



La pertinencia de la reflexión sobre los enfoques en las políticas públicas

BELEM GUADALUPE MÉNDEZ PÉREZ*

Día a día, los gobiernos se enfrentan a la mirada de la sociedad, a través de una gama de situaciones que ponen a prueba sus habilidades para administrar el Estado y la destreza política de los representantes ciudadanos en los poderes públicos. En este aspecto, la reflexión sobre las políticas públicas coadyuva a la comprensión de los procesos a los interesados en los asuntos públicos.

Este artículo, con el fin de colaborar a la comprensión del objetivo de las políticas públicas, plantea, en primer lugar, el antecedente histórico de las mismas; en segundo, los desafíos de su comprensión.

Antecedente histórico

El antecedente de las políticas públicas se desarrolla del siglo XX hasta la actualidad, como resultado del panorama internacional.^{1,2} Las políticas públicas derivan de la coyuntura posterior a los conflictos bélicos internacionales de la década de los cuarenta, y la reconstrucción del Estado, a la par de un debate en torno a la responsabilidad del mismo como agente preeminente del cambio y del bienestar social. De forma académica y profesional, surgen en los Estados Uni-



dos ante la carencia de una doctrina científica enfocada en el proceso de toma de decisiones del gobierno, es decir, la manera en que se elaboran y realizan las decisiones en los gobiernos.

En este sentido, las investigaciones de Harold D. Lasswell sobre el papel que jugaron las matemáticas aplicadas en las ciencias

sociales y la psicología en las decisiones militares y de gobierno, durante las guerras mundiales, significaron un énfasis en racionalizar el proceso de la decisión pública.³

El principal interés de las políticas públicas desde su origen ha sido resolver la manera en que una política (salud, seguridad, educación, etc.) ha evolucionado a través del tiempo, y los medios por los cuales se explica la eficacia de sus resultados; es decir, las condiciones que contribuyen a que un gobierno tome decisiones favorables.

El planteamiento de Lasswell, con respecto a la eficacia directiva, fue un aporte a los regímenes democráticos, dado que se asocia a la forma en que las ciencias políticas perciben las metas, la acción guber-

* Universidad Nacional Autónoma de México.
Contacto: mperezbelem@gmail.com

namental y los modos en que tomadores de decisiones en el gobierno y otros sectores aportan conocimiento valioso para la resolución de problemas específicos y trascendentes.

De tal forma que, el enfoque de las políticas públicas se desarrolló a partir de las prácticas estatales y de la noción de que el Estado es el agente preeminente del cambio. Sin embargo, al paso de la posguerra, en medio de las disputas entre los bloques occidentales capitalistas y los orientales comunistas, este debate se trasladó a la comparación entre el régimen democrático y el comunista-socialista, no en el plano ideológico-político, sino en la eficacia directiva de sus gobiernos.⁴

Comparar el modelo directivo y los procesos que sigue un gobierno para administrar un Estado, ya sea una planificación central o un gobierno por planes, ante esta controversia, afloró el debate académico y la aparición de diversos enfoques y corrientes sobre la manera en que se toman las decisiones acertadas en un gobierno.

Por ello, a partir de las décadas de los años setenta y ochenta se desarrollan cuatro grandes tipos de análisis con respecto a las políticas públicas:

1. Las relativas a áreas sustantivas (educación, salud, trabajo, etc.), que son estudios de casos detallados.
2. Estudios de impacto y evaluación, basados en contribuciones de otras disciplinas, como la economía.¹
3. Los estudios focalizados en el proceso de las políticas, es decir, los factores que afectan la formulación e implantación de la política, además de los efectos de la misma.
4. El diseño de políticas públicas, relativo a las cuestiones de cuáles son los instrumentos más eficaces de la política pública.

¹ Durante la década de los ochenta y de los noventa la perspectiva de eficiencia económica de las políticas públicas preponderó en el análisis de las políticas públicas, puesto que acentuaba la racionalidad y la eficacia a través del costo-beneficio en el gasto público del gobierno, la disminución de funciones y de la estructura de gobierno; dado que ante la caída del Muro de Berlín, las crisis financieras y políticas en los gobiernos latinoamericanos acentuaban la necesidad de mayor democracia y de eficiencia en el proceso de toma de decisiones del gobierno.

² Para profundizar sobre las conceptualizaciones de políticas públicas puede verse Wayne Parsons, *Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Reino Unido, 1995, p. XV; Yves Mény y J.C. Thoenig, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992, p. 89; y Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio introductorio". En: Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 36.



En el caso de México fue a partir de la década de los ochenta, después de las crisis fiscales y políticas, así como las posteriores transformaciones seguidas por las reformas estructurales y políticas, cuando se empezó a hablar de las políticas públicas como una forma de acceso a la democracia y solución a los problemas sociales.

En este sentido, la consolidación de la política pública como enfoque se debe principalmente a que se le vio como una estructura que encauzaría las presiones políticas y sociales en la formulación, implantación y retroalimentación de

los efectos de la toma de decisiones gubernamentales sobre la sociedad.

En este contexto, el estudio de las políticas públicas ha avanzado a la par de la democracia electoral, puesto que suponen espacios de interlocución, acción y diálogo entre los actores de la escena pública (gobierno, sociedad civil y mercados), quienes en conjunto deciden los objetivos (qué) y los medios (cómo) para "resolver" situaciones democráticamente, a través de instituciones del sistema político.²

Desafíos del enfoque de políticas públicas

La política es un asunto muy importante para dejarlo en manos sólo de los políticos, y aún más las políticas públicas,² puesto que éstas se comprenden como "un conjunto de acciones que son llevadas a cabo por actores gubernamentales o por éstos en asociaciones de actores sociales [económicos, civiles] (...) y que conforman un patrón de comportamiento del gobierno y de la sociedad".⁴

Por medio de las políticas públicas, los ciudadanos (mujeres, hombres, profesionistas, no profesionistas, conservadores, liberales, etc.) participan en la toma de decisiones de interés público en la vida en sociedad. Esta es la principal diferencia entre una po-

lítica pública y una política de gobierno, puesto que dentro de las políticas públicas se constituyen formas y medios para que las personas que integran la sociedad participen en la toma de las decisiones colectivas sobre el manejo de los asuntos públicos; mientras que las políticas de gobierno son un concepto amplio relativo a la organización del acceso y distribución del poder.

Esta confusión conceptual se refleja en la cotidianidad de las sociedades democráticas, pues existe una delgada línea entre el cuestionamiento a la utilidad y los beneficios de la política en el sentido más general y las formas de participación de los sectores sociales en las políticas públicas; es decir, la capacidad de transformación de la discusión pública a las soluciones a problemáticas públicas. Y es que en el fondo el debate radica en la percepción de los ciudadanos sobre el acceso y la distribución del poder.

A fin de dar mayor claridad a lo anterior, describiré un breve ejemplo: imaginemos un pequeño país que cuenta con un bosque en el centro de su territorio, y que, gracias a su desarrollo económico, ha aumentado la población, lo que ha conllevado que el sector inmobiliario quiera deforestar el bosque, e implicaría cambios en las condiciones climáticas, desertificación y hasta extinción de algunas especies, además de cambios en la salud y la calidad de vida de las personas. Este problema tiene múltiples formas de resolución, pero la mejor dependerá en gran medida de la forma en que se toman las decisiones en el gobierno.

Supongamos que esta pequeña nación posee un gobierno con déficit de democracia, y que privilegia los ingresos derivados del sector inmobiliario, que se asocian al crecimiento económico, puede ser que seleccione la urbanización del bosque, considerando que obtiene mayores beneficios que mantenerlo en su estado actual. Por lo tanto, los ciudadanos no tendrán herramientas o métodos para debatir esta decisión, pues el gobierno no posee dichas estructuras institucionales.

En contraste con un gobierno democrático, los ciudadanos podrían participar si quisieran en la decisión, inclusive si el gobierno favoreciera los ingresos del sector inmobiliario, puesto que los ciudadanos cuentan con herramientas institucionales para, si les asiste la razón, expresar su desacuerdo.

Por lo cual, en una asamblea en comunidad se valorarían los pros y los contras de la urbanización. En dicha intervención, las autoridades gubernamentales buscarían convencer a los habitantes de que la urbanización es lo más conveniente a los intereses colectivos; es decir, tendrían que hacer explícitos los supuestos detrás de la decisión, los valores detrás de ésta (en este caso los beneficios económicos) y exponer los planes de acción de las consecuencias de la decisión.

Por su parte, la comunidad o los representantes de los ciudadanos expondrían argumentos en contra (no necesariamente argumentos económicos, pero de igual importancia), lo que distinguiría la riqueza de la discusión pública, ya sea para defender o contradecir la decisión del gobierno y exponer propuestas alternativas al problema.

Este pequeño ejercicio sirve para ejemplificar la importancia de las aportaciones de las políticas públicas a la democracia, pues supone un método multi e interdisciplinario como “ciencias de políticas” interesadas en impactar en las regiones y naciones amenazadas por la ausencia de instituciones y prácticas democráticas.

El énfasis sobre el estudio del análisis de las políticas públicas se explica a través de la sistematización de una diversidad de enfoques; sin embargo, el origen del concepto está relacionado con la formulación; puesto que el enfoque de políticas públicas significa un aporte del conocimiento que exige que las decisiones del gobierno acrediten su naturaleza pública y su eficacia en la sociedad.

En este contexto, el estudio de las políticas públicas se explica a través de lo que Roth señala como las tres grandes propuestas teóricas sobre el acercamiento de los actores a las políticas públicas: el Estado y las políticas públicas, las teorías centradas en la sociedad en las que se centran en el Estado, y las teorías mixtas o intermedio.¹

En las teorías centradas en la sociedad, se considera al Estado como una variable dependiente de la sociedad, y en que la relación entre fuerzas e individuos y grupos determina la elección de las políticas desarrolladas por las instituciones estatales; es decir, los grupos sociales están representados en el Estado y éstos determinan la forma en que se realiza la toma de decisiones. Mientras que en las teorías centradas en el Estado, el Estado es un ser independiente de la socie-

dad y funciona como un administrador de las demandas y distribuidor de servicios; y tienden a minimizar la influencia de los cambios y de los actores ubicados en el entorno social, económico, político e internacional para explicar las elecciones de política pública. Es decir, el Estado supone una suerte de organizador, distribuidor y creador de soluciones a las cuales la sociedad responde de forma limitada.

Al contrario de las anteriores corrientes teóricas, se encuentran las teorías mixtas que consideran todas las distinciones y variaciones que existen al interior de las teorías centradas en la sociedad, como factores internos, y de las teorías centradas en el Estado, como factores externos. Es decir, consideran las interacciones entre sociedad y Estado en una jerarquía horizontal y de interpenetración entre la esfera pública y la privada: un Estado que crea métodos y formas de participación ciudadana en la solución a problemas públicos, y una sociedad que participa activamente a través de estos métodos.

Consideraciones

En este punto es pertinente reflexionar sobre la forma en que vemos y construimos nuestras políticas públicas y, retomando el ejemplo de la pequeña nación, de qué manera participamos en la construcción de soluciones a los problemas en nuestra nación de forma unilateral (social o gubernamentalmente) o de una forma multilateral (gobierno y sectores de la sociedad).

Las políticas públicas, como supuestos para encauzar las consecuencias del desarrollo, las desigualdades sociales y demás condiciones de la sociedad, deben reflexionarse a partir del enfoque o lentes por los cuales somos observados, es decir, seremos observadores o participantes en las soluciones que nos ocupan en nuestra realidad.

Ante la enorme influencia de diversas corrientes en un mundo globalizado y con mayores flujos y reingenierías de procesos e información, la tendencia en las políticas públicas debe centrarse en el desarro-

llo de herramientas e instrumentos para canalizar los intereses sociales de la mayoría.

Para que al final del día los ciudadanos tomen la decisión de participar en los fallos que afectan a nuestra sociedad, si bien esto no será la utopía de la resolución y el beneficio de todas las partes, sí será el desarrollo de un esquema de cooperación y reciprocidad entre los actores partícipes de la construcción de un tipo de sociedad.

Ortega y Gasset y Reyes Heróles, en los *Dos ensayos sobre Mirabeau*, resaltaban que la voz de las necesidades de los ciudadanos debe reflejarse en el ejercicio de la administración del gobierno, es decir, en buscar un equilibrio adecuado entre una ciudadanía capaz de hacerse representar en la máquina del Estado, y un Estado capaz de abrir nuevos conductos de participación a la sociedad, "(...) la clave está en las venas que unen a la sociedad con el Estado".⁵

Para concluir este artículo quiero resaltar que si nuestra sociedad se enfrenta día a día a incontables retos, que ponen en entredicho la confianza sobre nuestra clase política y la nación, también hoy como en ningún otro tiempo tenemos herramientas para reconocer nuestra necesidad de desarrollar y cooperar en la construcción de un mundo mejor para nosotros y las próximas generaciones.

Referencias

1. Roth Deubel, A. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Colombia. Ed. Aurora.
2. Villarreal, E. y Víctor Martínez (2010). (PRE) Textos para el análisis político. Disciplina, reglas y procesos. México, FLACSO, P. 26-27.
3. Arrellano, D. y F. Blanco, (2013). Políticas públicas y democracia, México, Instituto Federal Electoral.
4. Aguilar, Luis F. (2010). "Introducción". En: Política Pública, Biblioteca Básica de Administración Pública del DF / Siglo XXI Editores, México, pp. 17-60.
5. Ortega y Gasset José y Reyes Heróles Jesús (1993). Dos ensayos sobre Mirabeau, México, FCE.
6. Lahera P, E. (2004). Políticas y políticas públicas. CEPAL