en algunos casos no muy pronunciada, no indica un caos; por el contrario indica una cantidad considerable de estudios prácticos que se han realizado. De aquí, que resulte interesante transitar de un enfoque conservador respecto a la administración pública a un enfoque más abierto y plural. De tal forma que, es en este apartado donde se abordan los elementos conspicuos de diversos enfoques, empezando con Bonnin.

Para Jean Bonnin, la importancia de la especialización de funciones radicaba en lo siguiente, no se podrá concebir una reunión de hombres sin leyes que dirijan sus acciones, ni sin autoridades encargadas de hacer observar aquellas para el bien común el gobierno no podrá obrar sin agentes intermediarios entre él y los otros administradores, pues por medio de ello es que ha de procurar la ejecución de las

⁵¹ Juan Carlos León y Ramírez, Uvalle Berrones Ricardo (coords.), *op. cit.*, p. 33.

leyes, e imprimir el movimiento a todo cuerpo político⁵². “Hay pues necesidad para la administración pública de un primer agente entre el gobierno y los demás administradores, que sirviendo también de consejero del jefe reciba de él la acción que debe comunicar a todos los brazos de la administración; este empleado es el que se llama ministro”⁵³.

Con lo que, el autor pone de manifiesto la necesidad de encantonar a cada uno de los funcionarios en su actividad, logrando que cada una de las partes que dan vida a la Administración Pública trabajen en coordinación. Además afirma que en las instituciones debe existir la uniformidad, la cual en gran medida es la clave, aunada a una marcha firme y rápida en la ejecución de las actividades administrativas. Por lo que, él sugiere que se debe nombrar a un solo gobernador en las grandes secciones en las que se divide el Estado.

Lo anterior resulta de vital importancia para comprender la imperiosa necesidad de contextualizar las problemáticas de la administración pública, y más aún para argumentar que la administración pública no es un campo de estudio codificado en el tiempo y en el espacio.

Por otra parte, la importancia que tiene para el autor el contar con reglas fijas que guíen tanto a los ciudadanos en su acercamiento a la administración pública⁵⁴ como aquellas que darán certidumbre al actuar de los funcionarios públicos, con lo que, se deja de lado la necesidad de adecuación y cambio que hoy por hoy son la célula básica de la administración pública.

⁵² Es menester señalar que, dentro de la lógica del autor referido, la importancia de los administradores radica en darle movimiento al gobierno, y esto no se logra si las funciones no están definidas claramente.

⁵³ Charles, Jean Bonnin. *Principios de Administración Pública*, FCE, México, p. 324.

⁵⁴ Jean Bonnin, afirma que era una disciplina desconocida, ajena a los ciudadanos. Y que, incluso le resultaba perjudicial a los pobladores de los territorios, ya que, los funcionarios públicos, sólo se guiaban bajo las pretensiones y pasiones propias, dejando a un lado, la responsabilidad para con la sociedad. Afirma por otra parte, que los asuntos que en la actualidad se conocen como públicos esto es: salud, vivienda y trabajo no eran menesteres de los administradores, razón por la cual, la Administración Pública no era considerada piedra angular en el desarrollo del Estado. Dejándole el lugar a la arbitrariedad y a la ignorancia de los depositarios de los ingresos, y por tanto distribución de estos mismos.

Especial atención merece entonces la administración pública y la necesidad de observarla lejos de sus fuertes inercias históricas, instrumentales, idealistas y endogámicas con las que se identifica tradicionalmente su estudio y análisis, para sumarse así a los esfuerzos del talento y la imaginación de algunos investigadores en el área, ya que representan importantes contribuciones en su reconfiguración conceptual, pero en los que aún quedan grandes e importantes planteamientos por trabajar, un replanteamiento organizacional para comprender el fenómeno del poder en las burocracias y su importancia en la sociedad misma, del individuo, del ciudadano y de la ciudadanía, las nuevas relaciones que de ella nacen con el poder, la dominación, el control y la confianza con que los gobiernos se enfrentan en el quehacer cotidiano de generar certezas, y el bienestar de las sociedades, por mencionar algunos.⁵⁵

“De ello surgieron múltiples reformas a las estructuras de la Administración Pública, lo que ocasionó no sólo la pérdida de los valores tradicionales de la Administración Pública, sino un vacío en su contenido conceptual, producto del privilegio de los nuevos instrumentos como sustitutos de su contenido referencial. Así pues, a lo largo de casi 40 años de reformas administrativas, en los que ha privado el enfoque de la gerencia pública como un pretendido sustituto de la Administración Pública, y una gran confusión con respecto a su responsabilidad y sus capacidades para la materialización del bienestar público de los individuos organizados en sociedad”. Significando pues, que la administración pública hoy por hoy no ha logrado su emancipación epistemológica, lo cual, no significa que pierda utilidad respecto a la satisfacción de las demandas sociales.

“No obstante que la administración pública es la vida misma de la sociedad, todavía se encuentra inmersa en un ambiente de incompreensión académica y debilidad conceptual. Se reconoce como la actividad inherente a la vida del Estado, pero en ocasiones se omite que es a la vez una institución pública. Sin

⁵⁵ Gutiérrez Cortés Mauricio, La administración pública: el debate actual sobre sus referentes en: Carlos León y Ramírez, Salvador Mora Velázquez (coords), *Viejos y nuevos referentes de la Administración Pública y la Ciencia Política: aproximaciones a un debate*, México, UNAM, 2010, p. 114.

desconocer su misión como actividad del Estado, también es responsable de salvaguardar, impulsar y desarrollar la vida pública de la cual la última forma parte. Es frecuente que no se analicen los fundamentos sociales, políticos y públicos para entenderla en su complejidad institucional; esto es, como institución común, lo cual significa que atiende y da respuesta a problemas públicos y necesidades sociales.”⁵⁶

Lejos de entenderse como un mero instrumento gubernamental, ésta debe entenderse en su justa dimensión, sabedores de la compleja realidad y las demandas infinitas de la sociedad, en marcadas en un entorno inestable. Caer en estandarizaciones utilitarias o fetichismos racionales sólo retardan su conceptualización y agudizan la brecha entre la teoría y la práctica, donde permea la desconexión entre la vida institucional de la administración pública y la sociedad.

Poner más énfasis en los procesos internos, que en la solución de demandas sociales vacía de contenido a la administración pública, la cual, más que el gobierno en acción, es la acción pública que atiende necesidades de la sociedad en su conjunto. De ahí la necesidad de replantear su orientación de usuarios a clientes, tal como lo señala Michael Barzelay en las siguientes líneas.

- Una dependencia burocrática se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en las necesidades y las perspectivas de éste.
- Una dependencia burocrática se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes. Una dependencia impulsada por el cliente se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo.

⁵⁶ Hood, Christopher y Jackson, Michael. *La argumentación administrativa*, México, FCE, 1997, p. 10.

- Una dependencia burocrática se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una dependencia impulsada por el cliente se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.
- Una dependencia burocrática controla los costos. Una dependencia impulsada por el cliente crea un valor neto de costo.
- Una dependencia burocrática se aferra a la rutina. Una dependencia impulsada por el cliente modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes
- Una dependencia burocrática lucha por ganar terreno. Una dependencia impulsada por el cliente compite por obtener más negocio.
- Una dependencia burocrática insiste en seguir los procedimientos normales. Una dependencia impulsada por el cliente introduce la opción en sus sistemas operativos, cuando al hacerlo cumple un propósito.
- Una dependencia burocrática anuncia políticas y planes. Una dependencia impulsada por el cliente emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa.

- Una dependencia burocrática separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer. Una dependencia impulsada por el cliente otorga la autoridad a los empleados operativos de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor.⁵⁷

La diferenciación que se realiza entre una dependencia gubernamental y una empresa con un enfoque gubernamental tiene una cantidad infinita de aristas

⁵⁷ Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, FCE, 1998, p.47.

teóricas. Por un lado se afirma que el enfoque basado en el cliente tiende a ser más eficiente, en cuanto a la prestación de servicios. Mientras que, por otro lado se sostiene que el enfoque clientelar vacía de contenido a los ciudadanos de sus derechos democráticos.

Aquí la palabra cliente incluye al ciudadano en su faceta de consumidor y cliente, no se trata de quitarle su voz y voto en las demandas sociales, más bien se apela a la imperiosa necesidad de transformarlo en agente, dejando a un lado su papel de mero receptor de bienes y servicios.

Aunado a la vertiente de la Nueva Administración Pública-antes analizada- otro viraje en la reflexión del papel de la administración pública en el gobierno es la gobernanza, como una respuesta al interés en el gobierno *per se*. De manera muy sucinta, Guy Peters señala lo siguiente, respecto al campo de estudio de la gobernanza.

“El análisis de la gobernanza se ha dedicado en mayor parte a examinar el papel que desempeñan los actores no gubernamentales en la producción de la políticas públicas. Este cambio en la balanza se ha dado tanto en el mundo real del gobierno como en la literatura académica relativa a la administración colectiva de las sociedades (...).

La adopción del concepto de gobernanza como instrumento para la definición colectiva de las metas tiene varias implicaciones sobre el papel que desempeña la administración. En términos descriptivos, el giro hacia la gobernanza significa que el gobierno ha dejado de ser parte de un Estado jerárquico y ordenador, que gobierna mediante su propia autoridad, para convertirse en un Estado facilitador.”⁵⁸

⁵⁸ Guy, Peters B. Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las repuestas difíciles en: Pardo, María del Carmen, *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004, p. 85.

CAPÍTULO 3

EL CAMPO DE ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO: DECODIFICACIÓN, REDIMENSIONAMIENTO Y NUEVOS REFERENTES

“La posibilidad de una participación activa, compartida, colectiva y deliberada sobre nuestro propio destino, sobre lo que resultaría de otro modo, el mero subproducto de decisiones privadas. Ello, porque, sólo en la vida pública podemos, de modo conjunto, y como una comunidad ejercer nuestra capacidad humana para pensar lo que hacemos y hacernos cargo de la historia en la que estamos comprometidos.”

Roberto Gargarella

3.1 Referentes a debate en la construcción de políticas públicas en México

A partir del capítulo anterior queda claro que la globalización trae consigo consecuencias que trascienden el comercio internacional, tales como: un cambio en torno a los conceptos que atienden a una realidad establecida por un tiempo y un espacio determinado como resultado de nuevas interacciones nacionales e internacionales.

Las condiciones económicas son importantes para lograr que el ciudadano se interese más en los temas públicos, o en su defecto le sea imposible ser participe en la búsqueda de soluciones para enfrentar un problema social, pero no son la única fuente para lograr dicho objetivo. Y es que, la organización de los ciudadanos depende de su interés por solucionar su situación actual, por lo tanto deja de verse como un niño frente a papá gobierno, y asumirse como actor activo

que busca el reconocimiento de los demás en el espacio público. En fin, mencionar la importancia del ciudadano en la acción política, nos permite replantear su papel dentro de la sociedad, y más aún conocer que el ciudadano no es simplemente un voto, es un elemento que hace la diferencia entre la implementación o no de una política pública.

Las estructuras políticas que pretenden homogenizar a los sectores sociales, han relegado el rol del ciudadano dentro de las decisiones políticas, han pretendido interpretar las necesidades de éste, para convertirlo en un mero receptor de las políticas gubernamentales. Tal acontecimiento ha traído consecuencias devastadoras para la concepción de la política, la cual, es considerada como la herramienta por la cual, los grupos más poderosos económicamente imponen actividades que sólo les traerán beneficios a los integrantes de dicho grupo. Por lo que, el monopolio del poder gubernamental tiene que soslayarse, para entrara en una nueva etapa donde se parta de que, “Para gobernar con los gobernados se requiere del desarrollo de relaciones de cooperación entre la sociedad y el gobierno, a partir de un esfuerzo de coordinación encaminado a auxiliar y asistir a los ciudadanos para la articulación y organización de sus propios intereses y la realización de sus propias decisiones, en el marco de la necesaria certidumbre del desempeño de la gestión gubernamental y la incertidumbre inherente a la vertiginosa dinámica que el cambio social impone”⁵⁹.

Por lo que es necesario dejar de suponer que la acción gubernamental es el único medio factible por el cual los ciudadanos pueden tener respuesta a sus necesidades. Seguir bajo la tutela del gobierno, ha dejado ya de ser una alternativa viable para las dinámicas políticas y económicas actuales.

La volatilidad financiera, la política económica de antaño y los “daños colaterales” de las malas decisiones del pasado han desencadenado un fenómeno en cascada de acontecimientos que han traído consigo la evaporación de la

⁵⁹ León y Ramírez Juan Carlos, *op. cit.*, p.68.

supremacía estatal. Para dar paso al ciudadano, él cual, ha soslayado su importancia en el espacio público.

Esquema. 3.2
El ciudadano y su entorno

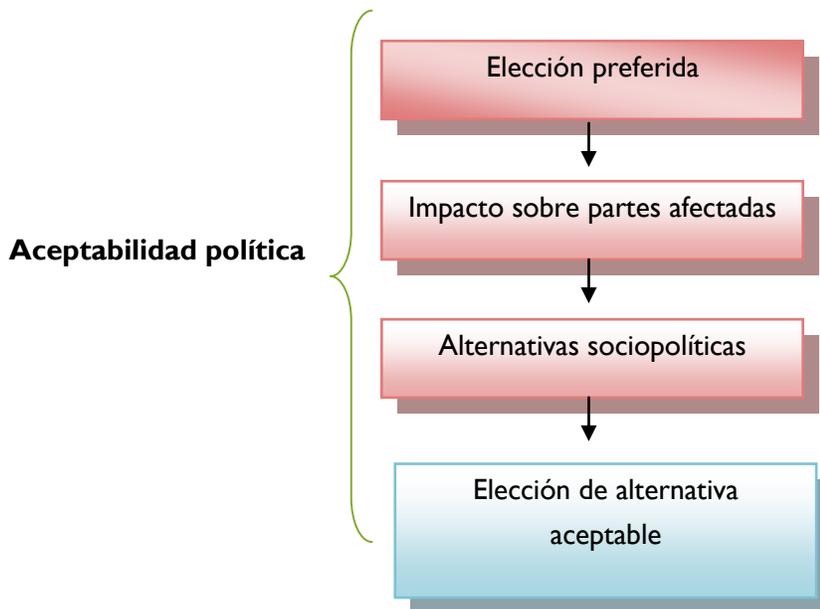


Fuente: Elaboración propia el 15 de Junio del 2011.

Otro de los elementos importantes, es la aceptabilidad política, sabemos que los partidos políticos juegan un papel determinante en la toma de postura de algún tema en específico. Es decir, se debe tomar en cuenta la alternativa más aceptable en la hechura de las políticas públicas, y esto va ligado a los impactos positivos y negativos de las partes involucradas.

Figura 3.3

Los actores en la hechura de las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia el 15 de Junio del 2011.

Siguiendo la lógica argumentativa de los ciudadanos es importante tener en mente las condiciones socioeconómicas de nuestro país, en gran medida es la pobreza la que ha impedido desarrollar las capacidades de los ciudadanos, para luego aplicarlas en la búsqueda de mejorar las condiciones de vida de los mexicanos.

De la cita anterior podemos destacar la siguiente frase: “expresan presuntamente libre”, ya que, existen infinidad de externalidades que impiden que los ciudadanos realicen un voto informado y dirigido por sus preferencias, siendo la pobreza uno de los elementos más importantes en este fenómeno, que podemos denominar el acarreo, que por no ser un tema de nuestra competencia, sólo lo dejamos como

un elemento a considerar, la pobreza si tiene un efecto determinante en esta construcción de ciudadanía, por lo cual, me he permitido mencionar los siguientes datos.

Respecto a la percepción general que tiene la OECD de México, su reporte titulado: *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, señala que:

“Mexico needs a more efficient government to face fiscal challenges and effectively tackle social problems such as poverty, access to basic quality services, and infrastructure. In this context, the Mexican government has advanced in implementing structural reforms concerning a professional civil service, streamlining the norms that regulate the operations of the federal government, and e-government.

This report explains the contributions of these reforms to good public governance and argues in favour of their continuity to ensure long-lasting positive effects”⁶⁰

Según cifras de la ONU, en el mundo 1000 millones de personas se encuentran viviendo en situación de miseria; no existe un término más adecuado para englobar la precariedad de sus viviendas y la falta de servicios esenciales. En nuestro país existen actualmente 18.5 millones de personas en pobreza extrema, y según el INEGI la mayoría se concentra en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Los indicadores de los que esta Institución se vale, y por lo tanto su bajo porcentaje caracteriza a este estrato de la población, son: los referentes a los servicios públicos esenciales, agua entubada, energía eléctrica, drenaje, piso diferente al de tierra.

Comparando las cifras de pobreza extrema en México con las de aquel sector con mayores ventajas que apenas rebasa los 8 millones (INEGI), podemos establecer

⁶⁰ *Towards More Effective and Dynamic Public Management in Mexico*, Dirección URL: http://www.oecd.org/document_, [Consulta: el 9 de Julio del 2011].

una relación económica entre estos dos sectores; y estableciendo esto en función del sistema binario que rige prácticamente a todas las sociedades, tenemos la relación pobre-rico, donde el primero siempre será el subordinado y por lo tanto, el segundo se encontrará en un nivel mucho más alto.

En la actualidad la pobreza se ve acrecentada por distintos factores más. Las crisis económicas afectan directamente a la clase baja; las empresas disminuyen su personal, el empleo cae y las oportunidades de todo tipo desaparecen. Estos cambios dentro de la estructura social de la clase baja, implican ciertos fenómenos que se pueden tomar como reflejo de estos mismos. Cambios que han mermado su poder adquisitivo aún más.

Más allá de los indicadores medibles de la pobreza, de acuerdo con las nuevas tendencias internacionales, la pobreza debe ser conceptualizada como un fenómeno multifactorial que inhibe o limita el desarrollo de las potencialidades y capacidades de las personas, las familias y las comunidades. Así, en vez de calificarla únicamente como la carencia de satisfactores económicos, la pobreza puede ser también sensiblemente identificada como el impedimento estructural para acceder a mejores condiciones de vida. En lo concerniente a la pobreza extrema, según algunas proyecciones, de los 75 millones de personas que vivían en México en 1984, 28 millones se encontraban en extrema pobreza; la cantidad en los siguientes diez años disminuyó de los 89 hasta los 21 millones, arrojando una incidencia del 24 por ciento.

Esta tendencia se revirtió en los años subsecuentes; en 1996 se registraron 35 millones de personas en extrema pobreza, de una población total de 92 millones; algunas otras estimaciones registraban, al final de aquella centuria, 26 millones de personas en esa condición, lo que significa que alrededor de 4.7 millones de hogares, el 21% de las 22 millones de viviendas registradas en el país, están en condiciones de pobreza extrema.

En este sentido la pobreza urbana se debe ligar directamente con fallas en la cobertura de servicios públicos. A partir de los años noventa se tiene una menor fe

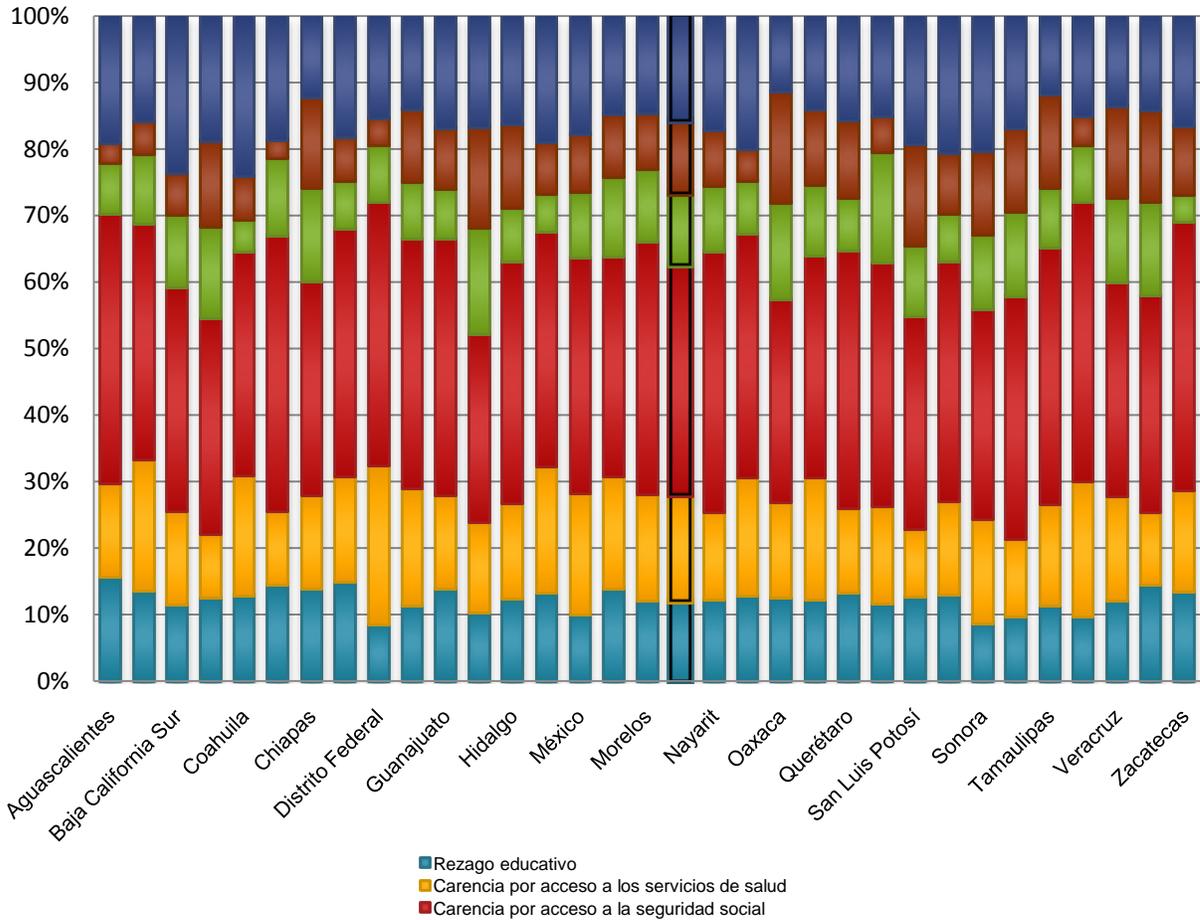
que en el pasado en que los procesos de modernización eventualmente pueden llevar a la eliminación de la pobreza. Los hogares pobres urbanos siguen siendo marginados –como lo fueron en la era de explosivo crecimiento de las ciudades– pues los servicios, que sí existen para los hogares ricos de la localidad, todavía no llegan a dichos hogares.

De acuerdo con los datos obtenidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía la pobreza en México tiene la situación que se muestra en la tabla 1.

Mientras los desequilibrios entre el sistema económico y político no logren un punto de equilibrio, las grandes desigualdades económicas seguirán agudizándose, debido a que, los agentes económicos seguirán concentrando la riqueza nacional, a expensas de las carencias básicas de la población–que equivale al 50%– Y aquí no se trata de focalizar a los culpable, ni mucho menos, se trata de buscar una relación de causalidad, en cuanto a la situación económica en México.

La concentración económica en México ha traído consigo una polarización en las condiciones de vida de los mexicanos, tan es así que México tiene al hombre más rico del mundo, y por otro lado los municipios del sureste viven en pobreza extrema. Estas disparidades sólo pueden minimizarse a través de una política de distribución más equitativa.

Gráfica 1
Medición de la pobreza, Estados Unidos Mexicanos, 2010
Contribución de cada indicador de carencia social a la intensidad de la pobreza



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010.

Como se observa en la Gráfica 1, la pobreza va en una tendencia creciente, lo cual, es resultado de los desequilibrios existentes en el sistema económico mexicano. Mientras México tiene al hombre más rico del mundo-por un lado-Mientras que, 52 millones de mexicanos viven en la pobreza. La cual, es uno de los grandes obstáculos para la participación ciudadana. Tal situación económica, es resultado de una mala distribución de la riqueza, sin caer en un discurso

demagogo, mientras la voluntad política no sea lo bastante fuerte para frenar esta situación,

Y a tal deficiencia en desarrollo de capital humano le agregamos que México tiene veinte años queriendo construir una democracia dentro de su régimen, tenemos como resultado grandes contradicciones entre lo que se dice y lo que se hace. Debido que, un sistema democrático abierto y plural, con posibilidad de flujos continuos de abajo hacia arriba, requiere de un aparato gubernamental con un alto grado de permeabilidad.

Se trata de un aparato poroso a la opinión pública, a las demandas ciudadanas, a la inclusión de amplias redes de actores y agencias no gubernamentales en el desarrollo de una política. Además se trata de un aparato que en su interior establece relaciones intergubernamentales entre diferentes niveles de gobierno e intragubernamentales entre los poderes de una forma horizontal más proclive a la construcción de acuerdos y consensos que a la imposición. Evidentemente, en diversos momentos políticos y ante diferentes tipos de problemas, este grado de permeabilidad será mayor o menor, nunca una función constatan. Lo cual permitirá un desarrollo en el estudio de las políticas públicas.

3.2 Ciudadano: ¿El verdadero protagonista de la democracia?

Esquema 3.4 Ciudadano-democracia



Fuente: Elaboración propia el 5 de Agosto del 2011

El renovado interés que ha experimentado la sociedad civil, a partir de hechos tan significativos como la irrupción de la dimensión de lo no gubernamental, en su vertiente ciudadana, anulando concepciones dicotómicas existente entre la dimensión privada y la pública; la articulación y proliferación de múltiples espacios y sociedades de públicos explicados desde la perspectiva teórica de la alteridad habermasiana; es decir, la presencia constante

de los otros en nuestra cotidianeidad a lo largo de toda nuestra vida y de manera significativa el fortalecimiento de la corresponsabilidad ciudadana, expresada en la necesidad por replantear lo que al Estado y a la sociedad compete en términos del interés y de la utilidad pública; en la necesidad de una participación más robusta, no sólo expresada en la constitución de la representación pública a partir del ejercicio fundamental pero limitado del sufragio, recuperando espacios previamente expoliados al imaginario colectivo que llamamos sociedad.

Por su parte, O'Donnell afirma que la ciudadanía no se reduce a los confines (definidos con estrechez, como en casi toda la literatura contemporánea) de lo político. La ciudadanía entra en juego, por ejemplo, cuando en una relación contractual, cualquiera de las partes que sienta que tiene motivos de queja legítimos, cuenta con la posibilidad de recurrir o no a una entidad pública legalmente competente, y de la cual puede esperar un trato justo, para que intervenga y falle en ese caso. Incluso en el ámbito aparentemente más privado del derecho privado (consuetudinario), el sistema legal «pone» la dimensión pública connotada por la virtual remisión de tal relación a una entidad del Estado debidamente autorizada, para que ésta la juzgue legalmente.⁶¹

Por tanto, el ciudadano en su capacidad generadora de sus propios intereses individuales tiene en la construcción de la sociedad y desde entidades de interés público estatal, una redefinición integrativa del otro que proviene de su origen público; donde la publicitación de sus actos y pensamientos se reflejan en cuerpos como entidades productos de la agregación de voluntades⁶².

Dentro de la democracia encontramos como eje rector de su desarrollo al ciudadano, el cual tendrá la facultad de elaborar políticas que resuelvan un problema⁶³ dentro de la sociedad, y que si dejamos que toda la responsabilidad recaiga en el poder central, podemos esperar que los servicios que preste el gobierno federal serán deficientes, y que a pesar de los programas que se derivan del Plan Nacional de Desarrollo, quien elabora la línea a seguir es el gobierno federal, de ahí la importancia de que los ciudadanos participen en la construcción de políticas públicas que más que un instrumento gubernamental, este se debe concebir como el instrumento de cualquier grupo social para dar una solución a sus problemas. Siendo la democracia el medio idóneo para su construcción.

⁶¹ O'Donnell, Guillermo. 1993. Estado, Democratización y ciudadanía. En: Nueva Sociedad No. 128 Noviembre - Diciembre, p.66.

⁶² *op. cit.* p. 400.

⁶³ Cabe señalar que la definición del problema se da por conducto de un consenso entre los individuos que se encuentran insertos en el espacio público.

Donde la producción de ciudadanía y el rol de los gobiernos locales es un desafío político no exclusivo de éstos. La política no reduce su espacio a las instituciones, los partidos y las elecciones. Hay otro espacio, el de la sociedad política (mejor que la sociedad civil) que es el que crean ocupan todos los organismos y formas de acción colectiva cuando van más allá de sus objetivos e intereses inmediatos y corporativos. Es el espacio de la participación ciudadana que plantea demandas y propuestas —y aún deberes y responsabilidades— para criticar y ofrecer alternativas, pero también para ejecutar y gestionar programas y proyectos sociales, culturales, de promoción económica o de solidaridad.”⁶⁴

Dentro de la articulación de los intereses de los ciudadanos, existe un elemento de suma importancia que debe ser tomado en cuenta, el cual versa en el pluralismo, el cual consiste en las diferentes racionalidades de los ciudadanos, lo cual representa diferentes concepciones sobre la definición de un problema, empero, este elemento no debe ser considerado como un obstáculo en la conversión del disenso en consenso, por el contrario, éste representa la oportunidad de agregar las voluntades de los ciudadanos en la construcción del espacio público.

“La misma existencia de una gran variedad de centros de poder, que han puesto de manifiesto el fin del monopolio de lo público por el Estado, da cuenta de una estructura fragmentada de poderes compartidos, que son el elemento sustantivo que permite el funcionamiento eficiente de una sociedad plural (...) el proceso gubernamental de la gestión pública se mueve permanentemente dentro de un amplio margen de inestabilidad, dirigiendo y organizando su acción a lograr márgenes consensuales de negociación que permitan restaurar el equilibrio Haciendo necesario la actuación real de la sociedad, sin importar las condiciones económicas de cada uno de los integrantes de ésta. Esta situación se debe en gran medida

⁶⁴ Jordi Borja, Ciudadanía y espacio público. En revista Ambiente y Desarrollo, 1998, VOL.XIV. No. 3, p. 22.

a la igualdad que permea en el espacio público, una igualdad fundada en la aceptación de las leyes, costumbres y normas de una vida en común.⁶⁵

La legalidad entendida como la convivencia entre los individuos que integran una sociedad bajo las leyes que éstos han creado mediante un contrato, les permite crear un equilibrio entre las diferentes posiciones individuales, que, como mencionamos anteriormente le dan sentido al pluralismo. El cual permite la creación de grupos sociales, que se organizan para crear soluciones a una necesidad, pero sin perder los vínculos con los demás integrantes de la sociedad.

“Las personas, los individuos, los privados entendidos como el principal valor social; la voluntad del pueblo tanto dedicada a proteger, preservar y alentar la libertad, actividad y competencia privada en entornos colectivos comunitarios y plurales finales y consustancialmente públicos representan la verdadera esencia de la democracia.”⁶⁶

Siendo la democracia el medio por el cual el ciudadano se puede desenvolver de mejor manera, cuando se habla de participación ciudadana pensamos en democracia y viceversa. Es impensable suponer que en un régimen totalitario se tomará en cuenta las propuestas que los ciudadanos emitan de un problema social. Por ende, será en un espacio democrático donde las libertades ciudadanas se hacen presentes para darle un sentido a la acción gubernamental. Por lo que, hacer política no significa realizar actividades delictivas, donde el beneficiario es un grupo con poder político y/o económico.

La convivencia entre los diferentes intereses particulares permita una integración social, y de esta manera crear lazos sociales lo suficientemente fuertes como para generar que el pensamiento se vuelva una tangibilidad, y de esta manera reconocer al otro dentro de la construcción del espacio público. “Para que surja un proceso de acción colectiva, tiene que ocurrir que diversos individuos estén en una misma situación social durante un periodo de tiempo amplio y que se comporten

⁶⁵ León-Ramírez, Juan Carlos, La gestión pública en la pluralidad, en: *op. cit.*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1988, p. 51.

⁶⁶ León Ramírez Juan Carlos, *op. cit.*, p. 55.

similarmente. De tal manera que el conjunto de sus acciones individuales estén coordinadas y dirigidas junto con los recursos materiales y simbólicos, hacia la construcción de objetivos que benefician al grupo.”⁶⁷

Ostrom, por su parte señala: “la comunicación y la interacción continuadas, las expectativas de confianza mutua que se generan a partir de aquéllas y la capacidad para crear sus propias reglas y establecer el medio de vigilancia y sanción de las reglas, constituyen un factor clave que ayuda a los individuos a resolver sus problemas de acción colectiva”⁶⁸. Donde el Estado deja de tener su papel protagónico para que los ciudadanos tengan la capacidad de organizarse y de esta manera encontrar una solución a sus problemas.

De ahí la trascendencia de la democracia, y es que, como lo señaló Giovanni Sartori la democracia nos permite aceptar las reglas, las cuales tienen la capacidad de incidir directamente en los medios por los cuales se decidirá sobre el nombre del individuo que representara a la sociedad. Por lo que, contar con el espacio necesario para ejercer este derecho es una singularidad inherente a la democracia.

“A medida que la democratización se extiende más allá del escenario electoral y el desarrollo, por sacudidas, arranca y se detiene, las organizaciones de la sociedad civil se multiplican, se diferencian, y lentamente inventan nuevas estructuras de mediación y organizaciones representativas. Los partidos, las legislaturas y las instituciones políticas heredadas de los períodos anteriores se encuentran a sí mismas en ocasiones compitiendo, a menudo colaborando, con nuevos actores políticos para quienes la “sociedad civil” ha servido como estandarte de los intereses populares. La conjunción de intereses y la

⁶⁷ Natal, A. y A. Sandoval. 2004. Capital social: Una revisión crítica para el estudio de la acción colectiva. Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo. El Colegio Mexiquense.

⁶⁸ Ostrom, E. y T. K. Ahn. 2003. *Una perspectiva del capital social desde las Ciencias Sociales: Capital social y acción colectiva.*, en Revista Mexicana de Sociología, año 65, núm. 1, Enero-Marzo 2003. IIS-UNAM, p.165.

representación están en juego, compitiendo con la apatía y el repudio general del desempeño de la élite política”⁶⁹.

“Si bien la instauración del sentido de ciudadanía se recrea en torno a la conformación de la igualdad política, y la definición de los derechos ciudadanos implicarían las formas expeditas para participar en la creación y el ejercicio del poder, de hecho en la democracia representativa el que no se opere por mandato, y que este provenga más de una tradición medieval inmediata y transmitida a la monarquía, los ciudadanos se desprenden de sus privilegios económicos, para enfrentarse como individuos iguales, con un solo objetivo social”.⁷⁰

Sin embargo, no podemos suponer la inexistencia de desacuerdos en cuanto a la definición del objetivo social, pero éstas no se encuentran sujetas al poder adquisitivo de éstos, debido a que, es la dimensión pública la que se encuentra en disputa, y no la concepción privada, lo cual no debe generar un conflicto paralizador, esto a razón de que, una política no es sólo una decisión, es ante todo acción o un conjunto de acciones. Por ende, el espacio público es de suma importancia para materializar la igualdad, una igualdad basada en la diferencia política.

Es pues, la participación del ciudadano el que permite que la toma de decisiones evolucione hacia una determinada acción encaminada a la construcción de políticas públicas. Y que una integración entre democracias, igualdad, organización y construcción de acuerdos nos permitirán encontrar políticas que cuenten con las siguientes características: políticamente viable, administrativamente factible y socialmente aceptable. Lo cual generará resultados positivos dentro de la sociedad, los cuales serán volátiles, ya que, no se pueden solucionar todos los problemas sociales con la formulación de un programa

⁶⁹ Reilly, C. *Redistribución de derechos y responsabilidades: Ciudadanía y capital social. Conferencia sobre Ciudadanía Social*, México, 1997.

⁷⁰ Bracho Carpizo Julio, cauces ciudadanos: hacia la igualdad política diferente en: *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, Julio César Olvera García (coordinador), Universidad del Estado de México, 2005, p. 114.

derivado de una política pública, lo cual significa el constante replanteamiento y modificación de ésta.

Autores como O' Donnell o Stiglitz “destacan que la persistencia de un modelo económico excluyente, caracterizado por índices calamitosos de desigualdad y exclusión, constituye el factor central para el debilitamiento de las instituciones democráticas, cuya sustentabilidad debería basarse en un nivel mínimo de igualdad entre los ciudadanos. A la incapacidad de responder a las demandas sociales emergentes con el proceso de democratización se suman medidas cada vez más restrictivas que alteran el nivel de beneficios sociales anteriormente existente, y los subordinan a una lógica lucrativa, que excluye a sectores cada vez mayores de la población de las condiciones de trabajo formal y de las garantías sociales. La inestabilidad, la inseguridad, la insensibilidad de los gobernantes son los sentimientos que caracterizan la vida en las grandes metrópolis de la región, lo que aumenta los riesgos de ingobernabilidad.”⁷¹

Es pues, la necesidad que tienen los ciudadanos de llegar a un acuerdo para plantear una posible solución a la problemas que surgen dentro de la sociedad. Desde esta perspectiva, el valor de lo no gubernamental radica en el hecho de que organiza intereses privados tanto para la protección de los derechos de todos como para la satisfacción de las demandas y necesidades públicas, al contextualizar ambas esferas en su sentido ampliamente democrático, y que representan el capital social, al articular en tiempos y espacios diferentes, dimensiones del actuar privado con, a su vez, dimensiones del actuar público, como elemento fundamental de lo que gradualmente se ha dado por denominar como sociedades de públicos.

Es un hecho que el individualismo sin sentido institucional que lo contextualice y que le otorgue un nuevo sentido positivo en la construcción de la vida en sociedad, adquiere dimensiones que lo llevan a maximizar el interés individual sobre el interés público, con la consiguiente explotación y desigualdad inherentes al

⁷¹ Fleury, Sonia. 2004. Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad. En *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, editado por C. Binetti y F. Carrillo. New York: Banco Interamericano de desarrollo.

mercado. Pero también esta misma dimensión egoísta tiende a inscribir lo público limitadamente en lo gubernamental, como una medida de control autoritario vertical, y es precisamente aquí en donde la aversión arendtiana por el Estado, tiene la mayor significación, puesto que referida a la actuación autoritaria con la que lo que lo percibe –con independencia del sino ideológico que lo legitime–, pretende llevar a cabo la masificación sistemática de la dimensión privada de los individuos, circunstancia que eventualmente imposibilita la capacidad de acción pública y, por lo tanto, la de participación. Esta búsqueda por encontrar un elemento unificador que caracterice la gran diversidad de actividades resultado de la acción concertada de los individuos, a partir del replanteamiento de la elaboración de políticas públicas.

Retomando un poco, el concepto de democracia, sin la cual no podríamos hablar de ciudadanía, podemos argüir que ha sido producto de un complejo proceso histórico que tiene sus raíces en lo que se considera como la “democracia clásica” de los atenienses. De ahí en adelante, la multiformidad ha sido una de sus principales características. Podemos ver variantes en conceptos tales como democracias republicana, democracias liberales, democracias participativas, etc.

En términos generales, la democracia se caracteriza por la realización de elecciones periódicas y en ellas la ciudadanía elige a los que serán sus representantes en el gobierno nacional, instancia en la que se toman las decisiones sobre la administración de la cosa pública (república). Estos representantes predominantemente surgen de las élites políticas que se articulan alrededor de partidos y generalmente entre estos son antagónicos entre sí, sin llegar a enfrentamientos armados. Así los ciudadanos, mediante el ejercicio de su voto expresan de forma presuntamente libre sus preferencias en cuanto a la forma en que van a ser gobernados⁷².

⁷² Baena Paz Guillermina, *Prospectiva política una guía para su comprensión y práctica* [en línea]. Dirección URL: http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva/dinamicas/l_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf [Consulta: el 24 de Agosto del 2011].

“Para Parsons, el centro de las políticas públicas pasa por aumentar las capacidades para gobernar en el marco de una sociedad abierta y plural. Dentro de estas capacidades destacan las siguientes:

- Voluntad para navegar en el futuro
- Perseverancia y compromiso con la acción a largo plazo
- Mezcla de estrategias para hacer frente a ambientes turbulentos.
- Proceso de hechura de políticas caracterizado por su creatividad y su preparación para innovar.
- Amplio e intenso conocimiento sobre la hechura de las políticas.
- Habilidad para comprometerse en procesos de reflexión y análisis.
- Hechura de políticas que busque ser un proceso de aprendizaje, lo que implica identificar las experiencias que funcionan y las que no funcionan, así como espacios para asegurar el aprendizaje colectivo.⁷³

En los últimos años, ha adquirido una gran relevancia vincular las políticas públicas con la acción del ciudadano. El despliegue de numerosas iniciativas desarrolladas por movimientos sociales, grupos basados en identidades y organizaciones no gubernamentales, principalmente, han replanteado el rol de los ciudadanos dentro de la construcción de las políticas públicas, en contraste con las ideas de supremacía gubernamental, que colocan al gobierno en el centro de la construcción de las políticas encaminadas a solucionar un problema en específico. Por ello, el conjunto de fuerzas, principalmente políticas y culturales, se expresan materialmente por la gestión social o control de espacios de poder, adquiere una significación particular en el contexto de ciudadanía y del desarrollo de la democracia.

⁷³ Parsons, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO, p. XXVII.

Las transformaciones sociales que acontecen día con día hacen necesaria una mejor y mayor vinculación del ciudadano con la búsqueda de soluciones que coadyuven en el desarrollo social, dejar de pensar que el gobierno tiene la capacidad política y financiera para la creación de programas encaminados a solucionar las demandas sociales nos ayudará a comprender que el quehacer del ciudadano no es únicamente ir a votar por el partido político que se adecue a sus necesidades-esto en el mejor de los casos-, o votar por el menos malo. Por lo que, las políticas públicas deben concebirse como la construcción tanto social como gubernamental con miras al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y por ende, contribuir al desarrollo nacional, en sus distintos sentidos: económico, político y social.

Las estructuras políticas que pretenden homogenizar a los sectores sociales, han relegado el rol del ciudadano dentro de las decisiones políticas, han pretendido interpretar las necesidades de éste, para convertirlo en un mero receptor de las políticas gubernamentales. Tal acontecimiento ha traído consecuencias devastadoras para la concepción de la política, la cual, es considerada como la herramienta por la cual, los grupos más poderosos económicamente imponen actividades que sólo les traerán beneficios a los integrantes de dicho grupo. Es aquí, dónde la relación entre los factores económicos, políticos y sociales se logra visualizar de una mejor manera.

Figura 3.5

Sociedad-Mercado y Gobierno: ¿La ecuación inconclusa?



Fuente: Elaboración propia el 24 de Agosto del 2011.

La construcción de políticas públicas se encuentra inmersa en la interconexión de los factores económicos (en su dimensión internacional) políticos y sociales. Lo cual, destaca la complejidad de su elaboración.

Tras haber hecho un esbozo general sobre la relación entre las políticas públicas y el ciudadano, podemos observar que en la construcción de políticas públicas el rol del ciudadano ha tendido a reivindicarse tras décadas de nula participación, donde las decisiones no se cuestionaban sólo se acataban por venir de la cúspide del poder político. Afortunadamente, el concepto de ciudadano es un elemento *sine qua non* las políticas públicas se encuentran desprovistas de legitimidad.

Por lo que, analizar las políticas públicas como consecuencia de una construcción del ciudadano quiere contribuir a decisiones que hagan de la política y del

gobierno instituciones productivas, que ensanchen en lugar de estrechar el ámbito de lo colectivamente deseable y factible, pero en comunicación con la ciudadanía. Con un sitio en el corazón de la vida pública, pero con buenas realistas razones⁷⁴.

La hechura de las políticas públicas requiere de la participación de los ciudadanos, ya que ésta tiene como finalidad resolver una determinada problemática social. Y qué mejor que los actores que se encuentran relacionados directamente con las redes sociales para determinar cuáles son los problemas que atañen a todos, además establecer quien se encargara de su solución. Dichas concertaciones deberán realizarse en el espacio público, un espacio donde los individuos se materializan para que su voz sea escuchada, donde las voluntades particulares desaparecen para darle vida a la esfera de la común, donde el ciudadano delibera sobre los asuntos que atañen a la colectividad. Será en el siguiente capítulo donde se entraré a detalle sobre la participación del ciudadano en la creación de políticas públicas.

3.3 Público y privado: dos categorías incluyentes en la construcción de Políticas Públicas

“Esta situación habla de la articulación de dos dimensiones de la naturaleza humana: la privada y la pública, en organizaciones múltiples, que cuentan con objetivos comunes, con directriz y propósitos comunes, con recursos mixtos, de acuerdo a su procedencia-fiscales cuando hablamos de aportaciones individuales y que operan en el amplio espectro de la totalidad de las actividades humanas, siendo la organización un elemento nodal en la participación ciudadana.”⁷⁵

“Para gobernar con los gobernados se requiere del desarrollo de relaciones de cooperación entre la sociedad y el gobierno, a partir de un esfuerzo de coordinación encaminado a auxiliar y asistir a los ciudadanos para la articulación y organización de sus propios intereses y la realización de sus propias decisiones, en el marco de la necesaria certidumbre del desempeño de la gestión

⁷⁴ Aguilar, Villanueva Luis. *La hechura de las políticas públicas*, Porrúa, México, 2003, p. 83.

⁷⁵ León y Ramírez Juan Carlos, *La democratización del espacio público en: op.cit.*, Julio César Olvera García (coordinador), Universidad del Estado de México, 2005, p. 51.

gubernamental y la incertidumbre inherente a la vertiginosa dinámica que el cambio social impone”⁷⁶. Por lo que es necesario dejar de suponer que la acción gubernamental es el único medio factible por el cual los ciudadanos pueden tener respuesta a sus necesidades. Ya que, el bien común debe construirse entre todos.

Dentro de la articulación de los intereses de los ciudadanos, existe un elemento de suma importancia que debe ser tomado en cuenta, el cual versa en el pluralismo, el cual consiste en las diferentes racionalidades de los ciudadanos, lo cual representa diferentes concepciones sobre la definición de un problema, empero, este elemento no debe ser considerado como un obstáculo en la conversión del disenso en consenso, por el contrario, éste representa la oportunidad de agregar las voluntades de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas, las cuales contendrán las diferentes perspectivas de ver un problema en específico.

“La misma existencia de una gran variedad de centros de poder, que han puesto de manifiesto el fin del monopolio de lo público por el Estado, da cuenta de una estructura fragmentada de poderes compartidos, que son el elemento sustantivo que permite el funcionamiento eficiente de una sociedad plural (...) el proceso gubernamental de la gestión pública se mueve permanentemente dentro de un amplio margen de inestabilidad, dirigiendo y organizando su acción a lograr márgenes consensuales de negociación que permitan restaurar el equilibrio.”⁷⁷

Haciendo necesario la actuación real de la sociedad, sin importar las condiciones económicas de cada uno de los integrantes de ésta. Esta situación se debe en gran medida a la igualdad que permea en el espacio público, una igualdad fundada en la aceptación de las leyes, costumbres y normas de una vida en común.

La legalidad entendida como la convivencia entre los individuos que integran una sociedad bajo las leyes que éstos han creado mediante un contrato, les permite

⁷⁶ León y Ramírez Juan Carlos, ¿Democracias endebles, déficit ciudadano?

⁷⁷ León y Ramírez Juan Carlos. La gestión pública en la pluralidad, en: *Políticas públicas y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1988, p. 51.

crear un equilibrio entre las diferentes posiciones individuales, que, como mencionamos anteriormente le dan sentido al pluralismo. El cual permite la creación de grupos sociales, que se organizan para crear soluciones a una necesidad, pero sin perder los vínculos con los demás integrantes de la sociedad.

“Las personas, los individuos, los privados entendidos como el principal valor social; la voluntad del pueblo tanto dedicada a proteger, preservar y alentar la libertad, actividad y competencia privada en entornos colectivos comunitarios y plurales finales y consustancialmente públicos representan la verdadera esencia de la democracia.”⁷⁸

“El enunciado de capital social frecuentemente hace referencia a la potenciación de capacidades individuales y colectivas, que generan vínculos directos entre asociatividad, ciudadanía, confianza, reciprocidad y cooperación. Esta potenciación de capacidades puede representar un aporte al desarrollo económico nacional. Por otro lado, dicho enunciado hace referencia a la confianza entre los sujetos que pertenecen a un grupo social, al cuidado y preocupación mutua, a la voluntad de los sujetos para vivir conforme a las reglas de dicho grupo”.⁷⁹ De ahí la trascendencia de la democracia, y es que, como lo señaló Giovanni Sartori, la democracia nos permite aceptar los procedimientos por los cuales se decidirá sobre el nombre del individuo que representara a la sociedad. Por lo que, contar con el espacio necesario para ejercer este derecho es una singularidad inherente a la democracia.

“Si bien la instauración del sentido de ciudadanía se recrea en torno a la conformación de la igualdad política, y la definición de los derechos ciudadanos implicarían las formas expeditas para participar en la creación y el ejercicio del poder, de hecho en la democracia representativa el que no se opere por mandato, y que este provenga más de una tradición medieval inmediata y transmitida a la

⁷⁸ León Ramírez, Juan Carlos. *op. cit.*, p. 55.

⁷⁹ Raffaele, de Georgi. *op. cit.*, Universidad de Guadalajara, México, 1993, p.17.

monarquía.”⁸⁰ Donde los ciudadanos se desprenden de sus privilegios económicos, para enfrentarse como individuos iguales, con un solo objetivo social. Sin embargo, no podemos suponer la inexistencia de desacuerdos en cuanto a la definición del objetivo social, pero éstas no se encuentran sujetas al poder adquisitivo de éstos, debido a que, es la dimensión pública la que se encuentra en disputa, y no la concepción privada, lo cual no debe generar un conflicto paralizador, esto a razón de que, una política no es sólo una decisión, es ante todo acción o un conjunto de acciones.

La existencia de la igualdad en un ordenamiento social constituye una pieza sustancial para la justicia, a razón de que, en una sociedad justa, las libertades de la igualdad de ciudadanía se toman como establecidas definitivamente, los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos. Así, el principio de la diferencia sostiene que con objeto de tratar igualmente a todas las personas y de proporcionar una auténtica igualdad de oportunidades, la sociedad tendrá que dar mayor atención a quienes tienen menos dotes naturales y a quienes han nacido en las posiciones sociales menos favorables.⁸¹ Por ende, el espacio público es de suma importancia para materializar la igualdad, una igualdad basada en la diferencia política.

La participación del ciudadano es el que permite que la toma de decisiones evolucione hacia una determinada acción encaminada a la construcción de políticas públicas, y a su vez una integración entre democracia, igualdad, organización y construcción de acuerdos nos permitirán encontrar políticas que cuenten con las siguientes características: políticamente viable, administrativamente factible y socialmente aceptable. Lo cual generará resultados positivos dentro de la sociedad, los cuales serán volátiles, ya que, no se pueden solucionar todos los problemas sociales con la formulación de un programa

⁸⁰ Bracho Carpizo Julio, cauces ciudadanos: hacia la igualdad política diferente en: *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, Julio César Olvera García (coordinador), Universidad del Estado de México, 2005, p. 114.

⁸¹ Rawls, John. *Teoría de la justicia*, FCE, México, 1985, p. 121.

derivado de una política pública, lo cual significa el constante replanteamiento y modificación de ésta.

“El espacio público la institución en donde los hombres aparecen, discuten, actúan y generan procesos y consecuencias en el mundo de los humanos. Arendt en su trabajo *La Condición humana*, afirma que la igualdad no debe ser entendida como un atributo ni como un derecho natural, sino como un derecho político, un atributo exclusivo de la calidad ciudadana, que el hombre adquiere cuando actúa en el espacio artificialmente creado a *ex profeso* para ello; La igualdad de la esfera pública es forzosamente una igualdad de desiguales que necesitan ser igualados en ciertos aspectos y para fines específicos. Esta situación nos habla de la articulación de dos dimensiones de la naturaleza humana: la privada y la pública, en organizaciones múltiples, que cuentan con objetivos comunes, con directriz y propósitos comunes, con recursos mixtos, de acuerdo a su procedencia –fiscales cuando hablamos de aportaciones gubernamentales y filantrópicas, cuando hablamos de aportaciones individuales- y que operan en el amplio estrecho de la totalidad de las actividades humanas.”⁸²

La ampliación de la esfera pública, si bien íntimamente vinculada con la organización gubernamental desde el principio liberal de constitución e institucionalidad con la que la sociedad le da origen al Estado, extrapola sus límites en el reconocimiento de la pluralidad y de la posibilidad de acción pública de los ciudadanos, permitiendo la incorporación de múltiples racionalidades y posibilidades de acción por parte de los individuos organizados. De esta forma, la Gestión Pública aparece como un espacio que posibilita la coordinación de múltiples espacios públicos a través de la instrumentalidad y del carácter valorativo que Política Pública le otorga a la gestión, lo cual desprende el carácter exclusivo del gobierno en la elaboración de políticas públicas.

Bajo ese principio, las burocracias no gubernamentales aparecen como un espacio poco explorado por parte de los profesionales de la Administración

⁸² León y Ramírez Juan Carlos, *op. cit.*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005, p. 51.

Pública y la Ciencia Política como campo de desarrollo. Atender a esta posibilidad, refiere una potencialidad adicional de impulso de los esfuerzos de organización de la sociedad, cimentada en el fortalecimiento de la esfera de lo no gubernamental como contrapeso que permita hacer frente a las incapacidades de la organización del gobierno para hacer frente a las necesidades siempre incrementales de la sociedad en la materialización de su bienestar. Y siguiendo a Aguilar Villanueva: “por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y normalmente mayoritaria como asuntos de interés general.

En segundo sentido, público hace también referencia a carácter manifiesto, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión. A la luz pública, en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación. En un tercer sentido, público hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales. Dejada atrás nuestra propensión a un endeudamiento externo excesivo y nuestra costumbre de gobernar como gastar, hoy la posibilidad de resolver nuestros problemas y de realizar nuestros objetivos depende enteramente de nuestra capacidad hacendaria. En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.”⁸³

Es pues, la necesidad que tienen los ciudadanos de llegar a un acuerdo para plantear una posible solución a la problemas que surgen dentro de la sociedad. Desde esta perspectiva, el valor de lo no gubernamental radica en el hecho de que organiza intereses privados tanto para la protección de los derechos de todos como para la satisfacción de las demandas y necesidades públicas, al contextualizar ambas esferas en su sentido ampliamente democrático, y que representan el capital social, al articular en tiempos y espacios diferentes,

⁸³ *Ibidem*, p. 35.

dimensiones del actuar privado con, a su vez, dimensiones del actuar público, como elemento fundamental de lo que gradualmente se ha dado por denominar como sociedades de públicos.

Donde la pluralidad juega un papel importante en la construcción de consensos en el espacio público, donde el debate sobre el progreso democrático de la sociedad está lejos de terminar, el supuesto básico del pluralismo democrático liberal posmoderno se sitúa en la consideración de la existencia de múltiples centros de poder en donde la participación y la representación son objetos de nuevas interpretaciones en el sentido en que la sociedad capitalista posmoderna está organizada y es gobernada. De acuerdo con T. J. Lowi la distribución del control y el poder es ubicua en la sociedad y la autoridad no solo es ejercida de manera exclusiva por funcionarios gubernamentales, sino que también la ejercen individuos y colectividades dentro de la sociedad.⁸⁴

Alicia Hernández Chávez afirma en esta misma línea argumentativa, que la tradición republicana del buen gobierno reside en una mejor vinculación entre la vida política y la institucional, así como entre las formas en que se organiza la sociedad, su vida política y lo que da origen a las prácticas políticas, es decir, las múltiples formas en que los actores sociales traducen en la vida cotidiana las normas institucionales y las políticas de gobierno; dar vida a la interacción entre ciudadanía y gobierno⁸⁵. Por otra parte, Ricardo Uvalle hace patente el hecho de que el gobierno de lo público es producto de la sociedad abierta, de los espacios públicos interactivos, de los ciudadanos que deliberan y la consecuente acción pública, en donde las instituciones de gobierno tienen que ser congruentes con el valor de la democracia y con la institucionalidad que se define entre actores interesados en la adopción de las reglas del juego para permitir la articulación compleja entre los conflictos y los consensos.⁸⁶

⁸⁴ León y Ramírez, Juan Carlos. "La gestión pública en la pluralidad y en el pospluralismo: aproximaciones para una propuesta teórica en: *Políticas públicas y gobierno local*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998, p. 47.

⁸⁵ León y Ramírez, Juan Carlos. *op. cit.*, p. 5.

⁸⁶ Para Ricardo Uvalle el gobierno de lo público debe de ser entendido como el gobierno de los ciudadanos, dado que supone el gobierno de la legalidad, la vigencia de los valores de la igualdad

Como es de verse, ambas propuestas, la del buen gobierno y la del gobierno de lo público apuntan en la misma dirección, en donde el verdadero carácter republicano del gobierno reside en la vinculación pública entre los ciudadanos y el gobierno. Desde esta perspectiva teórica la dimensión social está inserta en el carácter intrínsecamente público de la sociedad, resultante del proceso de asociación incremental de voluntades individuales privadas.

Las dificultades por clasificar un fenómeno tan diverso como la civilidad de la sociedad expresada en la dimensión de lo no gubernamental y que sin lugar a dudas expresa la indiscutible capacidad de organización del actuar privado / público en una lógica de acción colectiva que ha experimentado un crecimiento exponencial en la totalidad de los países del planeta, que con mayor o menor trascendencia, pone de manifiesto el hecho de la existencia de sociedades si bien más demandantes, también más oferentes en su capacidad de materializar una multiplicidad de acciones hasta hace poco reservadas a la dimensión pública gubernamental, por deseo expreso de la misma sociedad. Consecuentemente la ampliación de espacios de participación pública, representan sin duda alguna la necesaria permanente redimensión y equilibrio entre los ámbitos y esferas de lo privado y lo público, que permitan interacciones armoniosas entre gobierno y la sociedad.⁸⁷

Es pues, la participación de la sociedad dentro de las acciones que realiza el gobierno, lejos de concebirse como actividades que se realizan para favorecer a una determinada capa social, y es que, cuando la política competitiva es objeto de institucionalidad, significa que los conflictos que se abordan e ingresan a procesos y fases que denotan diversos tipos de solución. En la democracia, la

y la equidad, la distribución razonable de los bienes compartidos, considerando personas, regiones, comunidades, sectores sociales; hay oportunidad de que la iniciativa de los particulares se enlace con acciones de interés general; hay regularidad en la renovación de autoridades políticas, se alienta el cumplimiento puntual de las reglas del juego (instituciones), se estimula la corresponsabilidad entre las autoridades y las organizaciones civiles, hay vigencia institucional de la economía de mercado, se salvaguarda el reconocimiento de las libertades económicas y de las libertades políticas; se reconoce la administración imparcial de la justicia, se asegura la vigencia del orden político –democrático-; hay aumento en la calidad de vida, se refuerzan los vínculos de la solidaridad; se cuida la solvencia fiscal del propio gobierno, se procura el cumplimiento eficiente de las metas colectivas, todo ello a través de acciones efectivas y consistentes.

⁸⁷ *Ibidem*, p.11.

institucionalidad de los conflictos es factor insoslayable para evitar que la sociedad se consuma en el enfrentamiento estéril de los actores de poder. Cuando los conflictos desbordan y rebasan las instituciones, se pierde la oportunidad de que las reglas sean base para moderar desacuerdos, desactivar posturas extremistas y crear condiciones favorables para el desenvolvimiento de la sociedad⁸⁸.

De tal forma que, la institucionalidad forma parte de la certidumbre en la que opera el gobierno, sin embargo, la incertidumbre es el común denominador en espacio público, debido a que, los actores que participan en este espacio son individuos con diferentes intereses, y que de acuerdo con la naturaleza humana sus decisiones son muy volátiles. Además que “La misma existencia de una gran variedad de centros de poder, que han puesto de manifiesto el fin del monopolio de lo público por el Estado, da cuenta de una estructura fragmentada de poderes compartidos, que son el elemento sustantivo que permite el funcionamiento eficiente de una sociedad plural (...) el proceso gubernamental de la gestión pública se mueve permanentemente dentro de un amplio margen de inestabilidad, dirigiendo y organizando su acción a lograr márgenes consensuales de negociación que permitan restaurar el equilibrio.”⁸⁹

Por otra parte, la realidad es muy cambiante, debido que la correlación de fuerzas que existe entre actores económicos, políticos y sociales, de ahí la importancia de los administradores públicos de tomar decisiones bajo el enfoque de la prospectiva, instrumento que nos permite identificar actores, condiciones actuales, nos ayuda a construir escenarios sobre el futuro, lo cual permitiría tomar en cuenta aspectos económicos, políticos o sociales, así como identificar a los actores principales en la toma de decisiones.

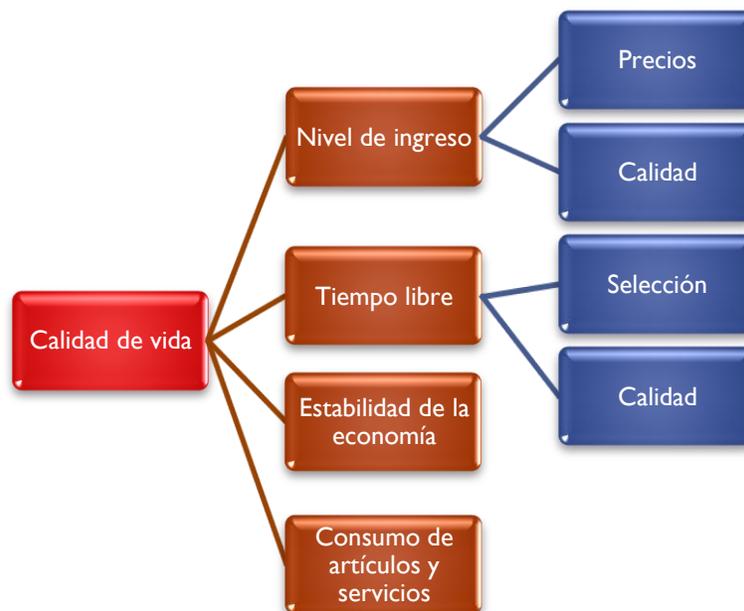
Como previsible se requieren poderes públicos responsables y con mutuos contrapesos, leyes realmente públicas y de aplicación general, opinión pública

⁸⁸ Uvalle Berrones Ricardo, La importancia del cambio político en México y su influencia en el gobierno y la Administración Pública, en: *op. cit.*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1998, p.13.

⁸⁹ León Ramírez Juan Carlos, La gestión pública en la pluralidad, en: *op. cit.*, p. 51.

activa pero objetiva y honesta, recursos públicos bien asignados y ejercidos, educación pública de calidad y vanguardia. Este haz de factores, actividades y virtudes públicas representan los recursos con lo que nuestro país en este cambio de época, pueden asegurar su viabilidad mundial, su cohesión interna y una convivencia digna y justa.⁹⁰

Siendo más específica me refiero a las oportunidades de los ciudadanos, esto es, que las diferencias económicas puedan ser paliadas por mecanismos sociales que permitan que las personas tengan igualdad de oportunidades en educación, salud y vivienda, y por ende una mejor calidad de vida, como se esquematiza a continuación:



Fuente: Elaboración propia el 29 de Agosto del 2011.

⁹⁰ Las políticas públicas recientes: *una mirada*, en: *Soberanía y desarrollo regional*, Canacintra, México, 2003, p. 197.

“Parte medular de esta discusión se encuentra en el debate por una parte de la constitución de un nuevo sujeto colectivo y de una identidad política diferente sobre la que asentar la acción política diferente sobre la que asentar la acción política, misma que se asentó de acuerdo con Chantal Mouffe, en su obra titulada: En busca de lo político, sobre la idea de que debemos hacer revivir la noción de ciudadanía; y por el otro de los retos que plantea este sujeto y la realidad a la que responde en tanto la redefinición de los espacios públicos por parte de los individuos organizados en sociedad, constituyente e instituyente del Estado, demandante de derechos (políticos, cívicos, económicos y culturales) que confrontan la capacidad de respuesta de Gobierno y la institucionalidad del Estado que confrontan la respuesta del Gobierno y la institucionalidad del Estado. Como parte de esta reflexión es que se analiza la estrecha vinculación entre la construcción de ciudadanía por individuos autónomos y las potencialidades que el enfoque de política pública representa para la acción pública del gobierno y la sociedad para lograr la construcción del escenario propicio para la acción ciudadana, en tanto el respeto por el estado democrático de derecho”⁹¹.

El espacio público no representa un sitio de lo obvio ni de lo simple, es un sitio complejo porque en el interactúan: Estado, sociedad, gobierno y mercado. Siendo un cúmulo de interacciones de toda índole se vuelve un espacio complejo y fundamental en que quehacer de la vida colectiva.

La interacción que existe entre la esfera pública y la esfera privada permitirá tener relaciones más horizontales, donde la política juegue un papel importante en el estudio y la implementación de políticas públicas. Donde el énfasis en la capacidad de dirección estratégica de los gobiernos. Deben ser fundamentalmente directivos, tener una visión desarrollada de cuáles son los problemas de la sociedad y cuáles las capacidades sociales de respuesta, riesgos, amenazas y oportunidades colectivas.

⁹¹ Gutiérrez Cortés, Mauricio. Ciudadanos y políticas públicas en la democracia, en: León Ramírez, Juan Carlos. *op. cit.*, p. 395.

La función central de los gobiernos es generar o incrementar la capacidad de respuesta de la sociedad que representan y a la que deben, o dicho de otro modo, su función consiste en crear o en gregar valor público a los activos de sus comunidades. Por lo que, para que México pueda desarrollar el estudio de las políticas públicas debe encauzar la investigación hacia los estudios que generen los instrumentos, que pueden ser la construcción de escenarios, necesarios para que las aportaciones ciudadanas se tomen en cuenta en la construcción de políticas públicas.

“En su sentido más puro, la gestión pública que instrumenta decisiones gubernamentales es el resultado del acceso efectivo de intereses diversos, y su estabilidad depende de la adhesión y soporte que intereses particulares adquieran en un contexto social que no sólo permite y alienta lo particular sino que también vía redistributiva amplíe en un sentido universal el disfrute del bienestar.”⁹²

Hoy no está a discusión la existencia del Estado, sino el papel de éste en la construcción de acuerdos. Por lo que, la capacidad para integrar los intereses particulares con los intereses de la comunidad logrará crear mecanismos que permitan atender necesidades básicas tales como: salud y empleo, ya que estas necesidades son esenciales para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.

La *vittá* activa es la que construye el espacio público no se trata solamente de pertenecer a un grupo, se trata de participar colectivamente para cubrir sus demandas. Y es que, como lo señala Hannah Arendt, que no sólo estamos en el mundo si no que somos parte de él, cuando nos convertimos en agentes y no sólo en receptores de las decisiones

Las capacidades infinitas de organización que los individuos en sociedad tienen, y que se manifestaron de manera prolija en su modalidad no gubernamental hacia fines del siglo XX, y con renovado vigor en los inicios del XXI, demandan un

⁹² *Ibidem*, p. 59.

replanteamiento de la concepción de las esferas privada y pública. Barry Bozeman sostiene como principio, que todas las organizaciones son esencialmente públicas, es decir, entiende lo público como el resultado de una agregación de voluntades orientadas a la consecución de fines específicos. Argumenta que en la actualidad los términos con los que diferenciamos lo privado de lo público, y reflejados en taxonomías totalizadoras, ya no reflejan la verdadera naturaleza de las cosas; para este autor lo que pretendemos hacer de manera colectiva, incluida la actividad empresarial, es el resultado de acciones privadas que devengan en acciones públicas, siendo ésta la principal razón que pone en entredicho categorías cerradas que no ofrecen explicaciones coherentes de fenómenos ciertamente novedosos.

El espacio público la institución en donde los hombres aparecen, discuten, actúan y generan procesos y consecuencias en el mundo de los humanos. Arendt en su trabajo: *La Condición humana*, afirma que la igualdad no debe ser entendida como un atributo ni como un derecho natural, sino como un derecho político, un atributo exclusivo de la calidad ciudadana, que el hombre adquiere cuando actúa en el espacio artificialmente creado a ex profeso para ello; La igualdad de la esfera pública es forzosamente una igualdad de desiguales que necesitan ser igualados en ciertos aspectos y para fines específicos.

Esta situación nos habla de la articulación de dos dimensiones de la naturaleza humana: la privada y la pública, en organizaciones múltiples, que cuentan con objetivos comunes, con directriz y propósitos comunes, con recursos mixtos, de acuerdo a su procedencia –fiscales cuando hablamos de aportaciones gubernamentales y filantrópicas, cuando hablamos de aportaciones individuales- y que operan en el amplio estrecho de la totalidad de las actividades humanas.”⁹³

⁹³ León y Ramírez, Juan Carlos. *op. cit.*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 2005, p. 51.

Y es que, la dicotomía que planteó Norberto Bobbio en su momento dejó de explicar la relación entre los individuos de la sociedad, Debido que, tanto la esfera

Esquema 4.3 La interrelación entre los agentes económicos, políticos y sociales



Fuente: Elaboración propia el 29 de Agosto del 2011.

pública como la esfera privada forman parte de cualquier sujeto de la sociedad. Por tanto, la relación que se da entre la esfera pública y la esfera privada es de complementación, no de exclusión, si bien es cierto que en la esfera privada lo que impera es el interés particular, es en el espacio público donde se consensan los problemas de la sociedad mediante un acuerdo entre los diferentes ciudadanos que construyen el espacio público, un espacio

imaginario que se materializa en sus acciones (Ver Esquema 4.3).

La ampliación de la esfera pública, si bien íntimamente vinculada con la organización gubernamental desde el principio liberal de constitución e institucionalidad con la que la sociedad le da origen al Estado, extrapola sus límites en el reconocimiento de la pluralidad y de la posibilidad de acción pública de los ciudadanos, permitiendo la incorporación de múltiples racionalidades y posibilidades de acción por parte de los individuos organizados. De esta forma, la Gestión Pública aparece como un espacio que posibilita la coordinación de múltiples espacios públicos a través de la instrumentalidad y del carácter valorativo que la política le otorga a la gestión, lo cual desprende el carácter exclusivo del gobierno en la elaboración de políticas públicas.

Siguiendo a Aguilar Villanueva, por público se entiende lo que los privados, a través de sus muchos canales individuales y/o colectivos de opinión, acción, comunicación, debate, concertación, proyectan de manera unánime y

normalmente mayoritaria como asuntos de interés general. En segundo sentido, público hace también referencia a carácter manifiesto, al principio del libre acceso, a transparencia y apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza, al acceso franco a la decisión y a la luz pública en lugar de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación.

En un tercer sentido, público hace referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales, deja atrás nuestra propensión a un endeudamiento externo excesivo y nuestra costumbre malgastar, hoy la posibilidad de resolver nuestros problemas y de realizar nuestros objetivos depende enteramente de nuestra capacidad hacendaria. En suma, al hablar de políticas públicas queremos decir decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.”⁹⁴

En resumen, tenemos que, los ciudadanos tienen una naturaleza económica, social y política. Lo cual, les permite integrarse en diferentes dinámicas del espacio público “El espacio público se construye a partir de la experiencia compartida al conjugar acción y comunicación social o política. El significado de lo público se define en esta propuesta teórica a través de dos fenómenos interrelacionados: lo que puede ser visto escuchado por todos, difundirse y publicitarse, apareciendo como constitutivo de los distintos aspectos de la realidad; y lo público concebido como el mundo común donde los hombres se relacionan, actúan y viven juntos. Por un lado, éste se expresa y cobra sentido a través de la pluralidad de perspectivas (...)”⁹⁵

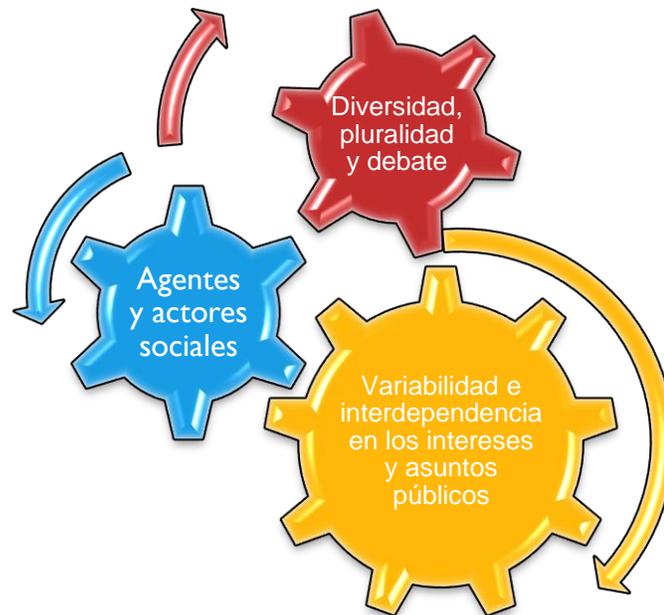
En sociedades plurales, la variabilidad y las interconexiones juegan un papel importante en el diseño de las políticas públicas, como se puede observar en la figura 4.4

⁹⁴ *Ibidem*, p. 35.

⁹⁵ Ramírez Kuri, Patricia (2003) “El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local” en *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, editado por P. Ramírez Kuri. México, D. F: FLACSO, Miguel Ángel Porrúa, p. 33.

Figura 4.4

La interrelación de la multiplicidad de autores



Fuente: Elaboración propia el 29 de Agosto del 2011.

La importancia que tiene el rompimiento de la dicotomía entre esfera pública y esfera privada radica principalmente en el reconocimiento que se le da a la construcción de consensos dentro del espacio público, ya que es en este donde convergen los diferentes intereses particulares. Y es que, el carácter público del Estado, del gobierno y de la Administración pública proviene entonces de la sociedad. Esta es por principio espacio donde el individuo potencia sus facultades, alejándose desde el pensamiento de Locke de la subordinación como súbdito al poder irrestricto y absoluto del Estado. Sin el monopolio de lo público por parte del gobierno, es claro que sin lo privado no hay público, pues son las necesidades privadas las que se satisfacen en el espacio público, dado que son los individuos los que otorgan su autoridad y carácter público al gobierno para que cumpla con los intereses de sus representados.⁹⁶

⁹⁶ *Ibidem*, p. 397.

Las sociedades democráticas en la actualidad se caracterizan por su pluralidad y diversidad, en donde la diferencia constituye riqueza de lo que hoy cada vez conocemos más como capital social y que ante la crisis representada por el desencanto de la política y la defenestración de la administración, debido fundamentalmente a la incapacidad por materializar las condiciones, los ingresos y los servicios necesarios para asegurar el bienestar y la consecuente mejoría de la calidad de vida de los ciudadanos, el disenso constituye más la norma que la excepción.

La participación es un componente central de la democracia puesto que si bien suele considerarse que el primer escalón de la misma es el voto, en tanto derecho universal de los ciudadanos a elegir a sus representantes, la participación agrega a este forma de gobierno su capacidad de ser gobierno de todos los ciudadanos. Pero debe reconocerse que existen diferentes tipos de participación. La participación social supone la asociación de individuos para el logro de determinados objetivos. La participación comunitaria se instala en el campo de las actividades asistenciales propias del mundo de lo no estatal. La participación ciudadana, es la relación que existe entre la sociedad y el Estado.⁹⁷

⁹⁷ Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 32.

CAPÍTULO 4

APORTACIONES TEÓRICAS MEXICANAS AL CAMPO DE ESTUDIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU ENSEÑANZA EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN MÉXICO

4.1 Aguilar Villanueva: El pionero de las políticas públicas en México

Antes de que políticas públicas tomara forma académica y profesional, a mitad de los años cincuenta del pasado siglo (en los Estados Unidos), el proceso mediante el cual los gobiernos tomaban decisiones y formulaban las políticas económicas y sociales, el *Policy decision making*, no había sido objeto sistemático de estudio. Las decisiones de política eran materia de opinión (de crítica o de apoyo), según los intereses en juego o la intensidad de las expectativas sociales, mas no de conocimiento en sentido propio. No existía la disciplina que estudiara el proceso de decisión de las políticas, la manera como los gobiernos seleccionaban y definían los problemas públicos, los valores o intereses que inspiraban su deliberación, las formas de relacionarse con los ciudadanos durante el proceso decisorio, los motivos que los llevaban a descartar ciertos análisis y ciertas acciones, mientras eran proclives a aceptar otros. Muchas razones explicaban que la toma de decisiones gubernamental quedara oculta a los ojos de los ciudadanos y de los académicos.

Dada la imposibilidad práctica de conocer la hechura de las políticas desde dentro del gobierno, fue natural que se conjeturara que las causas que llevaban a ciertas decisiones de políticas no se encontraban al interior del gobierno, en sus análisis y cálculos, sino que se explicaban desde afuera, desde el sistema social, la

estructura de clases de la sociedad, los movimientos sociales, los grupos de presión.

Aguilar Villanueva es el pionero de la conceptualización de políticas públicas en México, él fue quien tomó la iniciativa de introducirlo en la jerga académica. Empero tal conceptualización no fue una incorporación teórica, tuvo a bien hacer uso en su artículo titulado: Políticas públicas, su aporte; de un concepto clave en Lasswell: el contexto, donde se ponderan aspectos económicos, políticos y sociales intrínsecos de cada país del orbe, argumentando que el foco de la crítica de los que se dedicaban al estudio de la política pública en esos años de cambio, consistió en mostrar que en las condiciones posteriores de fin de siglo del país se requería un gobierno con estrategia y visión de futuro, más que uno de planes, su objetivo fue mostrar adicionalmente lo inviable que resulta gobernar conforme al plan integral en sociedades plurales.

A pesar de la importancia de las políticas públicas en el desarrollo de los países, en el caso del nuestro, seguía predominando la superioridad del gobierno, lo cual le dio atributos que no necesariamente van a la par del interés general, pues era considerado como rector de las relaciones económicas nacionales, siendo que no tiene/ni tenía la suficiente capacidad impositiva para que todas las personas físicas y morales realicen el pago de sus impuestos.

Aguilar Villanueva plantea en la introducción de su primer antología: El estudio de las políticas públicas, que gobernar de acuerdo a plan había dejado de ser algo plausible y sensato después de las decisiones erráticas de una presidencia sin controles y parecía significar que mediante el plan la sociedad sabría con claridad los objetivos e instrumentos que seguiría el gobierno en la conducción del país, en oposición a la acción presidencialista caprichosa, arbitraria u oportunista, cuyas tristes consecuencias sociales estaban a la vista.

El plan dejó en claro a todo el país el rumbo y el instrumental del actuar gubernamental. Sin embargo más a fondo el plan significaba también una puesta al día del dirigismo autoritario del régimen, en tanto la presidencia seguía

concibiéndose como el agente central de la “rectoría del Estado” (expresión que aparece precisamente en los años 80), el protagonista de la dirección de la sociedad. En los hechos, el plan⁹⁸ “popularmente consultado” era elaborado y decidido en las oficinas de la presidencia, así como era gestionado por un “sistema de planeación democrática” que reproducía la cadena de mando de gobernantes y funcionarios federales y locales por todos los puntos del país, con pobre incorporación de las ideas e iniciativas de los ciudadanos. Menos mal que, como suele ocurrir con frecuencia en este país, las iniciativas de los políticos existen en sus discursos más que en la realidad, la cual nos obliga a movernos por otros caminos.

En efecto, la idea dirigista del país mediante planificación nacional bajo el mando del ejecutivo presidencial dejaba poco espacio al ejercicio de las libertades políticas y de las libertades económicas de los ciudadanos (que tenían como su campo de acción las áreas “no estratégicas ni prioritarias” de la economía nacional). Paradójicamente la propuesta del plan aparecía justamente en el tiempo de la crisis nacional, cuando sectores sociales y regiones clave del país se resistían a reproducir su subordinación a las órdenes del gran gobierno y trataban de restablecer sus libertades políticas y económicas, dado que habían perdido confianza en la capacidad directiva del gobierno, que no tenía más instrumentos de conducción que el intervencionismo económico y el control político.

⁹⁸ El Plan Nacional de Desarrollo que elaboró el actual Presidente de la República tiene cinco ejes rectores: Estado de derecho y seguridad, economía competitiva y generadora de empleos, igualdad de oportunidades, sustentabilidad ambiental y la democracia efectiva y la política exterior responsable. Este Plan Nacional de Desarrollo tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades que durante la presente administración deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. Representa el compromiso que el Gobierno Federal establece con los ciudadanos y que permitirá, por lo tanto, la rendición de cuentas, que es condición indispensable para un buen gobierno. El plan establece los objetivos y estrategias nacionales que serán la base para los programas sectoriales, institucionales, especiales y regionales.

En el plano jurídico, el Plan Nacional de Desarrollo, se basa en el artículo 26 Constitucional, el cual señala en su apartado A: “El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación. Los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores de la sociedad.

La propuesta de política pública representó entonces una alternativa a la idea pretenciosa y excesiva de un ejecutivo federal como el protagónico conductor de la vida nacional a la par de la crisis económica por que que atravesaba⁹⁹, esto es, de ser el eje rector de: actividades económicas (emisión o no de papel moneda, privatización de paraestatales, etc) y sobre todo de las decisiones políticas de gran envergadura (elección por decisión presidencial de los candidatos a puestos de elección popular, entre otros), que en positivo significaba una idea de gobierno comprometido con la ley pública, respetuoso de las libertades de los ciudadanos, con sentido público, necesitada de la participación y aceptación ciudadana, por tanto, los ciudadanos pasaban de receptores a agentes de cambio.

Dicho sin ningún purismo, Para Aguilar Villanueva, la democracia actual ha incorporado más decididamente la exigencia de que las acciones de los gobiernos sean realmente públicas, pero no ha podido liberarse aún de la idea del gobierno como el actor central y hasta único de la conducción del país. Sigue estacionada en la idea de la “vieja gobernanza”, mientras el concepto de gobernar por políticas públicas contiene la idea de gobernar con el público ciudadano y promueve un estilo de gobernar (la “nueva gobernanza”) más de coordinación que de mando, más de asociación público–privado que de puro protagonismo gubernamental y más horizontal que verticalista.

En conclusión, antes de que Aguilar Villanueva introdujera la disciplina de estudio de las políticas públicas, el proceso decisorio del gobierno era más opaco e ignoto.

En el campo disciplinario el aporte principal de la política pública fue lograr que la manera como la política era elaborada, decidida e implementada por los gobiernos y burocracias se convirtiera en un objeto de estudio epistemológicamente válido y

⁹⁹ La falta de control se exacerbó con la crisis de 1982, “sus secuelas condujeron a comprender que en México (como en el resto del mundo), se habían agotado las posibilidades de los regímenes entrópicos de crecimiento, quienes se caracterizan por una dilapidación de recursos que erróneamente se creen inextinguibles. Cuando hacia 1982 la realidad mostró que la enorme renta petrolera había generado un enorme similar endeudamiento externo” véase Jeannot, Fernando. *Las reformas económicas en México el desafío de la competitividad*, México, UAM/ Miguel Ángel Porrúa, p. 17.

académicamente relevante y que su conocimiento fuera considerado crucial para la mejora de la acción de gobierno y para evitar errores analíticos y decisorios. La decisión gubernamental había sido el punto ciego de la ciencia administrativa.

La decisión no había sido estudiada, no tanto debido a la despistada dicotomía wilsoniana entre política y administración (según la cual los políticos deciden y los administradores se encargan disciplinadamente de llevar a efecto sus decisiones), sino por la infranqueable brecha que existía entre la política y la administración en nuestro rígido sistema político.

La decisión de los políticos había sido en nuestro medio, por definición, algo invisible, sustraído al ojo de la disciplina administrativa que no cuestionaba las decisiones sino se dedicaba a ponerlas en práctica. También la decisión gubernamental de las políticas había quedado oculta a la ciencia política, la cual había terminado por estudiar todas las realidades de la sociedad política menos el gobierno, su proceso y manera de gobernar, pues su hipótesis de estudio dominante (por influencias funcionalistas o marxistas) era suponer que el actuar del gobierno carecía de autonomía propia y que era determinado por sistemas sociales y estructuras económicas. Si se conocía la dinámica de los sistemas o las turbulencias de las relaciones económicas se podía saber el sentido y el rango de las decisiones de políticas.

En el campo profesional, estrictamente gubernamental, el aporte de los análisis de la política pública consistió en encontrar respuestas para salir del desastroso déficit financiero público, que en el consumo de recursos públicos de las políticas tenía precisamente una de sus causas. El cuidado analítico y la búsqueda de eficacia causal y eficiencia económica de las políticas, al que educa la disciplina, despertó entre los funcionarios la conciencia de costos de toda operación administrativa, entrenó a maximizar u optimizar los recursos públicos que consumen las políticas, procedió a desregular y mejorar la regulación, exigir la evaluación del desempeño de los gobiernos y de su personal, fortalecer el control interno, generar información pública confiable y depurar el innecesario ámbito público de intervención.

“Si bien la instauración del sentido de ciudadanía se recrea en torno a la conformación de la igualdad política, y la definición de los derechos ciudadanos implicarían las formas expeditas para participar en la creación y el ejercicio del poder, de hecho en la democracia representativa el que no se opere por mandato, y que este provenga de una tradición medieval inmediata y transmitida a la monarquía, donde los ciudadanos se desprenden de sus privilegios económicos, para enfrentarse como individuos iguales, con un solo objetivo social”.¹⁰⁰

Sin embargo no podemos suponer la inexistencia de desacuerdos en cuanto a la definición del objetivo social, pero éstas no se encuentran sujetas al poder adquisitivo de éstos, debido a que, es la dimensión pública la que se encuentra en disputa, y no la concepción privada, lo cual no debe generar un conflicto paralizador, esto a razón de que, una política no es sólo una decisión, es ante todo acción o un conjunto de acciones.

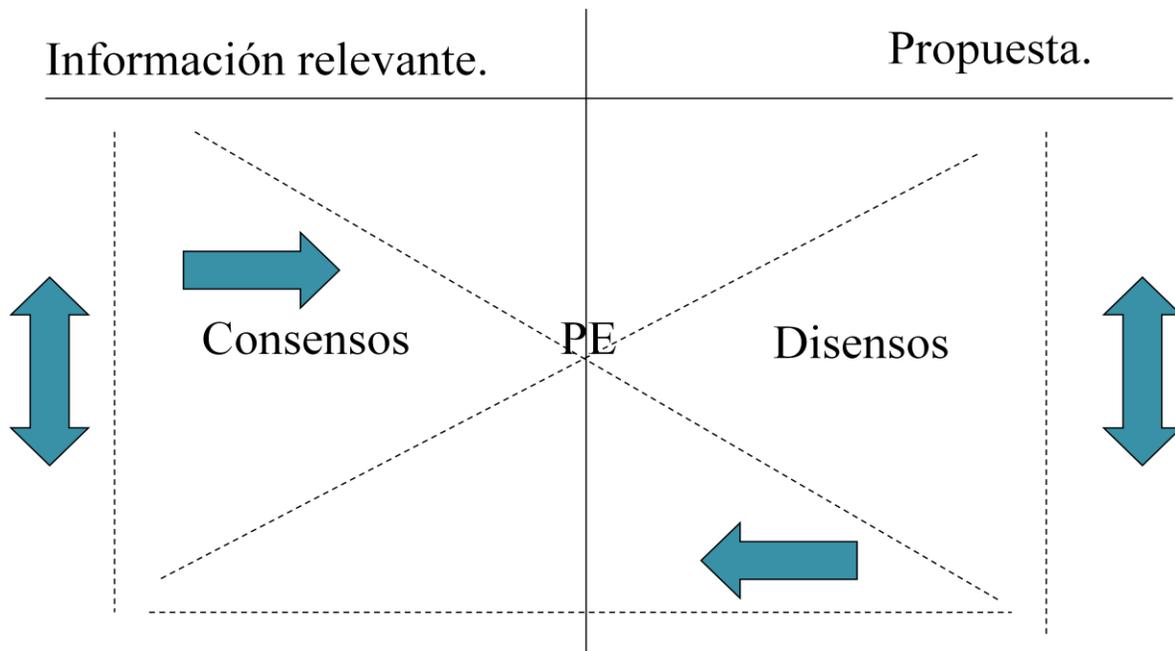
La existencia de la igualdad en un ordenamiento social constituye una pieza sustancial para la justicia, a razón de que, en una sociedad justa, las libertades de la igualdad de ciudadanía se toman como establecidas definitivamente, los derechos asegurados por la justicia no están sujetos a regateos. Así, el principio de la diferencia sostiene que con objeto de tratar igualmente a todas las personas y de proporcionar una auténtica igualdad de oportunidades, la sociedad tendrá que dar mayor atención a quienes tienen menos dones naturales y a quienes han nacido en las posiciones sociales menos favorables¹⁰¹. Por ende, el espacio público es de suma importancia para materializar la igualdad basada en la diferencia política.

¹⁰⁰ Bracho Carpizo, Julio. Cauces ciudadanos: hacia la igualdad política diferente en: *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, en: Julio César Olvera García (coordinador), Universidad del Estado de México, 2005, p. 114.

¹⁰¹ *Ibidem*, p. 98.

4.2 Modelo prospectivo: Más allá de la ciencia de salir del paso

Juan Carlos León y Ramírez plantea el siguiente modelo para la elaboración de políticas públicas:



Donde:

Supuesto 1: está representado por el reconocimiento del disenso como derecho de los ciudadanos; este derecho no es ilimitado, tiene los límites que la propia sociedad, establece en el marco de la ley. Representa los marcos procedimentales (costumbre, usos, normas, y acuerdos de orden general) por el cual la sociedad se pone de acuerdo en la extensión, contenidos a través de los cuales, los individuos expresan su sentir, en concordancia con el marco de la legalidad.

Supuesto 2. Tradicionalmente, la gestión gubernamental pública opera en el universo de la certidumbre derivación fundamental de una racionalidad técnica

usualmente de orden y secuencia lineal, pero que también está orientada a generar certezas y confianza en los ciudadanos respecto a la capacidad del gobierno y la administración pública en un tiempo y espacio determinado.

Por otro lado la planeación prospectiva¹⁰² parte del supuesto fundamental de que lo realmente trascendente es la construcción del futuro, desde el futuro mismo, lo que constituye sin duda alguna una innovación trascendente en el quehacer del administrador público, ya que, le permite tener una planeación a largo plazo, y con esto, operar de manera más articulada a los embates de la globalización.

Supuesto 3: Se parte de la concepción instrumental de que sí bien todo lo que el gobierno hace tiene un eminentemente carácter público, si bien universal, no constituye el único espacio público, dado que es el imaginario colectivo que llamamos sociedad de donde emana lo público en el sentido doble tanto de alteridad, como de hacer política y de representación en su connotación arendtiana.

Disensos: Conjunto de posiciones críticas/adversas, no sólo referidas a la estimación y a la ponderación de un problema a partir de intereses específicos, consecuentes con racionalidades, posturas y concepciones ideológicas y filosóficas. Siendo una de las principales actividades de la política, mediante la argumentación. Este modelo representa la necesidad de contemplar elementos internos y externos en la elaboración de una política pública.

¹⁰² Ante la planeación del futuro, Michel Godet en su obra titulada: La caja de herramientas de la prospectiva estratégica sugiere que debido a los defectos en la anticipación cometidos ayer, el presente se nos aparece lleno de cuestiones antes insignificantes, ahora urgentes, que es necesario solucionar rápidamente, sacrificando el desarrollo a largo plazo, instalando ilusorias soluciones. En un mundo en mutación donde las fuerzas de cambio están revolucionando los factores de inercia y los hábitos instalados, se impone un esfuerzo creciente de prospectiva (tecnológica, económica y social) a la empresa para dotarse de flexibilidad estratégica, es decir para reaccionar con flexibilidad manteniendo su rumbo frente al futuro, los hombres tenemos la elección de adoptar cuatro actitudes: el avestruz pasivo que sufre el cambio, el bombero reactivo que se ocupa en combatir el fuego, una vez éste se ha declarado, el asegurador pre-activo que se prepara para los cambios previsibles pues sabe que la reparación sale más cara que la prevención, el conspirador pro-activo que trata de provocar los cambios deseados. Convendría decir aquí que estos conceptos de preactividad y proactividad, como definición del contenido de la prospectiva deben atribuirse a Hasan Ozbekhan.

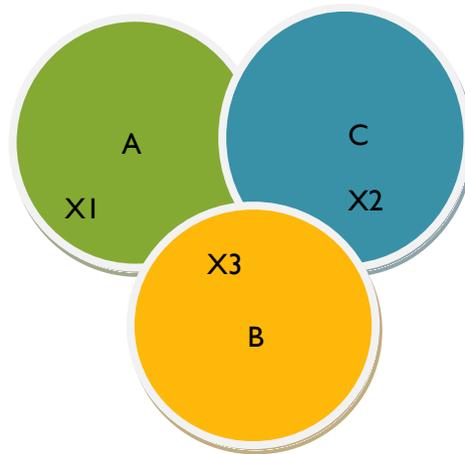
Los consensos juegan un papel determinante en la construcción de política pública en el modelo prospectivo antes referido, a razón de lo cual, tienen su propia representación gráfica, la cual se encuentra simbolizada por diferentes actores con intereses políticos y económicos con diferente matiz, generando una lucha de intereses donde cada uno de ellos querrá obtener la mayor ganancia.

La movilidad de los actores en un contexto de gran incertidumbre son los factores que nos ayudarán a plantear políticas públicas apegadas a la realidad misma, soslayando las buenas voluntades para con la sociedad. Dependerá del rubro al que se quiera atender, llámese cuidado del medio ambiente, atención a grupos vulnerables o seguridad pública. Para ver un caso específico de la aplicación del modelo antes expuesto remitirse al anexo 1 del presente trabajo.

De tal forma en el modelo siguiente puede ser reconfigurado en tanto la modificación en la tendencia de la varianza a partir de la afectación de incidencias (alteraciones en los marcos valorativos de apreciación y movimientos de los actores o aparición de nuevos actores¹⁰³) en la configuración de una política, mismas que son igualmente cuantificables.

¹⁰³ En palabras de Bauman: metajuego, aquí es dónde la globalización se transforma en una variable determinante en la construcción de políticas públicas.

Figura 4.1 La construcción de consensos



$$X = A + B + C/e$$

$$A + B = X1 + X/e$$

$$A + C = X3 + X/e$$

Donde e, es nuestro contexto.

Fuente: León Ramírez, Juan Carlos. Ciudadanía, democracia y políticas públicas, p. 234.

“De esta manera política pública se enfrenta a la movilidad de sus actores, de sus intereses sobre todo del escenario en el que opera por lo que no se considera algo estático y con curso predeterminado. Las características que encuentra el analista en el proceso de diagnóstico seguramente serán diferentes a las que se presten durante su implementación y aún después el proceso las variables con las que se tendrá que evaluar el impacto serán diferentes.”¹⁰⁴

4.3 David Arellano Gault: ¿De la *rational choice* a la *rational social*?

“Tal vez pensar la política pública como un híbrido ayude a cambiar la perspectiva pospositivista (universalista, cuantitavista y, paradójicamente, amarrada a la asesoría, con la que la pretensión neutral y generalista resulta gravemente cuestionada). Después de la segunda guerra mundial, la fe y la confianza puestas en el enfoque técnico (a causa del éxito de la investigación de operaciones en

¹⁰⁴ León y Ramírez, Juan Carlos. *op. cit.*, p. 346.

algunos bombardeos, por ejemplo produjeron la idea de que la visión positivista debería ser aplicada a problemas sociales. Lasswell podría ser citado como el forjador del nuevo híbrido, aunque un híbrido con ambiciones universalistas, orientado a los problemas contextual por naturaleza, explícitamente normativo en perspectiva. La última característica que Lasswell propuso, sin embargo a la larga quedó muy atrás: multidisciplinario en la visión”.¹⁰⁵

No se puede soslayar la importancia que tienen los factores externos, en un ámbito global (como se analizó en el capítulo 2) y contextuales, tal y como lo señaló Lasswell, y es que, este razonamiento parece sencillo, si lo trasladamos a una relación de deseos-oportunidades. Entendiendo a los primeros como un satisfactor material o intangible que proviene de nuestras preferencias personales, y los segundos como los medios externos e internos que nos ayudaran a obtener nuestro satisfactor.

Deseos y oportunidades encuentran su primer filtro en los materiales y medios para obtener el deseo-que puede ser un bien económico o un bien material-. El segundo filtro, se constituye con las reglas sociales, son éstas las que determinan la aceptación o no de un bien o servicio.

Si le hacemos caso a Jon Elster, esta relación se entiende de la siguiente manera: Tu deseas algo, pero tus deseos se vuelven menos, cuando se ponderan los mecanismos con lo que uno cuenta para llegar a cubrir su deseo. Mientras más oportunidades poseas, mayor será la capacidad para atender tus deseos, de manera gráfica queda expresada en la figura 4.5

¹⁰⁵ Arellano Gault, David. Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente, en : URL: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.V_No.II_2dosem/AGD_Vol.5_No.II_2dosem.pdf [consultada el 15 de Octubre del 2011].

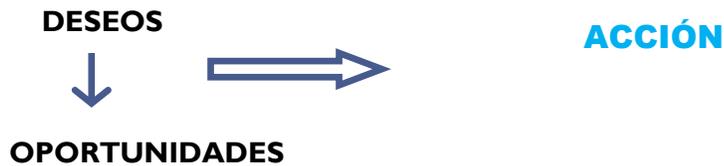
Figura 4.5

Deseos/oportunidades en el medio ambiente

CASO A



CASO B



Dicha relación es una interacción entre el individuo y el medio ambiente *ergo* la condición privada y pública del individuo, pero que es el medio ambiente el que determina cuales necesidades si se cubrirán y cuáles no, a razón de la ya conocida asimetría entre las necesidades y los recursos.

Donde el concepto de racionalidad es fundamental para entender las diferentes posturas y por ende acciones de los actores que intervienen en la hechura de las políticas públicas. Todos observamos una realidad con diferente enfoque, y prioridad, para una parte de la sociedad los temas a atender prioritariamente son

la salud, el empleo y la alimentación. Mientras que para otro grupo la seguridad es el tema impostergable.

Es aquí, dónde la multiplicidad de intereses juega un papel determinante en la construcción de consensos. Los cuales son considerados la materia prima de las políticas públicas. Otra de los elementos a considerar es la participación de los diferentes actores, tienden a incorporar diferentes posturas en la construcción de una política pública, es este momento dónde hace su aparición un concepto de suyo importante: credibilidad, que implícitamente mantiene una relación causal con la reputación, arguye Majone Giandomenico:

“La teoría de la repetición de juegos no cooperativos ofrece una explicación plausible de cómo se establece y mantiene una reputación. En un juego reiterado del dilema del prisionero –en el que la solución de equilibrios es subóptima para ambos jugadores-, es posible que, en las primeras rondas, uno de los jugadores esté dispuesto a cooperar para crearse una reputación de honestidad que le será valiosa más adelante. Sin embargo, la cooperación sólo germinará si el juego se repite al infinito -o cuando menos indefinido- de veces. Dado que todos saben, o suponen que el jugador incumpliría en el juego final, ¿por qué suponer que querría crearse una buena reputación en el presente? Este es el problema del llamado juego final. Los políticos elegidos suelen tener horizontes de corto plazo y, en consecuencia, muchos incentivos para faltar a lo pactado, a cambio de beneficios de corto plazo”¹⁰⁶.

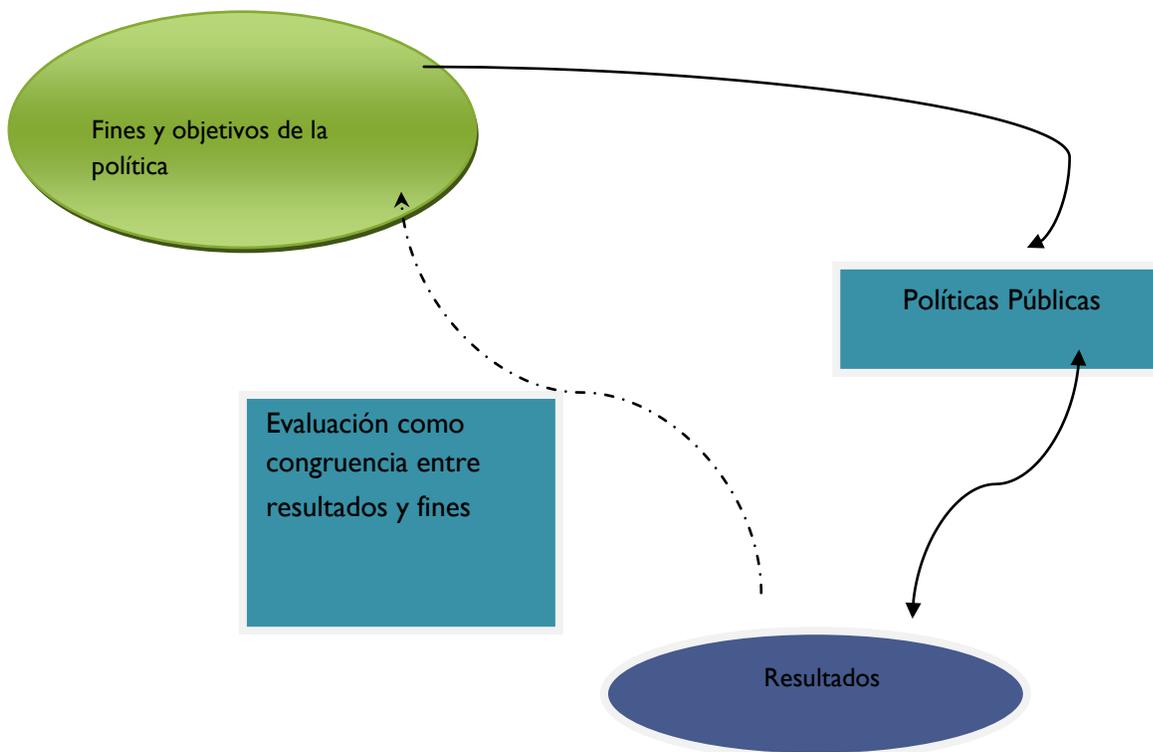
En estricto sentido, el compromiso debe ser la norma que regule los convenios establecidos en diferentes sectores de la población. Empero, como lo señaló Majone, la visión a corto plazo restringe enormemente tal supuesto, de ahí que, la racionalidad no sea estándar dentro de la sociedad.

¹⁰⁶ Majone, Giandomenico. La credibilidad de las políticas: Por qué es importante y cómo lograrla en: María del Carmen Pardo (comp), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, p. 90.

De este gran abanico de visiones se deben obtener posiciones y maneras de actuar en aras de la sociedad. En el esquema 4.5 queda explicado de manera gráfica, lo que Jon Elster nos plantea sobre el primer filtro al que se enfrenta el ser humano en las decisiones individuales. Y que, si lo trasladamos a la hechura de las políticas públicas, nos damos cuenta de lo determinante que es el medio ambiente para la viabilidad o no de una determinada decisión.

A continuación observamos el esquema de políticas públicas planteado por David Arellano, en él se puede observar que la evaluación es una variable determinada por los fines y objetivos que persigue una política pública.

Figura 4.7 Esquema de políticas públicas



Fuente: David Arellano Gault (colaborador). Problemas, decisiones y soluciones, p. 302.

4.4 Enrique Cabrero Mendoza: Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas: ¿Adaptar el modelo a la realidad, o la realidad al modelo?

Los contextos nacionales por naturaleza responden a correlaciones económicas, políticas y sociales, por lo tanto, no resulta nada extraño el pensar la diferencia como norma y las generalidades como excepción. Partiendo de que, existe una diferencia cultura y política en la hechura de políticas públicas Enrique Cabrero Mendoza señala cuatro dimensiones de análisis (ver Figura 4.7).

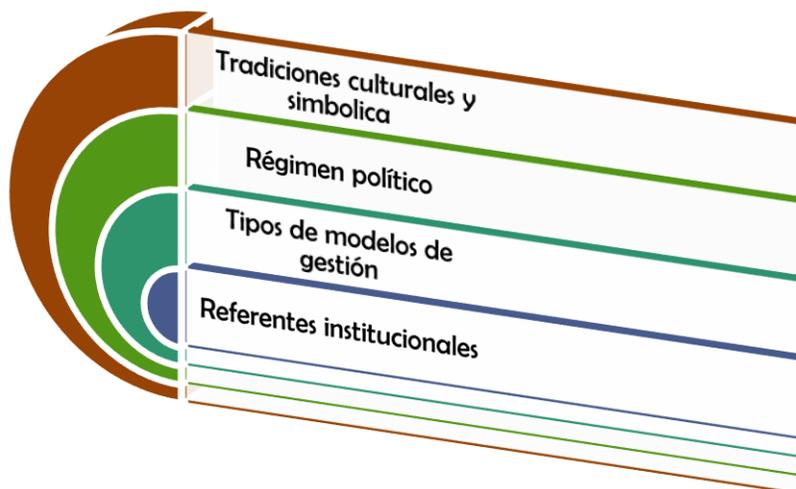


Figura 4.7

Usos y costumbres en la hechura de políticas públicas

Fuente: Elaboración propia el 30 de Agosto del 2011, con información del artículo *Usos y Costumbres*.

“Estas cuatro dimensiones olvidadas o al menos subestimadas por la mayor parte de los trabajos sobre políticas públicas, constituyen componentes fundamentales para hacer transferibles este campo de estudio. No son muchos los autores estadounidenses que se han preocupado por estos aspectos, y una buena parte de ellos se han encerrado en una visión nacional de entendimiento des campo de políticas. Pero posiblemente el error más grande ha sido de los estudiosos que, desde otras realidades, no han (hemos) hecho un esfuerzo más sistemático por

reconstruir el modelo a nuestra imagen y semejanza para así dotarlo de mayor poder explicativo y una profundidad descriptiva y prospectiva”.¹⁰⁷.

Atender a las necesidades nacionales, es complejo, pero tiene mayor efectividad, que partir de supuestos especulativos que no atienden el contexto nacional, si bien es cierto que las políticas públicas tienen su origen en las problemáticas de los Estados Unidos de Norteamérica tienden a dar resultados diferentes en contextos distintos. .

Políticas públicas si bien es cierto que tiene sus raíces en los Estados Unidos toman su importancia en México en la década de los noventa, no por moda, sino por una imperiosa necesidad de cambiar de estrategia en la elaboración de programas y actividades gubernamentales. El movimiento disciplinario de políticas públicas encajó perfectamente en el clima de insurgencia civil y cívica prodemocrática de los años ochenta y sus conceptos contribuyeron a sostener y depurar el clima democratizador. Ante el agotamiento del sistema político oficial, cuya incapacidad directiva quedó exhibida en el desastre de la crisis económica nacional de la década de los ochenta, los demás actores nacionales insistieron en la necesidad de asegurar un proceso electoral confiable, legal e imparcial, que posibilitara la alternancia en el poder, alternancia que era considerada la condición básica para la llamada transición democrática, cuyo supuesto y consigna era la destitución y sustitución de los personajes del régimen autoritario, estructurado en los años treinta y cuarenta.

Dichos movimientos en la arena política hicieron necesario una reformulación en el quehacer gubernamental, haciendo inevitable la incorporación de las políticas públicas en el contexto mexicano, desafortunadamente para Enrique Cabrero Mendoza la precariedad de la democracia mexicana requiere de una evolución estructural de las condiciones políticas y sociales para lograr el ciclo de políticas públicas teniendo como agente principal al ciudadano.

¹⁰⁷ Cabrero Mendoza Enrique, Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Sciences en contextos cultural y políticamente diferentes [en línea] Dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/133/13309201.pdf> [Consulta: el 30 de Agosto del 2011].

Una de las principales debilidades que el autor antes referido señala, es la poca permeabilidad de las organizaciones gubernamentales, ya que se asumen como las únicas detentadoras de conocimiento técnico para elaborar propuestas de políticas públicas, sin la intención de socializar el conocimiento en aras de hacer participe al ciudadano común de las acciones en algún ámbito público, ya sea: en la formulación de presupuesto, en la asignación de recursos públicos o en la construcción de una obra pública.

Derivada de la poca permeabilidad de las organizaciones públicas surge la corrupción como agente movilizador de las estructuras anquilosadas de las dependencias gubernamentales, dicho agente es uno de los grandes obstáculos en esta nueva manera de crear políticas públicas-según Enrique Cabrero-. A mi parecer la corrupción debe ser atendida como prioridad, de qué sirve invertir grandes cantidades de recursos económicos para incentivar la participación ciudadana, si muy posiblemente se desviarán los recursos a actividades que están fuera de los objetivos planteados de alguna estrategia.

4.5 El estudio del campo de políticas públicas en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

El campo de estudio de políticas públicas, como se analizó en los capítulos anteriores, es un campo complejo, con muchas aristas, conceptos, enfoques y métodos de estudio, por tales componentes su enseñanza es distinta en las diferentes escuelas de educación superior. De ahí el título de este último capítulo.

Pues bien, comencemos por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

El estudio de las Políticas Públicas tiene el siguiente objetivo para el Dr. Ricardo Uvalle: “Analizar y explicar la importancia de la implementación en la organización de los ámbitos gubernamentales y público-social, por cuanto horizonte que permita identificar el comportamiento y la gestión de las políticas públicas, las cuales son

la expresión más acabada de cómo se gobierna en la vida colectiva, a partir del consenso de los actores que intervienen en la ruta institucional de las mismas”.¹⁰⁸

La estructura con la que se llega al objetivo antes citado es la siguiente:

- 1.- Características valorativas, estructurales y aplicativas de la implementación
- 2.- Actores, contexto, políticas y sistemas de implementación
- 3.- La implementación como un sistema de incertidumbre y resultados no lineales
- 4.- La naturaleza heurística y pragmática de la implementación
- 5.- Capacidad instalada y procesos de implementación en la vida de los gobiernos
- 6.- La complejidad del juego institucional de la implementación
- 7.- El ambiente político de la implementación
- 8.- La importancia de los cuerpos burocráticos en los procesos de implementación
- 9.- Naturaleza y alcance de la evaluación como proceso teleológico
10. Significado institucional de la evaluación como aprendizaje continuo de aciertos y errores
- 11.- Actores y procesos de la evaluación
- 12.- Indicadores puntuales de la evaluación
- 13.- La reformulación o terminación de las políticas

¹⁰⁸ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Dirección URL: http://www.politicas.unam.mx/cedulas/asig_prof/prof752656_1723.pdf, [consulta: 30 de agosto del 2011].

14.- Ventajas comparativas de la evaluación pública

Dentro de la estructura citada anteriormente, podemos observar que tanto el contexto como los valores juegan un proceso fundamental en el proceso de implementación de políticas públicas, siendo la aceptación o no de la sociedad la que determina el éxito o no de una política pública¹⁰⁹, si partimos del supuesto inicial de este trabajo, nos daremos cuenta que no podemos fraccionar linealmente el proceso de políticas públicas, ya que, desde su inicio la sociedad debe estar de acuerdo en la decisión, y no posterior a esta.

Por otro lado, las instituciones juegan un papel clave en la implementación, si recordamos que son las instituciones ese conjunto de valores que han sido acordados por la sociedad para configurarse en su parámetro de acciones. Empero, no podemos suponer que éstas se encuentran alineadas con el rumbo de la sociedad, por lo que, hemos de realizar un análisis minucioso respecto a esa cuestión, la volatilidad está presente, ahí están nuestros hechos emergentes.

Ver a las políticas públicas como proceso, las hacen vulnerables a los hechos emergentes (también conocidos como: wild cards), porque, entonces se visualizan: A, entonces B, y luego C, por ende no debemos seguir fragmentando la elaboración de políticas públicas, y menos argumentar que son resultados de una racionalidad instrumental.

Siguiendo con las diferentes visiones con las que se estudian las políticas públicas, tenemos que, éstas también se definen como “La política pública debe ser comprendida como un proceso o conjunto de etapas que siguen una secuencia lógica, bajo una perspectiva teórica o técnica, pero también debe ser analizada como una arena o espacio del debate y confrontación política y una expresión del ejercicio de gobierno y del poder público”¹¹⁰.

Respecto a lo citado anteriormente, cómo suponer una secuencia lógica, cuando existen hechos emergentes, como el señalado por la gráfica anterior, respecto a la

¹⁰⁹ Recordando el intento fallido por construir el aeropuerto metropolitano en el sexenio de Vicente Fox.

¹¹⁰ Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios en Administración Pública. Dirección URL: http://www.politicas.unam.mx/cedulas/asig_prof/prof156946_1723.pdf, [consulta: el 30 de agosto del 2011].

volatilidad financiera. Siendo el factor económico uno de los más importantes a la hora de implementar políticas públicas. Por lo que, la pregunta sería: ¿Cómo contrastar una solución lineal a una realidad cambiante? De ahí la importancia de la racionalidad dentro de la argumentación de Jon Elster. Él cual, afirma que existen una gran cantidad de racionalidades, lo cual, hace necesaria la interacción y el acuerdo entre los involucrados.

Así mismo, puntualizar , como lo señala Ricardo Uvalle, “que la implementación es un conjunto de procesos no sólo dinámicos, entrelazados y cooperativos, sino que se llevan a cabo no en razón de la lógica exhaustiva de la racionalidad instrumental, sino que responden a condiciones de organización, interacción, participación e incertidumbre que exigen la coordinación eficaz de los actores involucrados en el cumplimiento de las políticas que se ha decidido impulsar con base en la negociación de las autoridades y los grupos organizados de la sociedad civil. En consecuencia, identificar la dinámica de las organizaciones gubernamentales entendidas como sistemas orientados a la acción pública, es fundamental para situar las aptitudes que conllevan al cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas objeto de implementación”¹¹¹.

Donde la evaluación tiene una relación estrecha con la implementación, como un enfoque y tendencia de reciente incorporación en la ejecución y evaluación de las políticas públicas, se buscará que el alumno comprenda el significado de la política pública basada en evidencia. Se partirá de conceptos básicos de este enfoque para abordar después el uso de los estudios de opinión pública en la política pública y el caso del presupuesto público basado en resultados¹¹².

El ciclo de políticas públicas, tal como lo maneja Ricardo Uvalle pretende rescatar los orígenes teóricos del campo de políticas públicas. Tal como lo demuestra la bibliografía utilizada en el curso. Lo cual, distrae en foco de atención a la dinámica en la que se encuentra la sociedad mexicana. En la actualidad pesa más

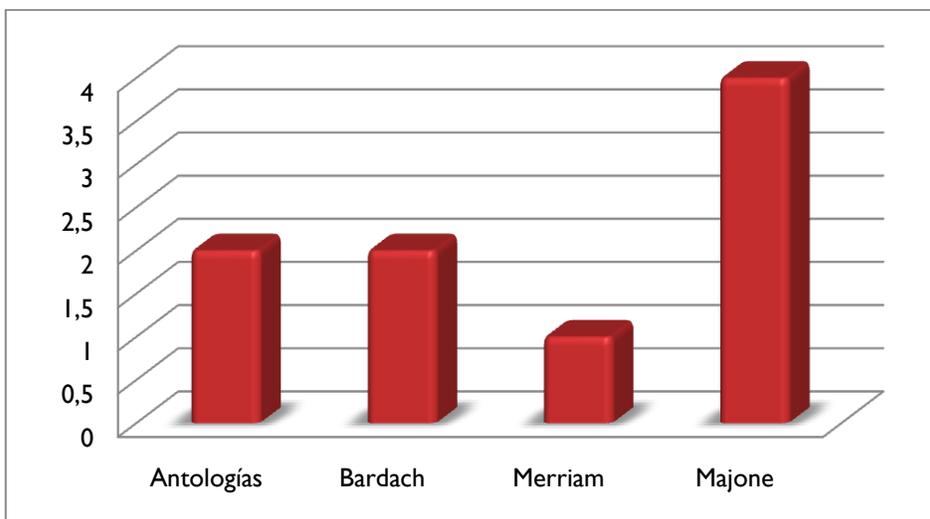
¹¹¹ **Ibíd.**

¹¹² Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios en Administración Pública. Dirección URL: <http://www.politicas.unam.mx/carreras/ap/licenciatura.php> [consulta: el 30 de Agosto del 2011].

encontrar el factor determinante de una buena política pública que, sólo enmarcarla en un listado teórico.

Con lo que respecta a los autores utilizados para llevar a cabo el curso de políticas públicas, nos encontramos que las antologías de Aguilar Villanueva siguen teniendo preferencia por los autores. Mientras, Merriam sólo es utilizado por uno de los docentes (cabe recordar que en la presente investigación se recalcó su aportación en el campo de estudio de políticas públicas)

Por otro lado, Majone con el tema de la persuasión en el diseño de las políticas públicas se perfila como el autor por excelencia en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, y es que, la persuasión es una herramienta clave en la construcción de consensos para la elaboración de políticas públicas.

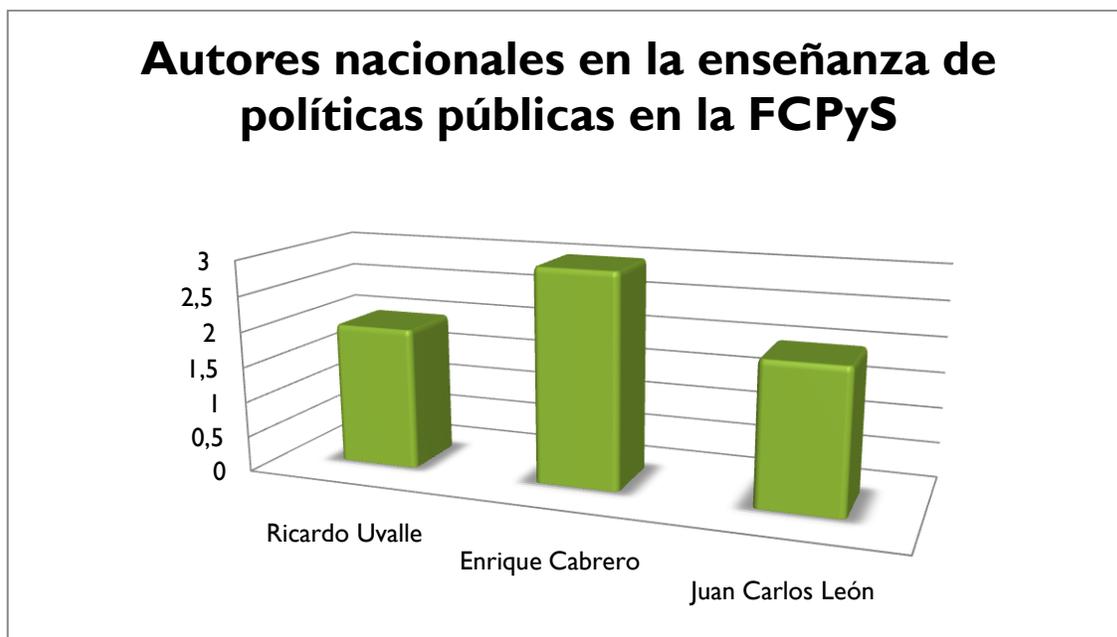


Grafica 1:
Autores consultados en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Fuente: elaboración propia el 30 de Agosto del 2011, con información de los planes de trabajo de la asignatura de Políticas Públicas en la FCPyS.

Las antologías deben utilizarse como material que coadyuve a la aproximación teórica de las políticas públicas, sin dejar de lado la importancia que tiene el atender a la dinámica social actual.

En una cuestión de autores actuales nacionales los datos se señalan en la Gráfica 2.



Gráfica 2

Fuente: Elaboración propia el 30 de Agosto del 2011, con información de los planes de trabajo de la asignatura de Políticas Públicas II en la FCPyS.

Aportaciones teóricas mexicanas al campo de estudio de las políticas públicas, es pues el título del presente trabajo. Por ende, es menester señalar la preponderancia que tienen los autores mexicanos en la enseñanza de este campo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Bajo esta lógica, es Enrique Cabrero quien articula un argumento centrado en la importancia de usos y costumbre, lo cual, ha generado una mayor aceptación en la bibliografía de los docentes en la ya citada Facultad.

Por su parte Juan Carlos León ha logrado cambiar paradigmas teóricos que han enriquecido considerablemente al campo de estudio de políticas públicas, a manera de síntesis mencionamos algunas de sus líneas teóricas:

- Sin privado no hay público
- Modelo prospectivo de política pública
- La incertidumbre como norma en el quehacer público
- Consenso-Disenso-Consenso en la elaboración de política pública

Lo que nos enfrenta a un cambio de visión, es decir; ya no sólo se trata de estudiar lo que se entendió en Estados Unidos por política pública, sino, plantear la complejidad y la dinámica a la que se enfrentan: la sociedad, el gobierno y el mercado, entendidos como agentes y actores en el quehacer de la políticas públicas.

4.6 El Estudio en el Centro de Investigaciones y Docencias Económicas

Por su parte, el CIDE, señala que: La División de Administración Pública (DAP), fundada en 1975, está orientada hacia el estudio de la actividad gubernamental desde las perspectivas de la teoría de las organizaciones¹¹³ y del análisis de políticas públicas.

El objetivo de la división es analizar políticas y programas gubernamentales tanto en su diseño como en su implementación, así como evaluarlos utilizando diversas metodologías. Gracias a este trabajo se generan conocimientos sobre el desempeño y la naturaleza de la gestión pública en México, su configuración

¹¹³ Se cuenta con la concepción al respecto del carácter dual de las organizaciones gubernamentales, esto quiere decir, que nacen y tienen objetivos predeterminados formal y legalmente pero que con el paso del tiempo adquieren la lógica propia, desarrollando sus propias capacidades y esfuerzos para sobrevivencia.

organizacional y estructuras de decisión, así como sobre el impacto de las políticas y programas públicos. La investigación se dirige tanto a la problemática de los tres órdenes de gobierno como a las relaciones intergubernamentales¹¹⁴.

Entender a las políticas públicas y sus distintas fases como un complejo sistema de retroalimentación, memoria y aprendizaje institucional, el cual permite valorar, mejorar, corregir e impulsar a la política misma. En este sentido, la implementación y la evaluación destacan como ejercicios abiertos e indispensables para que la autoridad pública y los grupos ciudadanos tengan los elementos clave que favorecen la continuación, cancelación o reformulación de las políticas. En esta argumentación se observa como el enfoque gubernamental acapara todo el análisis, siendo que, sólo es una fase de las políticas públicas y no una totalidad como se ha manejado.

4.7 El estudio en la Facultad Latinoamericana de las Ciencias Sociales en México

Por su parte, en la FLACSO existe un concepto llamado “red de políticas públicas” en el cual, se observa que este enfoque trata a estas estructuras asociativas como espacios armónicos y exentos de las relaciones de poder a pesar de que descriptivamente queda implícita la existencia del ejercicio de poder a su interior, y más si consideramos que el poder es por naturaleza una cuestión relacional y por demás social, tal y como lo son las redes de política pública.

En esta tesitura, es ampliamente aceptado que las redes de política pública son resultado de las deliberaciones de los actores que las integran a fin de beneficiarse de la acción conjunta, ya sea manteniendo o ganando recursos materiales o simbólicos. En ese sentido, cabe considerar que las redes de políticas públicas son “entidades específicas para atender problemas, organizando un área de política mediante distintas formas de acción colectiva.

¹¹⁴Centro de Investigación y Docencia Económica. Dirección URL: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/>, [consulta: el 30 de Agosto del 2011].

La cooperación social juega un papel importante dentro de este enfoque, a razón de que, las instituciones públicas no deben entenderse como el inicio y el fin de las políticas públicas, y que van en la misma lógica de lo que Arellano plantea sobre las organizaciones gubernamentales, en la dinámica que guardan al exterior y al interior de ellas, así como un monolito.

Por lo que, no sólo se tiene que poner énfasis en las decisiones gubernamentales con respecto a la elaboración e implementación de las políticas públicas, sino de la acción que realiza la sociedad en su conjunto, ya que ésta juega un papel fundamental en la implementación de las políticas públicas, cuando la sociedad se rehúsa a aceptar una decisión gubernamental le resta confianza a la autoridad y por ende legitimidad.

CONSIDERACIONES FINALES

El campo de políticas públicas en México ha incorporado algunos conceptos como; ciudadanía, corresponsabilidad, y el binomio: público-privado, que han llevado a posicionar al campo a nivel nacional, tarea de cualquier investigador de políticas públicas que se respete. Como ya lo señaló Enrique Cabrero en líneas anteriores (capítulo IV), los usos y costumbres son peculiares en cada uno de los países del orbe, al existir diferentes marcos de acción las políticas públicas no son un producto universal que ofrece los mismos resultados en contextos diferentes, más bien, una política pública debe surgir de las necesidades sentidas y de los factores internos y externos, ya sea locales o nacionales, donde la dimensión corresponde al ámbito de atribución.

En cuanto a la ciudadanía se ha ponderado su importancia en la construcción de políticas públicas atendiendo a sus necesidades por orden de importancia, varios son los reductores de este concepto, debido a la poca participación de los mexicanos en cuanto a la elaboración de políticas públicas, pero no debemos soslayar la importancia de los ciudadanos en la implementación de las políticas públicas, porque si ellos son los receptores, tienen información de primera mano que nos orientará en una respuesta más atinada en cuanto a la resolución de sus problemas.

Se sigue pensando que el gobierno tiene el monopolio de lo público, dicha visión a obstaculizado enormemente el desarrollo de las políticas públicas en México, debido a que, si el gobierno se concibe como el único agente hacedor de políticas públicas, los ciudadanos se vuelven dependientes de las actividades gubernamentales, desapareciendo la facultad para deliberar y participar en los asuntos que atañen a toda la comunidad, es algo similar a lo que pasa en la

evolución de las especies, cuando no se usa un órgano desaparece, así en la evolución del individuo a ciudadano, como no hacen uso de la participación informada, el ciudadano se desprende de ella, y las concibe como ajenas a él. Por lo tanto, el obstáculo primigenio de que no existe una mayor investigación de políticas públicas, es que éstas se conciben como mecanismos gubernamentales.

Por lo que respecta al binomio: público-privado, es importante recalcar que el espacio público es donde se lleva a cabo la interacción del ciudadano en su naturaleza pública, la cual es resultado de su naturaleza privada. Partir de este supuesto coadyuva en la construcción de consensos para llevar a cabo la implementación de la política pública en cuestión, y esto a su vez nos abre el horizonte en torno al quehacer del administrador público.

Por último la corresponsabilidad deja de lado la verticalidad en la relación de la sociedad con el gobierno, dando paso a una mutua responsabilidad del estado actual de la vida nacional entre los ciudadanos y el gobierno, esto es, de compartir obligaciones en la administración de la cosa pública, dando lugar a acciones que sigan una tésitura de adecuación en el diseño y la solución a los problemas públicos.

Una visión prospectiva en la hechura de las políticas públicas nos permitirá prever eventos emergentes que obstaculicen los buenos resultados en la implementación de una política pública. Considerar las tendencias¹¹⁵ es fundamental para nuestras proyecciones de futuro, las economías se encuentran en un vaivén, ayer la

¹¹⁵ Son tres los tipos de tendencias según Guillermina Baena Paz en su obra titulada: *Prospectiva política*:

1. Las que son continuación del presente y del pasado, por lo tanto tenemos que entender qué pasa hoy y qué pasaba antes, ello puede venir de contemplar nuestras propias experiencias lo que se revela en nuestras tradiciones, creencias, historia, modo de vida. Esta clase de tendencias se encuentra en la mayoría de los planes estratégicos.

2. Hay otras tendencias más o menos cíclicas que también se encuentran en la historia, filosofía, creencias y costumbres. Hay algunas que pueden requerir de técnicas matemáticas para descubrirlas y entenderlas.

3. Pero también existen hechos en el futuro que son totalmente nuevos, que nunca antes han sido parte de la experiencia humana, estas tendencias pueden ser llamadas hechos emergentes. Sobre éstas, muchos prospectivistas dicen que son las más importantes tendencias para determinar el futuro. Los métodos para determinar los hechos emergentes son muy diferentes a las manera en que podemos medir los otros dos tipos de tendencias. Pero sin duda éstas son las más importantes para entender los últimos treinta años y los que siguen.

situación económica de los países de Latinoamérica era inestable¹¹⁶, hoy es la zona euro, la que parece estar en graves conflictos económicos (deuda principalmente), lo cual, repercute en las demás latitudes del orbe, ya sea con mayor o menor intensidad, pero si produce un efecto. Por lo que, es impensable construir una política pública dejando de lado el factor económico del país, y por ende la relación comercial de éste con los demás países. De ahí la importancia de la planeación estratégica, *grosso modo*, plantea lo siguiente:

1. Visión sistémica: Sirve para lograr una comprensión más completa del conjunto de elementos que caracterizan al sistema constituido por el fenómeno estudiado y por su entorno, las variables que lo afectan y las interrelaciones de las mismas.
2. Participación: Es un proceso de reflexión colectiva que toma en cuenta las opiniones de todos los involucrados para que los miembros de una organización puedan desarrollarse, comprender mejor a la misma y ser más eficientes. Promueve el consenso y el compromiso entre actores sociales, así como favorece la creatividad.
3. Continuidad y flexibilidad: Se realiza de manera continua considerando la modificación de los planes para adecuarlos a los cambios dinámicos del entorno. Todos tienen que aprender a aprender por medio del rediseño de decisiones y planes.¹¹⁷

De seguir con la elaboración de políticas públicas reactivas jamás acabaremos con los problemas estructurales de México, ya sea la educación o la seguridad nacional. Las soluciones estándares no atienden a la problemática en tiempo y espacio real. Necesitamos de políticas públicas elaboradas por insumos de primera mano con los que se construyan una relación estrecha con el problema a solucionar, donde las interacciones no son lineales, más bien se dan en forma interconectada

¹¹⁶ En la actualidad Brasil, Rusia, India y China han tomado forma de bloque económico fuerte y estable para sopesar la crisis que atraviesa la zona euro (principalmente Italia y Grecia).

Ahora bien, después de realizar un minucioso análisis respecto a las aportaciones mexicanas, ya podemos dar una respuesta contundente a la pregunta más espinosa de todas: ¿Cuál es el estado que guarda el campo de estudio de políticas públicas? si bien las políticas públicas se encuentran, en parte, fraccionadas por lo que se entiende por “ciclo de políticas” que lejos de entender las diferentes racionalidades con las que se toma una decisión y se implementa se trata de estudiar de manera lineal, dejando a un lado lo trascendente que es el estudio de las racionalidades imperfectas (en el sentido que ha teorizado Elster) y las particularidades de cada contexto, manifestadas en usos y costumbres (en el sentido que ha teorizado Enrique Cabrero).

La complejidad que hoy se plantea, dice David Arellano en su obra titulada: Reformando al gobierno desde una visión organizacional, consiste en entender al gobierno como una red flojamente acoplada de organizaciones, en donde cada una de ellas se constituye en espacio que da lugar al juego político, característica de los Estados contemporáneos, un juego que consiste en la construcción de sentido, acción e interacción entre gobierno y sociedad, mediante reglas y normas.

Seguir pensando en estructuras anquilosadas, cuando es la globalidad la que marca las pautas, ha desembocado en una falta de control de los rubros estratégicos nacionales, tales como: empleo, educación, salud, seguridad social que permiten que un país tenga estabilidad microeconómica. Este pensamiento ha desencadenado una reacción en cadena de los problemas que no se atendieron en el pasado por seguir implementando acciones encaminadas a preservar el control del poder político.

La globalización rompe con los esquemas de continuidad y tranquilidad, ya no podemos pensar que debemos evitar la incertidumbre, ahora la incertidumbre es nuestra norma, por tal modo, los centros de poder se esfumaron, como debería hacerlo el rechazo de ver a las políticas públicas como instrumentos netamente gubernamentales.

El campo de estudios de políticas públicas ha sufrido una evolución, pero no en términos de adaptación, más bien en cuestiones contextuales (léase usos y costumbres), esto es, a partir de los grandes fracasos gubernamentales nacionales se entiende la necesidad de contemplar a los ciudadanos como materia prima en la construcción de políticas públicas, que si bien es cierto tiene grandes retractores, sería pernicioso seguir pensando en un gobierno mexicano capaz de resolver todos los problemas nacionales.

El medio ambiente nos permite ponderar la viabilidad de nuestra política pública, a razón de que, es ahí donde vemos nuestros recursos, las creencias de nuestra población objetivo, y nuestros principales críticos, no en vano Laswell lo planteó en sus principales consideraciones de políticas públicas. De ahí que el contexto juega un papel trascendente en la elaboración de políticas públicas, no se trata de guiarnos por la especulación más cómoda se trata de visualizar el escenario económico, el escenario político y el social para tomar los elementos que más se adecuan a nuestra actualidad.

El contexto, debe ser un concepto intrínseco a las políticas públicas, olvidar las diferentes racionalidades de las personas, es vaciarlas de capacidad de pensamiento, donde el libre albedrío juega un papel trascendente en la toma de postura de los diferentes actores, que participan en la elaboración de una política pública, y no se trata de abordar temas desde un ámbito maniqueo. No se trata de pensar que las cosas son buenas o malas, simplemente son diferentes posturas de abordar los temas, que al estar insertas en las creencias pueden caer en radicalidades, que manejadas correctamente acaecen en acuerdos.

Una propuesta integral de políticas públicas debe incorporar los elementos señalados en la figura 4.8. Su pueden visualizar los elementos estratégicos que nos permiten crear una política pública acorde con la inestabilidad económica y en una sociedad de riesgo (retomando la conceptualización de Bauman).

De ahí la importancia del estudio del futuro, donde se observan variables que no se contemplan con un análisis en la inmediatez, siendo éste uno de los problemas

que más a queja a los hacedores de políticas públicas. Si bien es cierto que las demandas crecen exponencialmente no podemos seguir construyendo soluciones a muy corto plazo, que lo único que hacen es agudizar los problemas¹¹⁸.

Un elaborador de políticas públicas debe tener bien en claro el análisis entre las causas y las consecuencias, ir al fondo del asunto, ya que esto le permitirá un análisis pormenorizado que coadyuve a una solución eficaz y viable, donde se elimine el mal manejo de las variables y de la causalidad de los hechos.

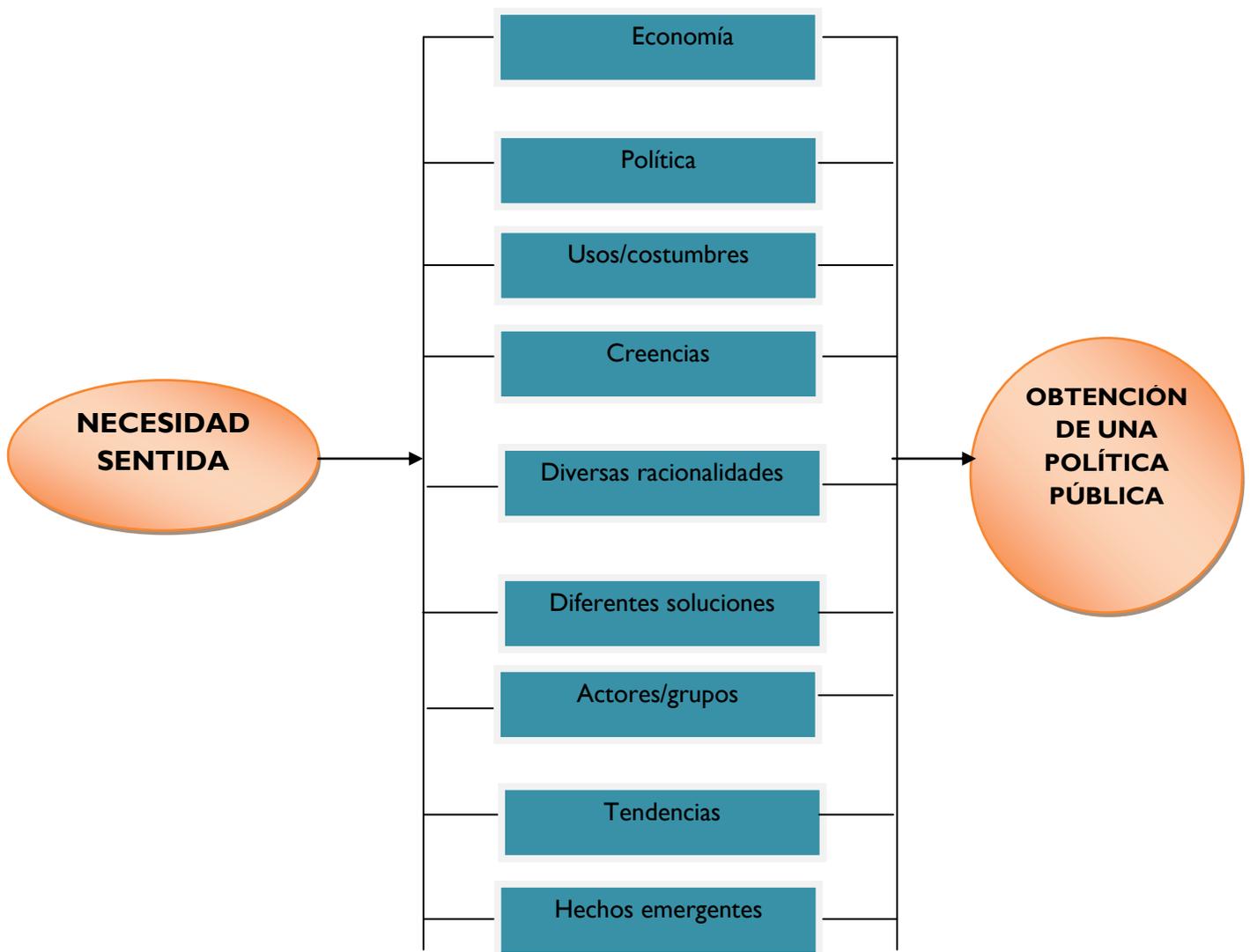
A lo largo de mi trabajo de investigación he tenido a la tarea de poner gran énfasis en conceptos como: incertidumbre, cambio de referentes, globalización, el cambio constante. Los cuales, están respaldados por los fenómenos económicos y políticos que acaecen en todo el orbe en la actualidad. Haciendo uso de estos hechos, es importante señalar la falta de utilidad de seguir analizando a las políticas públicas, como quehacer gubernamental. Por eso, es importante extraer un fragmento de dicho análisis, en aras de discutirlo, teniendo en cuenta la realidad.

Y el fragmento a tratar es: “Es así que los gobiernos continúan siendo considerados como los principales actores, únicos que disponen de recursos suficientes para ofrecer bienes y servicios que satisfagan las amplias necesidades sociales. Esto no significa que se niegue la importancia a la participación de las organizaciones civiles y sociales o los ciudadanos en general, sino que ésta, si bien se estima deseable, no se considera un elemento imprescindible para definir una política pública.”¹¹⁹

¹¹⁸ Podríamos citar el caso del crimen organizado, como un problema de violencia entre cárteles, dejando de lado el impacto que tendría en la sociedad, y cómo reaccionarían los grupos vulnerables frente a la expansión del crimen organizado.

¹¹⁹ Cardozo Brum, Myriam Irma. *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 26.

Figura 4.8 La hechura de las políticas públicas en el marco de la globalización



Fuente: Elaboración propia el 1 de Septiembre del 2011.

En primera instancia las crisis globales han descapitalizado a los gobiernos, haciéndolos incapaces de atender las necesidades infinitas de la población. Por eso, el papel de receptores de servicios públicos ha dejado de ser la mejor opción a nuestras necesidades sentidas. Segunda, si los ciudadanos son la materia prima para buscar solucionar sus demandas, ¿Cómo entender que éstos sólo sean sujetos de interpretación, y no se dimensionen en su justa dimensión?

Si bien es cierto que, los ciudadanos, en ocasiones no cuentan con la información necesaria para emitir un juicio con un valor de argumentación, son ellos quienes tienen una necesidad sentida, que puede ir desde un servicio público hasta la intervención de la autoridad gubernamental en una querrela social. Y que dependiendo de sus usos y costumbres *dixi* Enrique Cabrero será la solución a su demanda. Esto es, una solución *ad hoc* con su racionalidad.

Por último es importante señalar que la complejidad no debe ser entendida como un elemento negativo, por el contrario es un aliciente para la innovación y la integración de una diversidad de posturas y un acuerdo de la racionalidad que se manejará, incluso antes de comenzar con la elaboración de la política públicas. Y es que, hay que ponerse de acuerdo en primera instancia sobre lo que se entenderá por problema. Como ya se ha señalado en líneas anteriores, para un grupo el empleo es prioridad, otro argüirá que la seguridad es un tema improrrogable, en fin, sus necesidades sentidas los orientaran a fijar una postura, que en gran medida estarán contrapuestas a las demás necesidades, y sólo la construcción de acuerdos lograrán el conjunto de acciones necesarias para que las demandas sean atendidas.

Si retomamos la pregunta expresa-antes señalada- que se hiciera William Ascher sobre el estado que guardaban las políticas públicas, él pronunció lo siguiente: “Son crónicos los viejos conflictos con los enfoques unidisciplinarios estrechos y algunas victorias o derrotas únicamente pueden probar cambios de dirección en un ciclo de más largo plazo. La lucha es crónica porque las tentaciones personales y las tensiones institucionales seguirán presentes. Por una razón porque la superespecialización siempre ofrece el atractivo de que es más fácil por los

investigadores reducir que ampliar, buscar la clausura que ampliar el dominio de estudio, usar un amplio sistema de variables, más que integrar los análisis micro y macro, concebir medidas “científicas” pero elementales en vez de medidas específicas de contexto.

De la argumentación anterior obtenemos que los principales problemas a los que se enfrenta el campo de estudio de políticas públicas, tenemos que, el reduccionismo y los enfoques unidisciplinarios son el principal obstáculo para el análisis de este campo de estudio.

Así pues, con estas consideraciones finales doy por concluido mi trabajo de investigación de la licenciatura titulado: *Aportaciones teóricas mexicanas en el campo de estudio de políticas públicas en el marco de la globalización.*

BIBLIOGRAFÍA

- Albert Michel. *Capitalismo contra capitalismo*, Argentina, Paidós, 1997.
- Aguilar Villanueva Luis. *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003.
- _____ . *La hechura de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2005.
- _____ . *La implementación de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.
- _____ . Las políticas públicas recientes: una mirada, en: *Soberanía y desarrollo regional*, México, Canacindra, 2003.
- Arendt Hannah. *La promesa de la política*, Barcelona, Paidós, 2008.
- Barzelay Michael. *Atravesando la burocracia*, México, FCE, 2006.
- Beck, Ulrich. *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998.
- _____ *Poder y contrapoder en la era global*, México, Paidós.
- Bozeman, Barry. *Todas las organizaciones son públicas*, México, FCE, 1998.
- Cortés Gutiérrez Mauricio, “La gestión pública en la pluralidad”, en: *Políticas públicas y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1988.

- _____ *Coordinación administrativa y políticas públicas: elementos para una gestión en la democracia*, en: Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2008 *Coordinación administrativa y políticas públicas: elementos para una gestión en la democracia*.
- Charles, Jean Bonnin. *Principios de Administración Pública*, FCE, México.
- Crozier Michel. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE, 2000.
- Dahl A. Robert. *La poliarquía*, Técnos, España, 1971.
- Dahrendorf, Ralf. *En busca de un nuevo orden. Una política de libertad para el siglo XXI*, Barcelona, Paidós, 2005.
- Elster Jon, *Ulises y las sirenas*, Barcelona, Gedisa, 1989.
- _____. *Tuercas y tornillos: Una introducción a los conceptos básicos de las ciencias sociales*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- Germán Pérez Fernández del Castillo, Juan Carlos León y Ramírez (coords). *El léxico de la política en la globalización: nuevas realidades, viejos referentes*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2008.
- Giddens, Anthony. *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, México, Taurus 2005.
- Hobbes, Thomas. *Leviatán o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*, México, FCE, México.
- Hood, Christopher y Jackson, Michael (coordinadores). *La argumentación administrativa*, México, FCE, 1997.
- Jeannot, Fernando. *Las reformas económicas en México el desafío de la competitividad*, México, UAM.

- León y Ramírez Juan Carlos, Mora Velázquez Salvador (coordinadores), *Viejos y nuevos referentes de la Administración Pública y la Ciencia Política: aproximaciones a un debate*, México, UNAM, 2010.
- _____ (coordinadores) *Ciudadanía, democracia y políticas públicas*, México, UNAM, 2006.
- León-Ramírez Juan Carlos, “La gestión pública en la pluralidad”, en: *Políticas públicas y gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1988.
- Locke, John. *Segundo tratado sobre el gobierno civil*, México, Editorial Técnos, 2006.
- Majone Giandomenico. *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 2000.
- Merino Mauricio, y Guillermo M. Cejudo (comps.). *Problemas, decisiones, y soluciones. Enfoque de política pública*, México, FCE/CIDE, 2010.
- Merriam Charles E. *Prólogo a la Ciencia Política*, México, FCE, 1986.
- Raffaele de Georgi. *Teoría de la sociedad*, Universidad de Guadalajara, México, 1993.
- Ramírez Kuri, Patricia. 2003. El espacio público: ciudad y ciudadanía. De los conceptos a los problemas de la vida pública local, en *Espacio público y reconstrucción de ciudadanía*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Ranciére Jacques, *El odio a la democracia*, Técnos, Buenos Aires, 2006.
- Sartori Giovanni, *Teoría de la democracia*, tomo 2: Los problemas clásicos”, Alianza Editorial Mexicana, México, 1989.
- _____ *La política, Lógica y métodos en las ciencias sociales*, México, FCE, México.

- _____ *La sociedad multiétnica: pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*, Taurus, México, 2003.
- Pardo, María del Carmen, *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, 2004.
- Parsons, Wayne. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO, 2006.
- Osorio, Jaime. *El Estado en el centro de la mundialización*, México, FCE, 2003.
- Rawls, John. *Teoría de la Justicia*, FCE, México, 1985.
- Uvalle Berrones Ricardo, Ricardo Uvalle Berrones (coords.), *Gestión y administración de la vida colectiva*, México, UNAM, 2010.
- Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.

HEMEROGRAFÍA

- Uvalle Berrones Ricardo, “La relación profesional entre las Políticas públicas y la administración pública”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, núm.166, octubre-diciembre, 1996, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Banco Mundial, UNAM.
- Lindblom, Charles (1994). “La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. III, Número 2, segundo semestre de 1994, México, CIDE.
- Natal, A. y A. Sandoval (2004). “Capital social: Una revisión crítica para el estudio de la acción colectiva”. *Documentos de discusión sobre el Nuevo Institucionalismo*. El Colegio Mexiquense.
- Ostrom, E. y T. K. Ahn (2003). “Una perspectiva del capital social desde las Ciencias Sociales: Capital social y acción colectiva”, en: *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, núm. 1, Enero-Marzo. IIS-UNAM.
- Jordi Borja (1998) “Ciudadanía y espacio público”, en: *Ambiente y Desarrollo* VOL.XIV. No. 3.
- Fleury, Sonia. (2004) “Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad”, en: *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa*

hacia América Latina, editado por C. Binetti y F. Carrillo. New York: Banco Interamericano de desarrollo.

- Subirats, Joan (1995) “Los instrumentos de las políticas públicas, el debate público y el proceso de evaluación” en, *Revista de Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. IV, núm.1.

MESOGRAFÍA

- Baena Paz Guillermina, Prospectiva política [en línea] Dirección URL: http://ciid.politicas.unam.mx/semprospectiva/dinamicas/l_seguridadhumana3/SeguridadHumana3.pdf [consulta: 9 de Julio del 2011].
- Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Horarios para el ciclo escolar 2011-2012. Dirección URL: http://www.politicas.unam.mx/cedulas/asiq_prof/prof752656_1723.pdf [consulta: 15 de agosto del 2011].
- Centro de Investigación y Docencia Económica. Dirección URL: <http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/> [consulta: el 15 de agosto del 2011].
- Cabrero Mendoza Enrique, Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las Policy Sciences en contextos cultural y políticamente diferentes [en línea] Dirección URL: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/133/13309201.pdf> [Consulta: el 20 de Octubre del 2011].
- Arellano Gault, David. Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente [en línea] Dirección URL: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.V_No.II_2dosem/AGD_Vol.5_No.II_2dosem.pdf [consulta: el 15 de Octubre del 2011].

ANEXO 1



2011, Año del turismo en México.

SEMARNAT

Efectos del cambio climático en la calidad del agua y su incidencia en la gestión de gobierno.

Propuesta de Política Pública.

Marzo de 2011

EFFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO EN LA CALIDAD DEL AGUA Y SU INCIDENCIA EN LA GESTIÓN DE GOBIERNO.

1. Del contexto de la propuesta.

Uno de los objetivos fundamentales del enfoque de Política Pública, es el establecimiento de una relación intensa entre el *quehacer* de la política y la búsqueda constante por materializar en el tiempo y en el espacio los acuerdos generados en el proceso de debate y negociación, es decir, la concreción de resultados respecto del problema identificado.

El desarrollo de Política Pública se ha asociado como un campo de conocimiento capaz de comprender el complejo proceso decisorio que parte de la significación de la política en una doble dimensión. La primera, en tanto negociación y búsqueda por la generación de acuerdos (consensos); y la segunda, en su concepción más técnica como el conjunto de acciones racionales dirigidas al cumplimiento de objetivos específicos en el ejercicio de gobierno respecto del quehacer de la política en la solución de los asuntos públicos.

En este sentido, podemos entender que todas las políticas que instrumenta el gobierno en su conjunto guardan eminentemente un carácter público, debido a que su marco de atribuciones se encuentra considerado por el bien común instituido en las leyes que rige la acción de gobierno. No obstante, el carácter público de la política demanda apertura y proximidad entre gobiernos y ciudadanos, cuya aproximación determina la comprensión de los problemas públicos desde el hecho de la existencia de racionalidades múltiples que convergen en la sociedad, así como desde la interacción de actores (institucionales/extraintitucionales) que permitan el reconocimiento de las múltiples dimensiones del problema en tanto su planteamiento desde su permanente interrelación con el entorno en el que se sitúa la propuesta.

Así, tanto para la preparación del documento –informe de los resultados del proyecto, como la proyección de las recomendaciones que derivan de ello, se utilizaron elementos metodológicos (*ver anexo: Metodología de Política Pública*) tanto en la caracterización de la información relevante que permita situar su delimitación, como en su análisis para ponderar las acciones propuestas que recomienda el proyecto como se muestra en el siguiente esquema. En éste, la columna izquierda configura la integración de la Información relevante (IR) que sintetiza algunos puntos sustanciales derivados de los resultados arrojados por las investigaciones realizadas, por lo que la información relevante corresponde con el desarrollo del proyecto en sí mismo; las columnas centrales concretan los elementos de apoyo y las debilidades reconocidas a la luz de la delimitación del problema y de las propuestas de acción respectivamente, y la columna derecha apunta las propuestas derivadas del análisis de los elementos en su conjunto con respecto del problema que atiende el proyecto.

Este esquema se complementa con las secciones siguientes del documento en las que se apuntan el desarrollo de la propuesta y los elementos normativos de referencia parte su caracterización a fin de concretar las recomendaciones de acciones con las que se estima posible orientar el cumplimiento de los objetivos generales de la propuesta.

Impacto del cambio climático en la calidad del agua: metodología de análisis de la información y su incidencia en la gestión de gobierno.

➤ Existe evidencia de que el cambio climático impactará la calidad del agua.

➤ En México, los datos de calidad del agua necesarios para analizar este fenómeno son insuficientes; y no existe una metodología específicamente desarrollada para ponderar los impactos.

➤ Es necesario redefinir los parámetros, reforzar los monitoreos, generar los datos y construir los instrumentos de análisis que permitan organizar y evaluar la información para observar estos impactos en la calidad del agua.

➤ En México, las agendas del agua y de cambio climático no consideran a la fecha la relación calidad del agua-cambio climático.

➤ Se desarrolla un proyecto donde uno de los objetivos es la construcción de la Metodología de medición y análisis de variables vinculadas con la calidad del agua y el cambio climático.

➤ El proyecto hace énfasis en la importancia de considerar esta relación del tema del agua en México, así como su posicionamiento en la agenda pública gubernamental.

- SEMARNAT
- IMTA
- INE
- UV
- Comunidad científica
- Embajada/Consejo Británico
- Convenios con institutos de educación superior y universidades.
- Publicaciones conjuntas IMTA-institutos de educación superior, universidades y la Red de revistas Científicas de América Latina y el Caribe, (Redalyc).
- Congresos, paneles, conferencias magistrales, talleres y seminarios.
- Utilizar y posicionar institucionalmente la metodología.
- Gestionar apoyos para diseñar las estrategias tendientes a que la metodología se incorpore en los procesos de decisiones.

- Ausencia en la Ley de Aguas Nacionales (LAN) y en la Norma Oficial Mexicana (NOM-127) de una metodología de análisis y evaluación de los datos.
- Incumplimiento del marco jurídico vigente en materia de monitoreo.
- Incumplimiento de la operación institucional dentro de los ámbitos reglamentarios vigentes.
- No se ha materializado la formalización del Comité Técnico Especializado de Información en materia de Agua (CETAGUA).
- CONAGUA
- Comunidad Científica

1. Incorporar en los monitoreos, parámetros específicos para evaluar el efecto del cambio climático en la calidad del agua.
2. Propuesta para la incorporación en la Ley de Aguas Nacionales (LAN), el referente cambio climático.
3. Proponer la metodología de análisis de metadatos para adicionar en la NOM- 127-SSA1-1994 y en la LAN en lo que se refiere a aguas superficiales.
4. Posicionar institucionalmente la Metodología de análisis y evaluación generada (Guía metodológica).
5. Coadyuvar a la formalización del Comité Técnico Especializado de Información en Materia de Agua (CETAGUA).
6. Reforzamiento interinstitucional sobre el problema del cambio climático.
7. Incidir en los tomadores de decisiones para la utilización de la metodología.
8. Generar nuevos cuadros de ambientalista con una visión de administradores públicos enriqueciendo los programas de posgrado.
9. Promover la publicación institucional de los resultados de la investigación.
10. Coadyuvar a la materialización de una gestión integral del agua.
11. Generar convenio institucional IMTA-UAEMex..

2. Del desarrollo de la propuesta.

El proyecto “Impacto del Cambio Climático en la Calidad del Agua”, se ha configurado en términos de construir y de proporcionar suficiente evidencia empírica (información) a los tomadores de decisión. El estudio surge ante la necesidad de determinar una relación causal entre calidad del agua- cambio climático. Asimismo, la investigación abarca el análisis del marco jurídico-legal vigente para la identificación de los actores institucionales involucrados y para establecer si existe algún tipo de inconsistencia en el tratamiento de la problemática. Los alcances del proyecto están determinados por el diseño de una propuesta de Política Pública con base en los siguientes criterios:

- La incorporación del tema cambio climático-calidad del agua en la agenda pública gubernamental del cambio climático.
- Análisis del marco jurídico-legal en cuanto al marco de atribuciones de los actores se refiere.
- Fortalecimiento de los monitoreos.
- El análisis y resultados de la base de datos de calidad del agua.
- Normar el análisis de los metadatos a través de una metodología.
- Posicionar institucionalmente la propuesta.

Ahora bien, la implementación de estas acciones recomendadas de Política Pública permitirá avanzar en el tratamiento del problema en los siguientes ejes:

- Establecimiento de relaciones causales entre cambio climático-calidad agua que permitan hacer recomendaciones para futuras acciones en cuanto al manejo del recurso hídrico; considerando una secuencia lógica en tres ámbitos: monitoreo, evaluación y administración de los datos.
- Generar y difundir la información generada a la sociedad, comunidad científica y a los tres órdenes de gobierno. Así como identificar, cuantificar y definir el estatus de calidad del agua, sus tendencias y causas.
- Conocer cómo el problema de calidad del agua es distinto en cada área geográfica específica.
- Recuperar y suministrar información en una dimensión espacio-temporal específica y aportar evaluaciones, para que los tomadores de decisiones y las dependencias de gobierno utilicen en el diseño de sus planes, programas y proyectos, alternativas viables y en decisiones pertinentes.

Analizando las acciones recomendadas, se vislumbra que los costos de no atender la problemática son mayores económica, política y socialmente. Algunas de las consecuencias de la no acción son:

- No se contará con un plan integral de prevención del que deriven las recomendaciones sobre las relaciones del cambio climático y su efecto en la calidad del agua, por lo que se tendrá incapacidad de hacer recomendaciones a futuras acciones.
- Existirá carencia de información fehaciente para identificar las zonas vulnerables a este fenómeno en las entidades federativas.
- Una deficiente cantidad y calidad de información para el público, comunidad científica y los tres órdenes de gobierno, dé incertidumbre e incapacidad para identificar y cuantificar las tendencias de los problemas de calidad del agua que tienen lugar en un área geográfica específica.
- Los tomadores de decisiones, las dependencias de gobierno y administradores del recurso tomarán decisiones en suposiciones y no podrán evaluar alternativas a falta de información confiable.

- Ejercicios de planeación limitados de los recursos financieros, e incapacidad de establecer relaciones causales con los sectores de salud, agricultura, educación, etc. Afectando en última instancia a la población.
- No se asumirán los principios que sustentan la viabilidad y factibilidad de una política hídrica nacional, de acuerdo a lo que establece la ley en vigor, como un asunto de carácter prioritario y de seguridad nacional. (Art. 14 Bis 5. Ley de aguas nacionales, DOF 18-04-2008).

3. De las acciones propuestas.

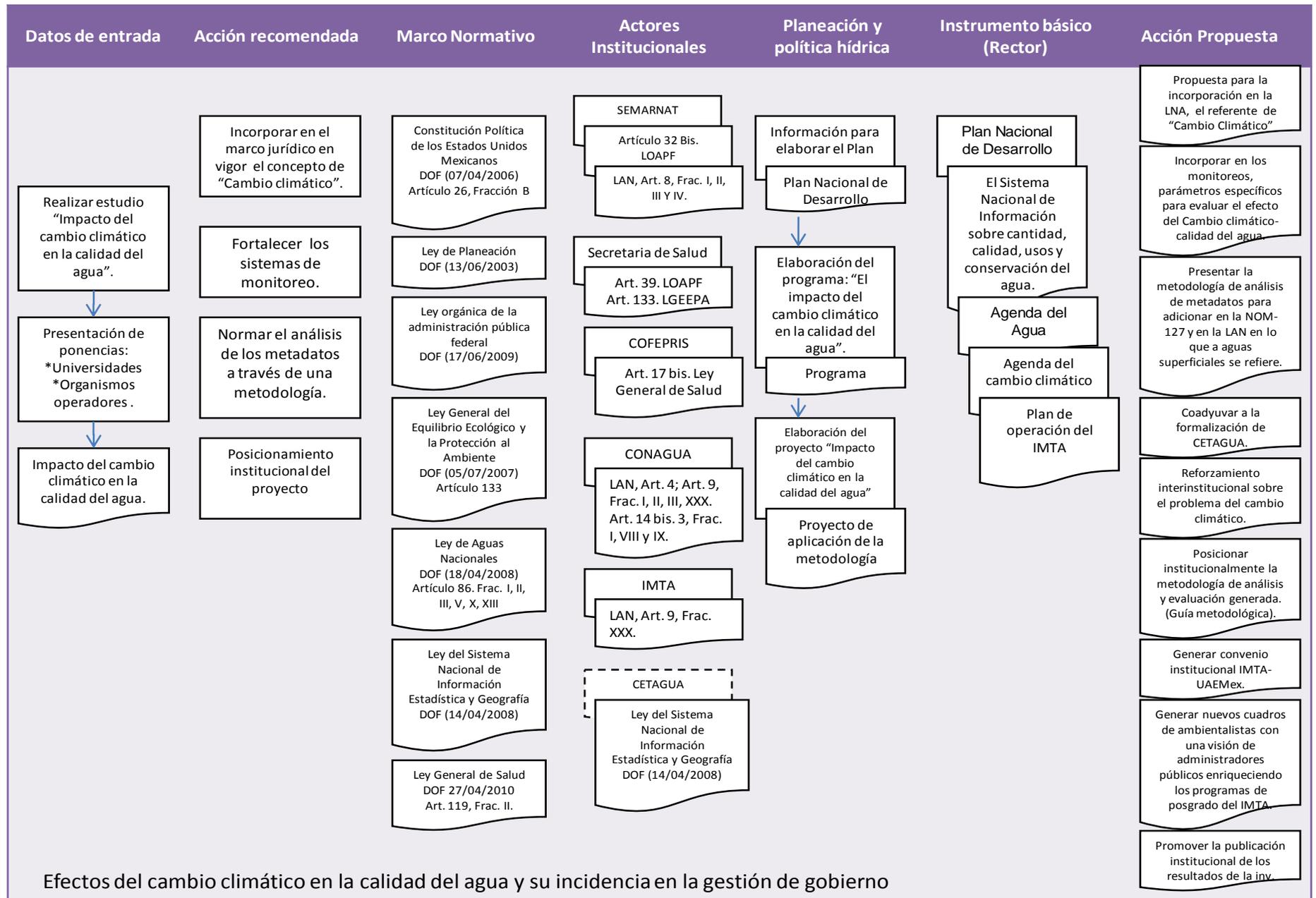
Después de un intenso análisis del marco legal en vigor, de la identificación del marco de atribuciones correspondiente a cada uno de los actores involucrados, y del análisis de los apoyos y debilidades que enfrenta la propuesta de Política Pública, se consideran las siguientes acciones recomendadas como elementos a instrumentar para concretarla:

1. Incorporar en los monitoreos, parámetros específicos para evaluar el efecto del cambio climático en la calidad del agua
2. Propuesta para la incorporación en la Ley de Aguas Nacionales el referente de Cambio Climático.
3. Proponer la metodología de análisis de metadatos para adiccionarla en la NOM-127-SSA1-1994 y en la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a aguas superficiales.
4. Posicionar institucionalmente la Metodología de análisis y evaluación generada (Guía metodológica).
5. Coadyuvar a la formación de CETAGUA.
6. Reforzamiento interinstitucional sobre el problema del cambio climático.

Asimismo, de importancia relevante es:

1. Generar nuevos cuadros de ambientalistas con una visión de administradores públicos enriqueciendo los programas de posgrados del IMTA.
2. Promover la publicación institucional de los resultados de la investigación.
3. Coadyuvar a la materialización de una gestión integral del agua.
4. Generar convenio institucional Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)- Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex).

Finalmente, en el esquema que se presenta a continuación se muestran gráficamente las relaciones entre las partes involucradas en la definición del problema de Política Pública y las acciones recomendadas para su atención conforme se consideraron en su análisis.



4. Del Marco Normativo.

La propuesta de Política Pública está circunscrita bajo el entramado legal correspondiente que define el marco de atribuciones de los actores identificados. El marco normativo se encuentra establecido legalmente de la siguiente manera:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. DOF (07/04/2006).
- Ley de Planeación. DOF (13/06/2003), Artículo 26, Frac. B.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. DOF (17/06/2009).
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente. DOF (05/07/2007).
- Ley de Aguas Nacionales. DOF (18/04/2008), Artículo 86. Frac. I, II, III, V, X, XIII.
- Ley del Sistema Nacional de Información, Estadística y Geografía. DOF (14/04/2008).
- Ley General de Salud. DOF (27/04/2010), Artículo 119, Frac. II.

- 4.1 DE LOS ACTORES INSTITUCIONALES.

a) Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

Se establece en la Ley orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma publicada (DOF 17-06-2009) y en la Ley de Aguas Nacionales. Última reforma publicada (DOF 18-04-2008), lo siguiente:

- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

Artículo 32 Bis.- A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I.** Fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales y bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable;
- II.** Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;
- IV.** Establecer, con la participación que corresponda a otras dependencias y a las autoridades estatales y municipales, normas oficiales mexicanas sobre la preservación y restauración de la calidad del medio ambiente; sobre los ecosistemas naturales; sobre el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y de la flora y fauna silvestre, terrestre y acuática; sobre descargas de aguas residuales, y en materia minera; y sobre materiales peligrosos y residuos sólidos y peligrosos;
- V.** Vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, normas oficiales mexicanas y programas relacionados con recursos naturales, medio ambiente, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, y pesca; y demás materias competencia de la Secretaría, así como, en su caso, imponer las sanciones procedentes;
- VI.** Proponer al Ejecutivo Federal el establecimiento de áreas naturales protegidas, y promover para su administración y vigilancia, la participación de autoridades federales o locales, y de universidades, centros de investigación y particulares;
- XIV.** Evaluar la calidad del ambiente y establecer y promover el sistema de información ambiental, que incluirá los sistemas de monitoreo atmosférico, de suelos y de cuerpos de agua de jurisdicción federal, y los inventarios de recursos naturales y de población de fauna silvestre, con la cooperación de las autoridades federales, estatales y municipales, las instituciones de investigación y educación superior, y las dependencias y entidades que correspondan;

- XVI.** Conducir las *políticas nacionales sobre cambio climático* y sobre protección de la capa de ozono;
- XVII.** Promover la participación social y de la comunidad científica en la formulación, aplicación y vigilancia de la política ambiental, y concertar acciones e inversiones con los sectores social y privado para la protección y restauración del ambiente;
- XXIII.** Organizar, dirigir y reglamentar los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveos de aguas nacionales, tanto superficiales como subterráneos, conforme a la ley de la materia;
- XXIV.** Administrar, controlar y reglamentar el aprovechamiento de cuencas hidráulicas, vasos, manantiales y aguas de propiedad nacional, y de las zonas federales correspondientes, con exclusión de los que se atribuya expresamente a otra dependencia; establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares que deban satisfacer las descargas de aguas residuales, cuando sean de jurisdicción federal; autorizar, en su caso, el vertimiento de aguas residuales en el mar, en coordinación con la Secretaría de Marina, cuando provenga de fuentes móviles o plataformas fijas; en cuencas, cauces y demás depósitos de aguas de propiedad nacional; y promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura y los servicios necesarios para el mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas;
- XXVI.** Regular y vigilar la conservación de las corrientes, lagos y lagunas de jurisdicción federal, en la protección de cuencas alimentadoras y las obras de corrección torrencial;
- XXVII.** Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;
- XXXV.** Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y el cuidado del medio ambiente.

- *Ley de Aguas Nacionales.*

ARTÍCULO 8. Son atribuciones del Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales:

- I.** Proponer al Ejecutivo Federal la política hídrica del país;
- II.** Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de ley, reglamentos, decretos y acuerdos relativos al sector;
- III.** Fungir como Presidente del Consejo Técnico de "la Comisión";(CONAGUA)
- V.** Expedir las Normas Oficiales Mexicanas en materia hídrica en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, a propuesta de "la Comisión.

b) Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

Se establece en la Ley de Aguas Nacionales Última reforma publicada (DOF 18-04-2008), lo siguiente:

ARTÍCULO 4. La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de "la Comisión".

ARTÍCULO 9. "La Comisión" es un órgano administrativo desconcentrado de "la Secretaría", que se regula conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interior.

"La Comisión" tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el Órgano Superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.

- I.** Fungir como la Autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional y ejercer en consecuencia aquellas atribuciones que conforme a la presente Ley corresponden a la autoridad en materia hídrica, dentro del ámbito de la competencia federal, con apego a la descentralización del sector agua, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal o

"la Secretaría" y las que estén bajo la responsabilidad de los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal o municipios;

II. Formular la política hídrica nacional y proponerla al Titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de "la Secretaría", así como dar seguimiento y evaluar de manera periódica el cumplimiento de dicha política;

III. Integrar, formular y proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal, el Programa Nacional Hídrico, actualizarlo y vigilar su cumplimiento;

XXX. Promover y propiciar la investigación científica y el desarrollo tecnológico, la formación de recursos humanos, así como difundir conocimientos en materia de gestión de los recursos hídricos, con el propósito de fortalecer sus acciones y mejorar la calidad de sus servicios, para lo cual se coordinará en lo conducente con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

c) Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA)

Se establece en la Ley de Aguas Nacionales. Última reforma publicada (DOF 18-04-2008) lo siguiente:

ARTÍCULO 14 BIS 3. El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua es un organismo público descentralizado sectorizado a "la Secretaría", que tiene por objeto, de acuerdo con su instrumento de creación y estatuto orgánico, realizar investigación, desarrollar, adaptar y transferir tecnología, prestar servicios tecnológicos y preparar recursos humanos calificados para el manejo, conservación y rehabilitación del agua y su entorno, a fin de contribuir al desarrollo sustentable.

I. Coordinar, fomentar y dirigir las acciones de investigación y desarrollo tecnológico en materia de agua, incluyendo su difusión, y la formación y capacitación de recursos humanos a nivel nacional.

VIII. Proponer orientaciones y contenidos para la Política Nacional Hídrica y el Programa Nacional Hídrico, y encabezar los trabajos de planificación e instrumentación de programas y acciones para la investigación científica y desarrollo tecnológico en materia de agua y su gestión, así como para la formación y capacitación de recursos humanos en las mismas materias;

IX. Sistematizar y publicar la información técnica asociada con los recursos hídricos del país, en coordinación con "la Comisión".

d) Instituto Nacional de Información, Estadística y Geografía (INEGI).

Se establece en la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Última reforma publicada DOF 05-07-2007) y en la Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (Última reforma publicada DOF 16/04/2008), lo siguiente:

- *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*

ARTICULO 159 Bis La secretaria (SEMARNAT), desarrollará un sistema nacional de información ambiental y de recursos naturales que tendrá por objeto *registrar, organizar, actualizar y difundir la información ambiental nacional, que estará disponible para su consulta y que se coordinará y complementará con el sistema de cuentas nacionales a cargo del instituto nacional de estadística, geografía e informática.*¹

¹ En dicho sistema, la secretaria deberá integrar, entre otros aspectos, información relativa a los inventarios de recursos naturales existentes en el territorio nacional, a los mecanismos y resultados obtenidos del monitoreo de la calidad del aire, del agua y del suelo, al ordenamiento ecológico del territorio, así como la información señalada en el artículo 109 bis y la correspondiente a los registros, programas y acciones que se realicen para la preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente. La secretaria reunirá informes y documentos relevantes que resulten de las actividades científicas, académicas, trabajos técnicos o de cualquier otra índole en materia ambiental y de preservación de recursos naturales, realizados en el país por personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, los que serán remitidos al sistema nacional de información ambiental y de recursos naturales.

- *Ley del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica*

ARTÍCULO 27.- El Subsistema Nacional de Información Geográfica y del Medio Ambiente, en su componente del medio ambiente, procurará describir el estado y *las tendencias del medio ambiente*, considerando los medios naturales, las especies de plantas y animales, y otros organismos que se encuentran dentro de estos medios.

ARTÍCULO 17.- El Sistema contará con los siguientes Subsistemas Nacionales de Información:

- I. Demográfica y Social;
- II. Económica, y
- III. Geográfica y del Medio Ambiente.

Cada Subsistema tendrá como objetivo producir, integrar y difundir Información demográfica y social; económica y financiera, y geográfica y del medio ambiente, según corresponda.

El Instituto deberá emitir las disposiciones generales para regular el funcionamiento de los Subsistemas Nacionales de Información.

La Junta de Gobierno, previa opinión favorable del Consejo, podrá crear otros Subsistemas que sean necesarios para el adecuado funcionamiento del Sistema.

El Subsistema referido en el párrafo anterior, deberá generar, como mínimo, indicadores sobre los siguientes temas: atmósfera, *agua*, suelo, flora, fauna, residuos peligrosos y residuos sólidos.

ARTÍCULO 28.- El Instituto elaborará, con la colaboración de las Unidades, los indicadores a que se refieren los dos artículos anteriores a partir de la información básica proveniente de:

- I. El Sistema Nacional de Información Ambiental y de Recursos Naturales;
- II. Un sistema integrado de inventarios y encuestas sobre recursos naturales y medio ambiente, y
- III. Los registros administrativos que permitan obtener Información en la materia

ARTÍCULO 29.- Cada Subsistema contará con un Comité Ejecutivo que se integrará por un vicepresidente de la Junta de Gobierno, quien lo presidirá, así como por al menos los coordinadores de las Unidades que a continuación se señalan para cada Subsistema Nacional de Información:

- I. Demográfica y Social: Los coordinadores de las secretarías de Gobernación; de Seguridad Pública; de Desarrollo Social; de Educación Pública; de Salud, y del Trabajo y Previsión Social, así como del Poder Judicial;
- II. Económica: Los coordinadores de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía, y del Banco de México, y
- III. Geográfica y del Medio Ambiente: Los coordinadores de las secretarías de la Defensa Nacional; de Marina; del Medio Ambiente y Recursos Naturales; de Energía, y de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Por acuerdo de la mayoría de los miembros de cada Comité Ejecutivo, se podrá invitar a participar como miembro del mismo a representantes de otras Unidades o determinarse la necesidad de reducir el número de miembros.

A las sesiones de los Comités que se refiere este artículo podrán asistir los invitados que cada Comité determine.

[Escribir texto]

El Instituto nombrará al servidor público -del propio Instituto- que fungirá como secretario técnico en cada uno de los Comités a que se refiere este artículo.

Los integrantes de los Comités Ejecutivos desempeñarán sus funciones en dichos órganos colegiados de manera honoraria.

ARTÍCULO 36.- A efecto de apoyar en la capacitación y actualización de los servidores públicos de las Unidades, así como en la investigación permanente en temas de producción y análisis de la Información, el Instituto podrá realizar las funciones siguientes:

- I. Elaborar un programa permanente y actualizado, de formación y perfeccionamiento de las capacidades técnicas de los servidores públicos de las Unidades, así como un programa de investigación permanente en temas de producción y análisis de la Información, para atender las necesidades de las Unidades;
- II. Realizar estudios relativos al Sistema;
- III. Realizar investigaciones sobre nuevas metodologías para la producción y difusión de Información.

e) Secretaría de Salud

Se establece en la Ley orgánica de la Administración Pública Federal. Última reforma publicada (DOF 17-06-2009) y en la Ley de Aguas Nacionales. Última reforma publicada (DOF 18/04/2008), lo siguiente:

- *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

Artículo 39.- A la Secretaría de Salud, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.- Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad general, con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente; y coordinar los programas de servicios a la salud de la Administración Pública Federal, así como los agrupamientos por funciones y programas afines que, en su caso, se determinen.

- *Ley de Aguas Nacionales.*

ARTÍCULO 86. "La Autoridad del Agua" tendrá a su cargo, en términos de Ley:

XI. Atender las alteraciones al ambiente por el uso del agua, y establecer a nivel de cuenca hidrológica o región hidrológica las acciones necesarias para preservar los recursos hídricos y, en su caso, contribuir a prevenir y remediar los efectos adversos a la salud y al ambiente, en coordinación con la Secretaría de Salud y "la Secretaría" en el ámbito de sus respectivas competencias.

- **4.2 DE LAS OBLIGACIONES.**

De acuerdo con las acciones recomendadas y al sustento legal de la propuesta, uno de los actores principales es la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien con base en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (Última reforma publicada DOF 05/07/2007) y en la Ley de Aguas Nacionales (Última reforma publicada DOF 18/04/2007), tiene la obligación de:

- *Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente.*

ARTÍCULO 133. La Secretaría, con la participación que en su caso corresponda a la Secretaría de Salud conforme a otros ordenamientos legales, realizará un sistemático y permanente monitoreo de la calidad de las aguas, para detectar la presencia de contaminantes o exceso de desechos orgánicos y aplicar las medidas que procedan. En los casos de aguas de jurisdicción local se coordinará con las autoridades de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios.

- *Ley de Aguas Nacionales.*

ARTÍCULO 86. "La Autoridad del Agua" tendrá a su cargo, en términos de Ley:

I. Promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura federal, *los sistemas de monitoreo y los servicios necesarios para la preservación, conservación y mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas hidrológicas y acuíferos, de acuerdo con las Normas Oficiales Mexicanas respectivas y las condiciones particulares de descarga;*

III. Formular programas integrales de protección de los recursos hídricos en cuencas hidrológicas y acuíferos, considerando las relaciones existentes entre los usos del suelo y la cantidad y calidad del agua;

V. Realizar la inspección y verificación del cumplimiento de las disposiciones de las Normas Oficiales Mexicanas aplicables, para la prevención y conservación de la calidad de las aguas nacionales y bienes señalados en la presente Ley;

X. *Instrumentar en el ámbito de su competencia un mecanismo de respuesta rápido, oportuno y eficiente, ante una emergencia hidroecológica o una contingencia ambiental, que se presente en los cuerpos de agua o bienes nacionales a su cargo;*

XIII. Realizar:

1. *El monitoreo sistemático y permanente de la calidad del agua, y mantener actualizado el Sistema de Información de la Calidad del Agua a nivel nacional, coordinado con el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del Agua en términos de esta Ley.*

- **4.3 DE LOS INSTRUMENTOS RECTORES.**

Para la propuesta de Política Pública, los instrumentos rectores constituyen el sustento legal que dota de viabilidad y factibilidad a la propuesta. Los instrumentos rectores son:

- LEY DE PLANEACIÓN

Artículo 10.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;

II.- Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y

Fracción reformada DOF 13-06-2003

V.- Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

[Escribir texto]

Artículo 30.- Para los efectos de esta Ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen.

Párrafo reformado DOF 23-05-2002

Artículo 16.- A las dependencias de la administración pública federal les corresponde:

Párrafo reformado DOF 23-05-2002

I.- Intervenir respecto de las materias que les competan, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, observando siempre las variables ambientales, económicas, sociales y culturales que incidan en el desarrollo de sus facultades;

Fracción reformada DOF 23-05-2002

II.- Coordinar el desempeño de las actividades que en materia de planeación correspondan a las entidades paraestatales que se agrupen en el sector que, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, determine el Presidente de la República.

III.- Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los gobiernos de los estados, así como las opiniones de los grupos sociales y de los pueblos y comunidades indígenas interesados;

Fracción reformada DOF 23-05-2002, 13-06-2003

IV.- Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el Plan y los programas regionales y especiales que determine el Presidente de la República.

V.- Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes;

VI.- Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los gobiernos de los estados;

VII.- Vigilar que las entidades del sector que coordinen conduzcan sus actividades conforme al Plan Nacional de Desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 17, fracción II; y

VIII.- Verificar periódicamente la relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

Artículo 21.- El Plan Nacional de Desarrollo deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que toma posesión el Presidente de la República, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática.

Párrafo reformado DOF 23-05-2002

La categoría de Plan queda reservada al Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 22.- El Plan indicará los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales que deban ser elaborados conforme a este capítulo.

[Escribir texto]

Estos programas observarán congruencia con el Plan, y su vigencia no excederá del período constitucional de la gestión gubernamental en que se aprueben, aunque sus previsiones y proyecciones se refieran a un plazo mayor.

- LEY DE AGUAS NACIONALES

ARTÍCULO 14 BIS 5. Los principios que sustentan la política hídrica nacional son:

I. El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional;

X. La gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, se sustenta en el uso múltiple y sustentable de las aguas y la interrelación que existe entre los recursos hídricos con el aire, el suelo, flora, fauna, otros recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas que son vitales para el agua;

XIX. El derecho de la sociedad y sus instituciones, en los tres órdenes de gobierno, a la información oportuna, plena y fidedigna acerca de la ocurrencia, disponibilidad y necesidades de agua, superficial y subterránea, en cantidad y calidad, en el espacio geográfico y en el tiempo, así como a la relacionada con fenómenos del ciclo hidrológico, los inventarios de usos y usuarios, cuerpos de agua, infraestructura hidráulica y equipamiento diverso necesario para realizar dicha gestión;

ARTÍCULO 14 BIS 6. Son instrumentos básicos de la política hídrica nacional:

VI. La prevención, conciliación, arbitraje, mitigación y solución de conflictos en materia del agua y su gestión;

VIII. *El Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del Agua. (Artículo adicionado DOF 29-04-2004).*

5. ANEXOS

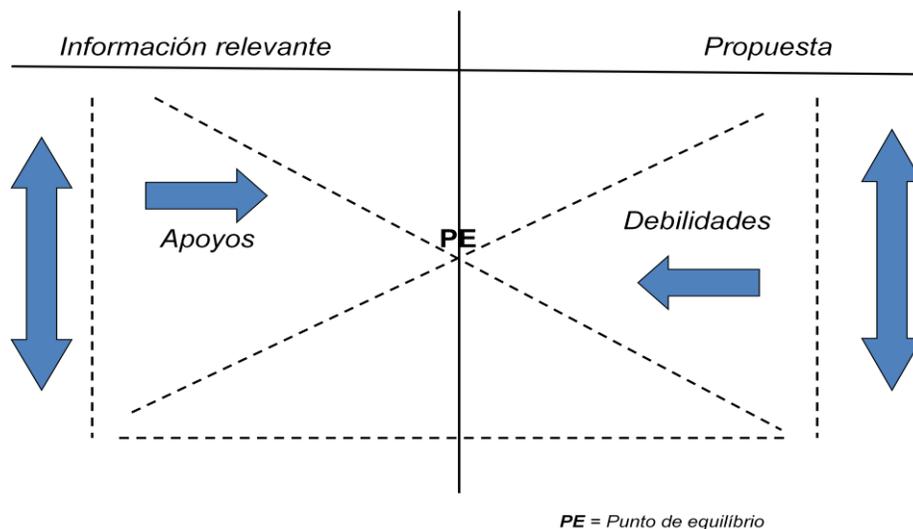
5.1. Metodología de política pública

El desarrollo de Política Pública se ha asociado como un campo de conocimiento capaz de comprender el complejo proceso decisorio que parte de la significación de la política en una doble dimensión. La primera, en tanto negociación y búsqueda por la generación de acuerdos (consensos); y la segunda, en su concepción más técnica como el conjunto de acciones racionales dirigidas al cumplimiento de objetivos específicos en el ejercicio de gobierno respecto del quehacer de la política en la solución de los asuntos públicos.

En este sentido, podemos entender que todas las políticas que instrumenta el gobierno en su conjunto guardan eminentemente un carácter público, debido a que su marco de atribuciones se encuentra considerado por el bien común instituido en las leyes que rige la acción de gobierno. No obstante, el carácter público de la política demanda apertura y proximidad entre gobiernos y ciudadanos, cuya aproximación determina la comprensión de los problemas públicos desde el hecho de la existencia de racionalidades múltiples que convergen en la sociedad, así como desde la interacción de actores (institucionales/extraintitucionales) que permitan el reconocimiento de las múltiples dimensiones del problema en tanto su planteamiento desde su permanente interrelación con el entorno en el que se sitúa la propuesta.

En este sentido, el proyecto “Impacto del cambio climático en la calidad del agua” constituye un esfuerzo de Política Pública que contextualiza la forma en cómo se ha configurado el problema del cambio climático y sus efectos en la calidad del agua en tanto la acción de gobierno decanta alternativas de acción para su atención. Sin ser el marco exclusivo de su comprensión, el proyecto ha considerado esta labor desde los elementos que se representan gráficamente en el siguiente “Modelo de Política Pública” y se describen a continuación:

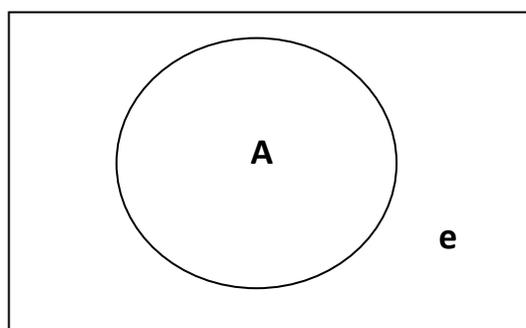
Modelo Prospectivo de Política Pública



Los componentes del modelo que se expone constituyen una metáfora gráfica que nos permite conocer los principales elementos que lo integran y que posibilitan el diseño, operación y evaluación de Políticas Públicas para la solución de problemas desde múltiples ópticas de racionalidad, en dimensiones espacio/temporales diversas.

En términos generales la Información Relevante (IR) está conformada por bases de datos correlacionales, referidas al modelo en su conjunto y que constituyen el elemento fundamental para conocer el problema y el entorno. Se construye de forma permanente a fin de soportar la caracterización del problema y de la propuesta de atención del mismo. En lo que al encuadre de la información se trata, no se refiere sólo al problema sino al contexto dinámico del entorno multivariado en el que se sitúa y se manifiesta, siendo así susceptible de iteración y autoreferencia que gráficamente puede expresarse de la siguiente manera.

Representación gráfica de la relación entre la Política Pública y el Espacio o Entorno



A/e= infinito.

Así, la problemática y la propuesta, al estar interrelacionadas con la alimentación de la información permiten establecer formas múltiples de comprender su vinculación con el entorno, y poder así plantear estrategias efectivas de respuesta o atención. Se considera que éstas parten de la ponderación de los costos de un proceso de toma de decisiones específico, derivado de los resultados en el tiempo y en el espacio de las funciones de iteración y autoreferencia que permiten la realización o visualización de simulaciones, vía la construcción de escenarios prospectivos.

De esta forma, la problemática y la propuesta deberán considerarse a partir de la premisa del *continuum debilidad - apoyo – debilidad – apoyo* (disenso – consenso – disenso – consenso) que señala la importancia de la argumentación, la generación de evidencia y la búsqueda de apoyos a la propuesta de acuerdo con el entorno analizado a partir de la información. La estimación adecuada de los disensos y los consensos que permiten la construcción de incentivos y desincentivos en un *continuum* que siempre pondera los beneficios a alcanzar (lo que se va a ganar y lo que se va a dejar de ganar), con una pretensión de adhesión incremental a la propuesta de Política Pública en un marco de flexibilidad que permite adecuarla a los cambios en el entorno producto de su permanente autoreferencia.²

² Ver, León y Ramírez, Juan Carlos (2006), “Modelo Prospectivo de Política Pública” en: León y Ramírez, Juan Carlos y Mora Velázquez Salvador (coordinadores), *Ciudadanía, democracia y Políticas Públicas*, UNAM, México.

ANEXO 2



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

SEMESTRE: SÉPTIMO	ÁREA POR ORIENTACIÓN DE CONTENIDO:	CRÉDITOS: 8
CARÁCTER: OBLIGATORIO	TOTAL DE HORAS AL SEMESTRE: 64	HORAS A LA SEMANA: 4
PROGRAMA DE ASIGNATURA EN EL PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE		

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Centro de Estudios en Administración Pública

Objetivo: Analizar y explicar la importancia de la implementación en la organización de los ámbitos gubernamental y público –social, por cuanto horizonte que permite identificar el comportamiento y la gestión de las políticas públicas, las cuales son la expresión más acabada de cómo se gobierna en la vida colectiva, a partir del consensos de los actores que intervienen en la ruta institucional de las mismas. Así mismo, puntualizar que la implementación es un conjunto de procesos no sólo dinámicos, entrelazados y cooperativos, sino que se llevan a cabo no en razón de la lógica exhaustiva de la racionalidad instrumental, sino que responden a condiciones de organización, interacción, participación e incertidumbre que exigen la coordinación eficaz de los actores involucrados en el cumplimiento de las políticas que se ha decidido impulsar con base en la negociación de las autoridades y los grupos organizados de la sociedad civil. En consecuencia, identificar la dinámica de las organizaciones gubernamentales entendidas como sistemas orientados a la acción pública, es fundamental para situar las aptitudes que conllevan al cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas objeto de implementación.



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

Por otra parte, explicar los fundamentos de la evaluación de las políticas, a partir de situarlas como un ejercicio que produce información en tiempo real que permite a la vez, corregir y mejorar la aplicación de las políticas, fortaleciendo los procesos de dirección e implementación de políticas, ya que son la piedra angular para visualizar el impacto positivo o negativo de la acción del gobierno en la sociedad. La evaluación de las políticas tiene como referente el desempeño de los gobiernos desde el momento en que la implementación se las mismas se lleva a cabo de manera focalizada. La evaluación tiene como objetivo conocer de manera puntual los aspectos torales de las políticas y a partir de ahí, proceder a la producción de la racionalidad progresiva, entendida como un conjunto de capacidades que se consiguen de modo permanente, a partir de considerar ventajas, problemas, conflictos y formas de cooperación pública.

La evaluación debe entenderse como un sistema de aprendizaje útil y necesario que permite valorar, conocer, mejorar, corregir e impulsar las políticas implementadas teniendo el conocimiento fáctico que es indispensable para fortalecer la comprensión que se tiene de las políticas en curso. La evaluación es el momento en que los esquemas *ex post* tienen particular relevancia para conocer el impacto efectivo que las políticas generan en la vida colectiva a partir de costos y beneficios extensivos a la vida comunitaria. De este modo, la evaluación es un ejercicio abierto y comunicado para que la autoridad pública y los grupos ciudadanos demandantes de las políticas tengan los elementos clave que favorecen la continuación, cancelación o reformulación de las políticas implementadas.



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

Temario

- 1.- Características valorativas, estructurales y aplicativas de la implementación
- 2.- Actores, contexto, políticas y sistemas de implementación
- 3.- La implementación como un sistema de incertidumbre y resultados no lineales
- 4.- La naturaleza heurística y pragmática de la implementación
- 5.- Capacidad instalada y procesos de implementación en la vida de los gobiernos
- 6.- La complejidad del juego institucional de la implementación
- 7.- El ambiente político de la implementación
- 8.- La importancia de los cuerpos burocráticos en los procesos de implementación
- 9.- Naturaleza y alcance de la evaluación como proceso teleológico
10. Significado institucional de la evaluación como aprendizaje continuo de aciertos y errores
- 11.- Actores y procesos de la evaluación
- 12.- Indicadores puntuales de la evaluación
- 13.- La reformulación o terminación de las políticas
- 14.- Ventajas comparativas de la evaluación pública

Bibliografía

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO • FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
División de Estudios Profesionales • Centro de Estudios en Administración Pública



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

- 1., Van Meter, S, Donald y Carl E. van Horn, “El proceso de implementación de políticas. Un marco conceptual” en, Aguilar Villanueva, Luis F. **La implementación de las políticas**, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 97-146.

- 2.- Sabatier A. Paul y Daniel A. Mazmanian, “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, **Ibid.**, pp.323 -372.

- 3.- Bardach, E, **The implementation game**, Cambridge, University, 1980.

- 4.- Berman, Paul, “El estudio de la macro y micro implementación”, **Ibid.**, pp.281-316.

5. Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz, “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, **Ibid.**, pp.147-184.



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

6.- Pressman L. Jeffrey y Wildavsky, Aaron, **Implementación**, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp.347 -377.

7.- Manjone, Giandomenico, **Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas**, México, Fondo de Cultura Económica, ver capítulo de la evaluación de políticas.

8.- Uvalle Berrones, Ricardo, “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, en, **Revista Reforma y Democracia**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, 2001, p p. 143- 170.

9.- Subirats, Joan, “Los instrumentos de las políticas públicas, el debate público y el proceso de evaluación” en, **Revista de Gestión y Política Pública**, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995, vol. IV, núm. 1, pp. 5 -24.

10.- Pressman y Aaron Wildavsky, **Implementación...** pp. 285-314.



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

Método de evaluación

- | | |
|---|-----------|
| 1.- Primer Examen Parcial | 20 puntos |
| 2.- Segundo Examen Parcial | 20 puntos |
| 3.- Tareas y Controles de Lectura | 10 puntos |
| 4.- Ejercicios en Clase | 10 puntos |
| 5.- Trabajo final en equipo | 30 puntos |
| 6.- Asistencia y Participación en clase | 10 puntos |

Total de puntos 100 puntos



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

SEMESTRE: SEPTIMO	ÁREA POR ORIENTACIÓN DE CONTENIDO:	CRÉDITOS: 8
CARÁCTER: OBLIGATORIO	TOTAL DE HORAS AL SEMESTRE: 64	HORAS A LA SEMANA: 4
<u>PROGRAMA DE ASIGNATURA EN EL PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE</u>		

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Centro de Estudios en Administración Pública

1. Objetivo General del Curso

Analizar la importancia de la implementación y evaluación de las políticas públicas, entendidas como procesos metodológico-instrumentales aplicados a la solución y resolución de los problemas públicos, los cuales se caracterizan por ser complejos, ríspidos y multidimensionales, sobre todo en un contexto donde la construcción de la vida colectiva es tarea tanto de las instituciones gubernamentales y administrativas, como de los grupos y actores que se organizan, dialogan, acuerdan y generan consensos y disensos en la esfera público-social.



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

Objetivos específicos

- Identificar a la implementación como un conjunto de procesos empíricos y verificables caracterizados por su dinamismo y entrelazamiento, siendo su principal motor la lógica de la racionalidad instrumental. Ello con el objeto de responder a condiciones de incertidumbre, donde la coordinación eficaz de los actores involucrados en el cumplimiento de las políticas se convierte en piedra de toque en la negociación y trabajo corresponsable de las autoridades con los grupos organizados de la sociedad.
- Explicar los fundamentos e importancia de la evaluación en las políticas públicas, entendiéndola como un ejercicio permanente cuyo objeto es producir y difundir información para corregir y mejorar la aplicación de las políticas, así como para fortalecer los procesos de diseño e implementación. En este sentido, la evaluación funge como elemento central en el desarrollo de mejores capacidades institucionales para resolver problemas públicos.
- Entender a las políticas públicas y sus distintas fases como un complejo sistema de retroalimentación, memoria y aprendizaje institucional, el cual permite valorar, mejorar, corregir e impulsar a la política misma. En este



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

sentido, la implementación y la evaluación destacan como ejercicios abiertos e indispensables para que la autoridad pública y los grupos ciudadanos tengan los elementos clave que favorecen la continuación, cancelación o reformulación de las políticas.

2. Contenido Temático y cronograma de actividades

	T e m a	F e c h a
1	Introducción. El ciclo de políticas públicas: a) creación del problema público y diseño de políticas	10 de agosto de 2011
2	Implementación de políticas públicas: a) características estructurales, ángulos y requisitos	17 de agosto de 2011
3	Variables en la implementación: a) análisis legal, político y burocrático de la ejecución de políticas	24 de agosto de 2011
4	Modelos de implementación de políticas: a) perspectivas formales y empíricas	31 de agosto de 2011
5	Ambiente político, valor heurístico, incertidumbre y ajuste mutuo de intereses en los procesos institucionales de implementación	7 de septiembre de 2011
	Primer ejercicio grupal sobre ubicación y manejo de actores	14 de septiembre de 2011
	Entrega de primer avance de trabajo final y primer examen parcial	21 de septiembre de 2011



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

6	Evaluación de políticas públicas: a) definición, naturaleza y alcance	28 de septiembre de 2011
7	Enfoques de la evaluación: a) cuantitativa y cualitativa	5 de octubre de 2011
8	Horizontes y métodos de evaluación	12 de octubre de 2011
9	Retroalimentación, aprendizaje y significado institucional de la evaluación y del ciclo de políticas	19 de octubre de 2011
	Segundo ejercicio grupal sobre ubicación y manejo de actores	26 de octubre de 2011
	Exposición de avances del trabajo final y segundo examen parcial	9 de noviembre de 2011
	Entrega de trabajo final	16 de noviembre de 2011
	Entrega de calificación final	23 de noviembre de 2011



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

3. Bibliografía

1. Berman, Paul (2007). “El estudio de la macro y micro implementación”, en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
2. Cabrero, Enrique (2005). *Acción Pública y Desarrollo Local*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 11 – 70.
3. Elmore, Richard (2007). “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”, en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
4. Lindblom, Charles (1994). “La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué”, en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. III, Número 2, segundo semestre de 1994, México, CIDE.
5. Majone, Giandomenico (2004). “La credibilidad de las políticas: porqué es importante y cómo lograrla”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México, El Colegio de México.
6. Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998). *Implementación*, México, Fondo de Cultura Económica, pp. 347 – 376.
7. Rein, Martín y Francine F. Rabinovitz (2007). “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

8. Sabatier A. Paul y Daniel A. Mazmanian (2007). “La implementación de la política pública”, en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
9. Subirats, Joan (1995). “Los Instrumentos de las políticas públicas, el debate público y el proceso de evaluación”, en *Revista de Gestión y Política Pública*, Vol. IV, Núm. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
10. Uvalle Berrones, Ricardo (2000). “El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado”, en *Revista Reforma y Democracia*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela,
11. Van Meter, S. Donald y Carl E. Van Horn (2007). “El proceso de implementación de políticas, un marco conceptual”, en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

4. Características de la Materia

Semestre: **Séptimo**

Carácter: **Obligatoria**

Área: **Técnico-instrumental**

Horas a la semana: **4 (total por semestre 64)**

Créditos: **8**

Materia precedente: **Políticas Públicas I**

5. Métodos de Enseñanza – Aprendizaje

- Exposición del profesor
- Ejercicios de exposición grupal
- Análisis del material bibliográfico
- Manejo de información hemerográfica
- Ejercicios de implementación y evaluación de políticas y programas
- Ejercicios de análisis y comprensión general de los temas del curso en clase



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

6. Evaluación

1. Dos exámenes parciales	40 puntos (20 puntos cada uno)
2. Trabajo final	30 puntos
3. Controles de lectura	15 puntos
4. Ejercicios en clase	15 puntos
5. <i>Participación</i>	<i>Obligatoria</i>
6. <i>Asistencia*</i>	<i>Obligatoria</i>

Total 100 puntos (equivalente a 10)

*Nota: Para acreditar el curso se requiere como mínimo el 80% de asistencia (equivalente a 12 clases) del total de las 15 sesiones.

7. Elementos del trabajo final

- Introducción (aporte e importancia del curso, así como justificación y presentación de la política elegida).
- Desarrollo del tema (implementación y evaluación de la política):
 - i. Descripción y análisis del diseño
 - ii. Descripción y justificación de la implementación
 - iii. Análisis de la implementación
 - iv. Evaluación de la política
- Recomendaciones y reformulación de la política



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

PROGRAMA DE ASIGNATURA

Clave | 1723 |

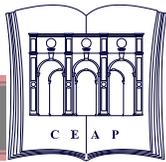
Materia: *POLITICAS PÚBLICAS II*

Profesor: | *GARCÍA GUZMÁN MAXIMILIANO*

- Conclusiones (examen crítico de la política y aporte de la materia a su formación profesional)

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO • FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
División de Estudios Profesionales • Centro de Estudios en Administración Pública

w w w . p o l i t i c a s . u n a m . m x



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

PROGRAMA DE ASIGNATURA

Clave: 1723

Políticas Públicas II

Profesor: CASTELLANOS CERECEDA, ROBERTO

SEMESTRE: Séptimo	ÁREA POR ORIENTACIÓN DE CONTENIDO: Técnico-Instrumental	CRÉDITOS: 8
CARÁCTER: Obligatoria	TOTAL DE HORAS AL SEMESTRE: 64	HORAS A LA SEMANA: 4
<u>PROGRAMA DE ASIGNATURA EN EL PLAN DE ESTUDIOS VIGENTE</u>		

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Sugerencias generales.

- La política pública debe ser comprendida como un proceso o conjunto de etapas que siguen una secuencia lógica, bajo una perspectiva teórica o técnica, pero también debe ser analizada como una arena o espacio del debate y confrontación política y una expresión del ejercicio de gobierno y del poder público.
- La asignatura debe tener un sustento teórico, pero este debe ser aterrizado en ejercicios prácticos y estudios de caso, que ilustren la importancia de los conceptos analizados y ayuden a su mejor comprensión.
- Es necesario fomentar la participación de los estudiantes en cuanto al análisis y comprensión de los temas que se aborden en la asignatura, de manera que se facilite el proceso de apropiación del aprendizaje.
- Dada la naturaleza cambiante de la política pública y el surgimiento de nuevos enfoques y ámbitos de atención de la política pública, es importante que los alumnos conozcan, al menos en términos generales, enfoques recientes de la política pública y ámbitos de atención de la misma, por ejemplo, la política pública como un ámbito de construcción compartido entre el gobierno y la ciudadanía, y no sólo una responsabilidad gubernamental.

II. Sugerencias al capítulo de objetivos.

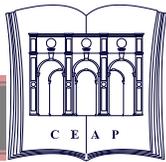
El programa establece:

Objetivo general

Analizar y explicar las condiciones que influyen tanto en la implementación como en la evaluación de las políticas públicas.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO • FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
División de Estudios Profesionales • Centro de Estudios en Administración Pública

w w w . p o l i t i c a s . u n a m . m x



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

Enfatizar que ambos procesos son la prueba fundamental de las políticas, dado que permiten en términos de gobierno, ganar o perder consensos, así como eficacia funcional.

III. Unidades temáticas y objetivos específicos

Unidad y Objetivos específicos:

I. El análisis y diseño de políticas públicas como base para su implementación y evaluación

I.1 La política pública como herramienta para la solución de problemas y parte del proceso político

I.2. Lecciones sobre la relación entre el diseño y la implementación y evaluación de políticas públicas.

Además de retomar elementos y conceptos aprendidos en la asignatura de Políticas Públicas I, esta Unidad busca enfatizar que el análisis y diseño de la política pública establece condicionantes y determinantes para su posterior implementación y evaluación.

II. Enfoques y visiones de la implementación de políticas públicas

II.1. La política pública como arena de intereses

II.2. La importancia de las ideas en la política pública

II.3. Instituciones y políticas públicas

Se abordará el estudio de la implementación de la política pública considerando los tres enfoques más destacados para explicar la acción pública: los intereses, las ideas y las instituciones. Esta Unidad también permite continuar con la transición del análisis de la política pública a aspectos relacionados con su implementación y evaluación.

III. Evaluación de políticas públicas

III.1. La importancia y el por qué de la evaluación

III.2. Enfoques y métodos de evaluación de políticas públicas.

III.3. Casos de evaluación de políticas públicas

El propósito de esta Unidad es que los alumnos comprendan la razón de ser de la evaluación de la política pública, así como los enfoques y algunos de los métodos que existen para evaluar el desempeño e impacto de las políticas.

IV. Política pública basada en evidencia

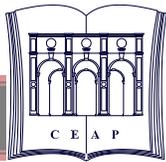
IV.1. ¿Qué es evidencia en política pública y por qué importa?

IV.2. La información y el conocimiento, base y producto de la política pública

IV.3. La opinión pública como insumo y resultado de la política pública.

IV.4. Presupuesto público basado en resultados y Sistema de Evaluación de Desempeño.

Como un enfoque y tendencia de reciente incorporación en la ejecución y evaluación de las políticas públicas, en esta Unidad se buscará que el alumno comprenda el significado de la política pública



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

Políticas Públicas II

Profesor: CASTELLANOS CERECEDA, ROBERTO

basada en evidencia. Se partirá de conceptos básicos de este enfoque para abordar después el uso de los estudios de opinión pública en la política pública y el caso del presupuesto público basado en resultados.

V. La implementación y evaluación de la política pública y las nuevas tecnologías

VI.1. Gobierno electrónico

VI.2. El compromiso cívico como medio para la implementación de la política pública

En esta Unidad se buscará que los alumnos tenga elementos básicos para comprender dos expresiones específicas del proceso de implementación de la política pública: el gobierno electrónico y el compromiso cívico (un enfoque nuevo que va más allá de la participación ciudadana).

IV. Recomendaciones para la estrategia docente:

El curso se impartirá a partir de exposiciones de clase del maestro y participación activa en clase, en un formato similar al de un seminario. Se definirán temas y equipos para exposición en clase, con el fin de fomentar el desarrollo de habilidades analíticas y de comunicación oral. Los alumnos desarrollarán, de forma individual y/o en equipo, cuatro trabajos de investigación cuyos resultados se presentará en forma escrita, analizando diferentes temas y problematizando los conceptos y discusiones de clase.

Habrá un examen oral final en el que el alumno tendrá la oportunidad de demostrar su apropiación de los conceptos discutidos en el curso.

Asimismo, se invitará a algunos expertos en el análisis y la práctica de la implementación y evaluación de la política pública para presentar sus enfoques y resultados de investigación en la materia. Se estima que habrá hasta 4 exposiciones por parte de los expertos.

V. Recomendaciones para la definición de criterios de evaluación:

Se tomarán en cuenta los siguientes aspectos, con su peso correspondiente en la evaluación final:

Asistencia y participación activa en clase: 20%

Exposiciones y presentaciones en clase: 30%

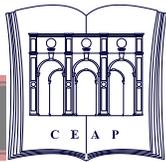
Actividades de investigación (4 trabajos de investigación presentados en forma de ensayo): 30%

Examen final (oral): 20%

Total 100%

VII. Recomendaciones a la bibliografía básica.

La bibliografía que se recomienda considera materiales adicionales a los que se sugieren en la bibliografía básica y complementaria para la asignatura. Los libros, artículos y otros materiales buscan ayudar a que los alumnos cuenten con elementos para analizar y entender las diferentes unidades del curso. En la medida de lo posible, se trata de materiales a los que los alumnos pueden acceder libremente. También se sugieren portales con información relevante para la asignatura.



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM

- Fundación Este País, “Sistemas de información y políticas públicas. El uso de información y evidencia en la política pública”, en *Este País. Tendencias y Opiniones*, Número 190, enero de 2007.
- Department of Environment, Food and Rural Affairs (DEFRA), *Evidence based policy making: If it exists, what makes it robust?*, Evidence based policy making project, Science Strategy Team, Reino Unido, sin fecha.
- Scott, Christopher, *Measuring Up to the Measurement Problem. The role of statistics in evidence based policy-making*, Partnership in statistics for development in the 21st century (Paris 21), enero de 2005.
- Hogwood, B., y L. Gunn, “Why ‘perfect implementation’ is unattainable?”, pp. 217-225, en: M. Hill (ed), *The Policy Process. A reader*, Prentice Hall, 1993.
- Hjern, B. y D. O. Porter, “Implementation structures: A new unit of administrative analysis”, pp. 226-240, en M. Hill (ed), *The Policy Process. A reader*, Prentice Hall, 1993.
- Sabatier, P. A., “Top-down and bottom-up approaches to implementation research”, pp. 272-295, en M. Hill (ed), *The Policy Process. A reader*, Prentice Hall, 1993.
- Nelson, B.J., “Public Policy and Administration”, pp. 551-592, en: R. E. Goodin y H-D. Klingemann (ed), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 1996.
- Majone, G., “Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions”, pp. 610-627, en: R. E. Goodin y H-D. Klingemann (ed), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 1996.
- Guy Peters, B. y V. Wright, “Public Policy and Administration, Old and New”, pp. 628-644, en: R. E. Goodin y H-D. Klingemann (ed), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University Press, 1996.

Portales:

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, www.oecd.org

Red de Políticas Basadas en Evidencia, www.ebpdn.org

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, www.clad.org

Presupuesto Basado en Resultados y Sistema de Evaluación del Desempeño, www.shcp.gob.mx/egresos/pbr