

## 2. ¿Qué son las políticas públicas?

Las políticas públicas son antes que nada una forma particular de decidir y ejecutar las acciones de gobierno, pero no la única posible. Dichas decisiones y su puesta en marcha varían de país en país dependiendo principalmente del sistema político de cada nación, pero también de la tradición y cultura locales, y el asunto a tratar, entre otros factores. Desarrollemos este primer punto, comenzando por exponer lo que ocurre en el extremo opuesto al gobierno por políticas públicas, esto es, los estilos autoritarios de gobierno y sus implicaciones. Esta primera exposición nos llevará luego, por oposición, al terreno de las formas de gobierno democráticas de origen.

### 2.1. GOBIERNOS AUTORITARIOS Y ACCIÓN PÚBLICA

Para comprender la importancia de las políticas públicas y su relación con la democracia es crucial entender lo que

ocurre en su ausencia. El caso más extremo en este sentido es el de las dictaduras, pero todos los regímenes autoritarios, con sus diferentes matices, tienen implicaciones negativas que vale la pena destacar.

Como se señaló anteriormente, cualquier gobierno buscará resolver los problemas de sus ciudadanos, y como también se dijo, existen muchas maneras de hacerlo. Así, resulta lógico pensar que si se trata de un régimen autoritario, el gobierno actuará en muchas ocasiones de modo unilateral, sin consultar o al menos escuchar las alternativas de solución a los problemas propuestas por los distintos actores al interior de la sociedad, simple y sencillamente porque no tiene por qué hacerlo.

En ese contexto, en el mejor de los casos, puede ser que un grupo de expertos realice una planeación detallada

respecto de qué problemas resolver, mediante qué mecanismos y en cuánto tiempo hacerlo; sin embargo, en el peor escenario, el del régimen totalitario, la decisión final recaerá constantemente en una sola persona: el dictador. Sea cual fuere el caso, no es exagerado suponer que difícilmente se podrá lidiar exitosamente con los muchos problemas de una sociedad compleja, por más lúcidos y preparados que sean los planificadores y el gobernante.

La razón de esa limitación de origen es dual. Por un lado los regímenes autoritarios tienden a alejarse de las necesidades reales e inmediatas de la población, al ser por lo general incapaces de establecer canales de comunicación eficientes entre gobierno y ciudadanía, debido a que escuchar opiniones alternativas o incluso contrapuestas no es parte de la cultura política de esta clase de sistemas. Para decirlo de manera más realista, los regímenes totalitarios por lo general responden a un conjunto reducido de grupos poderosos que terminan dirigiendo la acción gubernamental para alcanzar su propio beneficio y asignando las cargas a los

demás grupos. Los gobiernos “capturados” por pocos intereses por lo general son poco afectos a hacer públicas las políticas y sus razones.

Sin embargo, hay razones sustantivas por las que el actuar gubernamental difícilmente puede seguir de manera razonable un modelo unipersonal. Es lógico pensar que el ser humano enfrenta limitantes naturales en términos de la cantidad de información que es capaz de procesar exitosamente para tomar la decisión más adecuada.<sup>2</sup> Es decir, aun asumiendo que quien toma decisiones gubernamentales conociera toda la información disponible y relevante para cualquiera que fuera el asunto a tratar (como suele suponerse desde ciertos marcos teóricos), llegará un momento en el que resulte rebasado por la cantidad de información que debe considerar para tomar una decisión.

Entonces, ya sea que se gobierne mediante un grupo de planificadores expertos, mediante el jefe de Estado como principal tomador de decisiones,

---

<sup>2</sup> Herbert Simon, *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid, 1963.

mediante grupos de poder que imponen sus preferencias, o bien mediante una combinación de los tres escenarios, el estilo de gobierno autoritario tiene sin duda altos costos para las sociedades a las que rige, incluso aunque efectivamente logre resolver algunos de sus problemas principales. El más importante de dichos costos es la propia libertad política, que es deseable por sí misma, pero cuya ausencia, además, tiene implicaciones directas sobre al menos un aspecto crucial: el desarrollo económico.

De acuerdo con el Premio Nobel de Economía Amartya Sen, el desarrollo económico debe ser concebido de manera amplia como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos, e incluso aunque un régimen autoritario pudiera obtener el mismo nivel de crecimiento económico que uno democrático (lo que en principio parece difícil), según este autor, la falta de libertades en el primer caso debe ser siempre considerada como contraria al desarrollo individual y colectivo, por sí misma y por sus implicaciones negativas

sobre el sistema económico de los países. Entre esas consecuencias se encuentran la ineficiencia económica general debida a una distribución subóptima de los factores de producción, la escasez de productos, el incremento acelerado y sostenido de los precios (inflación), y en casos extremos pero desgraciadamente existentes, las hambrunas.<sup>3</sup>

Ahora bien, es cierto que al menos la privatización de las decisiones públicas en favor de ciertos intereses individuales o de grupo, así como sus consecuencias negativas pueden ocurrir también en una democracia incipiente centrada exclusivamente en la emisión del voto. Sin embargo, a diferencia de los regímenes autoritarios, una democracia madura tiene en principio a la ciudadanía como contrapeso y garante de que las acciones de gobierno sigan siendo públicas, en el sentido de que busquen el beneficio colectivo sobre las rentas privadas. O desde una visión más realista, en una democracia los grupos entran en una arena de poder

---

<sup>3</sup> Amartya Sen, *Desarrollo y libertad*, Planeta, México, 2000.

que es más abierta y donde deben competir (y muchas veces cooperar) por influir exitosamente en la definición de las políticas públicas. Esto es lo que hace que las políticas públicas, desde su formulación inicial, recojan ese deseo por hacer del gobierno un tomador de decisiones obligado a justificar sus acciones ante los ciudadanos o grupos y actores sociales. Para ver por qué, revisemos muy brevemente el origen de esta disciplina.

## 2.2. HAROLD LASSWELL Y LA SEMILLA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio de las políticas tiene su raíz en la década de 1950, en Estados Unidos, cuando algunos científicos sociales comenzaron a interesarse cada vez más por la toma de decisiones en y para el ámbito público. El trabajo de Harold Lasswell, en particular, es el que con el tiempo se reconocería como la semilla originaria de lo que hoy se conoce como el enfoque de políticas públicas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Harold D. Lasswell, “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, primera edición 1992, tercera edición 2007.

Lasswell observó el relevante papel que las matemáticas aplicadas a las ciencias sociales y la psicología desempeñaron en las decisiones militares y de gobierno durante las dos grandes guerras mundiales, por lo que tras el fin del segundo conflicto bélico intentó generar un marco analítico para potenciar esta influencia, en tiempos de la tensa calma que enfrentó a Estados Unidos y la entonces Unión Soviética durante la llamada Guerra Fría. La intención era usar dicho esquema para ayudar a resolver “los problemas fundamentales del hombre en sociedad”,<sup>5</sup> en un entorno sumamente complicado que buscaba preservar los valores del individualismo democrático ante lo que se percibía en aquel tiempo como la amenaza constante del comunismo. Se trataba pues, en palabras de ese autor, de un llamado urgente a usar los recursos materiales, pero sobre todo intelectuales con “la más sabia economía”.<sup>6</sup>

La propuesta inicial recibió el nombre de *ciencias de políticas*, entendidas

---

<sup>5</sup> Lasswell, *op. cit.*, p. 89.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 79.

como el “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 período determinado”.<sup>7</sup>

Como vemos, en otras palabras, esta formulación buscaba dar respuesta a las preguntas: ¿cómo se deciden las acciones del gobierno?, ¿cómo se llevan a cabo dichas acciones?, y más importante, ¿fue la mejor decisión dadas las circunstancias particulares tanto del problema como del marco general de la sociedad? Bajo este enfoque se trataría entonces, en primer lugar, de usar todo el conocimiento disponible para entender y mostrar el proceso decisorio, pero también para demostrar que tras la consideración de distintas alternativas se eligió la mejor opción posible dado cierto contexto. En este sentido, Lasswell no se limitaba al ámbito de los científicos sociales, pues reconocía que cualquier disciplina e incluso los hombres de negocios y los propios administradores públicos po-

dían aportar a responder las preguntas planteadas por las ciencias de políticas.

En suma, la aportación originaria de Lasswell contiene un vínculo incipiente pero claro con la democracia en al menos dos aspectos: a) el dar respuesta a las interrogantes planteadas por las ciencias de políticas implica aclarar tanto las metas que se persiguen con la acción gubernamental, como los valores que la sustentan; y b) el enfoque tiende un puente entre los tomadores de decisión en el gobierno, los académicos de múltiples disciplinas y prácticamente cualquier otro actor que pueda aportar conocimiento valioso para la resolución de problemas específicos y trascendentes, esto es, problemas públicos, en el más amplio sentido del término.

Para ejemplificar tanto la importancia de los dos aspectos arriba señalados, como la manera en que típicamente se resuelven los problemas públicos en un entorno autoritario como el que se abordó en la sección previa, nos valdremos nuevamente de un ejemplo hipotético. Pensemos en este

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 102.

caso en una nación pequeña donde existe un río en el que se practica a gran escala la muy rentable actividad de la extracción de minerales. Supongamos también que los químicos usados en el proceso son arrojados al caudal, lo que a su vez está generando problemas de salud en una comunidad asentada río abajo. De nueva cuenta, este problema puede ser resuelto de muchas maneras, pero la solución adoptada dependerá en buena medida de la forma en que se toman las decisiones en el gobierno del pequeño país.

Si se trata de un gobierno autoritario que privilegie los ingresos derivados de la minería, asociados con el crecimiento económico nacional, por ejemplo, probablemente se opte por reubicar a los habitantes de la aldea tras estimar, en el mejor de los casos, que los costos de la reubicación no superan a los beneficios de la producción de minerales. Desde luego, los habitantes no podrán objetar la decisión, so pena de enfrentar la represión de las autoridades.

En contraste, en un entorno democrático, los habitantes de la comunidad

podrían, en principio, participar en la decisión. Incluso si el gobierno cree también que la mejor opción es reubicarlos dada la importancia económica de la minería, ellos tendrían la posibilidad de estar en desacuerdo con el plan, y más importante, de expresarlo abiertamente. Así, probablemente ocurriría una asamblea en la localidad, en la que se valorarían los pros y contras de la reubicación de manera conjunta. En dicho ejercicio, los representantes del gobierno buscarían convencer a los habitantes de que el reacomodo de las familias afectadas es lo que más conviene al interés colectivo, es decir, tendrían que hacer explícitos los supuestos detrás de la acción, los valores detrás de la decisión (en este caso los beneficios económicos), y exponer las consecuencias esperadas derivadas de la misma.

Por su parte, la comunidad o sus representantes expondrían argumentos en contra, no necesariamente económicos, pero de igual o mayor peso, empezando por defender el modo de vida que han llevado en esa aldea por generaciones. De uno y otro lado los

argumentos irían y vendrían, seguramente apoyados en conocimiento científico y técnico, ya sea para defender la decisión del gobierno o para sustentar las objeciones y propuestas alternativas de los habitantes de la comunidad.

Con este pequeño ejemplo es posible evidenciar ya la importancia de la aportación originaria de Lasswell respecto a la necesidad de mostrar tanto los supuestos, valores y expectativas que guían la decisión, así como los aspectos técnicos que la sustentan. Al mismo tiempo se ha ilustrado también una primera pero fundamental diferencia entre un gobierno autoritario y uno democrático: la posibilidad de disentir abiertamente de las propuestas de solución gubernamentales a los problemas públicos. Sin embargo, estos primeros elementos no son aún suficientes para hablar de políticas públicas en estricto sentido. Para ello hacen falta algunos otros factores que, integrados de manera paulatina, desde otras disciplinas y experiencias, con el paso del tiempo y tras múltiples discusiones teóricas, fortalecieron el vínculo entre esta disciplina en construcción y la vida

democrática. A continuación daremos un salto desde esta primera base histórica a la política pública tal y como se le conoce hoy en día.

### 2.3. POLÍTICAS PÚBLICAS CONTEMPORÁNEAS

Tras el breve recuento del nacimiento de la disciplina y sus primeras aportaciones a la democracia podemos ahora precisar qué se entiende actualmente por “políticas públicas”. Comencemos por advertir que no existe una definición única ni universalmente aceptada, sino un conjunto de ellas que, sin embargo, mantienen claramente el espíritu democrático original que expusimos líneas arriba. A manera de ejemplo analicemos brevemente tres de las más difundidas conceptualizaciones: la primera proveniente de la tradición académica anglosajona, la segunda de Francia, y una tercera elaborada a la luz de la realidad social y política de nuestro país, respectivamente.

Para Wayne Parsons, profesor de la Queen Mary University of London, en el Reino Unido, la política pública

“tiene que ver con la manera en que las situaciones y problemas se definen y construyen, así como el modo en que tales definiciones se acomodan en la política y en la agenda de las políticas. Pero también es el estudio del cómo, por qué, y con qué efectos el gobierno sigue determinados cursos de acción e inacción”.<sup>8</sup>

Por su parte, para los autores franceses Mény y Thoenig “[una] política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental”,<sup>9</sup> por lo que se puede afirmar que “[el] estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?”<sup>10</sup>

Finalmente, en México, Luis Aguilar, en su reconocido trabajo compilatorio titulado *El estudio de las políticas públicas*, se refiere a éstas como “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes”.<sup>11</sup>

Como podemos observar, cada uno de los autores enfatiza aspectos particulares pero interrelacionados de lo que actualmente se entiende tanto por políticas públicas como por su objeto de estudio. Así, Parsons señala la necesidad de comprender las causas, razones y consecuencias de las acciones del gobierno como un proceso de construcción política que inicia por determinar el propio carácter problemático y público de una situación particular. En términos muy generales esto quiere decir, como veremos a detalle más adelante, que no todas las situaciones son igualmente

---

<sup>8</sup> Wayne Parsons, *Public Policy. An introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Reino Unido, 1995, p. XV, traducción propia.

<sup>9</sup> Yves Mény y J.C. Thoenig, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992, p. 89.

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 7.

---

<sup>11</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), *El estudio de las políticas públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2007, p. 36.

valoradas como problemas públicos por los múltiples actores sociales, y que las valoraciones de algunos necesariamente triunfan sobre las de otros (políticamente hablando), para merecer la acción gubernamental.

Por su parte, Mény y Thoeing introducen una distinción importante al incluir las dimensiones “poder público” y “legitimidad” como un componente sustancial de su conceptualización de política pública. Al extender esta definición en un entorno democrático, podemos decir que la acción pública vista a través de sus productos, medios y resultados debe satisfacer la condición de legitimidad en tres momentos: *legitimidad de origen*, cuando la acción proviene de una autoridad cuyo poder fue delegado por la ciudadanía mediante una elección con base en el voto libre, universal y secreto; *legitimidad de medios*, cuando se logra un acuerdo social respecto de los instrumentos válidos y adecuados para resolver problemas específicos; y *legitimidad de fin último u objetivo*, cuando dicha acción busca efectivamente favorecer el interés público por encima de los intereses

privados (lo que no quiere decir que excluya a estos últimos, desde luego).

Finalmente, es Luis Aguilar quien retoma de manera más evidente el componente democrático de las políticas públicas, al vincularlas explícita y permanentemente con la participación corresponsable de la ciudadanía en el ejercicio de la acción pública. Desde esta perspectiva las políticas públicas no son monopolio exclusivo del gobierno, sino una actividad compartida y constante que requiere el trabajo conjunto y constante de gobernantes y gobernados.

En suma, con todo lo anterior, podemos referirnos a las políticas públicas como aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Asumimos, desde luego, que tales acciones se realizan siempre en el marco de la ley, por lo que son legales, además de legítimas en los tres sentidos antes expuestos.

Desde este enfoque, la primera conclusión inmediata es que no toda acción de gobierno es una política pública. Se trata en todo caso de un grupo particular de decisiones y acciones que poseen al menos las siguientes características:

1. Son llevadas a cabo por autoridades públicas legítimamente constituidas.
2. Surgen como respuesta a una situación entendida como un problema que afecta el interés público, por lo que debe resolverse empleando recursos gubernamentales, en mayor o menor medida.
3. Se materializan mediante mecanismos concretos, privilegiando el interés de la comunidad por encima de los intereses particulares.
4. Todo lo anterior, además, tiene como supuesto fundamental la discusión y acuerdo entre el gobierno y la ciudadanía, respecto de qué debe resolverse, mediante qué mecanismos concretos y con qué efectos esperados. Así, al escoger una alternativa se están abandonando otras,

al escoger un método de solución se están dejando de lado otros, por lo que estos procesos de “no-decisión” son también muy importantes.

Sin embargo, este listado mínimo podría parecer en primera instancia un conjunto de buenas intenciones, sobre todo para un país como el nuestro en el que mucho tiempo las decisiones de gobierno se tomaron (y desgraciadamente en ocasiones se siguen tomando) de manera unilateral y autoritaria en los diferentes niveles de gobierno. Surgen entonces las preguntas, ¿es realista este modelo mínimo de políticas públicas?, ¿qué marco social requiere para funcionar efectivamente? Bien, pues la respuesta es inmediata y contundente: el entorno social democrático es el único en el que las políticas públicas pueden desarrollarse. Éstas, a su vez, inciden de manera positiva sobre la democracia, por lo que la relación entre ambas es mutuamente benéfica. Éste es ni más ni menos que el argumento central de este texto, por lo que será desarrollado puntualmente a continuación, al describir qué implica y requiere gobernar por políticas públicas.