

---

## EL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA. ALCANCES Y LIMITACIONES

Nicolás Pineda Pablos\*

### INTRODUCCIÓN

El enfoque de políticas públicas se está abriendo paso y está adquiriendo cada vez más carta de naturalización en países de habla española. En México, desde la década de los noventa, existen cuando menos cuatro programas de posgrado orientados a enseñar el enfoque de políticas públicas.<sup>1</sup> Para el año 2012, el número se había elevado a 1 programa de licenciatura, 14 de maestría y 2 de doctorado.<sup>2</sup> Asimismo, durante la presidencia de Ernesto Zedillo (1994-2000) se comenzó a hablar de “políticas de Estado” y posteriormente en la presidencia de Vicente Fox (2000-2006) se creó una coordinación de políticas públicas. El término resulta entonces, al menos, cada vez más familiar, aunque no está claro si es bien comprendido. A estas alturas, cabe preguntarse: ¿cómo se entiende el significado que tiene

\* Doctor en Filosofía con especialidad en Políticas Públicas, Universidad de Texas en Austin, profesor investigador de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx

<sup>1</sup> Estas maestrías se ubican en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco (UAM-X), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

<sup>2</sup> En 2012, el programa de licenciatura es en la Universidad de Sinaloa. Las maestrías en políticas públicas son en las universidades Metropolitana, UNAM, CIDE, ITESM, Iberoamericana, Baja California Sur, Durango, Guadalajara, Sinaloa, de Occidente, de Yucatán y Colegio de Jalisco. Los doctorados son en el ITESM y en el CIDE.

el concepto de política pública para los países de habla española? ¿Qué limitaciones tiene el concepto de política pública, acuñado en Estados Unidos, en un contexto lingüístico y con una cultura política diferente? ¿Qué aportes y alcances tiene esta forma de análisis para los países de lengua española?

Los objetivos de este trabajo son: 1) reflexionar sobre el concepto de política, sus problemas de interpretación y posibles alternativas en los países de lengua española; 2) tratar de enmarcar este enfoque dentro de los diversos entornos político-estatales; y 3) extraer algunas reflexiones sobre la importación y aplicabilidad del enfoque de políticas públicas a la realidad latinoamericana, o en general, de los países en proceso de democratización.

#### LA RONDA DE LOS PARADIGMAS TEÓRICOS

A fin de analizar la utilidad del concepto de políticas públicas, es conveniente repasar algunas ideas sobre cómo se conforman los paradigmas teóricos y el papel que en ellos desempeña el nivel de abstracción y la comprensibilidad de los conceptos centrales. El conocimiento y estudio de la realidad es dinámico y siempre cambiante. Para avanzar en dicho conocimiento constantemente se construyen y renuevan teorías y redes de conceptos que ayuden a aprehender, explicar y predecir mejor los fenómenos sociales.

Los asuntos de la colectividad (la polis) han sido objeto de diversos enfoques y esquemas teóricos. Entre los paradigmas que se han empleado están los de la filosofía política, desde los filósofos griegos de la antigüedad hasta ahora; las teorías del Estado naturalistas, contractualistas o de dominación; la visión estructural del marxismo; los estudios formalistas del derecho; la visión de los procesos y del comportamiento de los individuos que ofrecen la economía y la sociología políticas; las perspectivas organizacionales y gerenciales de los estudios de administración pública; y más recientemente, las propuestas teóricas emprendidas desde los conceptos de gerencia, de

gestión pública o, lo que atañe a este trabajo, de políticas públicas. La pregunta es entonces: ¿cuáles son los criterios con los que podemos evaluar la utilidad y pertinencia del paradigma de políticas públicas?

De acuerdo con las ideas sobre la formación del conocimiento científico (Reynolds 1971, 4), la utilidad y validez de un paradigma puede evaluarse por medio de cuatro características: 1) la calidad de los conceptos que propone para organizar y categorizar lo que se quiere estudiar; 2) la validez de las explicaciones que ofrece de eventos pasados y que permiten hacer predicciones sobre los eventos futuros, y 3) qué tanto ayuda a entender las causas de dichos eventos; y 4) que, en el caso de las ciencias aplicadas, como el análisis de políticas públicas, el paradigma aporte elementos para llevar a cabo un mejor control y manipulación de las variables en juego a fin de obtener resultados predecibles. Cabe entonces preguntarse cuál es la calidad del concepto de política pública y si el paradigma conformado en torno a este concepto permite explicar y predecir eventos mejor que otros paradigmas, si aporta elementos sobre la causalidad de dichos eventos y si permite realizar intervenciones para obtener los resultados esperados.

¿Qué tan valioso o útil es entonces el paradigma de las políticas públicas? Según los planteamientos de Reynolds (1971, 13), las características deseables de un paradigma teórico son: primero, que sea abstracto, es decir, que sus conceptos sean independientes de una delimitación temporal y espacial específica; esto es, que no estén referidos a un solo país, cultura, contexto o periodo. Segundo, que tenga significado intersubjetivo, es decir, que sus descripciones y términos trasciendan el significado individual, puedan ser comprendidos, adoptados y aplicados por públicos diversos sin caer en confusiones o equívocos. Tercero, que tenga rigor lógico, esto es, que sus enunciados tengan congruencia entre sí y no entren en contradicción con otros conocimientos. Y cuarto y último, que sea empíricamente relevante, es decir, que exista la posibilidad de que sus propuestas puedan ser replicadas y corroboradas por otros estudiosos de la materia con los mismos resultados (Hoover 1988, 35).

De este modo, la calidad y utilidad teórica de un concepto está relacionada con su comprensibilidad y con su nivel de abstracción. A diferencia de los conceptos concretos que son específicos a un tiempo y lugar, los conceptos abstractos no tienen una relación directa con un tiempo o lugar específicos y se pueden referir a multiplicidad de casos. Los eventos concretos son, entonces, instancias de los eventos abstractos. Por ejemplo, “ciudad” es un concepto abstracto, mientras que “Madrid” es concreto. Otra definición de abstracto es el nivel de amplitud de la palabra con respecto a otras; así, un concepto es más abstracto en la medida en que su significado incluye al de otros. En este sentido, el concepto de ciudad es más abstracto que el de Madrid, pero asentamiento humano es más abstracto que ciudad, ya que incluye además a otro tipo de instancias, como los pueblos, villas y aldeas. Por otra parte, el concepto no debe de ser demasiado abstracto para que sea útil en la construcción de una teoría. Cuando el nivel de abstracción es elevado, puede referirse a eventos tan diversos que, en vez de ayudar a entender mejor la situación, propicia equívocos y confusión.

El nivel de abstracción que debe tener una teoría particular depende, por lo tanto, de los fines de la teoría y de las aplicaciones que con ella se pretenda realizar. Al mismo tiempo, a medida que se acumula evidencia empírica, resulta más fácil determinar el nivel adecuado de abstracción que debe alcanzar una teoría (Reynolds 1971, 49).

En apartados siguientes se tratará de reflexionar principalmente sobre el nivel de abstracción del concepto de política pública y qué tan pertinente resulta en contextos diferentes del estadounidense.

#### LAS TRAVESURAS DE UN CONCEPTO

El análisis que propuso Lasswell y que han desarrollado muchos otros autores y académicos estadounidenses se construye y elabora con base en el concepto de *public policy*, que es parte del lenguaje común en inglés, y en ese idioma generalmente no requiere mayor

definición o elaboración. Dicho término se deriva etimológicamente de la palabra griega *polis*, que pasa al latín como *politia* y al inglés medieval como *policie* y luego al moderno como *policy* para referirse a la administración gubernamental o a la conducción de los asuntos públicos.

Sin embargo, los términos del inglés *policy* y *policy making* tienen hasta ahora dificultades para ser traducidos, comprendidos y adaptados en idiomas diferentes del inglés y por culturas diferentes de la anglosajona. Mientras que la definición y análisis de este concepto es pasada por alto en los textos en inglés debido a que el término *policy* es de cuño corriente en ese idioma,<sup>3</sup> en otras lenguas su traducción como “política pública” o simplemente como “política” representa un neologismo, constituyendo un término estrictamente académico que frecuentemente se presta a confusiones y malentendidos con los otros significados de la palabra “política”. Éste es al menos el caso particular de las lenguas romances, es decir, español, italiano, portugués y francés, entre otras, en las cuales la traducción directa de *policy* como “política” o “politique” no tiene un significado unívoco y preciso, sino que más bien se presta a diversas interpretaciones y confusiones. Incluso hay referencias de que en alemán o en lenguas asiáticas el término sufre del mismo problema.<sup>4</sup> Esta confusión proviene de

<sup>3</sup> Por ejemplo, Lasswell (1951, 5) definió las políticas públicas como “las opciones más importantes”. Thomas Dye (1987), en el que es aparentemente el libro de texto más difundido sobre esta materia en Estados Unidos, define política pública como “cualquier cosa que los gobiernos deciden hacer o no hacer”. Más aún, Dye argumenta que la mayoría de las discusiones sobre la definición apropiada de política pública tienden a ser inútiles y sólo sirven para distraer la atención del estudio mismo de las políticas públicas. Dicho de otro modo, Dye da por sentado el concepto de política pública y considera ocioso distraerse en pormenores.

<sup>4</sup> Información proporcionada en una discusión sobre este tema en Internet, en un grupo de discusión de políticas públicas, por Lon S. Felker y por Chris Thorn. Este último expresa que algunos escritores alemanes usan “angewandte Politik” (política aplicada) para referirse a “policymaking.” En esta misma discusión, Young-Hoon Choi comenta que en Corea ha habido un debate sobre la conceptualización de “política pública” y sus componentes “política” y “pública” que fueron publicados en el *Journal* de la Asociación Coreana de Administración Pública.

que el significado más común de la palabra “política” se refiere primordialmente a lo que el diccionario define como “arte, doctrina y opinión sobre los asuntos que conciernen al gobierno y al Estado” (*Diccionario Larousse* 1992) y equivale más bien a lo que en inglés se denomina *politics*. Esto ha provocado que el término sea traducido invariablemente junto con el calificativo de “pública”, haciendo de “política pública” un solo concepto, o bien que se intente adoptar o incorporar la palabra inglesa *policy* como anglicismo en otros idiomas,<sup>5</sup> o que se utilicen circunloquios como “curso de acción política” o “acción gubernamental”.

Aunque este problema es aparentemente superficial y baladí, en realidad pone en riesgo la exportabilidad, transferencia y aplicación de los modelos de políticas públicas en otros idiomas y culturas si no se transita previamente por el proceso de adaptación e incorporación al idioma y terminología comprensible localmente. El proceso de conocimiento de una teoría o marco conceptual se inicia con la comprensión del significado de los términos usuales. Las palabras y el lenguaje son instrumentos básicos y la formación de teorías comprende la construcción y diseño de una terminología propia. Al mismo tiempo, ponerle nombre a las cosas es un proceso que da gran poder a quien lo hace (Hoover 1988, 17). Thomas Hobbes pensaba que ponerle nombre a las cosas era tan importante que era una de las funciones reservadas al soberano. Más recientemente los autores de la llamada Escuela de Frankfurt han destacado la relevancia del lenguaje y la comunicación en el proceso de conocimiento y de un mayor grado de “racionalidad”. Habermas expresa que “la transición de la interacción mediada por gestos a la interacción mediada por símbolos implica la constitución de un comportamiento gobernado por reglas, que tiene que ser explicado en términos de significados” (1981, 16).

La adaptación y transferencia del enfoque de políticas públicas en los países en desarrollo implica entonces un proceso de inducción,

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, Anne Jaumin-Ponsar. 1975. *La policy science. Une nouvelle école de la décision publique*. Bruselas. También Omar Guerrero. 1993. Política, policy pública y administración pública. *Estudios Políticos* iv (1): 87-106.

análisis y reflexión que requiere primeramente la comprensión original de los conceptos, y segundo, su significado y aplicación en el nuevo contexto o entorno cultural. El problema va entonces más allá de la mera mecánica de la traducción e implica preguntarse no sólo cómo traducir el término, sino que, una vez comprendido su significado en la cultura de origen, preguntarse si dicho concepto tiene equivalente en el contexto que lo importa y cuál es su relevancia local. Bajo esta consideración, antes de hablar de la exportabilidad del enfoque de política pública, es necesario revisar brevemente el concepto de política pública y sus posibles referentes o equivalentes en la lengua española.

La *public policy* o política pública ha sido definida como lo que los gobiernos hacen o dejan de hacer (Jones 1970). Esta definición es demasiado amplia y no resuelve el problema de significado e interpretación. Le faltan elementos distintivos y enfoques característicos que ayuden a entender mejor el concepto. Por otra parte, Harold Lasswell (1971), generador del enfoque de políticas públicas, definió a la política pública como “quién obtiene qué, cuándo y cómo”. Esta definición está centrada en los impactos de la acción pública y sobre todo en los grupos o personas que resultan afectados o beneficiados por dicha acción. Sin embargo, no es una definición operativa, sino más bien una frase atractiva sobre los efectos que no define a la política pública por sí misma. Austin Ranney (1968, 7) asienta que la política pública consta de los siguientes elementos: un fin o meta particular, un curso deseado de eventos, una línea de acción preferida, una intención manifiesta y la implementación o puesta en práctica de dicha acción.

Al respecto de estas definiciones, cabe preguntarse: ¿constituyen una descripción suficiente y adecuada de la forma de actuar de las autoridades en otros contextos diferentes de donde fueron acuñados?, ¿qué diferencias existen entre la idea de política pública y la manera como actúan las autoridades de regímenes autoritarios o no democráticos?, ¿existen elementos críticos que no están incorporados en el concepto?, ¿cómo puede describirse o definirse en otros contextos la acción gubernamental o la acción sociogubernamental de modo que resulte útil para el análisis?

Una propuesta de este trabajo es que, a fin de darle la vuelta a los equívocos y confusiones provocados por la traducción de *public policy* como política pública, y con el propósito de avanzar en el proceso de adopción y adaptación de este enfoque, una alternativa más comprensible y operativa es emplear el término “acción pública” como un equivalente cercano. Este término ya ha sido empleado por diferentes autores. Cabrero (2005), por ejemplo, utiliza el término de acción pública y cita al francés Thoenig, quien la explica como “la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento” (Thoenig, citado en Cabrero 2005, 19).

Esta definición está centrada en los problemas públicos y, en este sentido, la acción pública consiste en la respuesta que gobierno y sociedad dan a dichos problemas. Éste resulta, a juicio del autor, un término más asequible y una definición más completa del objeto que se trata de estudiar. Elaborando y afinando un poco más esta definición, puede considerarse *política* o *acción pública* como lo que deliberadamente las diversas autoridades y entidades públicas, de manera conjunta con personas o grupos de la sociedad, hacen o dejan de hacer en el espacio público para atender o resolver los problemas y asuntos de su selección y alcanzar fines colectivamente construidos.<sup>6</sup>

A fin de tratar de avanzar en la comprensión del concepto, hay que hacer notar sus presupuestos y características distintivas. El concepto de política o acción pública como categoría de análisis está basado en varios supuestos. Primeramente, supone que la acción pública es deliberada, es decir, resulta de un acto de voluntad política y que, por lo tanto, tiene un objetivo o finalidad específica. Un principio paradigmático de la acción pública es que, debido a la escasez de recursos, los gobiernos no pueden atender todas las demandas que les son planteadas ni pueden atender todos los asuntos con la misma intensi-

<sup>6</sup> Esta definición es una construcción propia con base en elementos de la definición de Dunn (1994, 85).



dad; por ello, la acción pública implica siempre una agenda pública, es decir, la decisión y selección entre varias alternativas y objetivos divergentes. A su vez, la selección de cada uno de estos objetivos conlleva la selección y decisión entre diversos medios posibles para alcanzarlos. Dicha acción es calificada como “racional” en la medida en que las acciones son congruentes con los fines que persiguen y los fines son, en general, consistentes con el cuerpo de valores asumidos como válidos.<sup>7</sup>

Segundo, esta definición supone que los gobiernos no trabajan de manera aislada, sino que interactúan con otras instituciones públicas y con grupos o personas de la sociedad civil. Dicho de otra manera, esta definición presupone un entorno relativamente abierto y democrático<sup>8</sup> y, por lo tanto, diferente de los regímenes autoritarios donde las autoridades asumen una actitud de superioridad o tutelar frente a la sociedad civil y con frecuencia actúan de manera cerrada y carente de transparencia y de canales de participación social. En esos regímenes políticos lo que prevalecerá no será la acción pública, sino la planificación o administración gubernamental de tipo eminentemente técnico.

Tercero, la definición de acción pública se refiere a aquello que se lleva a cabo en el espacio público, es decir, en el campo de los intereses comunes o colectivos y a la luz de las miradas de los diversos actores sociales.<sup>9</sup> Este espacio se diferencia principalmente del espacio privado que corresponde a la vida de los individuos y las familias. También se diferencia del mercado; es decir, del espacio en el que se

<sup>7</sup> El carácter deliberado y teleológico de la acción pública tiene raíces filosóficas muy amplias y complejas; es parte del bagaje de la teoría de las políticas públicas y ha sido especialmente estudiado por la escuela de pensamiento denominada elección pública o *public choice*. Entre los autores de esta corriente están: Arrow (1951), Buchanan y Tullock (1962), Riker (1962), Olson (1965) y muchos otros.

<sup>8</sup> La línea de pensamiento del gobierno como ente colectivo y heterogéneo se deriva del pensamiento del “contrato social” (cfr. John Lock, J. J. Rousseau) y la tradición del liberalismo político.

<sup>9</sup> El espacio público es otra manera de referirse a lo que J. Habermas ha denominado “la esfera pública”.

realizan transacciones voluntarias de intercambio para satisfacer las necesidades y deseos de los participantes. El espacio público no es algo definido de manera absoluta y definitiva, sino que es construido históricamente por las sociedades dependiendo de lo que los actores involucrados decidan establecer como correspondiente a este ámbito. Por ello, los asuntos que se ventilan y deciden en el espacio público están sujetos a ajustes y modificaciones en constante evolución.

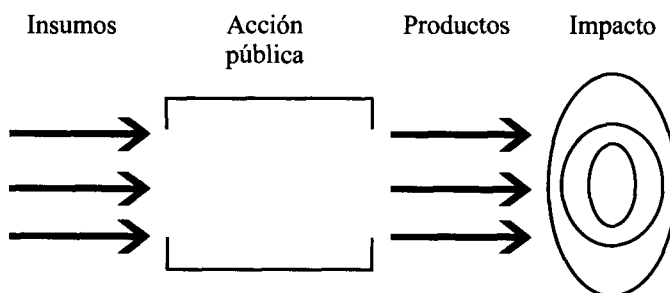
Por otra parte, es posible distinguir también algunas características de la acción pública que pueden ayudar a construir un concepto más operativo y entonces emprender análisis empíricos y aplicados. Entre las características de la acción pública se observa que es compleja, que tiene un fin, que es colectiva, que es limitada y que es continua y evolutiva. La acción pública es compleja porque no se refiere a acciones simples, sino a grupos o conjuntos de acciones. Así, no se refiere a la acción individual de recoger la basura de una casa, sino en general al grupo de acciones organizadas que se emprenden, por ejemplo, para mantener limpia y saludable una localidad. No es entonces una acción simple, sino grupos o conjuntos de acciones que se aglutinan en torno a una finalidad o un problema.

La acción pública tiene un fin o una intención; en términos filosóficos, se dice que es teleológica. No se trata de acciones casuales o inadvertidas, sino, al contrario, se refiere a decisiones y acciones que resultan de una voluntad y que tienen una finalidad u objetivo público y conocido por los otros actores del espacio público. Se emprende tal acción para obtener o alcanzar tal resultado; de otra manera la acción del gobierno no tiene sentido. De este modo, la acción de gobierno es una apuesta en la producción de determinado resultado. Si se realiza la acción  $A$  en el tiempo  $t_1$ , se espera el resultado  $O$  en el tiempo  $t_2$ :

$$\begin{array}{ccc} \text{Acción en tiempo 1} & & \text{Resultado en tiempo 2} \\ A_{t_1} & \rightarrow & O_{t_2} \end{array}$$

Estas acciones se emprenden bajo el supuesto de que es posible afectar el entorno y de que las acciones tienen un efecto. Por lo tanto,

Figura 1. Enfoque de sistema de la acción pública



Fuente: elaboración propia.

la acción pública en general busca cambiar y transformar la realidad o entorno social existente. A un nivel más teórico, esta concepción de la acción pública involucra lo que se conoce como enfoque de sistemas. Es decir, que cada acción es considerada un sistema, que cuenta con unos insumos, la acción misma como proceso de intervención de la realidad, un producto o resultado y un impacto, así como también un ciclo de retroalimentación. Para el análisis de la acción pública son importantes sobre todo el estudio de los insumos, los productos y los impactos, o lo que en inglés se denomina *input*, *output* y *outcome*.

La acción pública es colectiva porque generalmente no se refiere a acciones individuales o emprendidas por una sola entidad u organización, sino que tiene que ver con una constelación de actores entre los que están quienes definen los objetivos y las normas, las dependencias ejecutoras, las entidades públicas de planeación, administración de recursos, vigilancia y evaluación, los grupos sociales directa o indirectamente interesados o beneficiarios de la acción pública, y los observadores y analistas de diversa índole de las actividades públicas, ya sea localmente o desde el ámbito regional, nacional o internacional. Incluso dentro del ámbito del sector gubernamental la acción pública implica normalmente la participación de varias instituciones y enti-

dades gubernamentales; por ello puede decirse que es, cuando menos, intergubernamental e interinstitucional. Pero en cuanto participan también grupos o actores sociales, la acción supera lo meramente gubernamental y entonces se denomina “pública”. Por ejemplo, la dotación del servicio de agua potable que hace un gobierno municipal en Sonora se realiza con base en las normas establecidas por la ley aprobada por el Congreso del Estado, de acuerdo con las directrices establecidas por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Gobierno del Estado de Sonora, con fundamento en las concesiones de extracción del líquido que otorga la Comisión Nacional del Agua, en coordinación con los usos de éste que hacen los agricultores y ganaderos, así como en estrecha relación con las necesidades, demandas y conductas, ya sean individuales o grupales, de los diferentes tipos de usuarios del servicio. De este modo, la acción pública que significa prestar el servicio de agua potable es el resultado de una acción intergubernamental y colectiva.

La acción pública es limitada primeramente porque está sujeta a reglas, normas y procedimientos establecidos, así como porque, según ya se expresó, los recursos de tiempo, dinero y personal son limitados y, por lo tanto, no es posible actuar con la misma intensidad sobre todos los problemas, ni en todos los asuntos. Generalmente, de manera formal o informal, se establecen prioridades y se trabaja sobre los asuntos más apremiantes o los que tienen que ver con los grupos más demandantes y visibles o con los diagnósticos realizados sobre los problemas. Además, la acción pública está también delimitada a cierto espacio geográfico u organizacional. De este modo, nadie trabaja sobre todo el problema, sino solamente sobre una parcela o segmento localizado en un perímetro jurisdiccional o determinado tipo de asuntos. Por ejemplo, aunque el problema de la inseguridad pública rebasa con mucho a los gobiernos municipales, cada municipio realiza acciones para atenderlo con base en la legislación y regulaciones establecidas, pero sólo desde el punto de vista preventivo y de vigilancia, que es el que corresponde a los municipios, y con los exiguos recursos presupuestales, humanos y técnicos con que cuentan.

Con frecuencia sucede que hay problemas sobre los que no pueden actuar porque legalmente están fuera de sus ámbitos de competencia o porque no disponen de suficientes recursos para atacarlos.

Por último, la acción pública es continua y evolutiva. Como los problemas públicos no se acaban, sino que se transforman, de la misma manera la acción pública no termina, sino que evoluciona y se transforma. En este sentido, aunque hay diversas acciones, planes, programas, proyectos, campañas, obras, tareas, años de trabajo y periodos de gobierno que se inician y concluyen, la acción pública no se interrumpe. Sólo para fines de organización y de estrategia es que la acción pública es dividida y segmentada en diferentes parcelas, áreas o sectores de trabajo. De este modo, la acción pública de manera conjunta se va renovando, ajustando, modificando y, en el mejor de los casos, afinando.

Los estudiosos y analistas de la acción pública han dividido su estudio en las etapas de previsión, decisión, ejecución y evaluación (Dunn 1994, 16). Pero estas etapas en realidad se entrelazan, se concatenan y empalman entre sí, de modo que el diagrama de la acción pública no es una línea horizontal, sino más bien una espiral en la que las etapas se repiten una y otra vez en ciclos y donde, si las cosas marchan bien, se van haciendo cambios y avances paulatinos en el logro de las metas y objetivos. Aunque, por otra parte, no se descarta el escenario en el que las cosas no siempre marchan hacia delante, sino que incluso hay retrocesos. A veces hay círculos virtuosos, pero también hay círculos viciosos que pueden hacer que la espiral sea ascendente de avances, o descendente de retrocesos, e incluso circular en estancamiento.

¿ES EXPORTABLE EL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA?

La preocupación por la exportabilidad del análisis de políticas públicas fuera de la cultura anglosajona a países en desarrollo es planteada por Hofferbert (1990, 59), quien pregunta: ¿qué tan exportable es el

paradigma de políticas públicas a los países menos desarrollados?, ¿qué tan determinantes son para la acción pública las diferencias políticas entre los países en desarrollo y los países desarrollados?

Siguiendo la línea de Kuhn para evaluar un paradigma, Hofferbert (1990, 60) plantea tres criterios: primero, la cuestión de si las preguntas que formula el enfoque de políticas públicas son relevantes; segundo, si las preguntas que deja afuera y no plantea son importantes; y tercero, si la estrategia de análisis ayuda a distinguir entre las fuerzas controlables y las no controlables. La conclusión de Hofferbert es que el paradigma de políticas públicas cumple con estos criterios. Las preguntas son importantes, no se excluyen categorías importantes y las respuestas que ofrece parecen útiles para identificar los elementos controlables o cambiables en la tarea respectiva. Sin embargo, Hofferbert (ibíd., 61) señala también varios aspectos de debilidad en el paradigma de políticas públicas. Éstos se refieren primeramente a los vínculos entre la política pública y la política en general, y entre la política pública y la sociedad. Otra debilidad radica en lo que él llama “penetrabilidad administrativa” y que el autor de este capítulo define como la capacidad institucional de implementación; es decir, la probabilidad de que una política pública sea fielmente ejecutada por el aparato administrativo.

El análisis de Hofferbert constituye un buen punto de partida para reflexionar sobre la exportabilidad del análisis de políticas públicas, pero resulta limitado y se queda corto en varios aspectos. Resulta especialmente cuestionable el segundo criterio, es decir, las preguntas que los modelos de análisis de políticas públicas no se plantean. Aparentemente los esquemas de análisis de políticas públicas dejan fuera preguntas básicas referentes al poder, el régimen y la cultura política y que, según apuntan Heineman et al. (1990, 1), resultan fundamentales “para poder influir políticamente”. Por otra parte, es especialmente interesante el asunto de la penetrabilidad administrativa o capacidad de implementación en los países en desarrollo, cuyos recursos y habilidades distan mucho de ser los de las democracias desarrolladas.

En general las limitantes del análisis de políticas públicas pueden resumirse de manera amplia en dos áreas: los temas del poder y del sistema político, y las diferencias burocrático-administrativas.

La primera limitante de los estudios de política pública producidos en Estados Unidos para su transferencia a los países en desarrollo es que invariablemente éstos tienen como marco de referencia el sistema gubernamental y político estadounidense. ¿Cuáles son las características del sistema político estadounidense que inciden en el análisis de políticas públicas? A riesgo de dejar muchos elementos fuera, se subraya sólo la característica del bajo nivel de autonomía estatal existente en dicho sistema político. Esto significa que hay una estrecha relación entre Estado y sociedad y son pocos los espacios en los que el aparato estatal actúa de manera independiente de la sociedad, o al menos de los grupos sociales dominantes. En Estados Unidos, la ausencia de un pasado feudal ha resultado en que el poder de los empresarios ha evitado que el Estado adquiera una real autonomía. De acuerdo a los sociólogos franceses Badie y Birnbaum (1983, 125-134), el sistema político estadounidense no resiste la presión externa, ya que el Estado nunca se ha institucionalizado realmente y ha pospuesto indefinidamente la tarea de establecer una auténtica burocracia. El desarrollo de una burocracia autónoma y profesionalizada no sólo ha sido lento, sino que además ha enfrentado una considerable hostilidad que ha evitado su desarrollo. Infiltrado por los hombres de negocios, el sistema político estadounidense no ha alcanzado una verdadera autonomía.

Lo que es especialmente relevante para la gestión de políticas públicas es que en Estados Unidos los conflictos no son resueltos tanto por la intervención del Estado o por medios coercitivos, sino por medio de la negociación o concertación plural en un entorno favorable a la tolerancia y el compromiso. No habiendo un Estado o centro de poder, las alianzas periféricas y horizontales no sólo son perfectamente aceptables y legítimas, sino que incluso son la norma de convivencia. En la sociedad estadounidense, el Estado no tiene la obligación de “regir” a la sociedad ni es el que garantiza la cohesión social (Badie

y Birnbaum 1983, 131). En abono a esta visión, Robertson y Judd (1989, 58-85) presentan con lujo de detalle el estado de excepción del sistema norteamericano y cómo la estructura fragmentada y descentralizada del sistema gubernamental estadounidense afecta significativamente la gestión de las políticas públicas y ejerce estrictos filtros a la orientación y sentido de las demandas de la sociedad.

Esto contrasta con el mayor grado de autonomía estatal existente en países como Francia y Alemania, que cuentan con burocracias institucionalizadas y donde el Estado tiene el papel fundamental de regir a la sociedad, resolver los conflictos existentes y dar cohesión a la sociedad. Algo similar puede decirse respecto a la mayoría de los países en desarrollo, donde el Estado ha sido considerado el principal agente de desarrollo con un alto grado de autonomía con respecto a la sociedad. Dicho en otras palabras, son países en los que el Estado es más fuerte que la sociedad, o incluso en donde la sociedad se caracteriza por su gran debilidad y carencia de poder.

La otra limitante para la exportación y aplicación de los modelos de políticas públicas se refiere a las diferencias en la capacidad estatal para implementar sus políticas y alcanzar sus fines. La capacidad estatal está relacionada con el poder estatal, pero no se reduce a éste. Hall e Ikenberry (1989, 14) distinguen dos formas de poder: una es la capacidad de suma cero de hacer que otro haga algo; y la otra, igualmente válida, se basa en el fortalecimiento o “empoderamiento” que resulta de la cooperación de entidades autónomas cuando diferentes formas de energía contribuyen a un fin común. Si la ausencia de la presión social incrementa la autonomía estatal, la mayor suma posible de energía social se obtiene por medio de la cooperación de los grupos independientes. Una consecuencia obvia es que la capacidad estatal para alcanzar sus fines se incrementa con la cooperación y participación de los grupos sociales involucrados. Held (1989, 74) señala que esta capacidad para emprender y desarrollar políticas públicas está determinada de tres maneras: por las reglas formales que establecen las modalidades de acceso al poder, por el ordenamiento institucional que determina la articulación e implementación de las



políticas estatales y por la capacidad de la economía para proveer suficientes recursos para la implementación de las políticas. Por su parte, Skocpol (1985, 16) añade nuevos elementos al apuntar que la integridad de la soberanía y el control administrativo-militar estable de un territorio son precondiciones de la capacidad de cualquier Estado para implementar su política pública. Más allá de esto, se requiere contar con funcionarios leales y expertos, así como con suficiencia de recursos financieros para alcanzar las metas que se plantean.

Sin entrar en descripciones y detalles, puede asumirse que este tipo de capacidad estatal es superior en Estados Unidos que en los países en desarrollo, e incluso que en otros países industrializados. En los países en desarrollo, la apertura política y el acceso al poder, el ordenamiento de las instituciones, la aportación de la economía al Estado, así como la capacidad administrativo-militar y la integridad de la soberanía territorial, son aspectos subdesarrollados, si no es que definitivamente problemáticos.

#### DIVERSOS ENTORNOS ESTATALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Los alcances y limitaciones del concepto de política pública y su análisis pueden entenderse mejor cuando se ubican en un marco más amplio, como la parte o componente de un sistema político-gubernamental. Generalmente, en la teoría y estudios del análisis de políticas públicas este marco no se hace explícito, sino que queda sobrentendido como el marco político estadounidense. Por lo tanto, al transferir y aplicar los estudios de política pública en otros contextos, debe tomarse en cuenta el respectivo marco político de la acción pública. Dicho marco corresponde, en términos generales, al tipo de Estado y régimen político del nuevo contexto.

Utilizando una analogía, puede decirse que la política pública es como una parte o componente automotriz. Aunque todos los automóviles tienen partes parecidas y su funcionamiento es semejante, las partes de los automóviles de una fábrica, digamos un Ford, general-

mente no son útiles para un modelo diferente, por ejemplo Volkswagen o Nissan. Comprender el modelo Ford puede ayudar a comprender otros modelos, pero el diagnóstico, reparación y funcionamiento de este otro modelo requiere partes y conocimientos específicos que no pueden ser transferidos directamente del otro modelo. Por otra parte, los modelos no son fijos, sino que van cambiando con el tiempo y para un análisis más detallado hace falta tomar en cuenta también el año de fabricación. La tesis es entonces que los Estados son como las fábricas automotrices y las políticas públicas son como las partes y funcionamientos específicos de cada modelo o fábrica.

¿Qué debe entenderse por Estado? Hay que aclarar primeramente que el Estado, o aparato de poder y dominación política, no es una entidad unificada, sino más bien un conjunto de relaciones y procesos complejos que se extienden a lo largo de un territorio (Held 1989, 1-9). Hall e Ikenberry (1989, 1-2) señalan tres elementos que definen al Estado. Primero, el Estado es un conjunto de instituciones donde las principales corresponden a la fuerza pública y la coerción. Segundo, estas instituciones constituyen el centro neurálgico de un territorio geográficamente delimitado y generalmente referido a una sociedad específica. Tercero, el Estado monopoliza la elaboración de leyes o reglas dentro de su territorio, característica que propicia la creación de un marco institucional y una cultura política común dentro del territorio. El Estado se manifiesta de este modo en un conjunto de organismos, departamentos, niveles, estratos, cada uno con sus propias normas y recursos y frecuentemente con diversos propósitos y objetivos. Es importante señalar que históricamente no todas las sociedades han sido controladas por un Estado y que, aún en la actualidad, las sociedades cuentan con diferentes niveles de “estatificación”.

Para analizar las políticas públicas de una sociedad o una cultura debe tomarse en cuenta entonces el marco estatal respectivo. A fin de distinguir entre los diferentes tipos de marcos estatales o, dicho de otra forma, entre los diferentes grados de estatificación existentes, se pueden utilizar las variables de la “autonomía” y la “capacidad” con que cuenta un estado (Skocpol 1985, 8). Estas dos variables van a

determinar la prioridad que se asigna a los valores que conllevan los fines de las políticas públicas, el modo como se lleva a cabo la gestión de las políticas públicas y los márgenes de discusión, decisión, acción y cooperación que se permiten en un contexto estatal particular.

Para los propósitos de este trabajo, la autonomía estatal se refiere al tipo de relación existente con la sociedad. Mayor autonomía implica menos incidencia de la sociedad en la actividad y orientación del Estado, mientras que menor autonomía significa una mayor interacción y sintonía entre estas dos entidades. En el contexto actual, esto significa que mayor autonomía implica menor grado de democratización. Dicho de otro modo, la autonomía es inversa al grado de legitimidad existente en el Estado.

La capacidad del Estado, por otra parte, se refiere a la habilidad para alcanzar sus propios objetivos. Según el grado de autonomía que posea, estos objetivos podrán ser impuestos por la sociedad o pueden ser autodefinidos por el mismo Estado. Un ejemplo de capacidad estatal es la descripción de Weber de la burocracia como una forma superior de organización. Asimismo, esta capacidad depende en buena medida del potencial de violencia o coerción que el Estado pueda emplear para un objetivo dado. Este potencial de violencia, por su parte, depende a su vez no sólo de la cantidad de recursos y personal con que cuenta, sino también de la “tecnología social” y de la “ingeniería social” (conceptos de John Dewey). Esto significa que la capacidad no depende del uso de la fuerza y la violencia, sino también del poder de negociación, persuasión y habilidades para llegar a acuerdos y compromisos. Esta capacidad se mueve en dos ámbitos: uno es hacia adentro o frente a su población y el otro es hacia fuera o frente al resto de los Estados. Utilizando la autonomía y la capacidad como parámetros principales, puede construirse una tipología de los marcos posibles del análisis de la acción pública, como se muestra en la figura 2.

Tratando de avanzar hacia la ubicación de la política pública en diversos entornos políticos, de estos dos parámetros se pueden inferir cuatro tipos de entornos o marcos estatales en los que se desarrolla

Figura 2. Cuatro tipos de marcos estatales de la acción pública

		Grado de autonomía	
		Más	Menos
Nivel de capacidad	Más	Absolutista burocrático	Participativo institucional
	Menos	Autoritario en desarrollo	Participativo informal

Fuente: elaboración propia con base en Skocpol 1985.

la acción o política pública. En una esquina de la figura 2 se tiene al Estado autónomo y capaz. Éste puede ser el Estado absolutista que opera sin rendir cuentas a la sociedad, pero que tiene instituciones fuertes, recursos suficientes para conseguir sus fines y propósitos. En este caso el análisis de política pública se realiza a través de la planeación centralizada (véase figura 3). Este tipo de análisis puede tener una orientación ideológica, pero no es receptivo a los insumos de la sociedad. Por esta razón, el análisis no es realmente público, sino un mero ejercicio técnico. Su verdadera motivación tiende a ser, sin embargo, el mantenimiento y la acumulación del poder político. Otro tipo de entorno estatal es el de un Estado con capacidad, pero con un bajo nivel de autonomía de la sociedad. En este caso, el aparato gubernamental ha desarrollado instituciones especializadas y está en sintonía con la voluntad de los ciudadanos. Éste es un Estado abierto, con canales de participación social y que crea sinergias a través de la cooperación con los grupos ciudadanos. Éste es el tipo de entorno que presupone el enfoque estadounidense de políticas públicas.

En otra esquina se encuentra el Estado autónomo pero incompetente. Éste puede ser una dictadura tradicional con un hombre fuerte o una elite en el poder. En este caso el análisis de la acción pública se reduce a la mera consejería y asesoría al grupo gobernante. El análisis no es público porque el poder es autocrático y no hay un aparato ad-

Figura 3. Cuatro tipos de entornos estatales del análisis de la acción pública

		Grado de autonomía	
		Más	Menos
Nivel de capacidad	Más	Planeación centralizada	Políticas públicas
	Menos	Consejería y asesoría	Análisis de instituciones públicas

Fuente: elaboración propia con base en Skocpol 1985.

ministrativo bien desarrollado ni recursos institucionales para llevar a cabo las acciones públicas. El fundamento de la asesoría política tiene más que ver con el buen juicio y la intuición política que con estudios profundos. En gran parte éste es el tipo de análisis que se refleja en *El príncipe* de Maquiavelo.

Finalmente, existe un cuarto tipo de entorno estatal de la acción pública. Éste es el caso de un Estado con amplia participación social, pero incompetente. Se trata quizá de países políticamente abiertos, generalmente con sistemas revolucionarios o desarrollistas en los que no han progresado sus instituciones ni sus procesos administrativos. El tipo de análisis de la acción pública que requiere esta índole de entorno se relaciona más con el desarrollo de instituciones y de capacidades institucionales que con problemas o asuntos específicos. El Estado debe construir sistemas e instituciones capaces de atender las demandas de la sociedad. Así, el análisis de la acción pública en este caso está más cerca de los estudios legales, reforma del Estado, creación de instituciones y procedimientos administrativos que realizan los estudios de la administración pública.

De este modo, el análisis de las políticas públicas tiende a adoptar diferentes formas y fines según sea el entorno político en el cual se desarrolla. Su importación a otro país implica necesariamente su adaptación a nuevas demandas y prioridades. En el caso de México, como un sistema político en un proceso de democratización, el exa-

men de la acción pública ha dejado atrás los esquemas de consultoría y de planeación central para avanzar cada vez más en los enfoques de administración pública y de análisis de problemas y de asuntos públicos.

#### COMENTARIOS Y REFLEXIONES FINALES

El enfoque de políticas públicas está diseñado de origen para la atención de problemas colectivos a través del análisis científico y la negociación colectiva, propio de un entorno democrático. Este enfoque difiere sustancialmente de los tipos de análisis que se demandan en otros entornos no democráticos que tienden hacia la planeación central y la asesoría especializada al grupo gobernante.

1. El concepto de *public policy*, que es de cuño normal del idioma inglés, no tiene un significado claro en las lenguas romances y particularmente en español. Por ello se presta a confusiones y equivocaciones. Una manera de resolver relativamente este problema de traducción e importación del concepto sería utilizar de manera alternativa el de “acción pública”, que ya ha sido usado por algunos autores como Enrique Cabrero (2005).
2. La aplicación del método de análisis de políticas públicas supone, por una parte, una sociedad plural y participativa en la agenda pública; y por otra, instituciones expertas, especializadas y profesionales en la atención de asuntos públicos. Esto presupone un entorno democrático, es decir, un Estado con capacidad institucional y en sintonía con la sociedad civil (que aquí se ha denominado “no autónomo”).
3. El concepto de política pública tiene la limitación de que no es el más adecuado para hacer análisis globales o integrales del aparato del Estado y está insuficientemente equipado para integrar la variable del poder en el nivel macro del análisis social. Su mayor utilidad es para atender de manera efectiva problemas o asuntos

- localizados y específicos en los que tanto el aparato público como la sociedad están empeñados en avanzar.
4. Tal como ha sido diseñado en Estados Unidos, el concepto de política pública resulta ajeno y extraño en entornos políticos estatales en los que no se dan las condiciones de sintonía Estado-sociedad (que puede ser interpretado como régimen democrático consolidado) y capacidad institucional del Estado (que puede ser interpretado como desarrollo económico).
  5. Sin embargo, el enfoque de políticas públicas, en estrecha aplicación con el análisis institucional, con sus herramientas de análisis interdisciplinario, focalizado y específico, puede coadyuvar significativamente al impulso del proceso de democratización y al desarrollo de capacidades institucionales.<sup>10</sup> En el caso de América Latina, resulta útil para atender y avanzar en la solución de muchos problemas localizados y acotados.

En el actual proceso de democratización de muchos países en desarrollo la demanda es por la construcción de instituciones y la atención y resolución más efectiva de problemas de la sociedad. El concepto y enfoque de política pública y el análisis institucional pueden contribuir significativamente al desarrollo de estos países y la democratización del sistema político.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Arrow, Kenneth. 1951. *Social Choice and Individual Values*. Nueva York: Wiley.
- Badie, Bertrand y Pierre Birnbaum. 1983. *The Sociology of the State*. Chicago: University of Chicago Press.

<sup>10</sup> Para mayor información del enfoque de análisis institucional, véase en la Introducción el modelo IAD de Elinor Ostrom (2007).

- Buchanan, James M. y Gordon Tullock. 1962. *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2005. *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Diccionario Larousse*. 1992. España: Larousse.
- Dunn, William. 1994. *Public Policy Analysis. An Introduction*. Segunda edición. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Dye, Thomas R. 1987. *Understanding Public Policy*. Sexta edición. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice-Hall.
- Habermas, Jürgen. 1981. *The Theory of Communicative Action. Volume Two. Lifeworld and System. A Critique of Functionalist Reason*. Boston: Beacon Press. [Jürgen Habermas. 2001. *Teoría de la acción comunicativa*. 2 tomos. México: Taurus].
- Hall, John A. y G. John Ikenberry. 1989. *The State*. Milton Keynes: Open University Press.
- Heineman, Robert A., William Bluhm, Edward Kearny y Steven Peterson. 1990. *The World of the Policy Analyst*. Nueva Jersey: Chatham House Publishers.
- Held, David. 1989. *Political Theory and the Modern State. Essays on State, Power, and Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- Hofferbert, Richard. 1990. *The Reach and Grasp of Policy Analysis. Comparative Views of the Craft*. Tuscalusa, Alabama: The University of Alabama Press.
- Hoover, K. R. 1988. *The Elements of Social Scientific Thinking*. Cuarta edición. Nueva York: St. Martin Press.



- Jones, Charles O. 1970. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, California: Wadsworth.
- Lasswell, Harold D. 1971. *A Pre-View of Policy Sciences*. Nueva York: American Elsevier Publishing Co.
- \_\_\_\_\_. 1951. The Policy Orientation. En *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Methods*, editado por Daniel Lerner y Harold Lasswell, 3-15. Palo Alto, California: Stanford University Press.
- Lerner, Daniel y Harold D. Lasswell (editores). 1951. *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Methods*. Palo Alto, California: Stanford University Press.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ranney, Austin. 1968. The Study of Policy Content. A Framework for Choice. En *Political Science and Public Policy*. En ídem, 3-21. Reino Unido: Markham Publishing.
- Reynolds, Paul Davidson. 1971. *A Primer in Theory Construction*. Indianapolis: Bobbs-Merrill Company.
- Riker, William. 1962. *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.
- Robertson, David Brian y Dennis R. Judd. 1989. *The Development of American Public Policy. The Structure of Policy Restraint*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman and Company.
- Skocpol, Theda. 1985. Bringing the State Back In. Strategies of Analysis in Current Research. En *Bringing the State Back In*, editado por Peter E. Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol, 3-37. Estados Unidos: Cambridge University Press.