

**Maestría En Administración Y Políticas Públicas**

|  |  |
| --- | --- |
| Materia: | DISEÑO Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS |

**Dra. C. Odalys Peñate López**

Maestrante: **L.A.E. Sandra Anahi López Gordillo**

Tapachula, Chiapas a 26 de mayo de 2015

**POLITICA PÚBLICA**

**Introducción.**

Pese a la complejidad en el terreno teórico, es en lo pragmático donde podemos constatar que al menos en México, la práctica de la política es asunto de corto plazo, donde resolver lo inmediato es lo imperativo, entenderla y practicarla, simplemente se malentendió como una relación mando-obediencia, basada en el clientelismo, donde pocos administran, otros más obedecen y muchos más padecen. Nuestro Sistema Político Mexicano no fue únicamente herencia del régimen post revolucionario, sino que desde el virreinato, fue tejiéndose una red de complejidades que solo favorecían a los feudos de poder, mientras la mayoría se (mal) acostumbró a la perversa normalidad de lo desigual.

Por eso las reglas actuales, no son suficientes para enfrentar la pluralidad política que cada día crece, nuestros lastres con el pasado son ocultados por una modernidad ficticia que no nos permite convivir, solo ocurre discursivamente y no en la realidad, ¿la forma tradicional de hacer política, sirve para enfrentar la pluralidad actual?

**Desarrollo**

Para entender qué son las políticas públicas, es necesario diferenciar dos conceptos que en nuestro idioma no tienen traducción: Politics (política), policies (políticas). El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.

A lo largo de este trabajo, hablaremos de política (en singular) –politics- cuando nos refiramos a las relaciones de poder (objeto de estudio de la Ciencia Política); y políticas (plural) cuando nos refiramos a las políticas públicas –policies, policy-. Esta es la clave para diferenciar la Ciencia Política (Political Sciences), de las Ciencias de Políticas (Policy Sciences) No obstante existe la política de las políticas públicas, que son las relaciones de poder en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad.

Lo anterior es aplicable a los diferentes sectores: política educativa, políticas educativas; política cultural, políticas culturales, política social, políticas sociales; etc. también podemos hablar de las relaciones de poder de algún sector: la política de las políticas económicas, la política de las políticas ambientales, etc.

Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforma mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas” .

Las políticas se entienden como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos. Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Las políticas denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tiende a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales.

Harold Laswell, es el referente en la materia sobre ciencias de políticas, define en los años cincuenta a la política pública como: “…disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas…, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos”, veinte años después en 1971 agregaría un punto crucial en la definición: “el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión”. Lo primero referido a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas (conocer el proceso de decisión de la política) y lo segundo referido a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables (incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública). Es decir, había una diferencia entre ciencia para comprender (conocimiento del proceso de decisión) y ciencia para decidir (conocimiento en el proceso de decisión). Esta diferencia desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: el policy studies (estudios de políticas) y el policy análisis (análisis de políticas).

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas evaluadoras, estamos pues ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos.

El estudio de las políticas públicas, no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas. “Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra policy, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realizan un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de los "no actos comprometidos" de una autoridad pública frente a un problema o sector relevante de su competencia.

La ciencia tradicional consideraba, en los años cincuenta y sesenta, que las Políticas Públicas eran variables dependientes de la actividad Política. Se presuponía que las políticas no eran más que el resultado, el producto, la consecuencia, de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos. Es decir, las políticas eran las decisiones de los gobernantes para la solución de un problema en particular, y que solo eran realizadas para legitimar su poder ante los gobernados.

Una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente, en correspondencia con el cumplimientos de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.

Los estudios sobre factibilidad política se refieren a la indagación respecto de los efectos políticos que conlleva la instauración de una u otra opción de política pública. Lo anterior supone analizar con cuidado y detenimiento, más que el problema, en especifico el entorno y los aspectos políticos, ideológicos y valóricos que sirven como marco de un sistema político. La obtención de apoyo para los objetivos que se plantean en la política por concebir es un asunto esencial. La factibilidad política está directamente vinculada con ajustes de intereses, apoyos, metas y valores y lo coloca como un requisito para el éxito de cualquier Política Pública. El estudio de la factibilidad política es una de las formulas para unir lo deseable con lo posible.

La ausencia de investigación sobre factibilidad política no había proliferado por la ausencia de metodologías adecuadas, puesto que la tradición sobre el análisis de políticas desde los cuarenta hacia adelante había caracterizado el estudio de las políticas públicas con los métodos racionalistas eminentemente econométricos y cuantitativos.

En la misma línea, la tarea que los analistas racionalistas consideran esencial para formular Políticas, como la delimitación del problema, en la cual se sugiere el mayor cuidado para encontrar la solución optima, no es la más importante, o cuando menos en la complejidad del mundo social y política no es el criterio preponderante. La tarea ardua en que se transforma encontrar el óptimo global, es eminentemente compleja y difícil de alcanzar. Asevera que encontrar ese óptimose ve interpuesta por óptimos locales o sub optimización, esto es, que cada vez que se busque encontrar el ideal desde el punto de vista técnico nos alejara del óptimo global. Dicha situación se decanta por las limitantes que van colocando la dimensión política real y las presiones de los grupos de interés. Por tanto, esas presiones obligan al analista de políticas a subvaluar deliberadamente. Tal situación, plantea no es mala en sí, puesto que ningún análisis en estas arenas se logra librar de tal situación, y de lograrlo su grado de efectividad será bajo.

La definición del problema forma parte de otros procesos más amplios y que tienen un carácter de estructural en la sociedad y en el diseño político institucional, realizar esa tarea demanda un gran esfuerzo que obliga a evaluar la factibilidad del estudio de esos componentes.

La recomendación radica en el campo abstracto y cognitivo que poseen los problemas públicos, esto es, colocar como criterio para delimitar problemas y soluciones tentativas a través de políticas considerando que la materia prima de estos últimos son los sentimientos de aflicción o descontento por algún sector de la sociedad*.*

El valor de este argumento se encuentra en la sintonía de sobre qué y cómo percibe la ciudadanía un problema público. La definición del problema debe estar en armonía con lo que percibe la sociedad y se instala como un requisito de los regímenes democráticos. A diferencia del principio fundamental del racionalismo costo beneficio, en términos de utilidades y pérdidas económicas esta definición democrática de problemas exige replantear este principio considerando el grado de satisfacción e insatisfacción de los sectores de la sociedad que intervienen en la política pública.

El requisito analítico de esta propuesta radica en despojarse de dos extremos nocivos: el primero y resultante de lo anterior es no darle importancia a lo que la ciudadanía define como problema, y lo segundo, la tendencia a sobredimensionar los que los especialistas definen como problema.

El cuidado debe colocarse en no caer en prácticas populistas, si se considera como contra argumento que entonces debería la ciudadanía definir sus propias políticas públicas.

La pregunta que surge entonces antes esta fórmula es: ¿Cuáles son los límites? Al respecto estos límites se colocan por dos líneas conceptuales. La primera está en ¿Qué es incumbencia del gobierno?, aceptando que es una proposición abstracta que virtualmente no hay forma de no estar de acuerdo con ella, que hay problemas que no puede o no debe tocar y casos especificas en que si de hacerlo en que las razones son lo suficientemente fundadas y profundas para la intervención del gobierno. La segunda está dada por los consensos sociales.

Esto significa que si la Sociedad acordó enmarcar el quehacer productivo bajo la economía de mercado; esto le entrega al analista un soporte conceptual y normativo de cómo deberá abordar un problema para su posterior resolución. Por tanto, para que se legitime un problema deberá pasar esos filtros. De esa forma se evitara la multiciplicidad de definiciones sobre lo que es un problema público, y así encuadrar las elecciones de políticas públicas de acuerdo a una concepción común de la realidad, considerando que los problemas públicos son constructos sociales producto de una serie de concepciones distintas y fractales sobre la realidad. La definición de los aspectos antes mencionados y de los objetivos que se platean las políticas emanadas del aparato gubernamental dependen en gran medida de la consideración de los aspectos relacionados a la naturaleza eminentemente política de las políticas públicas más que a una dimensión racional y técnica.

Se explora un aspecto que después de una aproximación analítica sobre el entorno que acompaña a los estudios de factibilidad política, puede surgir, cuando se coloca en el centro del esquema al entorno político. La pregunta que puede surgir es ¿Los regímenes políticos, condicionan la forma de estructurar las políticas públicas?, y más aun entonces, no sólo se debe enfatizar el entorno político para lograr la efectividad de una política, puesto que el esquema de trama de intereses, actores y motivaciones puede llegar a consideraciones espurias, si es que no se conoce la especificidad de cada régimen político, por tanto surge la observación de readecuar los esquemas analíticos de acuerdo a las realidades políticas y sociales de cada sociedad.

Por tanto las políticas públicas no pueden ser entendidas como fines en si o variables independientes, sino más bien para lograr un análisis que no descuide aspectos estructurales del sistema político debe considerar el tipo de régimen político y acción de gobierno del cual emergen. No obstante, no basta con reconocer que las políticas públicas son variables dependientes del régimen político, y del aparato gubernamental, también es necesario establecer la gradualidad o intensidad de cómo los rasgos del régimen político se plasman en las políticas y como dan cuenta de las formas que manifiestan. Es decir, el grado y forma en que las tipologías de régimen político y los niveles de autonomía gubernamental condicionan la especificidad de los procesos gubernamentales.

Una diluida capacidad institucional, resistencia institucional a la planificación y evaluación de las políticas públicas, desconexión entre los procesos de formulación y presupuestación, y una excesiva concentración del poder político, la usurpación de funciones en algunas reparticiones públicas, la inestabilidad en los cargos de gabinete o ministeriales junto con la tendencia a elaborar las agendas públicas conforme a los deseos de gobernantes autoritarios todos esos elementos se traducen en una inestabilidad en las políticas públicas lo cual entorpece la labor gubernamental.

La diferenciación entre los países incluso de una misma región se puede medir por el grado de consolidación y estabilidad política que permiten que el Estado pueda desplegar herramientas para cubrir y actuar libremente en todo su territorio para que los miembros de la sociedad acepten y acaten los principios valores y mandatos contenidos en las políticas públicas. La manifestación del Estado a través de las políticas públicas permite conocer los rasgos del sistema político, niveles de concentración del poder, la formalidad o informalidad de las instituciones', además de materializar la idea abstracta de Estado ante los ciudadanos por los productos que es capaz de generar.

Las razones que justifican la importancia del régimen político para el estudio de factibilidad política de las políticas públicas. De esa forma su propuesta transita más allá de la mera consideración del entorno político para el análisis, abarca también la especificidad de cada entorno o régimen, el cual entregara de antemano una mayor capacidad para realizar escenarios prospectivos para las soluciones de políticas ante un problema en particular:

El régimen político otorga orden a las relaciones entre el Estado y la sociedad. En ese sentido imprime y define valores y principios en las relaciones sociales que se dan entre ambos sectores, esta labor la materializa a través del ordenamiento jurídico que rige a esa sociedad en particular, ahí se encuentran en forma implícita los valores que imperan en el orden social implantado por el Estado.

El otro dispositivo que utiliza es el entramado institucional, de esa forma se plasma los principios en ordenanzas, estructuras y organizaciones específicas que ordenan de manera concreta el uso del poder. El régimen político se constituye en el generador de orden a nivel interno y externo. Es el factor que mantiene la cohesión dentro de la sociedad para que se mantenga como unidad armónica.

El régimen político es el dispositivo mediante el cual el Estado inviste de poder y autoridad a los gobernantes y demás autoridades de gobierno.

La mayoría de las investigaciones sobre políticas públicas se caracterizan por el uso de métodos cuantitativos, principalmente de disciplinas como la economía, la ciencia política y la administración pública. Sin embargo, paulatinamente nos hemos dado cuenta de las limitaciones explicativas de las herramientas positivistas y de la vasta realidad mostrada por los métodos cualitativos. Se han construido nuevos puentes disciplinarios en busca de ideas frescas y métodos poco convencionales, que permiten revelar partes inexploradas de la compleja realidad social. Asimismo, investigadores de otros campos se muestran interesados y abonan a la ciencia de políticas, un ejemplo de esto es el área de conocimiento denominada antropología de las políticas públicas.

La administración pública y las políticas públicas se encuentran en un proceso de decadencia en la producción de conocimiento. Desde su punto de vista los estudios de políticas carecen de rigor analítico, son descriptivos y teóricamente inestables, semejan más a estudios prácticos e informes de consultoría, no producen mucho conocimiento, ni teorías solidas. Añade además que nos hemos tardado en aplicar herramientas heurísticas para el estudio de ciertos fenómenos, y por el contrario hemos entrado en una confrontación mundana sobre la oposición de los métodos cualitativos y cuantitativos.

Los estudios realizados con métodos cualitativos han ayudado a mostrar la riqueza de los fenómenos de políticas, que no es posible percibir en la representación o abstracción numérica. Estos métodos convierten a los sujetos sociales en “cajas de resonancia de todo el mundo”, al ser portadores de una parte de la memoria de éste. No se busca al individuo masificado que se pierde en las grandes encuestas, sino al que resiste la presión de la uniformidad, el individuo original, deseoso de mostrar sus particularidades saliendo de la multitud; liberando en su narrativa su toma de consciencia para reflexionar sobre los mitos fundadores que lo direccionan, esclareciendo su existencia individual.

Los métodos cualitativos contribuyen a la doble dimensión de la orientación de políticas: al análisis del proceso y a la inteligencia de este proceso. Por ejemplo, en la actualidad un área favorecida por estas técnicas es la evaluación de políticas públicas. Diversos autores detallan que esta última fase del proceso es investigación en sí. En México la denominada auditoría del desempeño realizada por la Auditoría Superior de la Federación, contiene ciertos elementos cualitativos para la recolección de información como la observación directa de la puesta en marcha de los programa. Este momento de la evaluación se denomina in tempo, en el cual se pueden percibir los problemas de operación, como la presión de los grupos sociales involucrados en una política y la actitud de la burocracia.

**Conclusiones:**

Los actores gubernamentales no son los únicos en las fases de las políticas públicas, la construcción de la política no es una decisión aislada, es más bien una decisión sub optima que busca reducir el número de perdedores y ampliar ganadores, dicho en otras palabras, una política pública (dado los recursos escasos como tiempo, presupuesto, personal, acuerdos etc.) por sí misma, trata de dar una solución a un problema acotado. Un Estado o gobierno por más democrático que sea, no pueden solucionar todos los problemas, por eso la parte política (relaciones de poder) de las políticas (acciones de gobierno) se vuelve un asunto que no a todos gusta. Implica dejar asuntos de lado y elegir los que tengan una razonada participación de gobierno y sociedad, es decir, abordar mediante la política pública lo sensatamente tratable, por eso insistimos que es sub optima. Sin embargo la discusión de lo público permitirá gradualmente abordar temas más complejos.

No hay nada más erróneo que considerar lo público como exclusivo de lo gubernamental o a lo privado como privativo de algunas empresas, en un proceso federalista tan joven como el del caso mexicano, hace necesario acotarlo. Nos enfrentamos a procesos políticos complejos con estrategias centralistas. México es como una máquina destartalada que no por apretar un tornillo va a mejorar. Por lo que la política pública se posiciona como una herramienta que no es omnipotente, sino que busca gradualmente arreglar esa máquina de manera conjunta abordando asuntos específicos, no de manera general.

Mucho se ha dicho que la política pública es una ambulancia que va recogiendo heridos de una guerra. Esto es parte del excesivo abuso del término, y la falta de su estudio teórico. Lo que hace la política pública es dar un marco de análisis y acción para revertir lo indeseable, de manera organizada, donde los actores no se reducen al gobierno, y sobre todo donde se rescata la parte pública de la política, incorporando diferentes conocimientos científicos. Hay en todo momento relaciones de poder implícitas en el proceso, que obliga a los tomadores de decisiones, a tratar la pluralidad política que hoy nos ha rebasado. ¿Qué Estado queremos?, necesitamos un Estado que garantice derechos no solo políticos y civiles, sino económicos, sociales, culturales, ambientales y culturales. Este nuevo arreglo entre Reforma del Estado y sociedad participativa en asuntos públicos, es objeto de estudio del concepto de gobernanza. El problema radica que desde los años ochenta, el Estado fue desmantelado para sustituirlo por el mercado, ¿el mercado garantiza derechos? Queremos que el Estado nos garantice seguridad, empleo, derechos, salud, etc. pero llevamos 30 años desmantelándolo.

BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis. (1994) Estudio introductorio, en Aguilar Villanueva, L. (ed.) Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Laswell, Harold. (1994) La concepción emergente de las ciencias políticas, en Aguilar Villanueva, L. (ed.) El estudio de las políticas públicas, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa

Aguilar, Luis. 1992. El Estudio de las Políticas Públicas. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.