

Capítulo 2

¿Qué son las políticas públicas?

Antecedentes, teoría y práctica

“ Cuando se pregunta uno: ¿por qué algunas naciones son ricas mientras otras son pobres? La idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten.”

Mancur Olson



¿Qué son las políticas públicas?

Antecedentes, teoría y práctica

Uno de los términos más utilizados por políticos y servidores públicos para referirse a las acciones de gobierno es el de políticas públicas.

Pero, ¿todo lo que hace el gobierno son políticas públicas?; ¿qué son las políticas públicas?; ¿cuál es el origen de esta corriente de pensamiento?; ¿por qué se ha difundido con tal rapidez? y ¿qué hacen los especialistas de política pública?



¿Cuál es el origen de las políticas públicas?

Muchas ramas de las ciencias sociales relacionadas con el quehacer gubernamental tienen varios siglos de haberse gestado. La ciencia política, cuyo objeto de estudio en la actualidad se atribuye al acceso y mantenimiento del poder, tiene sus orígenes en el pensamiento clásico griego. De acuerdo con Maurice Duverger (1981), existe un debate constante sobre el objeto de estudio de la ciencia política. Para algunos se define como la ciencia del poder, mientras que para otros se concibe como la ciencia del Estado. Sin embargo, todas las definiciones de ciencia política tienen como punto en común la noción del poder.

Por su parte, el estudio de la administración pública tiene sus orígenes, a principios del siglo XIX en Francia (Sánchez, 2001). Para Omar Guerrero (1995), el objeto de estudio de esta disciplina es el Poder Ejecutivo, ya que considera que es el responsable de hacer tangible la acción del Estado en la sociedad civil, a través de la actuación del gobierno.

Entonces: ¿las políticas públicas son materia de la ciencia política o de la administración pública?, ¿cuál es su objeto de estudio? y ¿cuándo surgieron?

Mientras la ciencia política se ha enfocado en las relaciones de poder y la administración pública en la acción gubernamental, las políticas públicas nacieron para estudiar la toma de decisiones en el ámbito de lo público. En palabras de Luis F. Aguilar Villanueva (1992), las políticas públicas son la primera disciplina que se planteó la capacidad directiva de los gobiernos y su objetivo es incrementar su capacidad de decisión.

Wayne Parsons, en su libro *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (2007), muestra la evolución de las políticas públicas como disciplina. Presenta a varios autores clave en la construcción de este enfoque, de los cuales, en mi opinión, cuatro son fundamentales en el área de diseño de políticas públicas por haber propuesto ideas innovadoras para la formulación de políticas públicas: Harold Lasswell, considerado el padre de las políticas públicas, seguido por Herbert Simon, Charles E. Lindblom y Yehezkel Dror. Aunque sus ideas tienen décadas de haber sido propuestas, algunas de ellas aún se utilizan en la práctica del diseño de políticas públicas.





Harold Lasswell (1902-1978)

Se le atribuye a Lasswell el inicio del estudio de las políticas públicas en 1951, con la publicación de *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, un documento que trata sobre la generación de ideas y del uso de información estadística para la elaboración y ejecución de mejores acciones de gobierno. Este sociólogo norteamericano se formó en la Universidad de Chicago,¹ en donde se entrenó en el rigor metodológico,

pensamiento crítico y multidisciplinario de esa escuela.

Lasswell propuso que el gobierno requería de mayor conocimiento y de mayores herramientas técnicas para mejorar la toma de decisiones. Consideraba que las ciencias sociales se encontraban fragmentadas y que la política demandaba de mayor integración para enfrentar con eficacia problemas públicos más complejos (Lasswell, citado en Aguilar Villanueva, 1992).

Como menciona Aguilar Villanueva (1992), la propuesta de Lasswell buscaba articular ciencias interdisciplinarias con las decisiones de gobierno. Proponía la creación de *Policy Sciences*, a las que en este libro nos referiremos como políticas públicas. En la visión de Lasswell, las políticas públicas deberían responder tres preguntas:

- 1) ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes?
- 2) ¿Cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas?
- 3) ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?

¹ Como relata Parsons, su entrada en la Escuela de Chicago motivó el establecimiento y su participación en uno de los primeros *think tank*, la American Policy Commission.



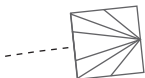
Herbert Simon (1916-2001)

Científico estadounidense que realizó importantes aportaciones en diferentes áreas del conocimiento como la economía, la psicología, la epistemología, la inteligencia artificial y las matemáticas, entre otras. Estudió ciencia política en la Universidad de Chicago donde también obtuvo el grado de doctor. En 1978 recibió el Premio Nobel de Economía por su investigación en el proceso de toma de decisiones dentro de las organizaciones económicas.

La aportación de Herbert Simon (Parsons, 2007) a la evolución del enfoque de las políticas públicas ha sido, sin duda, más trascendental que la de cualquier otro teórico. Sus ideas se orientaron a la forma en cómo se toman las decisiones, diseñando el modelo racional de adopción de decisiones. Este modelo condicionaba la toma de decisiones a una serie de etapas racionales que determinan las acciones de la política pública, que son:

1. Establecimiento de alternativas y priorización de objetivos.
2. Identificación y generación de todas las opciones.
3. Cálculo y valoración de las consecuencias de dichas opciones.
4. Comparación de las opciones.
5. Elección de la opción o conjunto de opciones que maximicen los objetivos priorizados.

Simon reconoció que la aplicación pura y exacta de este y cualquier modelo racional en la toma de decisiones de política pública es poco factible, ya que existen aspectos fuera del modelo racional que influyen en el tomador de decisiones, como lo pueden ser los instintos, la valoración subjetiva, los hábitos, la rutina, el entorno organizacional, etcétera, por lo que concluyó que la racionalidad limitada no contempla la aplicación precisa del modelo racional puro (Parsons, 2007).





Charles E. Lindblom (1917-2018)

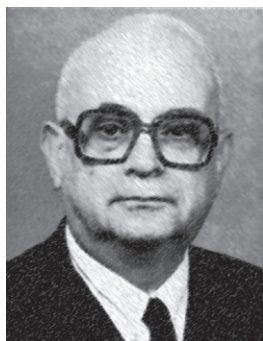
Reconocido científico norteamericano a quien se le atribuye la teoría del incrementalismo en la toma de decisiones de política pública. Se formó también con el rigor de la Universidad de Chicago donde obtuvo su doctorado en economía. Fue presidente de la Asociación Americana de Ciencia Política y de la Asociación de Estudios Comparativos de Economía. Actualmente es profesor de ciencia política y economía en la Universidad de Yale.

Lindblom rechazaba la idea de que la formulación de las políticas públicas tendría que obedecer a una serie de etapas y propuso un modelo que tomaba en cuenta el poder y la interacción entre fases y etapas (Parsons, 2007). Aportó una alternativa al enfoque racional de Simon que denominó “incrementalismo”, también conocido como “la ciencia de salir del paso” (The Science of Muddling Through).

Este enfoque cuestiona el uso excesivo de la racionalidad en el proceso de formulación de políticas públicas y señala la necesidad de integrar la discusión política en una aproximación en etapas sucesivas a la identificación del problema público.

Parte de la idea de que no se puede alcanzar un objetivo óptimo pero sí es posible lograr un objetivo satisfactorio a partir de la selección de estrategias adecuadas. Lindblom señala que los procesos están orientados a reconstruir, centrándose en lo urgente y dejando de lado el objetivo final, es decir, se ocupan de las ramas mas no de la raíz.

Establece que los decisores tienen poco control de su entorno por lo que tienen que realizar análisis marginales a partir de alternativas mínimas y de esta forma, el decisor selecciona la política que ofrece un incremento de valor marginal respecto a las políticas previas o a las políticas alternativas. Así se ocupa de tomar aquellas decisiones que permitan el funcionamiento de la política seleccionada.



Yehezkel Dror (1928-)

Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Harvard. Tiene vasta experiencia en el sector público israelí, donde ocupó el cargo de Senior Policy Planning y Analysis Advisor del Ministerio de Defensa de Israel. Actualmente es profesor de ciencia política de la Universidad Hebrea de Jerusalén.

Este autor representa un punto medio entre las dos corrientes mencionadas, ya que critica la postura del incrementalismo de Lindblom, aunque reconoce que la formulación de políticas públicas es demasiado compleja como para ajustarse al modelo racional.

Dror se mostró más sensible a las limitaciones del análisis de políticas públicas para países en vías de desarrollo, esto debido a su experiencia en el gobierno israelí. Propone un modelo que combina elementos centrales del modelo racional con factores fuera del modelo de la racionalidad pura (Parsons, 2007).

Luis F. Aguilar Villanueva sintetiza las aportaciones de estos autores al señalar que han sido dos los momentos determinantes para el desarrollo del enfoque teórico de las políticas públicas:


El primer momento, el del fundador Harold D. Lasswell, en los años 50, entendía el movimiento de la Ciencia de las Políticas [Políticas Públicas] como la actividad teórica de producir conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del gobierno, en un contexto social en que los problemas (públicos), objeto de la decisión gubernamental, se caracterizaban por ser más complejos y de escala, aparecían en el marco de sociedades nacionales cada vez más pluralistas, informadas y críticas, y tenían lugar en un contexto internacional de guerra fría con su visión dual y enfrentada entre democracia y socialismo (Aguilar Villanueva, 1990, p. 244.



En este primer periodo, el objetivo era producir conocimiento con el fin de mejorar la toma de decisiones gubernamentales que exigían no sólo legalidad sino racionalidad, eficacia y eficiencia.

En un segundo momento, en las décadas de los 60 y 80, el movimiento teórico de las políticas públicas se configuró a partir de las críticas al Estado social interventor. Las políticas de gobierno, basadas en una fuerte recaudación fiscal y amplia regulación de las relaciones sociales habían mostrado ser una empresa fracasada de gestión pública (Aguilar Villanueva, 1983, p. 245).

En este segundo periodo, la teoría de las políticas públicas se orientó a contrarrestar los grandes problemas sociales y económicos generados por el intervencionismo y el proteccionismo estatal, con el fin de acabar con los déficits fiscales y políticos en los que había caído el Estado Asistencial.



El desarrollo teórico de las políticas públicas ha generado un número por demás considerable de conceptos o definiciones, todas con un elemento que las unifica: la idea de una actuación del gobierno para solucionar problemas públicos² específicos.

² Luis F. Aguilar Villanueva (1996) explica que el problema público es, por definición, lo que puede tener razonablemente una solución pública.



¿Qué son las políticas públicas?

Ahora analicemos algunas de las conceptualizaciones que diversos autores han hecho acerca de la noción de políticas públicas:

Según **Harold Lasswell**:

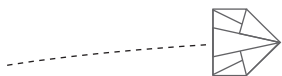
Conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado (1951; citado en Aguilar Villanueva, 2000, p. 102.

La definición de Lasswell presenta un esquema operativo sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas en el que se hace énfasis en la calidad de la información que servirá de referente para el análisis de un problema público.

De acuerdo con **Yehezkel Dror**:

El objeto de la Ciencia de Políticas [Políticas Públicas] es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo, que es contribuir a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean un componente de éstas. 1989, p. 7-8.

Para Dror, el principal objetivo de las políticas públicas es fortalecer la toma de decisiones gubernamentales. Por ello, es necesario considerar aspectos técnicos, económicos, administrativos y sociales para que la decisión cuente con el aval y la legitimidad necesarios por parte de aquellos actores estratégicos que tienen un interés legítimo sobre la decisión.



Luis F. Aguilar Villanueva señala:

Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas.

Luis F. Aguilar Villanueva, principal estudioso de las políticas públicas en América Latina y considerado como el experto que introdujo el estudio del área al mundo académico de lengua española, reflexiona sobre la capacidad institucional y operativa real que tienen las instituciones públicas para dirigir y gobernar a la sociedad. Esto significa que las políticas públicas son un instrumento para mejorar la acción gubernamental a favor de la sociedad, a través de la generación de altos niveles de eficacia, eficiencia administrativa y de legitimidad gubernamental.

André-Noël Roth Deubel nos dice que:

Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (Roth, 1999a, p. 14.

André-Noël Roth, autor del libro *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación (1999a)*, que es un clásico en Sudamérica, establece que el objetivo de las políticas públicas es orientar el comportamiento de personas o grupo de personas para resolver una situación problemática.



Después de haber analizado las diversas concepciones planteadas por los estudiosos más representativos de las políticas públicas, **a continuación presento la definición propuesta en esta obra:**

Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

Analicemos la definición:

1. Las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público, que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad:

En esta definición propongo que las acciones de política pública tengan dos características fundamentales: 1) buscar objetivos de interés o beneficio público; y 2) ser resultado de un proceso de investigación que implica el uso de un método para asegurar que la decisión tomada es la mejor alternativa posible para resolver un determinado problema público.

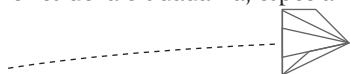
En mi opinión, una acción de gobierno que no busca el interés público o que no está sustentada en un proceso de diagnóstico y análisis, no es una política pública, es simplemente un acto de autoridad en un gobierno.

2. Para la atención efectiva de problemas públicos específicos:


En la segunda parte de la definición propongo que las políticas públicas sean tiros de precisión dirigidos a resolver las principales causas de la problemática que se pretende solucionar, donde se haga el mejor uso posible de los recursos públicos.

3. En donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones:

En la tercera y última parte de la definición propongo que se incluyan las opiniones de la ciudadanía, especialmente las de los afectados por el problema pú-



blico en el diseño de política pública, ya que le otorga legitimidad a este proceso y permite que la sociedad esté incluida y sea copartícipe en la solución de los problemas públicos. En esta obra, en el capítulo 4, presento una forma práctica de cómo puede participar la ciudadanía en el diseño de una política pública.



Con base en lo anterior, se puede afirmar que las políticas públicas son acciones que permiten un mejor desempeño gubernamental, tanto al interior como al exterior del aparato público, a partir de cuatro supuestos: el interés público, la racionalidad, la efectividad y la inclusión. Tales premisas se logran a través del uso racional de los recursos públicos, la focalización de la gestión gubernamental a problemas públicos acotados y la incorporación de la participación ciudadana.

¿Todo lo que hace el gobierno son políticas públicas?

No. Las acciones de gobierno se pueden clasificar en al menos tres tipos:

Políticas de Estado: son acciones plasmadas en la Constitución, con preceptos claros que trascienden periodos de gestión de gobierno. Son implementadas únicamente por el Ejecutivo Federal y son de alcance general, su aplicación es nacional y atienden materias de tipo estratégico (Vargas, 2004). Dos ejemplos de políticas de Estado son la Política Monetaria y la Política Exterior.

Políticas de Gobierno: son acciones cotidianas y permanentes que se instrumentan por ramos y competencias administrativas por parte de las dependencias y entidades públicas y presentan características tales como: 1) estar en los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo, 2) tener un sello distintivo de la administración en turno y 3) en la práctica administrativa, en algunos casos suelen identificarse como acciones discrecionales en las que no hay un respaldo técnico de la decisión y que no son parte de una estrategia específica de gobierno como actos protocolarios, gastos de representación, construcción de obras con objetivos electorales y programas temporales que se utilizan para promover candidatos, por mencionar algunos.



Políticas Públicas: son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones. Un ejemplo es el Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que consiste en el otorgamiento de una pensión no contributiva y que atiende el problema focalizado de 17.7 % de la población adulta mayor que no cuenta con acceso a la seguridad social y 19.1 % de la población de 65 años y más que dispone de un ingreso inferior a la línea de pobreza extrema por ingresos (CONEVAL, 2019).

Tabla 2. Diferencias entre políticas de Estado, de Gobierno y Políticas Públicas

Políticas de Estado	Políticas de Gobierno	Políticas Públicas
Acciones de gobierno para alcanzar macro objetivos de interés nacional.	Acciones de gobierno encaminadas a atender los males públicos que afectan a la sociedad en su conjunto.	Acciones de gobierno orientadas a la atención eficaz, eficiente y legítima de problemas públicos específicos.
Intervienen en su diseño y ejecución las funciones legislativa y ejecutiva del gobierno federal.	Intervienen en su diseño y ejecución el ejecutivo de los tres órdenes de gobierno.	Intervienen en su diseño el ejecutivo de los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía.
Decisiones unilaterales de gobierno.	Decisiones unilaterales de gobierno.	Decisiones consensuadas con la ciudadanía.
Por ejemplo: Política Exterior, Política Fiscal, Política Económica o Política Monetaria.	Por ejemplo: Programas de gobierno con un sello distintivo de la administración en turno.	Por ejemplo: Programa de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores o Prosofi de República Dominicana.

Fuente: Elaboración propia.

¿Cuál es el ciclo de vida de las políticas públicas?

Existen diversos enfoques respecto al ciclo de vida de las políticas públicas, pero los especialistas coincidimos en que se pueden distinguir al menos cuatro momentos analíticos: la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto.

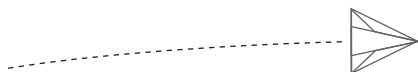


Tabla 3. Ciclo de vida de las Políticas Públicas

1 Gestión	2 Diseño	3 Implementación	4 Evaluación de impacto
<ul style="list-style-type: none"> ▶ Surgimiento e identificación de problemas públicos. ▶ Inclusión en la agenda de gobierno. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Análisis del problema. ▶ Análisis de soluciones. ▶ Análisis de factibilidad. ▶ Recomendación de política pública. ▶ Plan de acción de política pública. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Decisión. ▶ Legislación. ▶ Presupuestación. ▶ Ejecución en agencias gubernamentales. 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Evaluación de los efectos de la política pública.
Posibilidad de evaluación en las etapas 2, 3 y 4	Evaluación <i>ex-ante</i>	Evaluación concomitante	Evaluación <i>ex-post</i>
	Objeto de análisis de este libro.		

Fuente: Elaboración propia.

La etapa de gestión

En un gobierno se detecta la existencia de una demanda social que puede convertirse en un asunto de interés público y, al mismo tiempo, funcionarios y políticos asumen su obligación de intervenir en él. Los gobiernos atienden los problemas públicos con base en la formación de una agenda, la cual demuestra que existen aquellos que despiertan, más que otros, la atención gubernamental. Al respecto, es importante distinguir la existencia de **tres tipos de agenda**:

La **agenda pública** se define como el “conjunto de temas que la ciudadanía y los distintos grupos de la sociedad buscan posicionar para ser considerados como susceptibles de atención por parte de sus representantes” (Kingdon, 1995).³ La **agenda política** es el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate político y la acción de aquellos actores políticos que por su posición, tienen la capacidad de impulsarlos. La **agenda de gobierno** es el conjunto de prioridades que un gobierno constituido plantea a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato (Casar y Maldonado, 2010; citado en Merino y Cejudo, 2010).

³ Para analizar más a fondo el tema de la agenda, así como algunos ejemplos reales, se puede revisar el texto de John Kingdon, *Agendas, alternatives, and public policies* (1995).



En la sociedad existen muchos problemas, pero la posibilidad de que alguno sea atendido por el gobierno requiere que transite, en una primera instancia, por la agenda pública, donde la sociedad le da el carácter de público⁴ y, por lo tanto, considera que es el gobierno quien lo debe resolver. Posteriormente, podrá transitar por la agenda política, en el caso de que actores políticos lo incluyan en sus temas de debate.

Por último, puede encontrar cabida en la agenda de gobierno, si el debate político ha tomado suficiente fuerza y eco en los sectores de la sociedad civil, partidos políticos, medios de comunicación; y el gobierno en turno ha decidido atenderlo.



Fuente: Elaboración propia.

⁴ En el capítulo 4 se definirá y explicará qué es un problema público y cómo se puede diferenciar de un problema privado.





La etapa de diseño o formulación

En la fase de diseño de la política pública, los servidores públicos o consultores analizan con detalle el problema público que les ha sido planteado y buscan soluciones creativas y viables para resolverlo. Su tarea más importante es brindar una recomendación de política pública inteligente, financiera y económicamente viable, legalmente permisible y administrativa y políticamente posible, a uno o varios decisores que ostentan el poder público para que ésta se pueda llevar a cabo.

Para Thomas R. Dye (2002), la identificación del problema público es la fase más importante de este proceso, ya que de ello dependerán los siguientes pasos a realizar. En esta fase un especialista en políticas públicas debe responder al menos las siguientes preguntas clave:

- ¿Qué solución genera mayores beneficios a la sociedad?
- ¿Cuál es el mejor resultado que se puede lograr?

Como lo he mencionado con anterioridad, en esta obra propongo una metodología de cinco etapas para diseñar una política pública viable:

1. Análisis del problema
2. Análisis de soluciones
3. Análisis de factibilidad
4. Recomendación de política pública
5. Plan de acción de política pública

La etapa de implementación o ejecución

En la fase de implementación de la política pública inicia la puesta en marcha del plan de acción delineado en la etapa del diseño de política pública. Aquí se realiza el proceso de presupuestación, la creación legal del programa, el entrenamiento del equipo que lo llevará a cabo y la comunicación dentro de la agencia implementadora, así como con la ciudadanía. Esta fase es crucial, ya que el contenido y los posibles efectos de la política pública pueden ser modificados por la forma en que ésta se pone en práctica (Hill y Hupe, 2002).



En esta etapa, un especialista de política pública debe responder al menos las siguientes preguntas clave:

- 1) ¿Cuál es la mejor forma de ejecutar una política pública?
- 2) ¿Cómo planear y administrar los recursos para ejecutarla?
- 3) ¿Cómo comunicar a la población la nueva política pública?

Existen tres formas de instrumentar una política pública: la primera es **directa**, se lleva a cabo a través del aparato burocrático con sus recursos y su personal; la segunda es **indirecta** y se lleva a cabo a través de una organización no gubernamental o una empresa privada, y la **tercera**, es cuando hay una intervención público-privada.

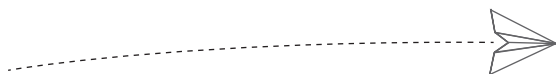
La etapa de evaluación de impacto

Si consideramos al ciclo de políticas públicas como una consecución continua de determinadas acciones, la última fase correspondería a la evaluación de impacto, es decir, valorar los efectos para determinar cómo ha cambiado una situación una vez que ha culminado la acción del gobierno. Sin embargo, es muy importante mencionar que el proceso de evaluación de políticas públicas se puede llevar a cabo durante el diseño, la implementación y su maduración.

La evaluación que se realiza en la etapa de diseño se denomina *ex-ante*, este tipo de evaluación será abordado en secciones posteriores de este libro. La evaluación en la etapa de implementación se denomina evaluación concomitante y la evaluación de impacto se denomina *ex-post*.

La evaluación *ex-ante* tiene como objetivo realizar un análisis previo a la decisión para garantizar mayores niveles de efectividad. La evaluación concomitante permite realizar los ajustes necesarios a la política pública que se está ejecutando para lograr los objetivos previamente establecidos. La evaluación *ex-post* permite conocer los efectos de la política pública en la población objetivo.

En la fase de evaluación de impacto, un especialista en política pública debe responder al menos dos preguntas:



- 1) ¿La política pública generó los efectos deseados?
- 2) ¿Cuáles son las áreas de oportunidad para mejorar el diseño o los procesos de la política pública?

¿Qué hacen los especialistas en política pública?

Una vez descritas las cuatro fases del ciclo de vida de las políticas públicas, la pregunta obligada es: ¿qué hacen los especialistas en política pública cuando existen tantas tareas y tan diversas? Una respuesta muy socorrida es “análisis de política pública”.

Weimer y Vining definen el análisis de política pública, en su libro *Policy Analysis, Concepts and Practice* (1999), como el consejo orientado al cliente, relevante para la toma de decisiones públicas. Esta definición muestra claramente el enfoque práctico de la disciplina, que es una respuesta a la necesidad de los gobiernos de enfrentar problemas públicos cada vez más complejos.

En las ciencias sociales existen cinco ramas distintas, cuyo objeto de estudio es el análisis de los problemas públicos (Weimer y Vining, 1999):

- 1) La investigación social académica
- 2) La investigación de política pública
- 3) La planeación clásica
- 4) La “vieja” administración pública
- 5) El periodismo

A continuación presento un excelente análisis de similitudes y diferencias elaborado por David L. Weimar y Adan R. Vining:



Tabla 4. El análisis de política pública en perspectiva

	Objetivo principal	Cliente	Estilo común	Limitaciones de tiempo	Debilidad general
Investigación académica de ciencias sociales	Construir teorías para entender a la sociedad.	“Verdad” tal como se define por las disciplinas y otros académicos.	Métodos rigurosos para construir y probar teorías, por lo regular retrospectiva	Rara vez limitaciones externas de tiempo.	A menudo irrelevante para las necesidades de información de los tomadores de decisiones.
Investigación de política pública	Predecir impactos de los cambios en variables, que pueden ser alteradas por las políticas públicas.	Actores en el campo político. Disciplinas relacionadas.	Aplicación de una metodología formal para preguntas relevantes de política, predicción de consecuencias.	A veces presión en el plazo de entrega, quizá mitigado por la recurrencia del asunto.	Dificultad para traducir hallazgos en acciones de gobierno.
Planeación clásica	Definir y alanzar un futuro deseable de la sociedad.	“Interés público” tal como se define profesionalmente.	Reglas establecidas y normas profesionales; metas y objetivos especificados.	Poca presión temporal inmediata por los tratos a largo plazo.	Pensamiento optimista en planes mientras los procesos políticos son ignorados.
La “vieja” administración pública	Desempeño eficiente de programas establecidos por procesos políticos.	“Interés público” tal como se contempla en el programa de mandato.	De gestión y jurídicas.	La presión del tiempo atado a la toma de decisiones rutinarias como los ciclos presupuestarios.	Exclusión de alternativas externas al programa.
Periodismo	Dirigir la atención pública en problemas sociales.	Público general.	Descriptivo.	Fuerte presión en el tiempo límite de entrega – <i>strike while the issue is topical.</i>	Falta de profundidad y balance analíticos.
Análisis de política pública	Comparación sistemática y evaluación de alternativas disponibles para los actores públicos para resolver problemas sociales.	Persona específica o institución como tomador a de decisiones.	Síntesis de la investigación y de la teoría existente para predecir consecuencias de políticas alternativas.	Fuerte presión en el tiempo límite de entrega. La terminación del análisis normalmente está sujeta a una decisión específica.	Miopia resultante de la orientación del cliente y la presión en el tiempo.

Fuente: Elaboración propia con base en Weimer y Vining (1999, p.30).



Por su parte, Mauricio Merino y Guillermo Cejudo, en la introducción de su libro *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública* (2010), comentan que el análisis de políticas públicas está invariablemente ligado a la solución de un problema público.

Todos los análisis de política pública comparten la misma idea central de que su objeto de estudio estriba en la definición y en la búsqueda de soluciones a los problemas públicos, por lo que estos, tienen sentido si y sólo si, el resultado de sus investigaciones apuntan hacia la solución de los problemas públicos.

Entonces, el objetivo principal del análisis de políticas públicas es definir y resolver problemas públicos, pero existen muchas formas para hacerlo, mediante el uso de diferentes métodos o ciencias del conocimiento. Así, este ejercicio no sólo asume que ninguna disciplina tiene todas las respuestas, sino que, de hecho, las mejores soluciones son aquellas capaces de reunir, en una sola decisión o una secuencia articulada de procesos, diversas aproximaciones teóricas (Merino y Cejudo, 2010, p. 11).

¿En dónde trabajan los especialistas en política pública?

En cuanto al campo de trabajo, existen al menos tres áreas principales en las que se desempeñan los especialistas en política pública en América Latina:

- 1) La administración pública
- 2) Las empresas de consultoría y las organizaciones de la sociedad civil
- 3) Las universidades

En la **administración pública**, los especialistas en política pública se desempeñan en cargos gerenciales en las áreas de planeación, evaluación y en las áreas *staff* de titulares de agencias gubernamentales o titulares del ejecutivo de los tres órdenes de gobierno (Kelly, 2003)⁵. Su formación multidisciplinaria está enfocada a resolver problemas y les permite desarrollar las siguientes tareas⁶:

5 Como señala Janet Kelly (2003), si bien, el especialista de políticas públicas en la administración pública desempeña funciones muy específicas, es muy importante que tenga un enfoque integral en el que se llevan a cabo los programas públicos.

6 Janet Kelly (2003) identifica los tipos de análisis que pudiera desarrollar un analista de políticas públicas: clarificación del problema, identificación de objetivos, análisis de entorno, determinación de criterios de acción, estudio de opciones, formulación y diseño, implementación, evaluación.



Análisis de política pública

- Producción de argumentos de política pública para defender programas
- Análisis de factibilidad financiera, legal, política, operativa, socioeconómica y técnica de programas
- Análisis de prensa para defender técnicamente una posición

Evaluación y seguimiento a programas

- Elaboración de documentos para informar los resultados de una evaluación externa de un programa
- Elaboración de documentos para informar sobre “cuellos de botella” en la implementación de programas

Redacción de discursos y presentaciones ejecutivas

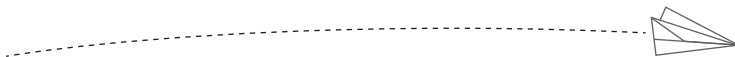
- Diseño de presentaciones ejecutivas sobre el estado de los programas
- Elaboración de discursos de alto impacto

En **empresas de consultoría privada** y en **las organizaciones de la sociedad civil** dedicadas a la investigación de áreas específicas de la política pública —competitividad, educación, seguridad, transparencia, desarrollo urbano, entre otras— que han crecido de manera significativa a partir de mediados de los años noventa, debido a que muchos gobiernos requieren de información técnica precisa para generar iniciativas o evaluar sus programas públicos para asegurar su objetividad e imparcialidad en los resultados.

Es el caso de Evaluable (www.evaluable.mx), la empresa de consultoría especializada en Evaluación de Políticas Públicas, donde trabajo realizando las siguientes tareas:

Evaluación de políticas públicas

- Evaluaciones *ex-ante*, concomitante o *ex-post*
- Análisis costo beneficio/costo eficiencia
- Metaevaluaciones



Construcción de indicadores e índices para comparar el desempeño de gobiernos

- Competitividad
- Corrupción
- Seguridad
- Calidad educativa
- Transparencia y rendición de cuentas, entre otras

Estudios de buenas prácticas

- Nacionales e internacionales

Análisis de política pública

- Diseño de políticas públicas

Finalmente, en las **universidades** encontramos especialistas en política pública como parte de los cuerpos docentes y en las áreas de investigación. Generalmente son los especialistas con mayores grados académicos —doctorado y post-doctorado—, y tienen la importante función de formar a los futuros especialistas en el área. Su formación técnica les permite participar en:

Producción de conocimiento

- Artículos especializados

Evaluación de políticas públicas

- Evaluaciones *ex-ante*, concomitante o *ex-post*
- Análisis costo beneficio/costo eficiencia
- Metaevaluaciones

Estudios de buenas prácticas

- Nacionales e internacionales

Un especialista en políticas públicas domina más un arte que una ciencia, en el sentido de que debe tener la habilidad para diseñar argumentos con base en distintas áreas del conocimiento.

Lahera Parada lo describe de forma muy clara en el libro *Introducción a las Políticas Públicas*:



El analista de políticas es un productor de argumentos de las políticas, más semejante a un abogado —un especialista en argumentos legales— que a un ingeniero o un científico. Sus capacidades básicas no son algorítmicas, sino argumentativas: para examinar con espíritu crítico los supuestos, para producir y evaluar pruebas, para conservar muchos hilos en la mano, para buscar un argumento en muchas fuentes dispares, para comunicarse efectivamente (2002, p. 115).

¿Qué es el enfoque de política pública?

El *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales* (2009) de la Universidad Complutense de Madrid define al enfoque de política pública como un “conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables.”

En mi opinión, el enfoque de política pública significa realizar un proceso riguroso de análisis en las tres etapas del ciclo de vida de políticas públicas: diseño, implementación y evaluación.

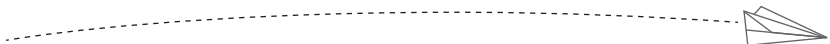
Para la etapa de diseño, el enfoque de política pública implica la identificación de causas de un problema público, la generación de soluciones que han pasado por un análisis de factibilidad, y la creación de un esquema de evaluación y monitoreo para ser ejecutado una vez que la política pública está en marcha.

Quisiera compartir un par de casos para ejemplificar el enfoque de política pública: PROGRESA y Transmilenio.

Caso 1. El enfoque de política pública para combatir la pobreza extrema en México: PROGRESA

El programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGESA) fue diseñado en el año 1997 y operó por 22 años durante tres administraciones con diferentes nombres: Progresa, Oportunidades y Prospera.

PROGRESA surgió con el objetivo de favorecer el desarrollo de las capacidades asociadas a la educación, la salud y la nutrición de las familias en extrema pobreza y romper la transmisión intergeneracional de la pobreza. Para alcanzar su objetivo, el gobierno de México utilizó el concepto de transferencias



condicionadas, lo cual significa dar dinero a las familias beneficiarias de un programa a cambio de ciertos comportamientos. En el caso de PROGRESA, la idea era que los hijos de las familias beneficiarias asistieran a la escuela, los miembros de la familia acudieran a revisiones periódicas de salud y utilizaran el apoyo para mejorar la nutrición familiar.

El diseño del programa no se generó sólo de buenas intenciones, hubo un análisis de política pública previo que llevó a PROGRESA a ser uno de los más reconocidos y replicados en América Latina para contener los avances de la pobreza extrema.

De acuerdo con Myriam Cardozo (2006), PROGRESA fue el primer programa mexicano cuya evaluación de impacto fue prevista desde su diseño, partiendo de un diagnóstico de la situación antes de su inicio, medida que se llevó a cabo a través de la aplicación de encuestas a hogares. En palabras de Peter Bate (2004), “el aspecto más importante para el éxito de PROGRESA fue el concebir que las evaluaciones periódicas son fundamentales para entregar buenos resultados.” Por ello, este programa social ha sido uno de los más evaluados en México, y tiene, al menos, 18 evaluaciones externas:

Tabla 5. Evaluaciones externas al programa PROGRESA

Año	Tipo de evaluación	Evaluador
1999	De resultados	SEDESOL
2000	Impacto	IPFRI
2001	Indicadores e impacto	CIDE
2001	Cualitativa	CIDE
2002	Resultados de impacto	INSP
2002	Diagnóstico cualitativo	CIESAS
2002	Evaluación cualitativa	CIESAS
2003	Impacto	INSP
2004	Impacto	INSP y CIESAS
2005	Impacto	INSP, COLMEX y El Colegio Mexiquense A.C.
2006	Impacto	INSP y CIESAS

La tabla continúa en la siguiente página.

Tabla 5. Evaluaciones externas al programa PROGRESA

Año	Tipo de evaluación	Evaluador
2007	Impacto	Paul Gertler, Jennifer Sturdy, Alan Fuchs
2007	Consistencia y resultados	ITESM (Centro de Estudios Estratégicos Campus Ciudad de México)
2008	Específica de desempeño	Iliana Yaschine Arroyo
2008	Impacto	Efectos de Oportunidades a 10 años de evaluación
2009	Específica de desempeño	El Colegio de la Frontera Norte
2010	Específica de desempeño	Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud, Hospital Infantil de México Federico Gómez
2011	Consistencia y resultados	El Colegio de México, A.C.

Fuente: Elaboración propia con base en el apartado de evaluaciones del CONEVAL y el apartado del Programa Oportunidades en SEDESOL.

El valor de PROGRESA radica en que, gracias al proceso de evaluación constante del programa, éste ha ido evolucionando con el paso de los años, transformándose en un mecanismo probado que contribuye a que las familias mexicanas mejoren sus condiciones de vida y tengan acceso al desarrollo social con igualdad de oportunidades.

Es importante reconocer que PROGRESA superó un momento crítico para su continuidad: el cambio de un gobierno priísta que había estado en el poder por ocho décadas a uno del Partido Acción Nacional (PAN). Así, el presidente Vicente Fox debió tomar la decisión de dar continuidad a un programa de la administración anterior, lo que significaba no romper totalmente con las acciones del gobierno pasado, al tiempo de que algunos de sus colaboradores —sin conocimiento sobre el tema— señalaban que PROGRESA era sólo un ejemplo más de la política paternalista que no contribuía a la mejora de las condiciones de vida de la población.

A pesar de lo anterior, la capacidad de diálogo y negociación que hubo en la transición de gobierno y conocer la opinión los expertos internacionales que realizaron evaluaciones del programa, provocó que se tomara la decisión de transformar PROGRESA en Oportunidades.

Diez años después de operar bajo una administración emanada del PAN, el Centro de Estudios Económicos y Sociales en Salud realizó con evaluación en el año 2011 y se encontraron los siguientes resultados:

1. Un impacto positivo en el nivel educativo, en especial en la población indígena, así como una mejora en matemáticas en niños que estaban en primaria al inicio del programa. Para niños que tenían menos de 36 meses al inicio, se reporta un impacto positivo sobre los problemas conductuales, pero no se encuentra evidencia de impactos en indicadores de cognición, estado nutricional y logros educativos. Se reporta una mejora estadísticamente significativa de 1.5 cm en la estatura de los niños cuyas madres no tenían educación.
2. También se encuentra una mejora en la inserción laboral de los jóvenes beneficiarios del programa, el cual se da a través del incremento en la escolaridad. Así mismo, se observa un aumento salarial de entre 12 % y 14 %, aunque éste es mayor para hombres que para mujeres.
3. Los resultados de aprendizaje de los becarios de Oportunidades, medidos con la prueba Enlace, son menores a los de los no beneficiarios. Los resultados son más bajos para primarias indígenas, escuelas multigrado y cursos comunitarios de CONAFE. Sin embargo, 20 % de los becarios se ubica en los tres deciles de mejores puntajes obtenidos en la prueba. Las becarias presentan mejores resultados que los becarios.
4. Al concluir la primaria, 30 % de los beneficiarios no tiene las competencias básicas de lenguaje para continuar con sus estudios; el porcentaje se eleva a 56.6 % en becarios en escuelas indígenas. Tampoco 54.9 % de los becarios tiene los aprendizajes mínimos en lenguaje y comprensión de lectura al concluir la telesecundaria.

La evidencia de las evaluaciones externas muestra que Progres-Oportunidades tuvo aciertos. Una parte importante de ello fue el enfoque de política pública aplicado desde su diseño, donde el diagnóstico detallado de la problemática que se quería solventar le dio un rumbo de acción enfocado a resultados. Otro factor importante fue la obligatoriedad de evaluación desde el diseño del programa, con el fin de encontrar aspectos susceptibles de mejora.

Entre un gobierno y otro, el programa sufrió ajustes tanto en sus componentes como en la mecánica operativa. Además, se hicieron evidentes algunas falencias en la focalización que mermaron la cobertura del mismo. A largo plazo, estos factores repercutieron en problemas de coordinación y articulación de la política social (CONEVAL, 2012, 2018) junto a limitados efectos en la mejora de la condición de la población atendida⁷, lo cual, llevó a que la administración federal 2018-2024, decidiera reemplazarlo por otros mecanismos para atender el problema de la pobreza en el país.

Caso 2. El enfoque de política pública para resolver el problema de transporte público en Bogotá, Colombia: Transmilenio

El segundo ejemplo de un programa diseñado con enfoque de política pública es el Sistema Transmilenio de Bogotá, Colombia, el cual se convirtió en un modelo que buscaba soluciones en transporte urbano. Transmilenio es un sistema de Transporte Público Rápido (TPR), compuesto por autobuses individuales o articulados que transitan en un espacio confinado, con paradas fijas en estaciones exclusivas.

La Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) financió la elaboración del “Estudio del plan maestro del transporte urbano en Bogotá”, que consistió en la aplicación de una encuesta domiciliaria de movilidad, cuyos resultados fueron la base para el desarrollo de estudios futuros.⁸

Por su parte, el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) participó con el gobierno en actividades para la realización del Proyecto de Reforma Regulatoria, el cual sirvió de base para la introducción de privatizaciones y licitaciones en los diversos sectores de la economía. Además, apoyó con financiamiento y asistencia técnica en el diseño conceptual de Transmilenio.

7 Para una revisión más detallada de los hallazgos sugiero consultar el documento El Progreso-Oportunidades-Prospera, a 20 años de su creación, publicado por el CONEVAL en el año 2019.

8 Chaparro, I., 2002. *Evaluación del impacto socioeconómico del transporte urbano en la ciudad de Bogotá. El caso del sistema de transporte masivo, Transmilenio*. Santiago de Chile: CEPAL-ECLAC, División de Recursos Naturales e Infraestructura, Unidad de Transporte.

Las metodologías utilizadas para la implementación de este modelo de TPR han sido reconocidas internacionalmente por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la (ISO) y el Banco Mundial, además de que se contó con el financiamiento y la asistencia técnica del Banco Mundial a través del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Al interior de Colombia, el modelo fue replicado en Pereira-Dosquebradas con el Megabús, en Cali con el sistema Mio, y en Bucaramanga con el Metrolínea. A nivel internacional se pueden identificar versiones en la Ciudad de México (México), Ciudad del Cabo (Sudáfrica), Yakarta (Indonesia) y Ahmedabad (India).

El sistema Transmilenio fue la punta de lanza del Programa Nacional de Transporte Urbano (PNTU) de Colombia, que se planteó como objetivo crear redes eficientes y accesibles en diez ciudades de este país en un periodo de diez años, teniendo como ciudad piloto a Bogotá. En 1996, el PNTU fue diseñado para resolver problemas públicos vinculados al tema de movilidad: 1) alto nivel de informalidad en las empresas de transporte público, como por ejemplo: el no pago de impuestos y ningún tipo de protección social a los trabajadores de este sector; y 2) la ausencia de regulaciones en el sector, aunado a un retraso a nivel nacional en materia de planificación, gestión, operación supervisión y fiscalización normativa en el transporte público urbano.

El diagnóstico específico que se realizó para la ciudad de Bogotá evidenció los serios problemas de congestionamiento vial a causa de una desordenada circulación y a la ausencia de condiciones que rigieran la forma de trabajo de las diferentes líneas de transporte urbano. Específicamente, el transporte público presentaba fuertes pérdidas económicas derivadas de los accidentes viales, altos niveles de inseguridad derivados del sobrecupo en las unidades y una tendencia creciente en el nivel de contaminación acústica y del aire por la obsolescencia de los vehículos.

En este marco, en el año 2000, el alcalde de Bogotá anunció la creación del sistema de transporte Transmilenio, haciendo énfasis en la integración de los

antiguos concesionarios del sistema de transporte. A 10 años de su implementación, se calcula que en promedio cada día son movilizadas 1 millón y medio de pasajeros, es decir, 35 % de la demanda de transporte público. De acuerdo a los resultados de una evaluación realizada a Transmilenio, se identificó que el tiempo de traslado se redujo en promedio 20 minutos en comparación con el sistema anterior, se disminuyeron 90 % los accidentes en los corredores donde opera, y disminuyó también el ruido en la calle entre tres y diez decibeles. En el tema ambiental, se han reducido las emisiones de dióxido de carbono en 0.25 toneladas métricas al año. Este, es un buen ejemplo de la adecuada aplicación del enfoque de política pública, pues permitió diseñar un programa que entregó buenos resultados a la sociedad.

Estos dos casos nos permiten evidenciar la contribución de la perspectiva de políticas públicas para el diseño, implementación y evaluación de las acciones de gobierno para atender problemas públicos; así como la relevancia de contar con información pertinente para realizar análisis rigurosos que permitan saber cómo contribuyeron o no, a transformar la realidad de la población a la que van dirigidos. Sin embargo, también hacen patente como es que otros factores organizacionales, políticos, legales u operativos, influyen y determinan su continuidad, visible en el caso de Transmilenio o su culminación, reflejado en el caso de Progres-Oportunidades.

Reflexiones finales

Las políticas públicas son una de las ramas más nuevas de las ciencias sociales. Su estudio formal inició en 1951, bajo la tutela del gran politólogo norteamericano Harold Laswell, quien las define como un “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un periodo determinado” (1951; citado en Aguilar Villanueva, 2000p. 102).

Las políticas públicas surgen como la primera disciplina preocupada por estudiar la capacidad directiva del sector público. Su objetivo es incrementar los rendimientos gubernamentales y mejorar la toma de decisiones para resolver problemas públicos específicos.

La definición propuesta en este libro es: las políticas públicas son acciones de gobierno con objetivos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.

No todo lo que realiza el gobierno son políticas públicas. El gobierno genera políticas de Estado, que son acciones para alcanzar objetivos de interés nacional que trascienden periodos de gestión de gobierno. Éste también genera políticas gubernamentales, que son acciones planteadas en la estrategia de un gobernante en turno. Finalmente, el gobierno crea e implementa políticas públicas que son acciones focalizadas en la solución de problemas públicos específicos.

Se pueden distinguir al menos cuatro momentos analíticos en el ciclo de vida de las políticas públicas: la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto. Cabe mencionar que la evaluación puede estar presente durante el diseño y la implementación.

Así mismo, el análisis de política pública es “el consejo orientado al cliente para la toma de decisiones públicas (...)” o “cualquier tipo de análisis que genere y presente información para que los servidores públicos mejoren sus decisiones” (*Quade, 1975, p. 308*).

Finalmente, el diseño de política pública es la construcción de soluciones viables a problemas públicos, a través de un análisis detallado de sus causas y las alternativas de solución disponibles en un determinado tiempo.