

## VALOR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONTEMPORÁNEA

*Maximiliano García Guzmán\**

### Introducción

En un contexto caracterizado por la intensificación de los procesos democráticos como el reconocimiento a la heterogeneidad, la apertura, la vigorización de la sociedad civil y del Estado de derecho, la Administración Pública –como campo de conocimiento centrado en el análisis de lo público y lo gubernamental– requiere de una actualización de sus bases científicas, metodológicas e instrumentales para dotarla de medios analíticos que le permitan proveer mejores respuestas a las necesidades públicas, privadas y sociales de los individuos y la vida comunitaria.

En este sentido, el análisis de la Administración Pública es una tarea compleja, no sólo por ser inacabada y permanente, sino también porque se trata de una institución receptiva del cambio social. Si a ello sumamos la interacción constante que sostiene con otros campos de conocimiento para atender los problemas públicos, la tarea se ramifica en múltiples subdivisiones, es decir, se convierte en una tarea especializada en instituciones, organizaciones, normas, políticas y procedimientos que debe ser receptiva al trabajo multidisciplinario, flexible y adaptable ante la evolución de sus objetos de estudio, así como dispuesta a compartir los productos obtenidos con las disciplinas con las que sostiene una relación de carácter horizontal, como el derecho, la ciencia política, la sociología, entre otras.

Hoy la Administración Pública debe analizarse y categorizarse en la definición y solución de los problemas públicos que justifican su razón de ser, por lo que su estudio debe evolucionar para remontar una postura metodológica donde se examinaba a la disciplina en sí misma –en su composición interior–, para pasar a otra donde el interés fundamental radica en su conexión con otras categorías propias del Estado y la sociedad modernos, es decir, en su identidad exterior, tales como democracia, apertura, horizontalidad, legalidad, así como racionalidad instrumental y comunicativa, razón por la cual están creándose las condiciones necesarias para actualizar el núcleo duro de la Administración Pública (referente a su cientificidad en el tratamiento de sus objetos de estudio que es lo público y lo

---

\* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios en Administración Pública de la misma universidad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública.

gubernamental) y hacerlo receptivo a la multidisciplina, la transversalidad y la integralidad.

En este marco, un campo de conocimiento vinculado a la Administración Pública –en el sentido de que comparten áreas de interacción teórica (análisis de política, construcción metodológica de los problemas) y empírica (programas, procedimientos, agendas, responsables institucionales) y que han explorado la ruta de la transversalidad y la integralidad, es la política pública. Ella, como campo de estudio, nace con vocación epistemológica y orientación metodológica receptivas a la multidisciplina, dado que sus objetos de conocimiento –problemas públicos, ciudadanos, programas, comportamiento de los actores, aprendizaje institucional– insertan sus raíces en múltiples aspectos de la vida pública y privada, lo cual representa una contribución metodológica que permite reinterpretar los problemas teóricos y empíricos de la ciencia público-administrativa.

Es así que el estudio y análisis de las políticas públicas ha adquirido una amplia relevancia en la formación de un diverso catálogo de especialistas en temas de política, gobierno y administración pública, pues no sólo constituyen un campo de conocimiento novedoso que favorece el entendimiento de la complejidad del espacio público y sus actores, sino también constituyen medios de atención y solución de los problemas de carácter colectivo.

Actualmente el interés por la exploración y desarrollo del campo y proceso de las políticas públicas articula planes de estudio tanto de licenciatura como de posgrado, cuyo objetivo fundamental se refiere a la formación de expertos en el análisis y tratamiento de problemas públicos, lo que supone una formación donde se conjugan elementos teórico-metodológicos con ejercicios de criterio profesional y de manejo de herramientas. En consecuencia, se prepara al estudiante para que articule tres elementos esenciales en su formación: 1) pensamiento estructurado y receptivo a la multidisciplina; 2) capacidad metodológica, argumentativa y dialógica, y 3) habilidades instrumentales en el manejo de casos específicos.

Por su parte, en el ámbito institucional, actualmente los procesos de globalidad, integración regional, potenciamiento de la actividad pública local –en el caso de los gobiernos subnacionales– y acrecentamiento de la dependencia tecnológica, hacen de la vida colectiva un ámbito permeado por la heterogeneidad, complejidad e incluso la incertidumbre. En consecuencia, la manera que las dinámicas internacionales influyen directamente en los asuntos internos de los países, además de las cuestiones que de suyo enfrentan, ponen a prueba la capacidad de los gobiernos para

brindar respuestas tanto a fenómenos coyunturales como a problemáticas estructurales.

Ante este panorama, las acciones públicas no deben limitarse a una respuesta normativa, prescriptiva o burocrática tradicional, pues los asuntos colectivos, además de rebasar los recursos disponibles por su dimensión, incluyen la participación cada vez más intensa de la ciudadanía organizada, y de manera específica de los actores que en ellos ven afectados sus intereses, recursos o modos de vida y demandan la solución creativa de problemas colectivos.

Es por ello, que la formación del administrador público se enfrenta a un alto nivel de exigencia en el sentido de que hoy día conviven como asuntos de lo colectivo, tanto problemas denominados tradicionales (pobreza, exclusión, marginación, inequidad, subdesarrollo) como dinámicas novedosas que caracterizan la complejidad de lo contemporáneo, como el género, la bioética, la intensificación e innovación tecnológica –particularmente lo relacionado con redes sociales–, el cambio climático, la definición y reivindicación de derechos (interrupción del embarazo, matrimonio y adopción entre personas del mismo sexo), movilidad y migración, delincuencia organizada, combate al consumo de drogas, entre otros. Todos ellos representan tópicos que se insertan en el campo de la política pública.

Derivado de lo anterior, el objetivo de este texto es argumentar sobre el valor profesional e institucional de las políticas públicas en el marco de la Administración pública contemporánea. Para ello, se desarrollarán las siguientes secciones: 1) Valor profesional de las políticas públicas; 2) Valor institucional de las políticas públicas; 3) Horizonte del *policy making*, y 4) Conclusiones.

## **Valor profesional de las políticas públicas**

Ante el contexto mencionado en la sección anterior, es importante destacar la necesidad actual de someter a crítica la idoneidad con que actualmente se forman los administradores públicos, pues la aproximación al entendimiento de los procesos de gobierno, del manejo de los asuntos públicos y de la dinámica de la vida asociada, es decir, del espacio público, requiere de la modelación de un tipo de pensamiento habituado a la construcción, manejo y análisis de datos e información, por medio de metodologías que hagan asequible el tratamiento de realidades que por su dimensión y complejidad deben ser acotadas para su mejor exploración y abordaje.

Es precisamente en este punto donde se ubica la importancia de la enseñanza de las políticas públicas, pues estas se entienden como respuestas institucionales a problemas públicos, teniendo en cuenta el consenso social, así como los límites cuantitativos (recursos humanos, financieros, tecnológicos, materiales) y cualitativos (marco jurídico, capacidades y pericias institucionales, el tiempo y contexto) existentes.

El enfoque de políticas permite adicionar y fortalecer la formación moderna del administrador público al asignarle un nuevo rol científico y profesional como analista y hacedor de políticas, lo cual significa que lo prepara como un especialista en la aplicación de metodologías sustentadas en el razonamiento lógico formal, en el manejo, interpretación y estructuración de datos e información, en la construcción de evidencias y argumentos, así como en la generación de propuestas de atención y solución de problemas, tanto de estudio como públicos, para asumirse como estrategia de gobierno.

Esta preparación se obtiene al acercar al administrador público a la complejidad del ciclo de políticas –problema público, generación, hechura, implementación, evaluación y retroalimentación para la reformulación de políticas–, complejidad que es producto del cúmulo de elementos que se deben tomar en cuenta en una política pública, como el contexto, los actores, los tiempos, las agendas, los límites institucionales, los recursos disponibles, los efectos de la acción pública, los valores que se definen y eligen en cada política, las expectativas ciudadanas, la vinculación estratégica entre las políticas, así como las tendencias en la formulación, implementación y evaluación (integralidad y transversalidad).

Para fines didácticos y de exposición –pues el proceso de políticas no es lineal–, las fases del ciclo comprenden la construcción del problema público, la definición de la agenda pública, el diseño, la implementación, la evaluación y la interconectividad de las políticas de acuerdo a los siguientes elementos:

Construcción del problema público: la manifestación de las demandas y de las necesidades sociales en el espacio de lo público no son espontáneas, tienen como antecedente las afectaciones al desarrollo de la vida habitual de los individuos en su esfera privada, y una vez que éstas trascienden el ámbito inmediato de la persona y tienen implicaciones para la vida colectiva, es cuando comienza el proceso de gestación de una política (Caldera, 2012). Pero el inicio de este proceso tampoco surge con un sentido apriorístico, por el contrario, una de las grandes contribuciones del enfoque de políticas es lo referente a la construcción metodológica de los problemas públicos, es

decir, que debe realizarse un análisis metódico de las condiciones, causas y consecuencias de los hechos que afectan a determinado grupo poblacional, así como de los actores que participan y reclaman su atención y de las autoridades públicas en cuya esfera de competencia recae la responsabilidad institucional de brindarle tratamiento, por lo que la definición de un problema es un producto que se obtiene una vez que se han construido evidencias y argumentos sobre su existencia, alcance e implicaciones, es decir, a *posteriori* (García, 2010).

La agenda pública constituye la expresión gubernamental de un proceso donde concurren múltiples actores con diferentes prioridades, visiones, intereses y preferencias que interactúan entre sí, generando consensos y conflictos que politizan la formulación de un problema público y que culmina con la deliberación gubernamental de colocarlo o no como un asunto de su agenda (Lahera, 2003). Desde esta óptica, la agenda enlista los problemas públicos que llaman la atención seria y activa del gobierno para que éste los atienda como posibles asuntos de política pública, previo examen que realiza la autoridad de la seriedad e importancia que tiene o no determinada situación de conflicto (Parsons, 2007).

Una vez definido el problema público y después de haberlo incorporado a la agenda, se llega a una cuestión básica en el ciclo de políticas: el diseño. En primera instancia hay que tomar en cuenta que hay un conjunto de relaciones causales que dan origen a la definición de una política pública, por lo que cabe definir al diseño como una formulación de hipótesis del tratamiento del problema, enmarcada por los límites que imponen los recursos escasos (Roth, 2006). En otras palabras, se entiende al diseño de políticas como la fase de elaboración de posibles soluciones al problema público, donde se fijan propósitos, objetivos y metas; donde se señalan claramente los recursos a utilizar (en función de su real disponibilidad); se compara y se plantean alternativas y se definen valores; se eligen herramientas metodológicas y sistemas de indicadores; y se delimita claramente la responsabilidad de los diferentes participantes o actores (públicos, privados y sociales) (Ochmann y Rodríguez-Oreggia, 2013).

Posterior a la inclusión en la agenda del problema y al diseño o generación de una política pública, la siguiente fase es su implementación, la cual se refiere a la conversión de decisiones en acciones y procesos interconectados que tratan de dar cumplimiento a los objetivos y metas de la política, por lo que se desarrolla en un marco institucional donde confluyen el ambiente, las demandas y recursos, la transformación de demandas y recursos en estrategias, las metas, los resultados y la retroalimentación (Cairney, 2009).

Entendida así la implementación, su conocimiento y análisis contribuye a la formación del administrador público en el sentido de que impulsa en él un razonamiento donde aquello que es objetivo, metas o indicadores debe poder definirse en términos factibles, pues las políticas públicas deben: 1) contar con sistemas de indicadores o valores cuantitativos que reflejen los costos de operación de la política (material, sueldos, asesoría, etc.), sus impactos, éxitos y logros, y 2) establecer una estrecha vinculación entre el proceso de elaboración o diseño de la política y su implementación, pues ésta, a pesar de estar constituida por elementos prácticos, no deja de lado las hipótesis, ya que ellas son instrumentos de orientación de la propia implementación sin llegar a constituirse como una marca rígida (Baumgartner y Bryan, 2012; Bastien, 2009).

La siguiente fase, aunque como se ha dicho no son lineales ni desvinculadas, es la evaluación, la cual se entiende como el proceso a través del cual se conocen los impactos reales generados por una política pública; implica la utilización de indicadores, parámetros, elementos metodológicos e incluso juicios valorativos que le permiten al analista de políticas, a la autoridad y a la sociedad misma formarse criterios u opiniones respecto a la efectividad de la acción gubernamental como catalizadora de las voluntades públicas, privadas y sociales para resolver los problemas que aquejan a grupos determinados de la población (Aguilar y Bustelo, 2010; Cardozo, 2011).

A través de la evaluación se puede conocer más a fondo a las organizaciones y la administración de las propias políticas públicas, pues éstas pasan forzosamente por las instituciones y se debe distinguir su parte pública, privada y social. Esto indica que en la evaluación no todo es gobierno, pues si bien participan autoridades nacionales, subnacionales y supranacionales, también participan grupos privados, sociales, regionales y comunitarios (Izquierdo, 2008; Merino, 2010).

Conectividad estratégica de las políticas: una vez aprendidas las lecciones institucionales sobre el éxito o fracaso de una política pública que brinda la evaluación, inicia un proceso de replanteamiento de las hipótesis que orientaron la acción gubernamental para definir su continuidad, cancelación o sustitución. Como estrategia, se puede optar por la elaboración de políticas correctivas, complementarias o de fortalecimiento para potenciar los logros obtenidos o reducir la posibilidad de error. Uno de los retos en el campo de las políticas es la conexión que hay entre ellas para dar origen a una gestión estratégica, y ese esfuerzo por articular las diferentes políticas que un gobierno desarrolla se presenta mediante dos de las tendencias más representativas de las políticas: la integralidad y la transversalidad (Baumgartner y Bryan Jones, 2002; Mendel, 2009; Gagnon y Kouri, 2008).

Desde esta mirada metodológica e instrumental, la formación del administrador público debe estar apoyada en una orientación a las políticas públicas, y de manera específica en tres pilares: 1) contextualidad, referida al conocimiento y entendimiento de la complejidad con la que las instituciones públicas atienden los ámbitos de su competencia y en los que también participan actores no gubernamentales e incluso internacionales; 2) orientación a problemas, que alude a una formación de carácter metodológico que fomenta el razonamiento dialógico y estructurado sustentado en habilidades para el manejo de información y construcción de argumentos, y 3) conocimiento y articulación de los principales métodos que existen para el análisis y atención de las necesidades colectivas, lo que permite rescatar y potenciar la propiedad multidisciplinaria de las políticas públicas, cuyo propósito es la formulación de mejores respuestas a los problemas públicos derivada de la incorporación de diferentes miradas disciplinarias a objetos de estudio concretos y compartidos (Subirats, *et al.*, 2008; García, 2013).

Esta articulación de contenidos prepara al administrador público para hacer frente –con una formación metodológica e instrumental sólida– al análisis de sus objetos de estudio, así como al tratamiento de los problemas públicos que conocerá como parte de su actividad profesional. En específico, el enfoque de políticas públicas proporciona al administrador público:

- Habilidades para el planteamiento y construcción de problemas, los cuales se definen como una categoría de carácter metodológico, es decir, que se formulan sobre la base de la información previamente analizada y no como un elemento *a priori* para diseñar soluciones públicas;
- Manejo de datos e información para la construcción de argumentos y el razonamiento dialógico;
- Comprensión del tipo de respuestas institucionales que se gestan para la atención de las necesidades colectivas, que combinan elementos de contexto (políticos) y de carácter técnico (metódicos); conocimiento sobre la complejidad en el proceso de gobierno por políticas públicas;
- Pensamiento estructurado y receptivo a la articulación de métodos de distintas disciplinas para un mejor planteamiento de los objetos de estudio;
- Capacidades para la construcción y solución de problemas públicos en condiciones de complejidad e incertidumbre, y
- Manejo de las propiedades epistemológica, multidisciplinaria, heurística y hermenéutica de las políticas públicas.



Con estos elementos se enriquece el perfil profesional del administrador público al fortalecer su capacidad de brindar respuestas novedosas y oportunas a los problemas públicos que corresponden a su ámbito de competencia.

## **Valor institucional de las políticas públicas**

Desde una óptica institucional, las políticas públicas se entienden como un método de gobernar más que como una forma de gobierno, pues ponen el acento en la capacidad que las instituciones tienen para llevar a cabo sus actividades no desde el punto de vista de lo que deben hacer, sino de lo que pueden hacer en función de los recursos, el consenso social y el marco jurídico. En este sentido, en la acción de gobierno desplegada en las políticas, la relación entre administración pública y ciudadanía no debe entenderse como algo dado, sino como un complejo producto institucional de la interacción entre demandas, actores, mercados y acciones de gobierno en el espacio de lo público, lo que supone, desde el punto de vista de la gestión de políticas, atender la lógica instrumental con la misma importancia que la lógica formal y la lógica comunicativa.

En este sentido, el enfoque de políticas tiene como componentes de su núcleo epistemológico al gobierno, la ciudadanía organizada, la capacidad institucional para atender demandas de carácter colectivo en un contexto democrático y el desarrollo de metodologías que favorezcan el tratamiento multidisciplinario de los problemas públicos (Caldera, 2012), y todos son elementos que sin duda deben estar respaldados por elementos organizacionales, procedimentales o de jerarquía (propios de la Administración Pública), además claro de referentes politológicos (democracia, espacio público, actores), jurídicos (leyes, normas, instituciones), económicos (mercado, eficiencia, externalidades, asimetrías de información), sociológicos (comportamiento social, rational choice) y de otro campos que dan fundamento a la propiedad multidisciplinaria de las políticas (Pardo, 2004) que se registra en la tarea institucional cotidiana. Es por ello que la dimensión empírica de las políticas privilegia las capacidades reales de las instituciones para atender problemas públicos, es decir, para pasar de la intención a la acción, lo cual supone el manejo de habilidades metodológicas, analíticas y técnico-instrumentales combinadas estratégicamente con las de carácter heurístico, hermenéutico, dialógico y argumentativo, pues las acciones de gobierno no sólo atraviesan estructuras



institucionales, sino que también involucran grupos de la sociedad civil que tratarán de incorporar sus respectivos intereses.<sup>82</sup>

Lo anterior adquiere relevancia cuando se toma en cuenta que las políticas se estructuran sobre la base de procesos complejos e interconectados que si bien responden a una lógica procedimental no se agotan en ella, al contrario, además del ciclo burocrático y programático se articulan y son influidas por el contexto político, social y económico y exigen de las instituciones el desarrollo de competencias (de resiliencia) para: enfrentar los problemas imprevistos, interpretar las condicionantes normativas, ubicar y atender los nudos conflictivos de la acción institucional, dar orden, sentido, dirección y estructura a las actividades que deben realizarse para el cumplimiento de objetivos, mantener una comunicación asertiva y productiva con los actores gubernamentales y no gubernamentales que participan en todo el ciclo, gestionar adecuadamente los recursos, tiempos, trámites y procedimientos, etcétera (véase Bastien, 2009; Cairney, 2009).

Sin duda, todos estos elementos nos conducen a replantear la noción tradicional del cumplimiento de las políticas, pues no se trata solamente de una cuestión de procedimiento, sino de entender que la implementación, en el contexto actual en el que se ha intensificado la participación ciudadana, es de naturaleza abierta, es decir, que supone la necesidad de articular y sostener una comunicación fluida tanto con los involucrados como con los usuarios y beneficiarios de la política. En consecuencia, la horizontalidad creciente en la implementación de la política potencia las necesidades de generar nuevas pericias que permitan atender de manera institucional la incertidumbre a través de sistemas organizativos flexibles y con capacidad heurística.

Vinculado con lo anterior, el valor institucional de las políticas públicas, tiene que ver también con proveer de puntos de inflexión que permitan el reinicio o ajuste oportuno del ciclo de políticas a través de tres conceptos clave: memoria institucional, aprendizaje institucional y reformulación de políticas (Cardozo, 2006), las cuales en conjunto significan la mejora del desempeño institucional y de las capacidades gubernamentales de respuesta a los problemas públicos, que son lecciones aprendidas a partir de la idea de gobernar por políticas públicas (véase Aguilar, 2007).

---

<sup>82</sup> De hecho, por ejemplo, la implementación tiene una fuerte carga analítica y metodológica que implica la formulación sistemática de hipótesis que orientan y reorientan la actividad institucional, mientras que la evaluación implica la revisión, análisis e interpretación no sólo de lo realizado (en términos fácticos y de ejercicio de recursos), sino también de la manera en que se construyó el problema y se planteó el diseño, ello para conocer si se favoreció o no el adecuado tratamiento y solución de la necesidad colectiva en esas fases previas (Bertrana e Ysa, 2007), cuestiones que están ausentes en el programa oficial

En este punto se presenta un debate explorado en la literatura de la Ciencia Política y la Administración Pública: la relación y equilibrio entre eficiencia y legitimidad en el acto de gobernar, es decir, la cuestión de la gobernabilidad democrática (Camou, 2001). Ésta, vista desde el ángulo de las políticas públicas, plantea la necesidad de gestar mecanismos eficientes de democracia representativa y participativa, los cuales permiten combinar la presencia vigilante y activa de la ciudadanía con un tipo de actividad institucional que dé respuesta oportuna a los problemas públicos. Se trata de construir un estilo público de toma de decisiones sustentado en “una opinión pública vigilante y activa, [en] uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero sobre todo, [en] leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de las políticas”. En efecto, si bien es necesario para el funcionamiento sano de las democracias el fortalecer la deliberación pública, es importante darle cauce institucional para que no se transforme, implique o signifique parálisis en la acción de gobierno (Aguilar, 2007: 35).

En ello la Administración pública juega un papel sustancial, pues mediante sus políticas favorece un equilibrio entre los límites que impone la racionalidad en la utilización de medios y las expectativas que son incorporadas en los fines públicos que tiene a su cargo. En consecuencia, el enfoque de políticas permite revalorar la naturaleza pública de la Administración, por lo que las instituciones se colocan a sí mismas en una perspectiva en la que se reconoce abiertamente la necesidad y la capacidad que tiene la población, sus grupos y actores de plantear sus demandas, definir sus problemas, indicar sus expectativas, proponer soluciones y participar en conjunto con la autoridad y los expertos en el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

Éste es justamente otra parte del valor institucional de la política pública, pues contribuye a fortalecer el contenido público de la Administración desde el momento en que la interacción gobierno-ciudadanía también se sustenta en estructuras de operación a cargo de las instituciones administrativas. Por tanto, la política pública evita que la Administración pública se reduzca a lo burocrático y favorece una conexión intensa entre los ciudadanos, debido a que éstos no sólo ingresan a las respuestas que debe formular, sino que pueden desenvolverse en un marco de coproducción de políticas como la privatización y la concesión de los servicios públicos.

Desde este enfoque, las políticas públicas también deben ser reexaminadas en sí mismas para complementar la óptica incrementalista, de tal manera

que ésta no se entienda como un paradigma reduccionista en el que la acción de gobierno es algo dado y estático. Por el contrario, las políticas tienden cada vez más a plantear respuestas integrales que modifiquen las condiciones de vida de la sociedad al establecer nuevos patrones de conducta y nuevos valores públicos que favorecen una convivencia social democrática y funcional. Esta orientación hacia la integralidad pone de manifiesto la necesidad de fortalecer el enfoque multidisciplinario para la Administración pública.

Esto, sin embargo, no es una novedad, pues Harold D. Lasswell (véase 1951, 1971) reconocía en la década de los cincuenta del siglo pasado que el enfoque de políticas tiene la cualidad de contrarrestar la atomización y rigidez de la acción política y publiadministrativa al poner atención al entorno del proceso decisorio de políticas (*policy process*), en el cual deben reconocerse los límites y alcances cuantitativos y cualitativos de la acción humana (Aguilar, 2007:42-43).

Por supuesto, el argumento de Lasswell no estuvo exento de críticas, las cuales se centraron en la confusión de humanismo y conductismo, es decir, de una visión teórica, cualitativa y contextual del análisis de políticas que convivía al mismo tiempo con una postura pragmática, cuantitativa y enteramente racional de las mismas. Sin embargo, estos cuestionamientos pasaron por alto que Lasswell buscaba precisamente el equilibrio entre análisis científico y planeación humanista (Garson, 1986:159).

En los hechos, estas críticas al pensamiento de Lasswell derivaron en la conformación de dos corrientes o posturas del análisis de políticas: una, la de perspectiva conductista, que era la de aquellos simpatizantes de “la comercialización” del análisis de políticas, quienes se limitaban a proponer soluciones inmediatistas y de corto alcance, donde las habilidades del analista eran lo central y lo paradigmático; y dos, la de tipo humanista, que incorporaba a los analistas que tenían un perfil más académico y de investigación teórica, los cuales pugnaban por una mayor profundidad y contextualización de los estudios de políticas, aunque sus conclusiones no fueran necesariamente compartidas por la autoridad gubernamental.

En sus oposiciones, ambas corrientes terminaron por debilitar la posibilidad de lograr un enfoque sistemático del análisis de políticas como un movimiento multidisciplinario coherente (Garson, 1986:168-169), sobre todo, por que perdieron de vista que si bien existen deficiencias en el pensamiento de Lasswell, éste logró perfilar un proyecto de la forma en la que debían ser entendidas “las ciencias de políticas”, pues su propuesta no indicaba

solamente qué eran, cómo se entendían, y para qué servían, sino también especificaba cuál era el perfil de las personas concebidas como analistas, el de las instituciones que hacían investigación en políticas públicas y las instituciones gubernamentales que requerían de ese análisis.

En su mapa general de las ciencias de políticas (Lasswell, 1951), incluyó las preocupaciones racional-empíricas del procedimiento, se interesó en todos los niveles del análisis, desde el sistema hasta el individuo, y ponía énfasis en las preocupaciones relativas al contexto y a las normas jurídicas. Esto significaba impulsar un tipo de la elaboración de políticas que rebasara la concepción restringida de búsqueda de soluciones coyunturales, de plazos predeterminados o de necesidades de inteligencia del momento, ya que ello, por su propia naturaleza, no permite entrar a las cuestiones fundamentales de las ciencias de políticas, como lo es su integración con otras disciplinas (Aguilar, 2007:47).

En este sentido, es factible reinterpretar el proyecto original de Lasswell en los siguientes términos: 1) repensar la Administración pública, sus políticas y su relación con otros campos del conocimiento, y 2) construir una forma diferente de hacer análisis de políticas y de conducir el pensamiento publiadministrativo.

Ante esta necesidad de un paradigma renovado para la Administración pública, las políticas públicas—como otra dimensión de su valor institucional—aportan una forma distinta de analizar y construir la realidad, una donde los asuntos públicos se atienden de manera equilibrada, responsable, controlada y vigilada, sujeta a escrutinio público por una sociedad democrática que le interesan sus problemas y que tiene la capacidad de plantear soluciones, de participar en su instrumentación e incluso de aportar sus propios recursos. En este sentido, también es útil el concepto de “gestión estratégica” de Enrique Cabrero (2005:11-20), que comprende la elaboración de una serie de políticas unidas por un mismo hilo conductor (que las hace ser integrales y transversales).

El análisis de políticas debe ser objeto de estudio permanente y modelación consciente. Al respecto, David Garson argumenta sobre la importancia de rescatar productivamente el pasado y el presente de la Administración pública y sus políticas, y señala que la mirada retrospectiva puede resultar aleccionadora, pues para este autor, “la visión lasswelliana de las ciencias de políticas aún es relevante, aunque en gran parte haya quedado incumplida” (1986:149).

## Horizonte del *policy making*: la heurística en la evaluación

La literatura reciente en el campo de las políticas públicas (véase Ramesh, 2008; Randall, 2011) ha modificado su postura teórico-metodológica para incorporar los criterios de transversalidad e integralidad en el análisis, y también se han hecho esfuerzos importantes por argumentar sobre una relación más orgánica y detallada en los elementos del ciclo –diseño, implementación y evaluación (véase Jones y Baumgartner, 2012; Pardo, 2004). Asimismo, se han hecho contribuciones sobre el ámbito propio de las políticas en las Ciencias Sociales del siglo XXI (véase Valenti y Llanos, 2009; Uvalle, 2011) y la necesidad de adecuarlas, como método de gobierno, a las circunstancias institucionales de cada país (véase Cabrero, 2000 y 2005).

En este sentido, Charles Conteh (2007) sostiene una tesis importante: el éxito de las políticas está condicionado no sólo por el diseño de las mismas, principalmente cuando son novedosas o no hay registros de acciones previas en la materia, sino también por las capacidades de gestión pública y la legitimidad institucional del gobierno que las emprenda. Desde el punto de vista de la heurística, el argumento de Conteh (2007:iii) es muy representativo, ya que entiende a las capacidades administrativas no sólo de manera mecánica o instrumental, sino que también incluye en su concepto a la coherencia, autonomía y competencias de las instituciones administrativas frente a los actores e intereses no gubernamentales que están presentes en las arenas de la política; en tanto que la legitimidad institucional la relaciona con la percepción ciudadana, la opinión pública y de manera particular con el reconocimiento de los actores involucrados sobre la idoneidad, trayectoria profesional, credibilidad (Majone, 2004) y autoridad de las instituciones que brindarán una respuesta a sus demandas, es decir, el grado en que los actores reconozcan a las instituciones como interlocutores válidos.

Un elemento fundamental para generar esa capacidad administrativa y legitimidad institucional que menciona Conteh (2007), es precisamente la evaluación de las políticas, la cual es una práctica institucional que cada vez tiene mayor arraigo (véase Departamento Nacional de Planeación de Colombia, 2011; Gobierno Vasco, 2010), y no sólo por ser una tendencia en materia de gestión pública (Merino, 2010), sino por significar la posibilidad de fortalecer la acción institucional y su capacidad de respuesta frente a los problemas públicos en un contexto democrático.<sup>83</sup>

<sup>83</sup> El tema de la evaluación como un objeto de estudio sistemático es relativamente reciente, pues la literatura sobre la materia surgió en parte como respuesta a los primeros ejercicios de evaluación en el ámbito institucional (véase por ejemplo el caso francés con Nioche y Poinard, 1986 y el caso de Noruega con Skedsmo, 2011).

La evaluación, en este sentido, no sólo es un elemento de carácter técnico que se realiza a *posteriori* cuando existen los datos suficientes para valorar la efectividad de la política (Dery, 1984:13), por el contrario, los ejercicios de evaluación están presentes en todo el ciclo de la política y en ese sentido tienen un valor heurístico, pues son medios orientadores de la acción (Cardozo, 2006:169). En efecto, la evaluación como práctica institucional tiene un sentido heurístico intrínseco dado que:

- Con sus instrumentos como la supervisión, el control y la inspección (Rein y Rabinovitz, [1978] 2007) permite detectar y corregir errores para aminorar su costo, lo que supone también, una vez que se aplican de manera sistemática, aprender de las fallas para anticipar posibles áreas de oportunidad;
- Orienta por medio de elementos tanto cuantitativos (indicadores) como cualitativos (argumentación e interpretación) la complejidad del proceso de orientación (*ex ante*) y reorientación (*ex post*) de las políticas;
- Proporciona un sustento institucional y argumentativo para la toma de decisiones al momento de establecer y elegir opciones de políticas respecto a la reformulación o cancelación de las mismas;
- Define, articula y da sentido a los indicadores de desempeño, impacto, calidad, eficiencia, cobertura y cumplimiento, lo que implica también un trabajo hermenéutico y argumentativo sobre su lectura, es decir, transforma datos en información;
- Favorece el trabajo sistemático de investigación para conocer a fondo el proceso de la política y hacer recomendaciones sobre su estrategia, y
- Favorece y alienta de manera institucional y con un fundamento de mejora continua, la reconstrucción de políticas y el reacomodo en los cursos de acción para el cumplimiento del propósito de las mismas.

Es por ello que preguntas como ¿quién evalúa?, ¿con qué metodología?, su propósito y alcance están presentes actualmente en la literatura en la materia que entiende a la evaluación como un estándar de los gobiernos (véase Sandberg, Stensaker y Aamodt, 2002). La evaluación tiene en ese sentido una dimensión técnica y una heurística, pues no sólo interesa saber si el indicador se alcanzó de manera satisfactoria, sino también identificar los factores de cumplimiento o fracaso, y eso implica sin duda análisis cualitativos que den una lectura más a detalle del contexto político, económico, social y cultural donde la política tuvo asiento, lo cual puede apoyar la reducción del costo del error y de oportunidad.

Esto es importante porque los instrumentos (vigilancia, supervisión, control, auditoría, etc.) de la evaluación generan por sí mismos nuevas expectativas en los participantes de la política (Skedsmo, 2011:5), ya que dependiendo de su definición, orientación y aplicación son incentivos o desincentivos (castigo o recompensa), o bien generan oportunidades de reformulación de la política (véase Gordillo y Anderson, 2004).<sup>84</sup>

## Conclusiones

La relación entre gobierno y ciudadanía es un tema fundamental en la esfera de las ciencias sociales, y de manera particular para la Administración Pública dado que ésta incluye un conjunto de instituciones y organizaciones que atiende las necesidades colectivas y que representa una de las vías de comunicación por excelencia entre el Estado y la sociedad.

Uno de los elementos que ha reconfigurado el vínculo entre autoridad y ciudadano se refiere a los fenómenos de democratización que, con sus avances y retrocesos, constituye hoy día una de las características de las sociedades y Estados modernos, por lo que la acción de gobernar se convierte en pieza clave para la articulación de acuerdos, desacuerdos, expectativas y demandas que provienen de la heterogeneidad en la composición social.

En este sentido, es fundamental analizar y explicar el significado, concepto y alcance de las políticas públicas de acuerdo con el carácter abierto, democrático y plural de las sociedades modernas. Asimismo, es importante hacer énfasis en el papel que corresponde a la Administración pública en la atención y manejo de los asuntos y problemas públicos, y particularmente en la gestión y manejo de las políticas.

Por supuesto, también es preciso entender la complejidad de la implementación y evaluación, las cuales se entienden como procesos metodológico-instrumentales aplicados a la solución y resolución de problemas públicos, que son por naturaleza complejos, ríspidos y multidimensionales, sobre todo en un contexto donde la construcción de la vida colectiva es tarea tanto de las instituciones gubernamentales y administrativas como de los grupos y actores que se organizan, dialogan, acuerdan y generan consensos y disensos en la esfera público-social.

<sup>84</sup> En esta lógica, una tendencia clara es la revaloración heurística de la evaluación ex ante (Mossberg y Wolman, 2003), pues a través del método de estudios comparados se examinan, antes de que una política se lleve a la práctica, experiencias similares. Mossberg y Wolman (2003: 4208) denominan a esta práctica "*prospective policy evaluation*". Otro referente de esta tendencia es Gordillo y Anderson (2004:305), quienes sostienen que la evaluación no sólo provee de información a los policy makers, sino que puede ser también un medio para obtener "lecciones" sobre políticas previas, para lo cual se requieren arreglos institucionales que den soporte a dos mecanismos concretos: *downward accountability* y *processes for organizational learning*, que se refieren a la instauración de sistemas de aprendizaje y memoria institucional basados en la experiencia de los ejecutores y la revisión permanente de los micro-procesos de la implementación.



Al ser la Administración pública un conjunto de instituciones actuantes y propositivas en el terreno de los problemas públicos, requiere por la complejidad de los mismos explorar diferentes maneras de producir respuestas y obtener resultados favorables para las necesidades colectivas. Al respecto, el esquema rígido de planeación y control centralizados encuentra sus propias limitaciones en el dinamismo, la heterogeneidad e incertidumbre de los problemas públicos, por lo que un nuevo patrón de gobierno requiere más bien del desarrollo de políticas públicas que provean nuevas interpretaciones sobre los fenómenos sociales y, sobre todo, esquemas heurísticos donde la flexibilidad, adaptación, reorientación y reelaboración sean prácticas institucionales que favorezcan el aprendizaje, las pericias, habilidades y capacidades de los encargados de proveer soluciones a problemáticas específicas (tiempos, agendas, procedimientos, gestión, negociación, acuerdos).

En esa lógica, la utilidad de las políticas contribuye, en un sentido amplio, a la comunicación, interpretación y reinterpretación de los lenguajes que utilizan los sistemas político, jurídico, económico, social, cultural y público-administrativo que confluyen en la acción de gobierno, y en un sentido específico, a la significación, construcción y evaluación de los problemas públicos y las respectivas soluciones que se aplican desde el ámbito institucional. Por ello, es fundamental continuar la reflexión epistemológica, teórica y metodológica de las políticas para situarlas de manera más dinámica y adaptativa en el entendimiento y análisis de las necesidades colectivas y de la propia Administración pública.

Por su parte, en términos del valor institucional de las políticas, se debe tener en cuenta que no existen concepciones únicas (o unidireccionales) del problema público y de la política que le da tratamiento, sino que se trata de una relación normativa, conceptual y heurística de mutua influencia, pues la definición de valores, las interpretaciones de los fenómenos a través del concepto, la construcción de los problemas por medio de metodologías, la definición de leyes, programas y servicios en el ámbito del diseño, y sobre todo la implementación y evaluación requieren de ejercicios heurísticos permanentes que permitan pasar de la intención a la acción (Rein y Rabinovitz, [1978] 2007) de una manera lógica y coherente, que en ningún sentido significa lineal ni exenta de conflictos, problemáticas y contratiempos, sino de una práctica sistemática de incertidumbre institucionalizada que permite responder con capacidad creativa a las dificultades y hacer ajustes o adaptaciones en términos de alcance, tiempos, procedimientos, limitaciones y expectativas sobre la manera en que se resuelve un problema público en un contexto democrático y restrictivo en cuanto a tiempos, recursos, acuerdos y oportunidades.

La utilidad empírica de las políticas se refiere por tanto, a la no interrupción del ciclo de las mismas por problemas imprevistos o restricciones inesperadas, por lo que se desarrolla en esquemas de incertidumbre institucionalizada que permiten la toma de decisiones y la generación de respuestas creativas en ambientes inciertos, conflictivos y que en consecuencia escapan de la racionalidad de la planeación formal.

Es en este marco que la evaluación adquiere un sentido heurístico fundamental, pues en términos de práctica institucional favorece la reinterpretación, el reajuste, el reacomodo y la adaptación del proceso de la política, por lo que se conecta de manera directa, por medio de la heurística, a las fases de diseño e implementación para orientarlas y reorientarlas atendiendo a un sentido de oportunidad.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis (2006). *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (2007). “Estudio Introductorio”, en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- y María Bustelo (2010). “Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 4, julio-diciembre, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Bastien, Joëlle (2009). “Goal ambiguity and informal discretion in the implementation of public policies: the case of Spanish immigration policy”, en *International Review of Administrative Sciences*, Reino Unido, University of Exeter.
- Baumgartner, Frank y Bryan Jones (2002), “Positive and negative feedback in politics”, en F. R. Baumgartner y B. D. Jones, *Policy Dynamics*, Chicago, University of Chicago.
- (2012). “From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation. Thesis to a Theory of Government Information Processing”, en *The Policy Studies Journal*, Denver, School of Public Affairs / University of Colorado.
- Cabrero, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cairney, Paul (2009). “Implementation and the Governance Problem: A pressure participant perspective”, en *Public Policy and Administration*, Reino Unido, Aberdeen University.

- Caldera, Alex (2012). *De la Administración Pública a las Políticas Públicas, Ensayos desde la Ciencia Política*, México, Universidad de Guanajuato / Gobierno del Estado de Aguascalientes / Miguel Ángel Porrúa.
- Camou, Antonio (comp.) (2001). *Los desafíos de la gobernabilidad*, México, Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México / Plaza y Valdés Editores / Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Cardozo, Miriam (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2011), “Organización y métodos alternativos en la evaluación de políticas y programas sociales. La experiencia consolidada y la emergente en el caso de México”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, núm. 5, enero-junio, España, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Conteh, Charles (2007), “Capacity and legitimacy in policy implementation: Singapore and Botswana”, Tesis Doctoral, McMaster University.
- Dery, David (1984). “Evaluation and Termination in the Policy Cycle”, en *Policy Sciences*, Vol. 17, No. 1, mayo, Estados Unidos, Springer.
- Gagnon, François y Denise Kouri (2008). Integrated governance and healthy public policy: two Canadian examples, diciembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, en [http://www.healthypublicpolicy.ca/docs/Integrated\\_governance\\_AN.pdf](http://www.healthypublicpolicy.ca/docs/Integrated_governance_AN.pdf) (Consultado el 27 de febrero del 2013).
- García, Maximiliano (2010). “Las políticas públicas frente a los nuevos retos de la gobernabilidad democrática: las tareas pendientes en la construcción del auténtico gobierno con sentido público”, en Carlos León, Mauricio Gutiérrez y Salvador Mora (coords.), *Viejos y nuevos referentes de la Administración Pública y la Ciencia Política: aproximaciones a un debate*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2013). “Gobernanza y políticas públicas para el Estado moderno”, en Roberto Moreno (coord.), *Administración pública y gobernanza en la segunda década del siglo XXI*. México, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Garson, David [1986] (2007). “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”, en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Izquierdo, Beatriz (2008). “De la evaluación clásica a la evaluación pluralista. Criterios para clasificar los distintos tipos de evaluación”, en *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, núm. 16, julio-diciembre, España.

- Lahera, Eugenio (2003). *Introducción a las políticas públicas*, Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, Harold [1951] (2007). “La orientación hacia las políticas”, en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- [1971] (2007). “La concepción emergente de las ciencias de políticas”, en Luis Aguilar (ed.), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, Giandomenico (2004). “La credibilidad de las políticas: por qué es importante lograrla”, en María del Carmen Pardo (comp.), *De la administración a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Mendel, Anika (2009). *Comprehensive policies to combat poverty across Canada, by province*, Preliminary document for discussion, septiembre, Quebec, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy, en [http://www.ncchpp.ca/docs/ComprehensivePolicies\\_En\\_Sept09.pdf](http://www.ncchpp.ca/docs/ComprehensivePolicies_En_Sept09.pdf) (Consultado el 27 de marzo del 2011).
- Merino, Marisa (2010). *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*, España, Ministerio de Política Territorial y Administración Pública / Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios.
- Ochmann, Marta y Eduardo Rodríguez-Oreggia (coords.) (2013). *Análisis e incidencias de las políticas públicas en México: en busca de un gobierno eficiente*, México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Estado de México / Miguel Ángel Porrúa.
- Pardo, María del Carmen (2004). *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales campus México / Miño y Dávila.
- Rein, Martín y Francine F. Rabinovitz [1978] (2007). “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en Luis Aguilar Villanueva (coord.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Roth, André (2006). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*, Colombia, Ediciones Aurora.
- Skedsmo, Guri (2011). “Formulation and realisation of evaluation policy: inconsistencies and problematic issues”, en *Educational Assessment, Evaluation and Accountability*, Vol. 23, No. 1, febrero, Springer.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue C. y F. Varone (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.

Weingast, Barry (2004). “The congressional –bureaucratic system: a principal– agent perspective with applications to the SEC”, en *Public Choice*, Vol. 44, No. 1, editado por Alan Meltzer, Thomas Romer y Howard Rosenthal.