

Introducción a la política gubernamental

Mauricio Valdés Rodríguez



GOBIERNO DEL
ESTADO DE MÉXICO



EDOMÉX
DECISIONES FIRMES, RESULTADOS FUERTES.

Introducción a la Política Gubernamental

Mauricio Valdés Rodríguez



Instituto de Administración Pública
del Estado de México, A.C.

Introducción a la Política Gubernamental

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, C.P. 50080
Toluca de Lerdo, México

ISBN: 978-607-8087-50-1
CE: 207/01/13/19



Sitio web: iapem.edomex.gob.mx



Facebook: IAPEM



Twitter: @IAPEM

Toluca de Lerdo, Estado de México
Impreso en México, 2019

Índice

	Pág.
Prólogo	9
Introducción	19
Capítulo 1.	
El análisis de la Política Gubernamental.	35
1. Una discusión pendiente: Interpretaciones de la traducción del inglés al español: <i>Public Policy, Politics and Policy</i> .	37
2. El estudio de la Política Gubernamental. Primeras disciplinas.	45
3. Principales culturas antiguas y algunos pensadores.	50
4. Profesionalización de la Ciencia Política y de las Ciencias de las Políticas.	62
5. El creciente interés por el estudio de la Política Gubernamental.	66
6. Un reto a la democracia: el cambio social “dirigido”.	71
7. La “separación” entre Política y Administración. La cuestionable neutralidad de los funcionarios.	75
8. Modelos de análisis de Política Gubernamental.	78
9. Análisis de políticas e ideología. Los valores.	84
Bibliografía	88
Capítulo 2.	
Planeación y Política Gubernamental.	93
1. Los alcances del gobierno y la planeación.	95
2. Principios y Teorías del gobierno.	100
3. La planeación y la planificación como ideología y programa político.	105
4. La planificación, sus plazos y el Método del Marco Lógico.	111

5. El papel del gobierno y la planificación.	114
6. Programación y Presupuestación.	117
7. Planificación, políticas y futuro del gobierno. Referencias al caso mexicano.	125

Bibliografía	144
--------------	-----

Capítulo 3.

Formulación de la Política Gubernamental: la agenda. 147

1. Los ciudadanos.	149
2. Legisladores y partidos políticos.	152
3. Los grupos de interés.	160
4. La burocracia.	164
5. Relaciones Intergubernamentales.	167
6. Las profesiones.	170
7. Conocimiento científico, conocimiento empírico y el impacto de la investigación.	173
8. Limitaciones en la formulación de la Política Gubernamental.	183
9. Los métodos cuantitativos, cualitativos y sus limitaciones.	188
10. Ciclo de formulación de la Política Gubernamental. La Agenda.	193

Bibliografía	205
--------------	-----

Capítulo 4.

Implantación o ejecución de políticas gubernamentales. 209

1. Implantación o ejecución de Políticas Gubernamentales.	211
2. Modelos para la ejecución de políticas gubernamentales.	217
3. Interacciones del mercado y participación ciudadana.	219
4. Algunos problemas presupuestales. Los buenos tiempos y las épocas de crisis.	223

Bibliografía	237
--------------	-----

Capítulo 5.	
La evaluación de la Política Gubernamental.	239
1. Las dificultades para evaluar la Política Gubernamental. <i>Accountability.</i>	241
2. Tipos de Evaluación.	250
3. Los indicadores de gestión o desempeño.	256
4. Las técnicas de evaluación. Las sanciones. Los informes.	260
 Bibliografía	 270

PRÓLOGO

El maestro Mauricio Valdés Rodríguez aceptó el reto de escribir una obra introductoria sobre un tema técnico y complejo: el estudio de la política gubernamental. Para ubicar momentáneamente al lector, utilizaré un sinónimo inexacto, no del agrado de muchos especialistas, del concepto política gubernamental; se trata de la expresión “políticas públicas” o en su denominación anglosajona *public policy* o *public policy analysis*. Una sola objeción de Mauricio Valdés nos hace ver lo inadecuado de la expresión “políticas públicas” pues con toda razón dice el autor que toda política es pública; por tanto, política pública resulta una tautología carente de contenido.

El autor llama a su libro una “obra introductoria”, lo cual haría pensar a los lectores a quienes está destinado, que se trata de una obra iniciática en el campo de las ciencias sociales. A poco que se avance en la lectura del libro se cae en cuenta que difícilmente podría ser destinado a los primeros cursos de las ciencias sociales. El campo de la política gubernamental presenta dificultades metodológicas y de carácter conceptual. Es conveniente imaginar que una parte de los lectores de esta obra serán alumnos de los últimos grados de disciplinas como la Administración Pública, la Sociología, la Economía o las Ciencias Políticas. Leer la obra de Mauricio Valdés requiere, en mi opinión, un mínimo de conocimientos sobre estos temas que hayan legado una robusta madurez intelectual a sus lectores.

El desarrollo de su capitulo obedece, hasta cierto punto, al orden lógico de la teoría clásica de las disciplinas administrativas. Nos referimos al ciclo de la planeación, de la organización, la dirección o decisión, la ejecución y el control que conducen nuevamente a una fase más avanzada de la planeación.

La obra que se comenta dedica sólidas reflexiones a identificar un campo de estudio propio, el de la política pública. No debe confundirse con el terreno propio de otras disciplinas sociales, nos señala el autor. En esta indagatoria el escritor se propone y logra despertar la curiosidad intelectual del lector; le incita a pensar sobre los temas propuestos. Como auténtico *Magister*, abre ventanas al pensamiento, muestra caminos nuevos, desvela panoramas.

Despertar la curiosidad intelectual del lector no se habría podido lograr sin el apoyo de una amplia bibliografía. Al calificarla de ese modo, se hace en un doble sentido: primero, por el número elevado de obras propuestas para consulta; segundo, porque las obras son extensas en su ámbito temporal; abarcan siglos de desarrollo humanista, técnico y conceptual.

La búsqueda de un campo propio para el tema de la política gubernamental es de gran importancia. La Ciencia Política y la Administración Pública son campos relacionados, pero de suyo muy extensos. El autor acierta al afirmar que el estudio de la Ciencia Política está íntimamente ligado a la investigación académica.

En México la Ciencia Política todavía no alcanza pleno reconocimiento; menos aún la parte fundamental de la misma que es la política gubernamental. El autor nos recuerda que una parte de la explicación de este hecho radica en la falacia generalizada de que sobre Ciencia Política y política militante todos podemos opinar- y de hecho lo hacemos- sin tener estudios *ad hoc*. Se piensa que “La política es de todos, que no es de especialistas”. Nos dice el autor.

Valdés Rodríguez afirma: “Por mi parte, asumo la posición que implica una reflexión cuidadosa del conocimiento especializado, aquello en lo que se puede hacer una definición, y a la metodología, con lo que cada uno se compromete. Mi convicción es que la Ciencia Política tiene estatus de una disciplina académica independiente, y justifica que constituya un estudio específico, separado y desde luego apoyado en otras disciplinas, eso sí, con método de investigación propio”.

Transcribe la inescapable conclusión planteada por Giovanni Sartori:

“Resulta fácil decir que las Ciencias Sociales son ciencias. ¿Pero cómo se hace una ciencia? ¿qué la caracteriza como tal? Y al final de su argumentación, muy vasta, concluye: “... la noción de Ciencia Política varía en función de qué se entienda por ciencia y qué por política”.

Luego de años de estudio, reflexión y participación en las grandes instituciones del Estado, Valdés Rodríguez llega a la acertada conclusión de que las “public policy” no son otra cosa que el estudio de la Política Gubernamental.

En el Capítulo primero dedicado al estudio de la Política Gubernamental el autor hace un sustancioso recuento de los pensadores que, a lo largo de la historia de la humanidad, en diversas culturas y continentes, han influido en las prácticas gubernamentales. Nos conduce, también, por el razonamiento de algunos destacados escritores políticos universales. Una de las aportaciones fundamentales de la obra en comento es la conceptualización de lo que debe entenderse en español por las naciones inglesas de “public policy y policy sciences” y otros vocablos derivados de las anteriores expresiones. Es una cuestión que rebasa el tema de la traducción. Es una cuestión semántica, ciertamente, pero va más allá de un estudio filológico. Se refiere a la determinación y al alcance de los contenidos de una nueva rama de las Ciencias Sociales. El autor deja a un lado la supuesta equivalencia entre dos expresiones idiomáticas en lenguas diferentes: “public policy” por políticas públicas. Es una tautología carente de contenido, dice. Toda política es pública, por naturaleza. La discusión es apasionante porque se trata de definir una rama o ámbito de estudio de una nueva disciplina. Elige acertadamente el concepto de políticas gubernamentales para denominar este campo de estudio.

La importancia de la Política Gubernamental es central. Mauricio Valdés afirma contundente: “Estoy convencido de que el avance... de los estudios de Política Gubernamental contribuirán a mejorar... los resultados del servicio de la función pública”. Mejorar la toma de decisiones, es fundamental nos dice el autor. La búsqueda de cómo lograrlo “nos

lleva directamente al tema central de esta obra”, concluye y en seguida nos propone la meditación sobre un texto de Franz A. Von Sauer que transcribimos.

“Lo único importante en un hombre de Estado son sus decisiones. No su agilidad física, ni su carisma, ni su simpatía, ni su popularidad. El aplazamiento de muchas determinaciones no traduce sino miedo a tomarlas. La angustia duele... la gloria del acto expropiatorio radica en la intuición y el valor del presidente que la realizó. Quienes gobiernan, administran lo ajeno y resuelven acerca de los demás, si no aportan sus propios riesgos, ¿qué dan entonces a su pueblo” (Von Sauer, Franz. “The Alienated Loyal Opposition”. P. 2).

De este modo el autor nos lleva de la mano a la conclusión de que el concepto central de la disciplina de las llamadas Políticas Públicas es, en realidad, la Política Gubernamental y que el corazón de la Política Gubernamental consiste en su formulación. A su vez, la formulación de la Política Pública tiene como eje central la toma de decisiones. Siguiendo la tradición analítica británica, en el seno de la cual el autor hizo sus estudios superiores, nos recuerda que el proceso de la Política Gubernamental se desarrolla en una línea continua de planeación, formulación y ejecución. Por cierto, no sobra señalar que el ingeniero francés Henry Fayol figura entre los primeros en proponer este ciclo. Valdés Rodríguez reconoce que el norteamericano Herbert Simón fue otro pionero, aunque muchos años después, en su insistente valoración de la toma de decisiones como la responsabilidad primaria del administrador público.

A pesar de la brevedad a la que debe someterse una introducción, no se puede dejar a un lado el importante estudio de la relación entre la axiología y la política. “Los valores son la parte esencial de cómo la población y los gobernantes perciben a la política. El mundo actual, nos muestra un escenario de inconformidad de la población frente al desempeño de la política y de los políticos”.

En el capítulo sobre planeación de la Política Gubernamental parece ser que se establece una equiparación entre el diseño de las políticas gubernamentales y la función administrativa de la planeación. Dos

observaciones no se deben dejar pasar. En una expresa: “en algunos casos se inicia el análisis y diseño de las políticas gubernamentales sin haber evaluado correctamente las capacidades institucionales, lo que termina en errores y malos resultados”. Razón tiene Valdés Rodríguez en insistir sobre el concepto de capacidad institucional como una de las condicionantes claves de la planeación de las políticas gubernamentales. En otra parte el autor nos proporciona una excelente definición de las políticas de gobierno casi sin proponérselo. Son aquellas, dice, “que resultan idealmente, de acuerdos y consensos entre los participantes del gobierno y la sociedad, para realizar acciones dentro de un marco de límites y alcances, así como para no realizar otras acciones; forman lo que se llama también “la cultura política””.

Destacaré algunas aportaciones significativas del autor sobre lo que, en mi opinión, constituye el corazón de la obra. Me refiero al capítulo que estudia la formulación de la Política Gubernamental.

Las páginas dedicadas a la “Formulación de la Política Gubernamental” constituyen, probablemente, la parte esencial del trabajo. El autor nos muestra la importancia que tiene la participación de los ciudadanos en la formulación de la Política Gubernamental. Como electores, como encuestados, como parte de grupos de interés, como contribuyentes. Finalmente, el objetivo último de la Política Gubernamental es el propio ciudadano. Sin embargo, el autor reconoce: “Lamentablemente la mayoría ciudadana carece de los conocimientos e información, suficiente y oportuna, para formular iniciativas o propuestas de Política Gubernamental, al menos, en forma individual”.

La participación ciudadana en nuestro país todavía está en el ámbito del deber ser. El autor señala, en cambio, el hecho incontrovertible de la importancia del papel de los legisladores y los partidos políticos en la formulación de la Política Gubernamental. Sin embargo, señala que la participación de los legisladores y los partidos “es variable frente al poder del presidente en turno y la habilidad de los miembros del gabinete”. Profundiza en la manera como los partidos políticos pueden fortalecer su influencia en los procesos de formulación. Al respecto dice: “...el resultado de los procesos electorales determina triunfadores y con ellos

puede darse la transformación de las políticas de partido en Políticas de Gobierno”.

Desde un punto de vista teórico-práctico, sostiene el autor, los partidos políticos son tan importantes para definir las políticas gubernamentales que se debe estudiar, su naturaleza, su composición, su forma de operación y sus resultados.

Nos propone un sólido análisis de las características de los partidos políticos frente a los procesos de formulación de la Política Gubernamental. Otros participantes en este proceso son los grupos de interés: iglesias, sindicatos, cámaras de industriales, banqueros, empresas, grupos de expertos y demás. También participan en el proceso las burocracias.

El autor nos muestra el complejo proceso de participación de los órdenes estatales en el marco de las relaciones intergubernamentales. Confieso que me causó sorpresa la introducción del concepto de la Geopolítica, en la formulación de la Política Gubernamental.

Una conclusión a la que me llevó la lectura de este capítulo es que la elección de una determinada Política Gubernamental, es equivalente a la elaboración de un proceso complejo de toma de decisiones. No resulta extraño, entonces, que el autor haya hecho un cuidadoso examen de los factores que intervienen en un proceso decisorio determinado. Hace un amplio recorrido –en ocasiones minucioso– de las dimensiones por las que hay que transitar para elegir un determinado curso de acción.

En este sitio solo cabe presentar las ideas finales de lo que Mauricio Valdés denominó el cuadro del proceso y análisis de políticas. Los elementos principales de ese proceso son los siguientes:

1. La definición del problema;
2. La formulación de las opciones de solución;
3. La elección de una opción;
4. La implantación de la opción elegida;
5. La evaluación de los resultados.

Cada una de las fases del proceso genera subtemas que el funcionario o el técnico encargado deben haber resuelto con antelación. No obstante, lo anterior, el autor nos recuerda que este proceso lógico está sujeto a muchas contingencias

derivadas del perfil de los participantes, de su capacidad analítica, y del contexto social y político en el que se define una Política Gubernamental determinada.

El penúltimo capítulo de la obra se dedica a analizar el proceso de ejecución de la Política Gubernamental elegida. Basta recordar que se ha dicho por numerosos investigadores que en México lo difícil no es diseñar las políticas gubernamentales. Es más complicado vencer los obstáculos para lograr la aplicación de las políticas elegidas. Valdés Rodríguez nos recuerda que la primera dificultad para implementar una nueva política gubernamental, es la inercia administrativa; también está presente el temor al cambio; muy especialmente, la coordinación entre las diversas dependencias involucradas en su ejecución.

Partiendo del supuesto de que una determinada política pública ha sido elegida, hay que prestar atención a otros elementos de la ejecución; entre ellos el autor menciona los siguientes: insumos suficientes, oportunamente suministrados; cumplimiento del marco jurídico y de los procedimientos legales; definición clara de los resultados esperados; medición y seguimiento de resultados obtenidos y su secuencia; procedimientos y actividades ordenadas, bien comunicadas; impactos esperados, ganadores y perdedores.

El último capítulo de la obra está dedicado al muy importante tema del control, (si se me permite usar esta terminología antigua, caída en desuso). Se trata de la medición de resultados, de la evaluación de lo obtenido como producto de la implantación de una o varias políticas gubernamentales, su comparación con los objetivos iniciales. Sin medición de resultados no hay verdadero avance administrativo, técnico o social.

Valdés Rodríguez utiliza con toda razón el término anglosajón de “*accountability*” su traducción al español resulta difícil porque es un vocablo que lleva implícito la medición cuantitativa y cualitativa de los resultados, su comparación respecto de las metas iniciales, la evaluación de si los resultados obtenidos guardan relación con el monto de los recursos utilizados para obtenerlos. El antiguo concepto de control es

analizado por Valdés Rodríguez desde el ángulo de la *accountability*, la medición y la evaluación de resultados.

Se cierra así un proceso que comenzó con la planeación, transitó por la toma de decisiones, que culminó con la *accountability* y que, en principio, debería dar lugar a una nueva fase de planeación.

Mauricio Valdés Rodríguez ha escrito una obra indispensable para profesores, estudiantes y practicantes de la Ciencia Política y la Administración Pública. Es un trabajo que aporta nuevos elementos al estudio de una joven ciencia y enriquece la literatura en la materia. Su lectura es obligada.

Dr. Ignacio Pichardo Pagaza
Toluca, Estado de México,
Mayo de 2019.

INTRODUCCIÓN

La política consiste en un esfuerzo tenaz y enérgico por taladrar tablas de madera dura. Este esfuerzo requiere pasión y perspectiva. Puede afirmarse, y toda experiencia histórica lo confirma, que el hombre jamás habría podido alcanzar lo posible si no se hubiera lanzado siempre e incesantemente a conquistar lo imposible. Pero el hombre capaz de realizar tal esfuerzo debe ser un jefe, y no solamente un jefe, sino también un héroe en el sentido más simple de la palabra. Y aun aquellos que no son ni una ni otra cosa están obligados a armarse de presencia de ánimo que les permita resistir el desmoronamiento de todas sus esperanzas. Pero es preciso que lo hagan hoy mismo pues de lo contrario no podrán alcanzar ni siquiera lo que hoy es posible. Sólo aquel que esté convencido de que no se desintegrará, aunque el mundo, desde su punto de vista, sea demasiado estúpido o demasiado mezquino para merecer lo que él pretende ofrecerle, sólo aquel que sea capaz de decir: “¡A pesar de todo!”, tiene “vocación” política.

Max Weber, “*El político y el científico*”.

Después de veinticinco siglos de civilización política, de la herencia de ilustres pensadores políticos, la caricatura en que se percibe a la Política ha impedido su justa valoración y aprovechamiento por la humanidad. La reflexión política es considerada por muchos estudiosos como la primera manifestación del pensamiento sobre la vida en sociedad. Sin embargo, fue hasta el siglo XVIII cuando en el mundo académico se reconoció a las Ciencias Sociales como disciplinas independientes.

Ayer como hoy lo significativo es la conciencia humana. Se reconoce que el ser humano no ha logrado superar la ignorancia de las comunidades en esta materia fundamental, el amateur sigue imponiéndose. Por eso la profesionalización de las Ciencias Sociales y específicamente de la Ciencia Política ha sido algo más bien reciente. Albert Somit y Joseph Tanenhaus hacen una buena síntesis del recorrido de nuestra materia en los Estados Unidos para establecer el estudio de la Ciencia Política como una disciplina universitaria.¹

La primera y segunda guerras mundiales impulsaron de manera notable en varios países (Estados Unidos, Alemania, Japón, Francia e Inglaterra)

¹ Somit, Albert y Tanenhaus, Joseph, *The Development of American Political Science*, trad. de José Luis González, España, Ed. Gernika, 1988.

el uso gubernamental de la investigación social para fines de análisis y formulación de políticas gubernamentales.

Como lo destaca Frederick Fernand Ridley en su obra sobre el estudio del Gobierno: la Ciencia Política está íntimamente vinculada a la investigación académica.² En cierta manera contiene elementos de otras disciplinas tales como, Historia, Filosofía, Economía, Sociología y Derecho, además de ser estudiada en lo individual en muchas universidades del mundo. El auge del estudio de la Ciencia Política es mayor en países desarrollados que en naciones en desarrollo como México.

A pesar del creciente interés en otros países, aquí apenas se reconoce como una disciplina de estudio académico, principalmente por la influencia predominante de especialistas en Derecho y en Economía, quienes han orientado su profesión hacia el estudio de las políticas gubernamentales, al aplicarlo a términos tales como “política económica”, “política de precios” y “política fiscal”, entre otros, sin consideración alguna al estudio de las instituciones y de los procesos involucrados.

La idea de hacer de la Política una materia de estudio universitario es, para la mayoría, algo reciente, menos comprendido y aun no justificado convincentemente, principalmente porque pareciera que política hacemos todos o al menos podemos hacerla todos.

En México es reciente la incorporación del estudio de la Política como una disciplina académica y como una profesión, diferente en su interrelación con otras disciplinas, es decir, separándola del estudio de otras materias y del ejercicio de otras profesiones. Principalmente, porque en la práctica cotidiana, el conocimiento más aceptado es que la Política es una actividad de todos y no de especialistas.

Lo cierto es que todos podemos practicar la Política, hacer Política, pero no todos la estudiamos y menos con carácter científico y de manera profesional. Eso sí, todos opinamos de Política, aunque sea de manera empírica y coyuntural. En parte porque la especialidad de la Política son las generalidades.

² Ridley, F. F., *The Study of Government: political science and public administration*, London, Ed. Allen & Unwin, 1975.

Profesionales de otras disciplinas permanecen en la tradición práctica, de dar mayor importancia a los asuntos empíricos sobre los principios. Han preferido ocuparse más de la práctica, que de la Ciencia Política aplicada, y menos a dedicar su tiempo a la investigación de las definiciones, los conceptos, las categorías, sus métodos y técnicas.

Por mi parte, asumo la posición que implica una reflexión cuidadosa del conocimiento especializado, aquello en lo que se puede hacer una definición, y a la metodología, con lo que cada uno se compromete. Mi convicción es que la Ciencia Política tiene estatus de una disciplina académica independiente, y justifica que constituya un estudio específico, separado y desde luego apoyado en otras disciplinas, eso sí, con método de investigación propio.

Infinidad de esfuerzos se han realizado para determinar la importancia de esta materia. Una primera justificación, la más común, es lo que conocemos como actividad política o comportamiento político. Más difícil es reconocer y aceptar que la Política se presenta de una forma u otra en todas las esferas de la vida y en todas las actividades humanas.

El surgimiento de la Política es generado por nuestro espíritu gregario. Existe Política en las universidades, en las facultades y en los departamentos, entre las facultades y en los estudiantes, también en la iglesia, el ejército y la comunidad. Podemos especificar algunas de estas actividades relacionadas con el Estado y así entender mejor dichas conductas, si las estudiamos en relación con otros paradigmas de la actividad política. Aunque si definimos y reducimos la importancia de nuestro tema a una actividad política, podríamos hacerlo casi de cualquier actividad humana, hasta como un oficio.

Una clara justificación que observo para la existencia de una disciplina independiente es poseer un método de estudio propio. Sin embargo, el estudio político se realiza, principalmente, por historiadores, filósofos, sociólogos, economistas y abogados. La Ciencia Política por su parte, ha usado y utiliza métodos de estas disciplinas. La metodología propia es una de las bases de la investigación política. Lo que ocurre es que siendo variadas las formas del Estado, el método de investigación está supeditado a las características de cada una de esas formas.

Aprovechamos el conocimiento de diversas materias. Para el estudio del elemento central: la población, frecuentemente dependemos del análisis estadístico. Lo obtenemos de las personas, de la calle o de las relaciones políticas, sociales y administrativas. Este comportamiento no puede decirnos qué deciden nuestros guías o líderes, sino sólo sus consecuencias, sus resultados. No pueden predecir cómo nuestros gobernantes actuarán en determinados casos, pero sí, qué opciones tienen para decidir.

Estos estudios de diversas materias nos permiten saber cómo nuestros gobiernos toman y cómo pueden mejorar las decisiones trascendentes que determinan la generación de riqueza y su distribución, así como acciones para la vida o la muerte.

Los psicólogos han contribuido de alguna forma a satisfacer otro tipo de inquietudes, pero con menor acceso a los líderes políticos que la empírica Ciencia Política, además, siempre mantienen distancia de otras disciplinas. Desafortunadamente se oponen a utilizar nuestras interpretaciones, así como nosotros, generalmente, calificamos sus métodos de inexactos y subjetivos.

Considero que se requiere una aproximación interdisciplinaria hacia la integración de la Ciencia Política con las otras Ciencias Sociales, en particular con la Sociología, la Antropología y la Psicología Social. En realidad, estimo que estas divisiones son imposibles en la práctica. Sin embargo, considero benéfico el acercamiento institucional que se hace, sin que implique caer en el dicho popular de: “aprendiz de todo y oficial de nada”.

Como Politólogos, nuestro objetivo es mostrar cómo las ideas políticas se han desarrollado y cómo han influido en la acción política. Por ello estudiamos, entre otras materias: Historia del Pensamiento Político. Sería imposible entender la Política sin un buen conocimiento de la Historia. Si no conseguimos identificar los factores significativos de los acontecimientos y los interpretamos, se tendrá un conocimiento incompleto, parcial y por ello poco útil.

Como afirmaba Seeley: “La historia, sin la Ciencia Política, no tiene frutos; la Ciencia Política, sin historia, no tiene raíces”.³

Condición similar resulta del estudio de las leyes, la Justicia y el Derecho. Sería imposible entender el funcionamiento de un gobierno sin el conocimiento de su Constitución y su marco legal. Sería absolutamente imposible comprender a la Ciencia Política sin el conocimiento de las disposiciones legales de su Administración Pública. Y, sin embargo, no es lo único necesario para su estudio.

Ahora podemos preguntar, por ejemplo, a sociólogos, antropólogos y psicólogos: ¿consideran un trabajo extra para su disciplina el estudio del marco jurídico? En contraste, para el politólogo el marco jurídico es fundamental para comprender el funcionamiento del gobierno y en específico la toma de decisiones gubernamentales.

La práctica científica puede centrarse en la Sociología Política, excluyendo otras áreas tradicionales de la Política. Quizá con este conocimiento se llegaría a ser un especialista en este campo. Aunque estas explicaciones resulten a veces peligrosas. Debido a que no valoran del todo la importancia de la Historia y de factores constitucionales en la explicación de la Política. Por ello la Sociología sería una parte del contenido general del conocimiento del Politólogo, como lo es la Antropología del Poder.

El comportamiento político puede ser estudiado, separado de otras formas de conducta, como una actitud política dentro de las actitudes generales. Para la gran mayoría de los políticos, esto es una pequeña parte de la vida. Para los politólogos es insuficiente que sólo se trate de salvar una pequeña parte de una señal gigante, inexplicable e injustificable. Esta pequeña parte no podría tener todas las piezas que se necesitan para comprender el todo.

Mientras sociólogos, antropólogos y psicólogos trabajan en el campo de la Política, los politólogos nos esforzamos por hacer más del mismo trabajo. No creo que esto signifique una división significativa en el

³ Seeley, J. R., *Introduction to political science. Two series of lectures*, London, Macmillan, 1896, p. 4.

trabajo final. Teniendo los mismos intereses, esta relación entre Ciencia Política y otras disciplinas se consolida particularmente en el plano de la investigación. Como aconseja Ridley dejemos a otros investigadores los principios, ellos introducirán sus propias directrices; dejemos participar a otros profesionales de nuestras cosechas, y juntos lograr con el cultivo colectivo del pensamiento, y con ello, un mejor resultado.⁴

Hace tiempo revisé varios libros que, excepto por sus títulos, no tenían nada en común, aunque indicaban tener una relación con la Teoría Política. Mostraban que la Ciencia Política, aparentemente, podía ser por ella misma una disciplina. Sin duda se puede vivir en el mundo dibujando sus propios límites alrededor de lo que se quiera. En muchas de nuestras universidades se han establecido cátedras de Ciencia Política, con un temario más o menos homogéneo. Eso sería incomprensible que ocurriera por ejemplo en la enseñanza de la Medicina o de la Ingeniería.

Recuerdo a nuestra querida Maestra, la Dra. Aurora Arnáiz Amigo, quien publicó un libro titulado “*Ciencia Política*” cuyo contenido está dedicado al estudio de la Teoría del Estado, más que a la Ciencia Política.⁵

Así coincide Giovanni Sartori: “Resulta fácil decir que las ciencias sociales son ciencias. ¿Pero cómo se hace una ciencia? ¿qué la caracteriza como tal?”. Y al final de su argumentación, muy vasta, concluye: “... la noción de ciencia política varía en función de qué se entienda por ciencia y qué por política”.⁶

La investigación y enseñanza de la Ciencia Política y la Administración Pública en México, se han enfocado, principalmente, a la formulación de las políticas y luego al ejercicio presupuestal, más que a su ciclo completo: análisis, formulación, implantación y evaluación. A la maquinaria, más que al rumbo, ni a los objetivos.

En los últimos años destaca en América Latina, el creciente interés por la tendencia a estudiar la llamada Política Pública, como traducción

⁴ Ridley, op. cit.

⁵ Arnáiz Amigo, Aurora, *Ciencia Política. Estudio doctrinario de sus instituciones*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1984.

⁶ Sartori, Giovanni, *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Ed. FCE., México, 1987, pp. 9 y 201.

literal de la expresión del inglés: *Public Policy*, tal vez por la influencia, principalmente, de traductores iberoamericanos, como el puertorriqueño Pedro Muñoz Amato.⁷ Aunque también hay quienes utilizan términos como Políticas de Estado y existen hasta dependencias públicas con el nombre de políticas públicas.

La metodología que se usa en la Política Gubernamental, involucra un proceso permanente y crítico de análisis y verificación del planteamiento de problemas, objetivos, metas, valores, costos, beneficios y la realimentación de información para adaptar las decisiones a las condiciones cambiantes. Sin que esto implique la preeminencia de los valores técnicos de alguna disciplina o especialidad profesional sobre las decisiones políticas, eso sería una perspectiva tecnocrática, que debemos evitar por sus adversas consecuencias.

El estudio de esta disciplina se ha incorporado, en forma separada, en la enseñanza, así llamada, de Políticas Públicas. Alguna en licenciatura (Universidad de Sinaloa, UAEMex), otras con formalidad de posgrado (ITAM, UNAM, Colegio de México, UAM-Xochimilco, FLACSO-México, CIDE, UIA, INAP, el IAPEM y muchas universidades del interior del país, entre otros) ya sea maestría, doctorado o diplomado. Desde 1996 se formalizó en la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM y los profesores Araceli Parra, Juan Montes de Oca, Martín de Jesús Díaz, Enrique Bailleres y José Escobedo impulsaron una línea temática titulada “Análisis de Políticas Públicas para Asuntos de Gobierno”. Desde 2006 establecieron un Diplomado “Las Políticas Públicas en el contexto de la Reforma del Estado”. Poco después lograron formalizar la incorporación al plan de estudios de la licenciatura en ciencias políticas y Administración Pública, de dos materias: Teoría y Métodos de Políticas Públicas y Análisis de Políticas Públicas.

Se han establecido estudios, investigaciones, publicaciones y cursos formales en la materia. Un día y otro también, se abren cursos o diplomados con diversos nombres para enseñar el tema. Sin embargo, parece que sólo se ha agregado más confusión a lo confuso, por superficialidad en la traducción literal de términos, aunque no de conceptos, a los que generalmente se alude, o se citan de forma imprecisa.

⁷ Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, FCE. México, 1954, t. I, p. 20.

Afortunadamente, hay algunos textos de investigadores y expertos en el tema que se han traducido al español, tanto en México (Luis F. Aguilar ha publicado varias antologías con muchos de los mejores artículos y ensayos, principalmente de expertos norteamericanos) así como en otros países de habla hispana, como Chile, Colombia, Argentina, Venezuela, y desde luego, España, lo que nos ha permitido aprender cada día más directamente de sus autores originales, principalmente anglosajones.

De ahí que surgen algunas cuestiones: ¿el estudio de la Política Gubernamental es una causa o una consecuencia de cambios en la toma de decisiones de nuestros gobiernos?, ¿puede y debe intervenir el gobierno en la economía de una nación?, ¿hasta qué límite y cómo debe intervenir?, ¿por qué canales pueden los ciudadanos participar en el proceso de formulación de la política gubernamental? Éstas y otras preguntas más son motivación de un libro como éste, para contestarlas desde el punto de vista de la profesión del politólogo y administrador público.

Y un cuestionamiento elemental: ¿podemos importar del mundo anglosajón o europeo este conocimiento a la realidad de un país como el nuestro? Tema que ha sido tratado, entre otros expertos, por Richard Hofferbert para marcar diferencias en la forma de analizar, diseñar, formular, ejecutar o implantar y evaluar las políticas gubernamentales, ya sea por una mayor intervención del gobierno o por concertación entre los actores de la política.⁸ Así como por la existencia de un servicio civil de carrera, arraigado y “neutral”, frente a una burocracia generalmente comprometida partidariamente y derivada de “facturas políticas” en el llamado sistema de botín.

Un esquema singular que en México estamos observando con la llegada a la Presidencia de la República de Andrés Manuel López Obrador, por cierto, el primer Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública, egresado de la UNAM, que alcanza ese cargo.

El “Pacto por México” (diciembre de 2012) es un ejemplo de la forma en cómo se lograba en nuestro país la formulación de la Política

⁸ Hofferbert, Richard, *The Reach and Grasp of Policy Analysis. Comparative Views of the Craft*, Alabama, Tuscalusa, The University of Alabama Press, 1990.

Gubernamental, con la participación de las élites partidistas y de los poderes fácticos, aunque no necesariamente sea igual para su ejecución, hasta la fecha (noviembre de 2018), se ha tratado de un proceso complejo, complicado y ahora crecientemente rechazado.

Antes de revisar otros temas fundamentales vale recordar que la Facultad donde estudié la Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, en la UNAM, se llama Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, para subrayar que en ella se imparten disciplinas que tienen que ver con la Política, tales como la Estadística, el Derecho, la Economía, la Historia, la Sociología, entre otras. Por ello aprovecho reconocer y agradecer la motivación y las enseñanzas de prestigiados docentes como Enrique González Pedrero, Víctor Flores Olea, Mario Martínez Silva, Julieta Guevara, Alfredo Castillo Rojas, Juvencio Wing Shum, Enrique Semo Caley, Lian Karp, Miguel Duhalt Krauss, Jorge Tamayo, Cecilia Diamant K., entre otros.

También cabe señalar que desde 1983 que cursé la Maestría en Ciencia Política y Administración Pública, con especialidad en Política Gubernamental en la *London School of Economics and Political Sciences (LSE)*, gracias a una beca que me otorgó el CONACYT, me he dedicado al estudio de esta disciplina. He impartido algunos cursos y seminarios de temas al respecto, y finalmente me decidí a escribir esta obra, como una introducción al estudio de la Política Gubernamental, que pongo a su consideración.

Agradezco la motivación y enseñanza de Profesores Británicos, como mi Tutora, Rosamund Thomas, Maurice Garner, Sir Leo Pliatzky, Peter Self y Patrick Dunleavy, entre otros destacados expertos.

Presentaré en esta obra introductoria principios normativos, estructurales e institucionales, metodología, técnicas, sus valores y sus procesos, identificándolas con los resultados de las decisiones y su entorno. Y mostrare que la Política Gubernamental no es formulada por el uso aislado de técnicas, sino que involucra opciones basadas en principios y valores en competencia, en reglas y arreglos, como señalaba Michael Oakeshott.

La aplicación del conocimiento de la Política Gubernamental está condicionada por la forma de Estado, Gobierno, Ideología, Geografía, Historia, Sociedad, Burocracia y la condición política de cada país. La metodología es adaptable y con el uso de técnicas interpretativas, la toma de decisiones de los gobernantes se puede mejorar en beneficio de nuestras naciones. Sin embargo, se sujetan al desarrollo científico y tecnológico, las características y conductas de los grupos sociales, así como de la coyuntura política nacional e internacional.

Dependerá también de la capacidad de sus instituciones, estructuras, personal y funcionamiento. Y como señalé, se nutre de otras disciplinas, según la especialidad del tema que se trate. Recordemos que nuestra especialidad, la de la Política, son las generalidades.

La propuesta de este libro va destinada a demostrar que es posible mejorar la toma de decisiones en el ejercicio de la función pública utilizando el conocimiento aplicado. La búsqueda de articulación entre poder y saber. Pasar del conocimiento basado en “la corazonada” al análisis cuantitativo y cualitativo de la información, de los hechos, la reflexión y los indicadores de medición, sin descuidar el entorno, la historia, la geografía, la cultura, el marco jurídico y la dinámica de las condiciones y circunstancias, así como la prospectiva, la tecnología y la innovación.

La obra se ha concebido para ser utilizada en la enseñanza introductoria del futuro especialista en Política Gubernamental, consta de cinco capítulos. El primero: El análisis de la Política, está dedicado a mostrar los antecedentes y marco teórico del estudio de la Política Gubernamental como ciencia social aplicada en la Administración Pública. En el capítulo segundo se trata acerca de la planificación, su relación con la formulación de la Política, así como el papel del sector público. El tercer capítulo está orientado a explicar la formulación de la Política Gubernamental, conforme al sistema político, tipo de gobierno que lo realiza y los instrumentos disponibles. El capítulo cuarto se dedica a exponer los problemas relevantes de la implantación o ejecución de la Política Gubernamental. Finalmente, en el capítulo quinto se exponen los problemas principales para la evaluación de la Política Gubernamental, tanto en su proceso,

como su naturaleza, técnicas disponibles, capacidades, dificultades relevantes y alguna experiencia en nuestro país.

Mi aspiración principal es que el lector disponga de las herramientas para continuar a profundidad el estudio para la formación del Analista de Políticas Gubernamentales.

Es una obra introductoria, puente entre los especialistas en generalidades: Politólogos y Administradores Públicos, y otros profesionistas vinculados al ejercicio de la Función Pública.

Si de su lectura se desprende el conocimiento para analizar, diseñar, formular, implantar y evaluar mejores Políticas de Gobierno, me sentiré satisfecho de haberla escrito y agradecido con el Instituto de Administración Pública del Estado de México por su publicación.

Dejo constancia de mi agradecimiento al Dr. Ignacio Pichardo Pagaza, de quien aprendí desde mis inicios en la Política y la Administración Pública, cuando me permitió participar como ayudante en sus labores legislativas de Presidente de la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados. Recuerdo nítidamente su respuesta cuando le pregunté que cuál era la mejor Política: el trabajo, me contestó sin dudar. Y así ha sido mi desempeño siempre, trabajar permanentemente, mientras los demás trabajan, trabajo, cuando los demás descansan, sigo trabajando, porque en el trabajo que a uno le gusta, encuentra el placer.

Gracias a la Dra. Diana Vicher por la revisión que hizo de este trabajo y su ayuda para darle formato adecuado para la edición. A mis colaboradores Roberto Rodríguez Reyes, quien fue un excelente coordinador del equipo, Frida Andrés Tapia, Sergio Alejandro Mendoza, Amanda López Sandoval, Rayza Dayar Mora, Rodrigo Arenas Luna, Laura Trejo Rayón y muchos más que con sus ideas me alentaron para escribir esta aportación.

Con agradecimiento por la comprensión de mis ausencias a mi compañera Lilia, mis hijos: Mauricio, Cecilia Borunda Partida, Brenda, Leonardo y Cecilia Bravo Ibargüengoitia, así como a mis nietos, Mauricio, Juan Carlos, Paula Regina, Isabella y Patricio.

Es una modesta aportación al conocimiento de la Política Gubernamental que ojalá sirva para mejorar el desempeño del Gobierno y la Administración Pública mexicana y de otras naciones en beneficio de nuestros connacionales.

**Toluca, Estado de México,
Mayo de 2019.**

BIBLIOGRAFÍA

- Arnáiz Amigo, Aurora, *Ciencia Política. Estudio doctrinario de sus instituciones*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1984.
- Hofferbert, Richard, *The Reach and Grasp of Policy Analysis. Comparative Views of the Craft*, Alabama, Tuscalusa, The University of Alabama Press, 1990.
- Muñoz Amato, Pedro. *Introducción a la Administración Pública*, FCE. México, 1954, t. I.
- Ridley, F. F., *The Study of Government: political science and public administration*, London, Ed. Allen & Unwin, 1975.
- Sartori, Giovanni, *La Política. Lógica y método en las ciencias sociales*, Ed. FCE., México, 1987.
- Seeley, J. R., *Introduction to political science. Two series of lectures*, London, Macmillan, 1896.
- Somit, Albert y Tanenhaus, Joseph, *The Development of American Political Science*, trad. de José Luis González, España, Ed. Gernika, 1988.

CAPÍTULO I

EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL

1. Una discusión pendiente: Interpretaciones de la traducción del inglés al español. *Public Policy, Politics and Policy.*

Gobernar nunca ha sido sencillo. Y lo más difícil es pensar para formular, proponer opciones y tomar decisiones. La complejidad de viejos y nuevos problemas, el reto del futuro, la mundialización de la economía y la información, el surgimiento de la sociedad del conocimiento, así como constantes avances científicos han demostrado la necesidad de que los gobiernos usen la investigación científica y la aplicación del conocimiento para lograr una mejor Política Gubernamental.

Un paradigma de Política Gubernamental tiene un mínimo de ingredientes: series de principios, como los derechos del hombre, la revalorización de la sociedad civil; leyes e hipótesis, constituyen el conjunto de axiomas o razonamientos que vinculan símbolos con el universo concreto; las metodologías y los instrumentos, que constituyen la guía al interior, con una visión del mundo.

Así lo observamos en el desarrollo de la historia de los gobiernos, lo que constituye un paradigma “referencial” o paradigma “societal”. Estos elementos son los que dan sentido y significado a los actores para valorar y acordar la legitimidad y el Estado, la legalidad.

Los principios generales son la parte referencial que indica las categorías y define un modo de ver la realidad y le da legitimidad. Por ello se afirma que toda Política Gubernamental puede constituir una teoría del cambio social. Se basa en las definiciones de tipos de relación entre el gobierno y los sectores, que abarcan los métodos de coerción, mediación y concertación.

En las políticas observamos claramente la posición del gobierno frente a los actores a quienes están dirigidas. Veamos el caso de las políticas de salud donde encontraríamos diversos ejemplos: que van desde la prevención y combate, hasta la erradicación de epidemias. De forma similar en la política cultural, terreno esencial para la conservación de la identidad nacional. Políticas de vialidad, para circular por la derecha o la izquierda. De forma diferente en la política fiscal, que es impositiva.

Definir una Política Gubernamental supone la presencia de esos ingredientes fundamentales. La aparición de un paradigma incorpora nuevos instrumentos que permiten la observación, la explicación y la acción. Es cuando surgen la elocuencia del discurso, la comunicación política, el voto de una ley, o la creación de una institución.

Por eso en primer término, debemos reflexionar en el concepto fundamental de esta obra: Política Gubernamental.

En la mayoría de los países hispanoparlantes, está en boga hablar de las Políticas Públicas. Muchos libros y artículos se han escrito al respecto. En los discursos de los políticos contemporáneos es casi indispensable que se refieran a las célebres Políticas Públicas, aunque poco entiendan de qué se habla.

Varios autores han tratado acerca del inexacto uso de la traducción literal de *public policy* como “política pública”, y a pesar de su desacierto y debates, no se ha llegado a un consenso al respecto en nuestro idioma. Se ha optado por la práctica generalizada, por sencilla, de utilizar el término ambiguo de “Política Pública”, lo que ha impedido, en buena parte, el conocimiento apropiado de su significado. Lamentable, porque esos términos no reflejan el verdadero contenido del concepto en el idioma original: el inglés.

Hoy día, el estudio de la Política Gubernamental es el campo más relevante en la Administración Pública, y en contraste, lamentablemente el más descuidado en su estudio en nuestro país. De esto da cuenta Samuel Schmidt en el prólogo de la obra del Dr. Yehezkel Dror, *Enfrentando el futuro*:

Llegado a este punto, es importante hacer una anotación sobre la cuestión de la traducción conceptual. Cuando Yehezkel Dror visitó México en 1964, invitado por el Programa Universitario de Cómputo de la UNAM, el que esto escribe junto con Lian Karp preparamos un pequeño libro que apoyara el curso que él iba a impartir. El libro era una serie de artículos de Dror y de hecho fue el antecedente de la colección que aquí se presenta. En aquella ocasión nos enfrentamos a una serie de conceptos de uso común y corriente en español no tenían ningún significado teórico-conceptual. Un ejemplo de esto es el amplio uso de public policy como políticas públicas. En sentido estricto, todas las políticas son públicas, pero la cuestión vista paradigmáticamente, al adjetivar las políticas, entendiéndolas bajo la acepción antigua, no decía en absoluto nada innovador; de ahí que el concepto no tuviera ningún significado específico, a menos que se tuviera un amplio conocimiento de la bibliografía respectiva, lo que sucede bastante poco... Policy se traduce en plural, cursos de acción política, porque la elaboración del concepto implica que no hay un sólo curso que se deba seguir, y que en cambio existe la posibilidad de tener varios cursos de acción. El texto parecerá sumamente repetitivo en español, pero se decidió respetar lo máximo posible la redacción en inglés y no buscar sinónimos a estos conceptos, porque de haberse hecho así se hubiera distorsionado el análisis original.⁹

No obstante, se ha propagado sin ton ni son este neologismo de la Política Pública, que en nuestro idioma constituye una verdadera tautología, un pleonismo, porque al agregar la palabra “pública” al término “política”, no se especifica ni se comprende su contenido, precisamente porque toda la Política es pública. Como veremos, algunos autores lo refieren así con el calificativo de “pública” supuestamente para distinguir su proceso en un sistema político, con participación ciudadana, de grupos, medios y partidos, en la toma de decisiones gubernamentales.

En el *Diccionario de Política y Administración Pública* del Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., se define a la Política Gubernamental como

... una elección relevante, realizada por un individuo o grupo que explica, justifica, guía y perfila un curso de acción, real o contemplado. Se diferencia de una decisión por su mayor amplitud y permanencia, ya que una política establece un marco de referencia para que se tomen decisiones particulares.

⁹ Schmidt, Samuel, Prólogo a Dror, Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, México, Ed. FCE., 1990, pp. 10-11.

A veces, una política es el agregado de decisiones pequeñas, o el resultado de decisiones y acciones repetitivas, otras veces, es el fruto de la presión de las circunstancias, de la inercia, o de la falta de acción. Las políticas pueden ser explícitas (leyes, programas, declaraciones, etc.) e implícitas (agregación de decisiones, abstención, etc.). El concepto de política pública es crucial para el estudio de la Administración Pública, pues, en su esencia, la Administración Pública es la coordinación y movilización de esfuerzos, individuales y de grupo, hacia la realización de la política pública.¹⁰

Como se observa, se intentaban utilizar, indistintamente, ambos términos, aunque había una definición como punto de partida. No obstante, poco se ha reparado en esta definición.

Una buena traducción en cualquier idioma es una provocación, porque se requiere ir más allá de un mero cambio de palabras, superar lo literal, para llegar al significado conceptual, porque un idioma es una cultura.

En mi opinión, parte de la confusión en la traducción de términos al español, como en otros idiomas, se origina por desconocimiento de nuestras diferencias culturales con el sistema político anglosajón, principalmente el sistema Inglés, donde existe un servicio civil de carrera, y en la competencia electoral surge la propuesta: *party policy*, la política que formulan los partidos, como oferta electoral, enunciadas para competir durante los procesos electorales, y que decidida la elección a favor de uno, con la mayoría o las alianzas para hacer gobierno, se transforma en *public policy*: Política del Gobierno; y así, en lo sucesivo las decisiones que adopta el gobierno para hacer o no hacer, son precisamente políticas de gobierno, porque en toda etapa del proceso, se nutre de la participación política. Similar con el norteamericano que intenta convencernos de la separación entre Política y Administración Pública, por los problemas del sistema de botín que han tratado de superar mediante este subterfugio conceptual.

En nuestro país existe algo parecido llamado plataforma electoral, que debería contener la oferta electoral que cada partido propone a los electores, para convencerlos de que una de las opciones competidoras,

¹⁰ Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. *Diccionario de Política y Administración Pública*, 1ª. Ed. México, Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 1981, p. 273, t. III.

la de cada quien, es la que más les conviene. Sin embargo, poco se debate sobre esas plataformas y la mayoría de las veces, sólo se cumple con un requisito legal, que después de la elección forman parte del anecdotario y archivo electoral, no obstante que constituyen un conjunto de propuestas políticas y pueden ser el origen de futuras políticas de gobierno.

El candidato o candidatos del partido o alianza de partidos que triunfan, gobiernan, dentro del marco jurídico, a su leal saber y entender, conforme a las circunstancias, aunque después del triunfo, generalmente, el autoritarismo prevalece, haciendo a un lado a los demás participantes, o porque ellos mismos se excluyen.

Otra diferencia notable es que en los países donde surge la *public policy* como mencioné existe un servicio civil de carrera, equipo neutral de servidores públicos, a quienes se les fija el rumbo por parte de los titulares electos que forman el gobierno, a fin de que cumplan y realicen esa política, muchas veces propuesta por ellos mismos, por la información que poseen y la experiencia.

Por otra parte, habrá que profundizar en la investigación histórica del antecedente de otros usos distintos al que ahora damos a la palabra policía en nuestro idioma, como sucede con una reminiscencia municipal, el denominado Bando de Policía y Buen Gobierno, que contiene las reglas de convivencia municipal y se mantiene en muchos casos con ese nombre como el principal reglamento municipal en nuestro país, que al usar el término “policía” está lejos de referirse a su equivalente “el gendarme” y considero se refiere precisamente a la Política Municipal.

Así podemos observar de la referencia de Omar Guerrero:

Antes de la irrupción de los progresos políticos que arribaron con la revolución francesa, la policía abrazaba todo aquello que hoy conocemos como Administración Pública, pues era la expresión completa de la administración del Estado. A partir de esta revolución, policía fue sustituida bruscamente en Francia por la voz Administración Pública y esta fórmula se diseminó rápidamente entre los pueblos iberoamericanos. En contraste, entre los alemanes, la sustitución fue más lenta pero inexorable, y sólo en los países

anglosajones se mantuvieron ambas palabras para significar dos objetos distintos, además de utilizar el término Policy se usaba el vocablo Police.¹¹

Con gran claridad el traductor anónimo de la obra “Política y Gobierno” de Karl W. Deutsch lo reconoce claramente:

“El traductor tiene algunas dificultades con las palabras inglesas policy y politics, que normalmente traducimos por política en español. Sin embargo, en ocasiones hay que distinguir claramente estos dos conceptos, como en la frase de arriba, que aparece así en el original: “In modern politics, policy is a very controversial world”. A veces traducimos policy por políticas para denotar su carácter individual de guías generales de la conducción futura del gobierno, es decir, de estrategias o colección de metas, mientras que politics tendrá la acepción más general de todo lo que se refiera al problema de “quien obtiene qué, cómo y cuándo”, y la traducimos siempre en singular. Sin embargo, en la generalidad de los casos seguiremos traduciendo ambos términos indistintamente por política, esperando que el contexto de la presentación no deje dudas acerca de si se trata de politics, en general, o de policy en particular”.¹²

En consecuencia, estos términos, por su traducción literal, parecen ajenos a nuestro idioma, por los matices de significado que implican, porque cuando se utilizan otras expresiones relacionadas como: *policy studies; policy research; policy analysis; policy sciences; policy making; policy networks; policy approach*, las limitaciones para la traducción al español del término “política” y específicamente del neologismo política pública se hacen más evidentes y complicadas.

Principalmente porque en inglés se dispone de tres palabras distintas referidas en nuestro idioma a la política: *polity* cuando se refiere a los procesos en las instituciones políticas; *politics* para mostrar lo relativo al uso del poder en los procesos para el ejercicio del poder; y *policy* para significar el contenido de las decisiones gubernamentales, en plural, el marco de actuación, en tanto que en español para todo ello tenemos solamente una palabra Política”. Sugiero revisar cualquier diccionario de

¹¹ Robert von Mohl, 1866, citado por Guerrero, Omar, en “Política, *policy* pública y Administración Pública”, *Revista de Estudios Políticos*, UNAM-FCPyS, México, 4a época, Núm. 1, 1993, pp. 91-92.

¹² Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*, México, Ed. FCE., 1997, p. 195.

inglés para mayor convencimiento de las distintas acepciones a nuestro término Política.

Veamos un ejemplo, el reto de traducir al español las expresiones del inglés: *International politics and foreign policy* por “política internacional y política exterior”. Conceptos parecidos pero que en realidad son dos diferentes, aunque se trate de un mismo tema.¹³

Observemos ahora la relación y diferencias entre *Polity* y *Politics*. Como señalé, la primera se refiere a los procesos en las instituciones, y la segunda a los procesos en el ejercicio del poder. En la *polity* se enfoca el estudio formalista jurídico que reconoce los procesos políticos que derivan de la Constitución, que determina y da forma al Estado y al gobierno. En contraste la *politics* se orienta a la inversa, a la Constitución y las instituciones como resultado de los procesos, casi como lo explica la teoría marxista al mostrar a las instituciones en la superestructura.

En esta parte vale la pena revisar el ensayo de mi estimado amigo y destacado colega, Omar Guerrero Orozco, denominado *Las políticas públicas, antes de las Ciencias de las Políticas*.¹⁴

También Omar Guerrero en su artículo *Qué es la política pública* explica que:

Hoy en día la gran novedad en el temario político, la constituyen las Ciencias de *Policy* (*Policy Sciences*). Se trata de un conjunto de disciplinas que tienden a universalizarse, pero que principalmente se desarrollan en los Estados Unidos. Estas disciplinas tienen como materia la *Policy*, que debe ser distinguida conceptual y semánticamente de la *Politics*, que es el objeto de la Ciencia Política. Como es de observarse, los problemas inherentes a las relaciones entre la Ciencia Política y las Ciencias de *Policy*, comienzan en la definición y traducción de *Policy* a idiomas distintos al inglés. Los problemas semánticos y conceptuales de la voz *Policy*, cuando es traducida en español por “Política”, han sido identificados y discutidos por los especialistas en la materia. Incluso, hay problemas referentes al término mismo, como lo hace constar

¹³ Heidenheimer, Arnold J., et al., *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, New York, St. Martin's Press, 1990.

¹⁴ Guerrero, Omar, “Las políticas públicas antes de las Ciencias de las Políticas”, *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. VI, núm. 2. Segundo semestre de 1997, p. 257.

William Dunn, cuando explica que la voz *Policy* deriva del griego, del latín e incluso del sánscrito, y que existe un notorio parentesco entre *Politics* y *Police*, tal como se usaba en la Inglaterra medieval. Dunn cree que esta circunstancia ha sido fuente de confusión entre los campos relativos a la Ciencia Política y la Administración Pública, por un lado, y la Política y las ciencias de la *Policy*, por el otro, pues las primeras estudian a la Política y las segundas a la *Policy*.¹⁵

Lo que parece ocurrir, es la controversia, de al menos dos tradiciones de enfoques: la de usar el término *politics* derivada de la perspectiva predominante en la ciencia política norteamericana de la posguerra, entre otros con David Easton y Almond/Powell, que contrasta con la orientación del enfoque de los términos *policy making*, entre otros como Lasswell, y luego Simon; para llegar al uso de las palabras *policy analysis*, entre otros con Yehezkel Dror y Aaron Wildavsky, y más con británicos como Peter Self y Patrick Dunleavy.¹⁶

Este último enfoque es el que nos interesa en esta obra, el de las *policies*, las políticas, claramente visible en la vinculación de Estado, Economía y Administración Pública, cuyo resultado fue principalmente, la Política Económica, que inclusive en algunas universidades predominó hasta que surgió la orientación del llamado Derecho Económico, o la Política Fiscal, y otras derivaciones similares.

Otros autores como Moreno Salazar¹⁷ y Cabrero señalan la inadaptación del concepto Políticas Públicas en nuestro medio, al contrastarlo con los sistemas anglosajones, principalmente se refiere al norteamericano, por la distinta forma de gobierno, Administración Pública y ejercicio del poder público, comparativamente con el nuestro, caracterizado por mínima y acotada participación de entidades ajenas al gobierno y nula participación ciudadana, es decir políticas gubernamentales, pero no públicas.

¹⁵ Guerrero Orozco, Omar, “¿Qué es la Política Pública? Notas para un marco conceptual”, *Revista Examen*, Núm. 227, Año XXIII, febrero 2014, p. 7. Ver también: Dunn, William, *Public policy analysis: an introduction*, Ed. Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, USA., N. J., 1981.

¹⁶ Quien tenga interés en profundizar en las enseñanzas de un gran académico británico, Peter Self, le recomiendo la lectura de dos de sus obras: *Administrative Theories and Politics* y *Econocrats and the policy process*.

¹⁷ Moreno Salazar, Pedro H., “Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas”, *Revista de Administración Pública*, Número 84, INAP, 1993, p. 9.

En este sentido coincido, parcialmente, con Cabrero quien reconoce que pueden identificarse como Políticas Gubernamentales, aunque discrepo en el sentido de reservarle el calificativo de públicas sólo cuando participa la ciudadanía y sus organizaciones, porque hay diversos canales de participación e influencia de la sociedad organizada que son determinantes en el proceso de las políticas gubernamentales del país, aunque no sea generalizada y sea menos ostensible y organizada.

Y se ha llegado a utilizar también el término de “Política de Estado”, para referir las políticas incluidas en la Constitución del país, porque se trata del marco de acciones o no acciones aceptadas por gobierno y sociedad. Concepto muy cuestionable.

2. El estudio de la Política Gubernamental. Primeras disciplinas.

*“La historia, sin la ciencia política, no tiene frutos;
la ciencia política, sin historia, no tiene raíces”.*

Seeley, J.R. ¹⁸⁹⁶

Desde el inicio de la vida colectiva y más aún con la llegada de la civilización urbana, se introdujeron nuevas necesidades y satisfactores, lo que favoreció la aparición de artes y ciencias. Se crearon instituciones que paulatinamente se fueron adaptando a los propósitos de la autoridad en turno. El ejercicio del poder se transformó hasta dejar impersonal a la legislación, a pesar de que en sus inicios llevó el nominativo del jefe de gobierno en turno, junto con la burocratización y el conocimiento orientado a las políticas.

La civilización surgió antes de que los expertos en políticas nacieran de manera ostensible. Empezaron a formarse especialistas de cuestiones básicas e indispensables para gobernar, que formaron los primeros instrumentos para el ejercicio del poder, como los estadígrafos, geógrafos, astrólogos, magos, alquimistas, curanderos, sacerdotes y aun los adivinos, con la idea de dominar el futuro, pero principalmente el presente.

Diversos pensadores políticos han concluido que la política sólo se ocupa de la consideración de los arreglos y de las reglas que dan forma

a la convivencia humana. Las expresiones son derivadas de los rasgos y las características de un Estado o formas alternativas, que muestran los conflictos, tensiones y alineamientos de la creencia y el diseño político que modela conforme a la aceptación de la autoridad.

Al parecer en el pasado se usaron muchas técnicas, más que métodos empíricos y hasta se construyeron lugares para observar el cielo, el clima, el mar, la flora y la fauna. Y conforme se fue integrando el grupo social con otros pueblos, la política fue ganando terreno. Se intentaron muchas prácticas de cierta racionalidad para lograr triunfos, principalmente en las guerras de conquista de territorios.

Frente al incremento de la población, los conflictos sociales, dentro y entre los núcleos sociales, se fueron generando diversos grados de centralización en el ejercicio del poder y se desarrollaron los cuerpos de especialistas alrededor de los poderosos, las élites, hasta las victorias o derrotas militares. Después aparecieron los grupos de presión, los gremios, los grupos de interés, los medios de comunicación, y finalmente, los partidos políticos que transformaron el funcionamiento del sistema político.

Los orígenes del estudio de la Política Gubernamental se remontan a temas básicos, pero indispensables para cualquier gobierno, tales como el uso de la Estadística, la Geografía y las normas de convivencia social, el Derecho, la Filosofía, la Historia, entre otros. El conocimiento, mientras más especializado y avanzado es, genera más poder a los gobiernos.



Thesaurus Opticus, grabado del Siglo XVII de la defensa de Siracusa. Recordemos cómo Arquímedes logra darle con su invento del Rayo el poder a su monarca para destruir las naves enemigas. La participación del saber siempre ha contado.

LA ESTADÍSTICA Y OTRAS DISCIPLINAS

“Pongámonos a contar, exclama la Gaceta Prusiana del Estado. La estadística es la primera de las ciencias políticas. Si queremos conocer la cabeza de una persona, no tenemos más que contar los pelos que tiene”.

Carlos Marx

Al revisar el término “estadística”, parece proceder directamente del vocablo “Estado”, en sus inicios, mostraba una función vital de los

Estados para establecer registros de población, de tributos, de tierras y cosechas, entre otros, y así satisfacer necesidades de datos para gobernar, principalmente para cobrar tributos. Es difícil ubicar con precisión el origen de la Estadística, pero hay evidencias que desde los inicios de la civilización han existido formas diversas de registro, principalmente a través de representaciones gráficas y otros símbolos para contar el número de personas, animales y terrenos.¹⁸

En la Biblia se identifica uno de los primeros censos en el llamado libro *Números* cuya autoría se reconoce a Moisés, en el se registró detalladamente el número de poblaciones, de habitantes, de jefes de las tribus, cabezas de ganado, la agrimensura y hasta el recuento de leyes.

En nuestro país destacan los trabajos de pueblos del México antiguo, en cuyos códices se observan figuras que dejaron evidencia de esa contabilidad. En la Biblioteca Nacional de Madrid se encuentra el registro llamado “Suma de visitas de Pueblos por orden alfabético” elaborado a mediados del siglo XVI por frailes, que constituye un catastro de las propiedades indígenas, nómina de tributos y el padrón de habitantes de las 907 jurisdicciones que conformaban las tierras conquistadas y colonizadas. Después se realizaron diversos trabajos de estas características, hasta llegar al Censo de Revillagigedo realizado entre 1790 y 1793, que fue aprovechado por el Barón Alejandro de Humboldt, en 1804 para sus Tablas Geográfico-Políticas del Reino de la Nueva España y en 1811 el *Ensayo Político del Reino de la Nueva España*, con estadísticas y mapas.

Los estudios de geografía, y específicamente de la cartografía, tan útiles para el diseño de la Política Gubernamental, se remontan también al origen de nuestra civilización. El primer mapa conocido es el llamado “Acadio” hacia el siglo XXIII a. C. donde se identifican canales de agua, asentamientos humanos y montañas.

Luego otros avances como el denominado “Imago Mundi” hacia el 400 a. C. descubierto en Iraq en 1899, y otros antecedentes hallados en Egipto. La Geografía ha servido desde sus orígenes para satisfacer necesidades

¹⁸ Perero, Mariano, *Historias e historia de las matemáticas*, México, Ed. Iberoamérica, 1994, pp. 86-88.

fundamentales para gobernar y para la economía, principalmente el comercio.¹⁹

Muestra del creciente interés por las fuentes de información, para tomar decisiones gubernamentales, son entre otros estudios, las estadísticas, la geografía, tales como el citado *Ensayo sobre el Reino de la Nueva España* de Humboldt, con múltiples mapas y estudios relacionados.

El origen del Derecho va inmediato al de la Política Gubernamental y viceversa, de ahí la coincidencia del primer conjunto de leyes en los *Códigos de Hammurabi y de Manu*. Esto marca el final de la ley del más fuerte, para establecer un poder aceptado, respetado y obedecido. El jefe, reconocido como rey o similar, junto a los sacerdotes o brujos anacoretas fueron dando forma a las primeras normas de gobierno y convivencia, logrando así el ordenamiento jurídico de la sociedad. Luego, hasta nuestros días, las fuentes del Derecho, principalmente referidas al Derecho Político, son en nuestra materia, las políticas gubernamentales, porque enmarcan y definen el hacer y no hacer del gobierno, la comunidad y los individuos.

Los datos históricos más antiguos de esfuerzos conscientes para analizar y diseñar la política gubernamental, que han resistido el paso del tiempo, fueron identificados en Mesopotamia, en la antigua ciudad de Ur, actualmente está en Iraq (sur), donde surgió el famoso *Código de Hammurabi*, escrito en el siglo XVII a. C. Este código incluyó procedimientos judiciales, de gobierno y de la vida civil.²⁰

De igual forma el *Código de Manu*, de la antigua India, escrito en sánscrito, alrededor del siglo III a. C. que consagra el sistema de castas. Cercano a esa época conocemos también el *Arthashastra*, obra atribuida al hindú Kautilya, ministro a quien se le adjudica la fundación del Imperio Maurya, de monarquía absoluta. En sus escritos hay una profunda evaluación de los principios de gobierno de esa época, diseñados para los consejeros de la monarquía. El fin del Estado en la filosofía hindú es la virtud política, el bien de la comunidad es superior al individual.²¹

¹⁹ Thrower, N.J.W., *Mapas y civilización. Historia de la cartografía en su contexto cultural y social*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2002.

²⁰ Lara Peinado, Federico, *Los Primeros Códigos de la Humanidad*, Madrid, Ed. Tecnos, 2009.

²¹ Kautilya. Estudio introductorio de Guerrero, Omar, *Arthashastra. La Ciencia Política de la adquisición y el mantenimiento de la Tierra*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa y UAEMEX, 2008.

Al revisar la historia gubernamental en el mundo, concluiremos que en los gobiernos despóticos, las políticas eran decididas por un individuo o su grupo, orientadas principalmente a la recaudación de tributos, la defensa y la conquista de territorios. Las políticas eran impuestas y podían llegar a ser arbitrarias o maquilladas por sacerdotes, astrólogos o científicos, entre otros. Eran ejecutadas por una burocracia centralizada o concesionarios por merced o venta, como sucedía con la Corona Española, las colonias inglesas o japonesas y sus territorios.

El cambio fue consustancial al crecimiento y complejidad de las sociedades, la industrialización, el comercio y la urbanización. La Administración Pública se adaptó, extendió sus servicios y el uso de tecnologías, cuando también surgió el cambio de ciudadanos por súbditos y con ello el intervencionismo estatal.

3. Principales culturas antiguas y algunos pensadores.

Sigamos ahora la ruta trazada por William Dunn que ha realizado un completo estudio de estos antecedentes. Veamos algunos de ellos en la historia antigua, para comprender el surgimiento y evolución de nuestra disciplina profesional, y algunas relevantes aportaciones de pensadores políticos.²²

GRECIA

En el siglo IV a. C. inicia la recopilación de sus leyes: la ley de los sacerdotes, el Código de Deuteronomio y el Libro del Pacto. La vida política de Grecia, giraba alrededor del Estado ciudad, principalmente Atenas y su contrincante, Esparta.

La Política y sus referencias conceptuales son derivadas de momentos en que se transfieren creaciones de la historia de la humanidad, principalmente filosóficas. Modos de pensar y vivir, surgidos de la forma de relación de los seres humanos y que se resume en la noción de las *polis* y como resultado se puede anunciar el surgimiento de la Política, como la práctica de la vida de las *polis* y que al hacerse consciente de su existencia origina su propio concepto. Por ello es conveniente

²² Ver Dunn, William, *Public policy analysis: an introduction*, op. cit., capítulo 2.

observar a los dos más grandes exponentes de la herencia griega: Platón y Aristóteles.

Los estudios de Platón (427-327 a. C.), en sus diversas obras principalmente: *La República*, *El Político o de la Soberanía* y *Las Leyes*,²³ en que considera el valor que puede tener un gobierno sujeto al imperio de la ley y sujeto a un rey sabio. Platón reconoce que no hay ley capaz de lograr todo lo que es mejor y más justo para todos los hombres, ni tampoco ordenar el conjunto de las acciones humanas en permanente movimiento. Delimitando la vigencia de la ley crea su modelo de República: “se puede pensar la política como el arte del orden” enmarcada en un postulado entre los conceptos de alma y de Estado, en tanto ambos están compuestos de tres partes: la parte racional del alma coincide con la categoría gubernamental de los filósofos guardianes; la parte irascible, con la condición de los guardianes; en tanto la parte apetecible con los estamentos productivos. Considera así que esas partes son circunstancia para la existencia de las *polis* y deben conservarse las jerarquías, porque cada estamento ocupa el lugar que por naturaleza le corresponde. En Platón se ve a la política como el arte del orden.

De las principales obras de Aristóteles (384-322 a. C.) para el propósito de nuestro estudio debemos citar: *La Política*, *La Constitución de Atenas* y *Ética a Nicómaco*. Resalta su consideración como objeto de estudio más relevante a las acciones humanas, de donde se deriva el conocimiento en el ámbito de la contingencia. Recopiló y examinó cincuenta y ocho constituciones de ciudades griegas y otros sitios, lo que puede considerarse para la Ciencia Política, el primer estudio tipológico y comparativo de formas de regímenes políticos, acompañadas de crónicas y otros relatos que reconstruían a las *polis*, y establece los fundamentos de un modelo teórico social que reconoce primariamente a la observación empírica como método de análisis. Para Aristóteles el ser humano era un *zoon politikón*, que por naturaleza está destinado a la comunidad política, porque su interés fue definir al ser humano, no a la política.

A diferencia de Platón, cuya teoría del orden considera al conflicto social como una enfermedad, en contraste, Aristóteles lo reconoce como

²³ Platón, *Las leyes. Epinomis. El Político*, México, Ed. Porrúa, 1985.

esencia de las relaciones humanas y en consecuencia de la política, de donde surge su preocupación no por el orden, sino por la gobernabilidad, por lo que se necesita administrar o mediatizar.

El diseño de Platón tiene una visión práctica, porque al frente de las *polis*, coloca a un funcionario público, un técnico en el conocimiento, con habilidad para el manejo de las *polis*.

CHINA

En otra parte del mundo, en la China milenaria, Confucio (551-479 a. C.) promovía el buen ejemplo de la elevada conducta moral del gobernante para educar a los gobernados y guiar sus relaciones afectivas y de respeto para constituir el ente llamado “Estado”, influyendo principalmente en una reforma a la administración de justicia. Señalaba que los gobernantes debían cumplir cinco virtudes: benevolencia, rectitud, decoro, sabiduría y responsabilidad. Los campesinos debían ser buenos trabajadores, y los nobles, personas sensatas, todo basado en tres pilares morales fundamentales: obediencia a la autoridad, amistad sincera e igualitaria y respeto por la familia y los antepasados. Consultó registros históricos realizando un trabajo de crítica metódica.

Su pensamiento ha sido difundido en el mundo occidental por el jesuita Matteo Ricci (1552-1610), quien latinizó su nombre de Kong Fu Zi (Kong, el sabio).²⁴

Desde hace más de 2,500 años, el libro de Sun Zi, o Sun Tze (V-IV a. C.), como se le conoce *El Arte de la Guerra*, ha sido manual para muchos políticos que buscan evitar el conflicto y así, ganar sin luchar: observar, valorar, calcular, comparar y tomar decisiones, etapas de la formulación de políticas.

La burocracia china sigue siendo de gran eficacia gubernamental, desde la China imperial hasta nuestros días, su geografía y población lo demandan.

²⁴ Spencer, Jonathan D., *El palacio de la memoria de Mateo Ricci: un jesuita en la China del siglo XVI*, Barcelona, Tusquets, 2002.

ROMA

La reconocida obra de Cayo Suetonio Tranquilo, que nos relata la vida de los césares, contiene variadas anécdotas de la forma de gobernar y aun de su privacidad. De forma similar la obra de Plutarco: *Vidas Paralelas*.

Otro antecedente relevante fue el establecimiento de la República Romana, cuando el rey fue sustituido por el sistema de los llamados cónsules y sus principales instituciones como el *cursus honorum*, el senado, las magistraturas y el ejército. Diseñan y establecen políticas para la expansión del naciente Estado por el Mediterráneo. Luego César Augusto, quien consolidó un gobierno unipersonal y centralizado, constituyendo el sobresaliente Imperio Romano.

El mundo de Grecia y Roma condujo a ideas derivadas de la ciudad-estado, las asambleas y la concepción imperial, en las que destacaba la influencia de los teólogos y los juristas.

Una figura emblemática en esta época fue Cicerón, principalmente por sus aportaciones en los Tratados de la República y el de las Leyes. Teórico expositor de la obra de Platón, llega a elaborar un programa político contra los males imperantes, con los ideales políticos platónicos como tabla de salvación. Tiene una visión jurídica de los problemas políticos. Evidencia el dualismo entre Estado e individuo, de ahí las dos ramas del Derecho: la pública y la privada (54 a. C.).²⁵

Con Polibio (¿210-225?) aparece por primera vez la exaltación de una división de poderes con el fin de evitar el abuso del poder, lo que constituyó el antecedente directo de la división de poderes del Estado moderno: *La monarquía degenera en tiranía, la aristocracia en oligarquía y la democracia en violencia y anarquía*. Es reconocido, además, porque es autor de la primera historia universal.

Era tal la relevancia del gobierno, que en una lateral del famoso Foro Romano, atrás del Templo de la Concordia y del Templo de Vespasiano se levantó un monumento a la burocracia romana: el *Tabularium* (Tabulario),

²⁵ Cicerón, *De República. De legibus*, México, Ed. Porrúa, 1997.

lugar donde se instaló el archivo de las tablas de bronce con las leyes y actas oficiales, entre ellas, la famosa ley de las XII Tablas.

Los Romanos establecieron el agrupamiento de ciudades en la llamada *Civitas*, herencia de las *Polis* griegas, cuya cohesión se basaba en el conocimiento de la ley, expresión objetiva de la política gubernamental, instrumento de la justicia y garantía de libertad, a la que se sometía a los gobernados, fundada hacia el año 753 a. C.²⁶

EGIPTO

También debemos referir en estos antecedentes los del antiguo Imperio Egipcio de los faraones, la conocida sociedad hidráulica, desarrollada a orillas del Río Nilo, con rituales y creencias religiosas que dominaban la vida política, en la cual, los llamados “escribas” realizaban la tarea administrativa y eran sacerdotes del MAAT (la fuerza cósmica ordenadora de la vida).

El antiguo Egipto, organizado en sus dos reinos, el Alto y el Bajo, a partir del año 3,000 a.C. que se unieron, subordinados a un gobierno monárquico y teocrático, bajo el mando del Faraón, considerado como un dios. Y con ese carácter reconocido como dueño de tierras, aguas, cosechas y comercio. Dictaba leyes, organizaba y mandaba al ejército y la justicia, dirigía la vida religiosa, además de distribuir la comida a su pueblo. El Faraón era auxiliado por su más cercano colaborador y enlace con el resto de sus subordinados, el Gran Visir, el jefe del sello real, tesorero del imperio, los escribas, encargados de organizar todos sus actos, así como los sacerdotes, encargados de dirigir rituales.²⁷

MÉXICO ANTIGUO

En el México antiguo encontramos variada información al respecto, no obstante, el poco estudio reciente que hemos dedicado a nuestras raíces de la Política, el Gobierno y la Administración Pública. Por ello, al

²⁶ Serafini Felipe, *Derecho Romano*, 1ª Ed., 3ª Imp., Espasa-Calpe, Madrid, 1927, Vol. 1. Tácito, *Annales*, Libros XI-XVI, Madrid, Ed. Gredos, 1986.

²⁷ García Pelayo, Manuel, *Las formas políticas en el antiguo Oriente*, Caracas, Venezuela, Monte Ávila Editores, 1999.

carecer de información y explicación, nos quedamos con la maravillosa arquitectura que nos heredaron, pero nos falta entender su organización política, social y económica. Nos maravillamos con la Cultura Maya o Azteca, pero casi nada sabemos del cómo lo lograron.

Destaca la información catastral, fundamental para el ordenamiento territorial y la planeación estratégica de las comunidades. Desde la compleja organización gubernamental de los aztecas, la creación de la Confederación de Tribus Azteca, el *calpulli*, hasta nuestros días, la función cartográfica y de registro, tanto para efectos de control, como tributario y aun botín de guerra, fue fundamental en la Administración Pública indígena.

Dan testimonio de ello, diversos Códices, entre ellos, el *Códice Xólotl* y el llamado *Códice de Santa María Asunción*, representativo del sistema catastral y estadístico de la población y terrenos de 12 localidades de Texcoco, en el antiguo Valle de México, aprovechado por el gobierno colonial que encontró una estructura territorial muy compleja, y tuvieron que recurrir al Papa español Alejandro VI, quien expidió en 1493 una bula que otorgaba a la Corona Española el dominio exclusivo de las Indias occidentales, lo que dio origen a la tristemente célebre encomienda.²⁸

En una clara descripción de esos antecedentes, el Médico y Antropólogo Veracruzano, Gonzalo Aguirre Beltrán (1908-1966) detalla, principalmente, en su obra *Formas de Gobierno Indígena*, cómo estas formas de organización política tenían un conjunto importante de leyes, expresión de su política, para su gobierno y relación social.²⁹

También del investigador René García Castro (1999) con relación a los gobiernos de los pueblos otomianos, con la descripción de los cabildos indígenas y demás disposiciones relevantes.³⁰

²⁸ Mohar, Betancourt Luz María, *El Mapa Quinatzin. De valientes guerreros Chichimecas a sabios y poderosos gobernantes*, Tesis doctoral, UIA., México, 1999.

²⁹ Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Obra Antropológica. Formas de Gobierno Indígena*, México, Ed. FCE., 1991.

³⁰ Ver: García Castro, René, *Indios, territorio y poder en la provincia Matlatzinca*, México, Ed. INAH-Colegio Mexiquense-CIESAS, 1999.

LA NUEVA ESPAÑA

Durante los 300 años de dominación española en América, mediante el gobierno de la Colonia, la Nueva España, desarrolló una gran cantidad de políticas de gobierno, cuya herencia aún predomina en muchos aspectos de la llamada “Política criolla mexicana”, procedente de la influencia europea a través del gobierno de la Corona española. Vestigios de formas monárquicas, tales como el Rey, el Consejo Supremo de las Indias, la iglesia, los Virreyes, las Reales Audiencias, las gobernaciones, los consulados, las cortes, los gobernadores, los corregidores, los visitadores y los cabildos, entre las principales. Lo que amerita un estudio más profundo que rebasa los alcances de esta obra.

Son de mencionarse las llamadas *Leyes de Indias*, que en sus nueve libros establecieron las principales reglas para gobernar a las colonias españolas en América, incluyendo la organización de la Iglesia Católica, el Gobierno del Virreinato, reglas demográficas y para el gobierno del territorio, así como para la explotación minera, la regulación municipal, la acción policial, la organización financiera, entre otras.

Una referencia de estos antecedentes se encuentra en la obra *200 años de Administración Pública en México* y resulta reveladora la obra de Richard Morse: *El Espejo de Próspero*.

Hay muchas aportaciones a la historia mexicana de la Política Gubernamental, en pensadores como Hidalgo, Morelos, Guadalupe Victoria, Ignacio Ramírez, Guillermo Prieto, Ignacio M. Altamirano, Benito Juárez, Francisco Zarco Mateos, Lerdo de Tejada, entre otros. Y poco después, Ignacio L. Vallarta, Vicente Riva Palacio, Justo Sierra, José Yves Limantour con Porfirio Díaz, entre otros, quienes ameritan estudio aparte.

Una revisión de la experiencia colonial resalta lo que señalaba Fred W. Riggs en su estudio de las sociedades prismáticas que han sido conquistadas y colonizadas para la dificultad de formulación y principalmente de ejecución de las políticas gubernamentales, cuyos gobiernos a sabiendas que no podían considerar la amplia variedad y

heterogeneidad de situaciones, tuvieron que aceptar la separación entre la Política Gubernamental y la realidad.

Así se aprecia en los señalamientos reiterados de Fray Bartolomé de las Casas que finalmente convencieron a la Corona Española, que los indígenas no debían ser esclavizados en las encomiendas con el pretexto de la evangelización, por lo que tuvieron que aceptar leyes que les garantizaban protección, sin embargo, la exigua situación económica de la Nueva España y la rapacidad de los conquistadores y encomenderos anuló su vigencia, como algunos historiadores señalan en la contradictoria sentencia: “Acátese, pero no se cumpla”.

PENSADORES UNIVERSALES

Veamos ahora algunos de los pensadores universales más reconocidos en nuestro tema.

TOMÁS DE AQUINO

El principal representante de la influencia de los teólogos fue el fraile italiano, Tomás de Aquino (1225-1274) quien escribió *Del Gobierno de los Príncipes* para obsequiar al Rey de Chipre, Hugo II de Lusignan. Es un conjunto de orientaciones, que señalan la obligación de los gobernantes para procurar el bien común a sus súbditos. Fue este Santo de Aquino, quien tradujo al *zoon politikón* de Aristóteles como animal político y social. Su relevancia fue tal que los gobiernos que permeó se conocen como gobiernos tomistas.³¹

Uno de sus seguidores en España, poco reconocido, fue Rodrigo Sánchez de Arévalo, quien escribió la *Suma de la Política*, todo un compendio de la sabiduría política hasta entonces, con temas relevantes como la limitación de poderes y empleó el término policía, con amplio significado.³²

³¹ Copleston, Frederick Charles, *El pensamiento de Santo Tomás*, trad. de Elsa Cecilia Frost, México, FCE., 1960.

³² Sánchez de Arévalo, Rodrigo, *Suma de la Política*, Madrid, Ed. BAE., 1959.

MAQUIAVELO

Sin duda, la figura más reconocida entre los clásicos del pensamiento político es Nicolás Maquiavelo (1469-1527) un sabio del mundo, quien como sabemos ha trascendido por sus relevantes escritos: *El Príncipe* y *Discursos de la primera década de Tito Livio*. Se consagró como analista político, diplomático y servidor público. Vivió la época de una Italia fragmentada en estados gobernados por aristócratas arbitrarios, señores feudales, ejércitos mercenarios o príncipes corruptos y desarrolló una propuesta de reforma política a cargo de un príncipe fuerte (su modelo era César Borgia) que lograra unificar a Italia para enfrentar exitosamente a otros gobiernos como los de Alemania y Francia.

A Maquiavelo le interesaba enseñarnos cómo crear y conservar el poder, fue diseñador de mecanismos idóneos para defender el orden y los intereses creados en los órdenes político, social y económico. Su imagen maléfica ha opacado su riqueza intelectual y gran aportación a la Ciencia Política, en específico sus consejos a los gobernantes, auténticas citas de política gubernamental. Distinguía claramente la diferencia entre medios y fines, algo fundamental para nuestro estudio.

Su pensamiento nos aproxima, tal vez, a nuestras preocupaciones en la actualidad. A pesar de la dificultad de comprender en su justa dimensión el pensamiento de Maquiavelo, por la cantidad de comentaristas que le atribuyen teorías para supuestamente descubrir su pensamiento, lo fundamental es mostrar su genio con nuestras pasiones políticas de siempre. Su pensamiento es actual porque desafía nuestro mundo.

Una de sus ideas fundamentales fue la de la Historia como movimiento circular, destacando que la vida política no es estática, porque hay sucesión de hechos y acontecimientos que se repiten cíclicamente, sin ser sólo reacciones de causa-efecto. De ahí que el conocimiento del pasado y del presente nos permiten delinear y construir el futuro, lo que hoy conocemos como Prospectiva y los estudios del futuro. En esa época, mucho tuvieron que influir las cartas de los Embajadores, verdaderos diplomáticos, quienes para lograr sus propósitos desarrollaron estrategias y acuerdos para complacer a sus gobernantes. Y desde entonces, como ahora, la fortuna suele sonreír a los virtuosos.

Mucho se ha escrito interpretando y examinando su pensamiento, de manera relevante, Antonio Gramsci, quien concluye: “La cuestión inicial a plantear y resolver en un estudio sobre Maquiavelo es la cuestión de la política como ciencia autónoma, es decir, del lugar que la ciencia política ocupa o debe ocupar en una concepción del mundo sistemática (coherente y consecuente), en una filosofía de la praxis”.³³

Como podemos apreciar, la mayoría de los pensadores políticos en la Edad media se refieren a temas de religión y moral, como marco para el ejercicio correcto del poder.

BODINO

Juan Bodino (1529-1596) fue un influyente pensador de la Política Gubernamental, profundamente religioso, quien destaca, entre otras, por sus aportaciones al concepto de la Soberanía y principios de la política comercial internacional de los gobiernos, que conocemos a través de su obra *Los seis libros de la República*, escrito hacia 1576, donde además se reconoce la influencia del clima en la forma de los Estados. Fue un crítico de las interpretaciones al pensamiento Maquiavélico. Consideraba que toda Teoría del Estado era resultado de soluciones históricas, porque su metodología partía del estudio histórico.³⁴

HOBBS

Otro de los pensadores ingleses que han influido en el desarrollo de los conceptos de Política Gubernamental es Thomas Hobbes (1588-1679) en la trinchera del antiparlamentarismo, a quien conocemos por sus escritos sobre el gobierno: *Elementos del Derecho*, una teoría sobre el gobierno, y *De Cive*, una trilogía sobre el cuerpo, el hombre y el ciudadano. Hacia 1648 escribe su famoso *Leviatán*, donde hace una defensa implacable del absolutismo y defiende la supremacía del Estado, para impedir que se cumpla su famosa expresión *homo hominis, lupus* (el hombre es el lobo del hombre).³⁵

³³ Gramsci, Antonio, *La Política y el Estado Moderno*, trad. de Jordi Solé Tura España, Ed. Diario Público, 2009, p. 87.

³⁴ Bodin, Juan, *Los seis libros de la República*, 3ª Ed., trad. de Pedro Bravo Lara, Madrid, Ed. Tecnos, 1997.

³⁵ Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, Ed. FCE., 1984.

MONTESQUIEU

El renacimiento cultural en Europa reorientó la competencia académica en Derecho, Filosofía, Medicina y Ciencias acercando a las universidades y las academias. Muchos científicos fueron llamados a los gobiernos como asesores. Enmarcado en el espíritu crítico de la Ilustración francesa, aparece la personalidad del Barón de Montesquieu (1689-1755), quien nos legó su clásica obra *Del espíritu de las leyes*, un tratado de teoría sociológica de gobierno y de derecho, que impulsó la limitación del poder, a través del equilibrio de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que a la fecha predomina como idea de gobierno, plasmada en la Constitución de los Estados Unidos y que luego influyó en las ideas de la Revolución Francesa.³⁶

ROUSSEAU

Entre las aportaciones del suizo Juan Jacobo Rousseau (1712-1788) resalta su obra más conocida: *El Contrato Social o Principios del Derecho Político*, en la que desarrolla su idea del gobierno democrático como representante de la voluntad general, en su propia idea del surgimiento de la vida en sociedad, del gobierno y las leyes.³⁷

TALLEYRAND

De los diplomáticos franceses de mayor influencia en la elaboración de acuerdos y tratados durante la Revolución Francesa, fue Charles Maurice de Talleyrand (1754-1838), quien también firmó como uno de los autores de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, para luego ser apoyo fundamental de Napoleón Bonaparte. Como apuntaba en sus memorias: *“No he dado jamás un consejo perverso a un gobierno o a un príncipe, no me desmoroné con ellos. Después de los naufragios hacen falta pilotos para recoger los náufragos. Tengo sangre fría y los llevo a un puerto cualquiera; poco importa el puerto, siempre que ofrezca un refugio”*.³⁸

³⁶ Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Ed. Porrúa, Col. Sepan cuantos, núm. 194, 1998.

³⁷ Rousseau, *El contrato social o principios de derecho político*, México, Ed. Porrúa, Col. Sepan cuantos, núm. 113, 1998.

³⁸ De Talleyrand, Charles Maurice, *Memorias del Príncipe de Talleyrand*, Ed. Biblok Book Export, Madrid, 2014.

CARLOS MARX

Por razones desconocidas, algunas relevantes aportaciones de Marx a la historia del pensamiento político han sido soslayadas, él consideraba que es la sociedad civil la que conduce a la política, en la llamada sociedad moderna, es resultado de una racionalización de las relaciones de propiedad, porque las diferencias de clases de la sociedad civil se convierten en diferencias políticas, destacando la conexión entre las estructuras de la propiedad y la política. El Estado es una forma de encubrimiento de los verdaderos intereses de clase. En uno de sus tratados más acreditados, el *Manifiesto del Partido Comunista* (1848) señala que el ejecutivo del Estado no es más que un comité encargado de administrar los intereses de la burguesía, porque el poder político está organizado para que una clase oprima a la otra, y concluye con su recomendación: la destrucción del Estado mediante la revolución social. Entre sus principales observaciones para nuestro estudio, está la trascendencia de la esencia política que sobrevive al ser transmitida de generación en generación, como historia política.³⁹

VON JUSTI Y LA CIENCIA DE LA POLICÍA

El jurista administrativista alemán Otto Mayer (1846-1924) reconoció en 1895 que el verdadero profeta de la Administración Pública es su paisano Juan Enrique Amadeo Von Justi (1717-1771), como lo observa, entre varias de sus obras: *Economía de Estado o Tratado sistemático de todas las ciencias económicas y camerales necesarias para el gobierno de un país* y *Principios de la Ciencia de la Policía*. Nuestro colega Omar Guerrero ha realizado estudios profundos de las aportaciones en el siglo XVI, cuando se iniciaron los estudios de la, entonces, llamada Ciencia de la Policía en la época del Cameralismo.⁴⁰

Tal vez desde entonces tenemos el reto de la inadecuada traducción del término original de Policía que derivó a *Politeia* y llegó al francés como *Police* para significar las actividades del Estado, lo que condujo a las Ciencias Camerales, como señala el filósofo oficial del Estado de

³⁹ Calvez, Jean-Yves, *El Pensamiento de Carlos Marx*, Madrid, Taurus Ediciones, 1966.

⁴⁰ Guerrero Omar, *Las ciencias de la administración en el estado absolutista*, México, Ed. Fontamara, 1986.

Federico el Grande: Christian Wolff (1679-1754), en su obra: *Principios de la Ciencia de la Policía* (1776).

4. Profesionalización de la Ciencia Política y de las Ciencias de las Políticas.

La ruta hacia la profesionalización de la Ciencia Política en la forma que conocemos, puede trazarse cuando se establece en 1857 como disciplina independiente, en la Universidad de Columbia en los Estados Unidos. El inmigrante jurista alemán Francis Lieber (1798-1872) enseñó por primera ocasión la disciplina en forma sistematizada.

Pocos años después, en 1872, en Francia, *Ernest Boutmy* (1835-1906) fundó con *René Stourm*, la *Ecole Libre des Sciences Politiques*.⁴¹

En 1886 en los Estados Unidos, se inició la publicación de la revista *Political Science Quarterly*, para difundir artículos académicos sobre Ciencia Política, que en su evolución ha contribuido enormemente a moldear y reflejar el avance de esta disciplina.

En 1895, en Inglaterra, integrantes de la Sociedad Fabianista, como la pareja de Beatriz y Sidney Web, Graham Wallas, además de George Bernard Shaw, establecieron la *London School of Economics and Political Science*, escuela donde estudié la maestría en Política Gubernamental, cuyas enseñanzas hoy trato de transmitir en esta obra, sumadas a mi experiencia profesional.

De esa época también son los escritos del francés Vilfredo Pareto (1824-1923) que trazan esa línea, aunque es más conocido por sus estudios orientados a la Economía Política, nos legó otras obras útiles para nuestro estudio tales como *La transformación de la democracia* y *Tratado de Sociología General*.

Resulta fundamental reconocer las aportaciones de Max Weber (1864-1920) principalmente en sus estudios de enfoque estructuralista de la administración, acerca de la sociedad, la autoridad y la burocracia.

⁴¹ Fabre, Pierre, *Naissances de la Science Politique en France 1870-1914*, Francia, Ed. Fayard, 1989.

Introducción a la Política Gubernamental

La política consiste en un esfuerzo tenaz y enérgico para taladrar tablas de madera dura. Este esfuerzo requiere pasión y perspectiva. Puede afirmarse, y toda la experiencia histórica lo confirma, que el hombre jamás había podido alcanzar lo posible si no se hubiera lanzado siempre e incesantemente a conquistar lo imposible.

Weber identifica el poder de la burocracia en su competencia eficaz precisamente en la formulación de la política gubernamental a través de leyes, reglamentos y su aplicación, así como su instrumento fundamental: la comunicación.⁴²

Como podemos apreciar desde los recientes y más antiguos antecedentes, la Política Gubernamental ha surgido como lenguaje, entre lo justo y lo injusto, lo deseable y lo indeseable, lo posible y lo imposible. Todo ello ha conducido a la profesionalización de las ciencias sociales, principalmente la Ciencia Política y luego a las llamadas *Policy Sciences*, Ciencias de las Políticas, en plural.

Veamos ahora el surgimiento del estudio de la Política Gubernamental. En 1906 en los Estados Unidos, se inició la publicación de la *American Political Science Review*, que desempeñó un papel muy relevante para mantener reunidos a los científicos políticos de las universidades americanas y desarrollar la creatividad en nuestra disciplina.

En 1936, la Universidad de Harvard, en medio de la gran depresión en Estados Unidos, abrió primerola Escuela de Gobierno, que después transformó en *The Kennedy School of Government*, con un programa específico para estudiantes de Política Gubernamental, con el propósito de formar gobiernos profesionales. Luego, afortunadamente, se han establecido otras escuelas, en muchos países, para conformar y ofrecer cursos de esta naciente disciplina del campo de las Ciencias Políticas, hasta casi convertirla en una moda de estudio, aunque aún no de aplicación generalizada.

The Harvard Graduate School of Public Administration inició los estudios precisamente con el nombre de *public policy*, que prefiero traducir como Política Gubernamental y no Política Pública, como es la traducción literal,

⁴² Weber, Max, *Escritos Políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 2008.

para evitar confusiones, como explicaré más adelante. Lo más relevante de este campo de estudio, es la correlación entre su evolución y el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones gubernamentales.

Reconocido como el principal promotor del estudio contemporáneo de la Política Gubernamental (*Public Policy*) Harold D. Lasswell (en 1951) puso de relieve la relación entre gobernantes y gobernados en la determinación del rumbo del gobierno, así como el uso de la información y el procedimiento para utilizarla y transformarla en propuestas para identificar, evaluando entre diversas opciones, la que mejor se adaptara a los objetivos que se pretenden lograr, destacando así el papel de la ciencia, la técnica y los expertos.

Lasswell se esforzó por contribuir a la formulación y adopción de más eficientes decisiones y a suministrar el conocimiento que permita mejorar la práctica de la democracia. Llamaba la atención porque a la “Ciencia de las Políticas” le ocupa explicar el proceso de elaboración de una política, de ejecución de la misma, y en la obtención de datos e instrucciones para la solución de los problemas políticos de un periodo determinado. Era promotor de juntar la inteligencia para formular la Política Gubernamental. Así surge el estudio, que podemos llamar, de las Ciencias de las Políticas.⁴³

En esos años (1951), al parecer a instancias de la ONU, se estableció en México, la Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, mi alma mater, en donde se imparte desde entonces la licenciatura en ciencia política y Administración Pública, y poco después también posgrados en estas disciplinas. En la ahora Facultad de Ciencias Políticas profesores como Lian Karp (QEPD) nos acercaron al estudio de la Política Gubernamental, a partir de la toma de decisiones con base en técnicas como la Investigación de Operaciones.

La primera y segunda guerras mundiales impulsaron el uso gubernamental de la investigación social y otras metodologías para fines de análisis y formulación de políticas. Los gobiernos participantes derivaron en la aplicación exitosa de la “inteligencia bélica” y se propusieron

⁴³ Lerner, Daniel and Lasswell, Harold (Eds), *Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Methods Policy Orientation*, Stanford, Stanford University Press, 1951.

aplicar similares estudios, análisis, estrategias y diseño de acciones gubernamentales, por lo que empezaron a utilizar técnicas como la investigación de operaciones, la programación lineal, teoría de juegos, teoría de colas, análisis de costo-beneficio, modelos de simulación, hasta recientemente, la “inteligencia artificial”, con sus modernos algoritmos que están impulsando el nacimiento de una llamada “Ciencia de los datos”.

Debo reconocer al Dr. Yehezkel Dror por sus aportaciones más recientes al estudio de la Política Gubernamental, especialmente en su obra *Enfrentando el futuro*.⁴⁴ Y al Dr. Luis F. Aguilar por la publicación de varios ensayos clásicos como antologías.⁴⁵

Con la influencia de juristas y economistas, principalmente funcionarios del gobierno federal de nuestro país, en 1955 se creó el Instituto Nacional de Administración Pública, que desde 1956 publica la *Revista de Administración Pública*, con aportaciones relevantes en nuestra materia. Se estableció el sistema de Institutos de Administración Pública en las entidades federativas y en 2009, en la Ciudad de México, se creó la Escuela de Administración Pública.

En el ámbito de América Latina, en 1972, por la promoción de los gobiernos de México, Perú y Venezuela, se constituyó el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, con sede en Caracas. Su creación fue avalada por la Resolución 2845-XXVI de la Asamblea General de las Naciones Unidas para alentar la modernización de las administraciones públicas de la región.

En 2009 se constituyó un grupo iberoamericano de posgraduados, principalmente de España, denominado Grupo de Investigación de Gobierno, Administración Pública y Políticas Públicas, GIPPA, con sede en Madrid, con una buena promoción entre investigadores y docentes de la región que en diversos congresos anuales (desde 2015) han promovido el estudio y desarrollo de las políticas públicas.

⁴⁴ Dror, op. cit.

⁴⁵ Aguilar Villanueva, Luis F. (Comp), *El estudio de las Políticas Públicas*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2013.

5. El creciente interés por el estudio de la Política Gubernamental.

El campo de la Política Gubernamental es amplio y tiende a expandirse debido a la cantidad, variedad y complejidad de funciones a cargo de los gobiernos. Las políticas gubernamentales son producto del sistema político y en su formulación intervienen, en diversa dimensión y formas, variados actores: los poderes gubernamentales, empresas nacionales y transnacionales, los ciudadanos, los partidos políticos, los grupos de interés, la burocracia, los medios de comunicación, los organismos y empresas internacionales y gobiernos de otras naciones.

Políticas de las empresas privadas son parte de su propósito de rentabilidad económica y pueden pretender todo aquello que la ley no les prohíba. En contraste, las políticas gubernamentales deben sujetarse a un marco jurídico, en condiciones de racionalidad limitada e incertidumbre, para hacer o no hacer, generalmente en un terreno inexplorado y con el éxito aleatorio, porque persigue bienes y servicios en controversia, sujetos a valores y principios, en medio del conflicto social entre intereses en competencia.

La Política Gubernamental hace la diferencia entre prosperidad y pobreza; beneficiarios y perjudicados; conservación de recursos o despilfarro; eficiencia o ineficiencia. El éxito en las naciones está definido en sus políticas gubernamentales y su capacidad para ejecutarlas.

El proceso de formulación de políticas gubernamentales aparece en todos los niveles de la Administración Pública y en los tres órdenes de gobierno, así como en los órganos constitucionales autónomos. En cualquier decisión de acción o no acción, hay una política de gobierno, que se manifiesta en un acuerdo, circular, reglamento, ley, plan, programa o presupuesto, en cualquiera de los instrumentos políticos, para hacer o limitar las acciones gubernamentales.

Esclarecer el significado de la Política, de la Política Pública y de la Política Gubernamental, con algunas precisiones acerca de las cuestionadas Ciencia o Ciencias Políticas, que en mi opinión debe ser solamente Ciencia Política, es inicio fundamental para esta obra introductoria.

Ciencias Políticas, en plural, en el campo académico, se refieren a las demás ciencias que las integran.

La Ciencia Política es una ciencia social aplicada que utiliza múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante de la política que puede ser utilizada en posiciones políticas para la solución de problemas políticos. Consiste en un proceso permanente de analizar y verificar problemas, objetivos, valores, costos y beneficios y la realimentación operativa.⁴⁶

La palabra ciencia tiene su origen en el latín: *scire*, que significa “conocer”, aunque no todo conocimiento es ciencia. Para el propósito de dar respuesta a la cuestión formulada: ciencia es un conjunto de conocimientos referidos a un objeto similar, sistematizado, estructurado y concatenado, del que se obtienen principios generales, conceptos y categorías mediante un método objetivo.

En consecuencia, el objeto que nos ocupa es la Ciencia Política, que reúne un conjunto de conocimientos de carácter general que se han sistematizado, con conexiones significativas, mediante un método acumulativo aplicado con objetividad. En su estudio intervienen diferentes disciplinas tales como la Filosofía Política, la Teoría Política, la Antropología Política, la Psicología Política, la Sociología Política, la Economía Política, la Historia Política, la Geografía Política, la Geopolítica, y algunos estudiosos incluyen la Estética, la Ética, la Ecología Política y la Axiología Política, que rebasan con mucho las posibilidades de incluirse en esta obra introductoria.⁴⁷

Y entonces: ¿qué es la Política? Hilda Aburto Muñoz nos detalla una amplia definición, de donde rescatamos algunas partes relevantes:

... se le puede identificar como una conducta humana. Es de validez universal el considerarla como una actividad que el hombre ancestralmente ha desarrollado. En este sentido, es también una práctica y, en opinión de no pocos, un arte, ya que requiere aptitud, disciplina, destreza, ejercicio y,

⁴⁶ Cardozo Brum, Myriam, “Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación”, *Revista Andamios*, vol. 10, núm. 21, México, enero-abril 2013.

⁴⁷ Ver Duharte Díaz, Emilio, *La Política: Miradas Cruzadas*, La Habana, Edit. de Ciencias Sociales, 2006.

por ello, está sujeta a constantes perfeccionamientos... se pueden formular las siguientes características definitorias de la política:

- a) Es una actividad humana que se desarrolla en el ámbito de “lo político”.
- b) Se produce en cualquier tipo de comunidad más o menos organizada, en la medida que existan estructuras de poder y/o autoridad con sus correspondientes instituciones políticas.
- c) Es una actividad competitiva.
- d) Se da en torno a la obtención de ventajas, bienes (materiales y no materiales) o privilegios por parte de grupos, individuos o sociedades.
- e) Ocurre en una situación de cambio y relativa escasez de los bienes o ventajas que buscan.
- f) La simple búsqueda y/o la obtención de tales bienes o ventajas por parte de un individuo o grupo, inciden en el ámbito del interés común de la comunidad de que se trate. Es decir, la competencia y el logro de ellos, repercuten en el resto de la sociedad, en aquella área que se ha descrito como el interés compartido.

*Usualmente, se dice que la política es una lucha por el poder. El fundamento de esta aseveración radica en que los bienes, ventajas y privilegios, siempre proporcionan alguna forma de poder. De ahí que algunos autores los asuman como sinónimos. Al hablar de bienes, se comprende una variada gama de ellos. Puede tratarse de bienes materiales como el prestigio, el reconocimiento social, intelectual, o profesional”.*⁴⁸

Como el propio Mario Martínez Silva reconocía en alguna conversación coloquial: “se hace política porque muchos son los que quieren y es poco lo que hay para repartir”, haciendo referencia al poder, su búsqueda y su ejercicio.

Por otra parte, a pesar de lo inexacto de la versión castellana de la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, debemos considerar que la Ciencia Política pertenece a las llamadas ciencias empíricas, también denominadas fácticas, por su referencia a objetos y hechos; dentro de éstas a las ciencias de la cultura, porque dedican su estudio a la creatividad humana.

Norberto Bobbio (*Diccionario de Política*) propone dos acepciones. Una en plural” y otra en singular. La primera situada en los estudios realizados

⁴⁸ Aburto Muñoz, Hilda, *Concepto de Política*, en Martínez Silva, Mario (Coord.), *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, 1981, t. III N-Z, pp. 265-271.

por los grandes pensadores políticos, los llamados clásicos, por su trascendencia. De entre ellos se reconoce a Aristóteles como el creador del método de la observación (comparativo histórico) y a Maquiavelo como creador del método objetivo (el de los hechos).

La Ciencia Política está dedicada al estudio del Estado y del poder. Se encarga del estudio de la Administración Pública, del Gobierno, los sistemas políticos, electorales, los procesos administrativos, la conducta política, la participación ciudadana, partidos políticos y grupos de interés, entre otras materias.

Se trata también de una ciencia probabilística, cuyas percepciones contienen una cláusula *ceteris paribus* que advierte sobre la eficacia de sus resultados y los prescribe si las condiciones en que se adopta la decisión permanecen iguales, lo que difícilmente ocurre, porque el gobierno se mueve siempre en la incertidumbre y sólo el tiempo determina si la decisión era la correcta.⁴⁹

La metodología que se usa conlleva un proceso permanente y crítico de análisis y verificación de problemas, objetivos, metas, valores, costos, beneficios y la realimentación de información para adaptar las decisiones a las condiciones cambiantes. *Significa orden, procedimiento, sistema, plan, regla o norma que sigue el pensamiento humano para lograr la verdad.*⁵⁰ Sin que esto implique la preeminencia de los valores técnicos de alguna disciplina o especialidad profesional sobre las decisiones democráticas, eso sería la perspectiva tecnocrática, que debemos evitar por sus adversas consecuencias.

Así lo refiere la citada *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*⁵¹ en esta tendencia a incluirla entre las Ciencias Praxeológicas que estudian la racionalidad del ser humano y la lógica de su acción, principalmente orientadas hacia la Economía.⁵²

⁴⁹ Rose, Richard, *El gran gobierno*, México, FCE., 1998, p. 298.

⁵⁰ Fayt, Carlos S., *Derecho Político*, Argentina, Depalma, 1993, p. 129.

⁵¹ Sills, David L. (Dir.), *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Madrid, Ed. Aguilar, 1976, t. II, pp. 372-379.

⁵² Barreiro, Oscar, "El Método de la Escuela Austriaca: la Praxeología", <https://xoandelugo.org/el-metodo-de-la-escuela-austriaca-la-praxeologia-oscar-r-c/>.

En cambio, las *policy sciences* o Ciencias de las Políticas, es el estudio de problemas públicos, del diseño de opciones de acción o no, implantación y evaluación de las políticas gubernamentales. Elegir una política implica el uso de la inteligencia humana y las evidencias para optar por la mejor decisión entre una variedad de opciones para lograr objetivos gubernamentales con los mejores resultados, que sólo el tiempo determinará si fue la correcta, al lograr el fin para el cual se estableció.

Una política es una decisión que trata con un aspecto sustantivo más que procesal del nivel más bajo del proceso de toma de decisiones. Es el marco concreto para la toma de decisiones específicas, para realizar o no realizar acciones.

Lamentablemente, el empirismo, la charlatanería y conocimientos superficiales aún influyen para la formulación de la Política, principalmente en procesos de naturaleza no económica. Adicionalmente, actitudes en las esferas gubernamental y académica son adversas a la colaboración, sobre todo por desconfianza, o porque algunos gobernantes y funcionarios temen ser superados, al menos en sus temporales posiciones de mando.

No obstante, estas circunstancias, estoy convencido de que la expansión y avance del conocimiento de los estudios de Política Gubernamental contribuirán a mejorar el ejercicio y los resultados del ejercicio de la función pública. Desde hace algunos años así se observa con la llamada “Oficina del Presidente” y otras similares en México, también llamadas Secretarías técnicas de los gabinetes, donde se hacen estudios, seguimiento y evaluación, en tanto otros se encargan a despachos de especialistas para la formulación de Políticas y la toma de decisiones. De igual forma con los llamados gabinetes especializados.

Organismos internacionales como la OCDE, el BID, el Banco Mundial, entre otros, así como entidades académicas y grupos de expertos del sector privado como el Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C. (IMCO), realizan diversos estudios profesionales para promover y aun condicionar su ayuda a la adopción de decisiones de Políticas en los

gobiernos, algunos de los que realizan análisis y formulación de políticas de gobierno, con metodología reconocida.

Los gobiernos disponen de una abundante cantidad de información que aprovechan poco, porque en su mayoría las bases de datos están aisladas y no tiene un conector que las haga interoperables. Información que es fundamental para mejorar la toma de decisiones.

Por ello es indispensable hacernos algunas preguntas y buscar las respuestas: ¿Cómo toman decisiones nuestros gobernantes? ¿Qué hacen y cómo hacen para que se cumplan con eficacia y eficiencia? ¿Qué información tienen para diseñar, tomar decisiones, luego para implantarlas y evaluar sus resultados? ¿Qué conocimientos tienen, tanto gobernantes, legisladores, como sus auxiliares para tomar mejores decisiones? ¿Es posible mejorar la toma de decisiones de los gobernantes?

La respuesta a estas cuestiones nos lleva directamente al tema central de esta obra. Tal como concluía Franz A. Von Sauer:

*“... lo único importante en un hombre de Estado son sus decisiones. No su agilidad física, ni su carisma, ni su simpatía, ni su popularidad. El aplazamiento de muchas determinaciones no traduce sino miedo al tomarlas. La angustia duele... la gloria del acto expropiatorio radica en la intuición y el valor del Presidente que la realizó. Quienes gobiernan, administran lo ajeno y resuelven acerca de los demás, si no aportan sus propios riesgos, ¿qué dan entonces a su pueblo”.*⁵³

6. Un reto a la democracia: el cambio social “dirigido”.

La creciente complejidad de nuevos y viejos problemas, así como la mundialización de la vida en las naciones y los retos futuros, en temas sociales, económicos, climáticos o de otra índole, propician la participación de profesionales con conocimientos especializados, reconocidos como “analistas de políticas gubernamentales”, pertenecientes principalmente a los “grupos de expertos” o “grupos de

⁵³ Von Sauer, Franz, *The Alienated Loyal Opposition*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1974, p. 2.

especialistas”, tanto en las universidades como en despachos privados, contratados por los gobiernos para recibir la solución a la problemática que se les presenta y aprovechar las innovaciones tecnológicas.

La historia de todo gobierno está llena de buenas intenciones (algunas no tan buenas) que difícilmente se concretan, la mayoría de las veces van adaptándose en sus objetivos y logros, pero indispensables para movilizar los recursos disponibles para propósitos públicos.

Desde finales del siglo pasado, los gobiernos han incrementado su papel en la vida cotidiana, su alcance, responsabilidades, funciones y principalmente sus recursos disponibles, tales como información, métodos y herramientas. Y por otra parte, la exigencia de resultados positivos, los ha obligado a mejorar sus esfuerzos para lograrlos.

En la actualidad la formulación de la política gubernamental es el campo más dinámico y trascendental de la Administración Pública, y simultáneamente el más descuidado en nuestro país. En la política gubernamental se dispone el rumbo que ha de seguir, los objetivos y las metas, para orientar y limitar a la Administración Pública, y en ese recorrido, la política se sigue modificando conforme a las circunstancias.

En sus procesos, la Administración Pública, como estructura, pasa por diversos grados de participación en la política gubernamental, desde la identificación del problema o tema, su análisis, la formulación de opciones, el diseño, la implantación y la evaluación, en un proceso de permanente realimentación, inclusive hasta llegar al ciudadano a través del llamado “dictador del escritorio”.

La mayor debilidad se aprecia en los procesos de formulación y toma de decisiones. Coincidente con un vacío entre el desarrollo del conocimiento académico aplicado en la Política Gubernamental y su uso por los gobiernos. Es menos notoria en dependencias del Poder Ejecutivo y Judicial que en el Legislativo, y más en los gobiernos locales sujetos a influencias circunstanciales político partidistas, vecinales, mediáticas, de intereses económicos y regionales.

La Política es de naturaleza inestable, porque frente a la movilidad de la sociedad y su contexto, el gobierno requiere la adaptación indispensable a condiciones y circunstancias en cambio permanente, y el político debe adecuar las intenciones a esas condiciones y perspectivas.

Por eso la difusión de una intención política, sin un programa concreto, puede ser eficaz como retórica, pero es irrelevante para el desempeño gubernamental, aunque pueda ser necesario en el proceso de gobernar, eso sí con resultados inimaginables. Es aquí donde resalta el enfoque de la Política Gubernamental para conducir a la Administración Pública democráticamente.

Como se ha observado en la historia, la estabilidad política depende de la capacidad del gobierno para atender y resolver el conflicto social, evitar y superar las crisis, para mantener vigentes las normas de convivencia de una población. Esta necesidad ineludible, ha impulsado el estudio y la aplicación de metodología de la Política Gubernamental.

La crítica a estos métodos se orienta hacia la llamada “perspectiva tecnocrática” cuando se intenta reducir una compleja red de relaciones sociales a la aplicación de eficaces métodos y técnicas, tal vez, para impedir la creciente influencia y poder de los profesionales de diversas disciplinas en la toma de decisiones gubernamentales.

Surge como reacción de los políticos amateurs, para evitar la preeminencia de los valores técnicos de cualquier especialidad profesional sobre los valores de la Política. Sin embargo, en la vida cotidiana se imponen, tienen más influencia, en la medida que aparecen problemas más complejos, que los amateurs no pueden resolver satisfactoriamente y demandan el creciente apoyo de soluciones de los profesionales.

Aunque no reconocido abiertamente, hay un derecho fundamental implícito de los ciudadanos a un buen gobierno y a una buena Administración Pública. El ciudadano tiene derecho a exigir que quienes ocupan los cargos públicos, sean de elección o designación, le sirvan de manera que atiendan sus necesidades, demandas y problemas con diligencia, prontitud, honestidad, eficacia y eficiencia. Muchos ciudadanos se sienten

frustrados con el gobierno porque no alcanzan la prosperidad y protección de sus vidas y patrimonio, no obstante, su esfuerzo, trabajo y cumplimiento de la ley, tienen la percepción de que el gobierno trabaja para los intereses personales de los gobernantes. Así se deduce de las encuestas al respecto a la satisfacción ciudadana. Por eso es indispensable mejorar la toma de decisiones de los gobernantes y su implementación, para satisfacción de los ciudadanos.

En resumen, estas aportaciones a nuestro estudio surgen de la percepción de sus autores al orden y desorden, aparentemente inevitable, del sistema político. Investigan y formulan hipótesis de las causas y eso los impulsa a pensar como sería el mundo, su idea del mundo, si superaran esas causas del mal. Así formulan sus teorías para la reconstrucción imaginaria del mundo de la política, que culmina con la prescripción de la acción política capaz de transformar eficazmente el desorden, en un nuevo orden político.⁵⁴

El analista de políticas gubernamentales en la actualidad trata de especificar sus preferencias con apoyo en tratados o acuerdos internacionales, conocidos y aceptados, como la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Lo cual logra porque está en armonía con los valores que sustentan la mayoría de las naciones.

La generación de conocimientos en diversas disciplinas ha desarrollado ampliamente el análisis y diseño de las políticas gubernamentales. La influencia de los valores y su interacción con la ideología ha transformado el uso de estos avances y la forma de enfocar problemas y soluciones que enfrentan los gobiernos.

La información disponible, metodología, métodos y técnicas han evolucionado en las distintas etapas de la historia de la humanidad, junto a la creciente influencia de los profesionales de diversas disciplinas.

Estamos en una etapa, en que asistimos a la presencia generalizada de gobiernos con creciente participación ciudadana. Las nuevas tecnologías de la red están eliminando barreras que separaban a los ciudadanos

⁵⁴ Ver Dror, Yehezkel, *Ventures in policy sciences concepts and applications*, USA., American Elsevier Publishing Company, Inc., 1971.

del gobierno. Las redes hoy día acercan y redefinen el carácter de los servicios gubernamentales. En esta etapa, la transparencia y la rendición de cuentas han creado nuevas funciones. Se obliga a los gobiernos a la creación de más ingrediente ciudadano en sus decisiones, reemplazando el modelo de dirección vertical, de arriba hacia abajo.

Mientras más analistas de políticas gubernamentales disponga un país, mejor es el proceso de toma de decisiones y la instrumentación de acciones de los gobiernos.

7. La “separación” entre Política y Administración. La cuestionable neutralidad de los funcionarios.

El término separación o como está más extendido dicotomía, proviene del griego *dichotomos* dividido en partes, para designar un par de conceptos complementarios, como aparentemente la doctrina americana ha intentado mostrar a la Política separada, aunque complementaria de la Administración Pública.

Este apartado nos lleva a la controvertida e histórica dicotomía entre Política y Administración. Y ahora lo comentaremos en términos de Política y de Política Gubernamental.⁵⁵

En la teoría estadounidense se considera a Woodrow Wilson (1856-1924) junto a Max Weber, los fundadores del estudio de la Administración Pública como disciplina académica, quienes en su época impulsaron estas ideas. Max Weber aportó, además, el concepto de burocracia, sin perder de vista que para Marx, la burocracia tenía como función hacer prevalecer el interés de la clase dominante.

Wilson fue acompañado posteriormente de Frank Woodnow, conocedor además de las ciencias camerales. Ambos pretendían reconciliar la democracia con la administración, sin contaminarse de los principios políticos de los regímenes autocráticos europeos, de donde aprendieron la necesidad de una supuesta profesión, la del administrador público, en la que había que separar la política de la administración, para que esta última, fuera eficiente.

⁵⁵ Ver Guerrero Orozco, Omar, “Política, Policy Pública y Administración Pública”, op. cit.

Derivó así la idea hasta la formación de un administrador público profesional, que aplicara los conocimientos de la administración científica, basada en principios técnicos, y legitimarla centralizándola en la rama ejecutiva del gobierno. Consideraban que se trataba de una verdad evidente y deseable, porque la administración debe ser neutral y sujetarse al control de la política que fija el rumbo. El objeto de la administración se localiza en la burocracia gubernamental para lograr eficiencia en el cumplimiento de las tareas del gobierno.⁵⁶

Si en algún proceso se observa lo inseparable de la Política y la Administración, siguiendo la tradición europea, principalmente británica, es precisamente en el proceso de la Política Gubernamental, que se desarrolla en una línea continua de planeación, formulación y ejecución, dentro de la Administración Pública. Especialmente cuando las políticas se transforman en leyes y salen del ámbito del poder ejecutivo como iniciativas, para quedar en el espacio del poder legislativo, y aún en las jurisprudencias del poder judicial.

En el libro *The British Philosophy of Administration. A comparison of British and American ideas 1900-1932*, la Dra. Rosamund Thomas, a quien tuve el privilegio de conocer cuando fue mi Tutora en la *London School of Economics and Political Sciences*, desarrolla una amplia argumentación para demostrar la tesis inglesa: la fusión de Política y Administración, conforme a la antigua y predominante tradición británica. Explica y refuta rotundamente la interpretación americana, planteada e intentada justificar, cuando los estadounidenses trataron de superar al llamado “sistema de botín” para evitar la influencia partidaria en la administración y hacerla más eficiente. Sin embargo, es clara la fusión y no la dicotomía.⁵⁷

Política y Administración están íntimamente vinculadas en la toma de decisiones, porque se trata de un proceso general de acción. Cualquier decisión implica los dos aspectos diferentes y complementarios: la determinación de la acción a realizar y la forma de llevarla a cabo. Son como se ha dicho, dos caras de la misma función de gobernar.

⁵⁶ Ver Etzioni, Amitai, *Organizaciones Modernas*, México, UTEHA, 1991.

⁵⁷ Thomas, Rosamund, *The British Philosophy of Administration. A comparison of British and American ideas 1900-1932*, Londres, Longman, 1978.

Es posible distinguirlas separadas porque en la etapa de formulación se cuestiona ¿cómo se decide qué hacer? Y en su realización ¿cómo se realiza? Como estructura observamos las partes, como unidades que juntas forman el gobierno, pero en el proceso de la toma de decisiones es una línea continua. Así concluimos que Política sin administración, es utopía. La Administración sin política, es rutina.

Veamos ahora la cuestionable neutralidad política, una auténtica ficción. El principio de la neutralidad política de los funcionarios públicos es un antiguo debate, principalmente en países con servicio civil de carrera. Un gobierno democrático que toma decisiones tiene obviamente capacidad de discernir, lo que le coloca en la posibilidad de elegir una alternativa o alguna opción inclinada según sus creencias hacia algún lado.

Sin embargo, con la cuestionable neutralidad se pretende transmitir una limpieza ideológica que es imposible justificar de no ser por el instrumento de dominación a su servicio. De donde se aprecia el conflicto entre políticos, gobernantes y burocracia.

Diversos estatutos regulan la conducta de los funcionarios acerca del significado de la neutralidad política. Max Weber la denominó el tipo de dominación legal-racional hacia los cuadros administrativos de los gobiernos, para acreditar su carácter instrumental y, en consecuencia, su disponibilidad al servicio de quien legitima y legalmente ejerce el mando. De manera similar a como el ejército cumple su misión de salvaguardar la seguridad de una nación.

La prueba más relevante es cuando un funcionario se enfrenta al dilema entre cumplir con el principio de obediencia para alcanzar un determinado objetivo de una política gubernamental y su personal convicción e intereses. Por ello, la Administración Pública al limitarlo a cumplir con las acciones encomendadas, se convierte en el instrumento ideal de dominación para el ejercicio de la función política.

En sistemas como el británico, la neutralidad significa que los funcionarios, además de emitir resoluciones y dictámenes profesionales e imparciales conforme a la política gubernamental decidida, deben

participar como sus más fieles consejeros, por lo que, parafraseando a F. F. Ridley, su neutralidad es como la naturaleza del camaleón, que se adapta permanentemente al color del medio en que se encuentra para defenderse del peligro que le acecha, aunque en su circunstancia no haya peligro.⁵⁸

No obstante, en la realidad se trata de una ficción, que la realidad está haciendo crisis en esos países como Inglaterra, Francia, Alemania, donde esos funcionarios se interesan cada vez más en participar directamente en las decisiones políticas trascendentes y más aún en países con reciente o nulo servicio civil como es el caso mexicano. Es de tal magnitud su conocimiento especializado, que se convierten fácilmente en los asesores de los gobernantes y los más influyentes a la hora de tomar decisiones.

Más que neutralidad, lo que debe prevalecer, es la imparcialidad de los servidores públicos en el ejercicio de la función pública que tengan asignada. Aunque parece algo difícil de lograr en la práctica, la condición humana es superior a la aspiración.

En la experiencia mexicana recordemos como se ha aceptado la designación de funcionarios altamente calificados, imparciales y “políticamente neutrales”, a quienes se les ha conferido el ejercicio de funciones sin responsabilidad política reconocida, y lo más grave, al margen del electorado, provocando la creciente pérdida de relevancia de los cargos de elección popular. En una interpretación adelantada de este hecho, tal vez influidos por el poder económico nacional e internacional para promover políticas gubernamentales a modo, anulando el poder de la mayoría.

8. Modelos de análisis de Política Gubernamental.

De conformidad con Thomas Dye hay varios modelos de análisis de la política gubernamental: institucional, procesal, racional, incremental, de grupos, de élite, de teoría de juegos, de participación pública y de redes.

⁵⁸ Ridley, F. F., *The Study of Government: political science and public administration*, London, Ed. Allen & Unwin, 1975.

El modelo aplica conforme a la naturaleza del problema que se intenta resolver y el sistema de gobierno. Más allá de una concepción teórica, se trata de una aplicación práctica, conforme la realidad social que se atiende. A estos modelos de Dye, por mi parte agregaría el Liberal democrático y el de sistemas, desarrollados por otros autores. (Ver cuadro de modelos de políticas gubernamentales).

MODELOS DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES



Cuando un sistema político tiene capacidad de dar respuestas a las perturbaciones y adaptarse a las variaciones de las circunstancias, es posible aplicar estos modelos. Para ello se utilizan diversas representaciones a través del enfoque de sistemas, la investigación de operaciones, la teoría de colas, la de juegos, el método de Montecarlo, el análisis de costo-beneficio, métodos de simulación, los algoritmos, entre otros. Esto es posible, porque el sistema político es un proceso de realimentación de información, que, así como envía señales, recibe

respuestas, aun de abstenciones o silencios, como productos del sistema.

La identificación del o de los modelos de análisis depende de la condición de los grupos sociales a atender, del marco legal, circunstancias del gobierno, fortaleza o debilidad, de manera destacada, de la participación de profesionales especialistas de las disciplinas idóneas para los temas específicos, las causas y dinámica de cada problema a solucionar, el procedimiento de atención a las demandas y los apoyos políticos potenciales para lograr que la política se convierta en realidad; la capacidad de la estructura gubernamental para hacerlas cumplir y el impacto en la transformación que se propone.

Así han surgido principios sobre la factibilidad política derivados de la psicología social, la sociología política y la teoría de juegos, entre otras; sobre la factibilidad económica, tales como los estudios de costo-beneficio y de asignación de recursos; y los de factibilidad social, como son los estudios de escolaridad, valores culturales, factibilidad territorial y ambiental, entre otros.

El modelo institucional o clásico parte del principio de legalidad, conforme a las atribuciones que les confiere la ley a las instituciones, sea alguno de los poderes, de los órdenes de gobierno, o de los órganos autónomos constitucionales. La ventaja de este modelo es su apego a las competencias institucionales. Corresponde a la forma clásica de organizar el Estado agrupando en tres poderes diferenciados las funciones gubernamentales: poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial.

En los últimos años en México se han incorporado a partir de reformas constitucionales otros órganos, llamados constitucionales autónomos, para atender funciones antes encargadas al poder ejecutivo. En otros sistemas se han agregado instituciones similares llamadas *quangos*, el acrónimo de *quasi non governmental public organizations*, como las organizadas por la Agencia Central de Inteligencia en los Estados Unidos, o en Inglaterra, financiadas por el gobierno, para atender en forma particular funciones delegadas. Estos organismos resultan útiles para incorporar políticas en contextos más favorables para su ejecución.

En este modelo, aparentemente, la separación de funciones ocurre de tal forma que el ejecutivo y el legislativo promueven iniciativas que el legislativo decide y el ejecutivo cumple, en tanto que el judicial es la parte imparcial que juzga la legalidad de las políticas, sin afectar la hegemonía del legislativo. El modelo se ajusta conforme al esquema de fortalezas y debilidades de cada poder, así como de la burocracia y las presiones de los grupos participantes.

Es uno de los modelos occidentales más antiguos, basado en la doctrina de la democracia representativa que confía en la capacidad de los representantes para la toma de decisiones, sujetos al principio de legalidad y se caracteriza por la pluralidad, la tolerancia y el respeto a las minorías. Con un sistema electoral que permite la renovación de los representantes con periodicidad.

Un conjunto de derechos y libertades constituyen el marco constitucional para el cumplimiento de las atribuciones gubernamentales, frente a una sociedad civil organizada e informada. Se mantienen con diversos tipos de gobierno, como los sistemas parlamentarios, semi parlamentarios, presidencialistas, con cuerpos mixtos de representación proporcional mixta, entre otros.

El modelo procesal como su nombre lo indica, atiende a los procesos de los distintos participantes en la actividad gubernamental, en las diferentes etapas de cada proceso. Su ventaja es que permite comprender los límites y alcances de cada participante en la toma de decisiones.

El modelo racional se orienta a lograr la maximización de la utilidad o rentabilidad social, a partir del análisis de costo-beneficio, donde se prefiere la acción que genera más beneficios, desde el punto de vista que se decida, no sólo en términos monetarios, sino de cálculo de tiempo, impactos, distribución de los beneficios, ahorros, entre otros aspectos, conforme a los valores predominantes en la sociedad.

El modelo incremental es el más aplicado porque su naturaleza política de ajuste permanente, de forma incremental, es el más cercano a las negociaciones que usualmente realizan los gobernantes, es el de corte más conservador, lo utilizan para reducir, evitar o terminar el conflicto.

Es más realista, aunque no prescinde de métodos y técnicas útiles para formar sus decisiones.

El modelo de grupos atiende desde el centro funcional del gobierno a la actividad política de los grupos, tratando de acercar a los que tienen intereses comunes frente a los divergentes, para ubicar su potencial de liderazgo y penetración para resolver el conflicto. Este modelo parte de una sociedad corporativa que considera a parte de la población, la más activa, organizada en diferentes grupos, algunos hasta en forma de partido político, conforme su ideología, identidad de intereses y objetivos de lucha, que pretenden influir de diversas formas en el proceso de formulación de la política gubernamental y que al participar corren el riesgo de ser absorbidos por el control del gobierno y su potencial manipulación.

Es un modelo que intenta el equilibrio para conservar la gobernabilidad. Considera que el proceso de formulación se efectúa en la interacción de los grupos de interés (empresarios, sindicatos, burócratas, estudiantes, etc.) y comparten la idea de que la política debe adaptarse a sus intereses y no al revés. Es preferido porque tiene una imagen más democrática y la interacción de los grupos establece un equilibrio entre ellos, donde el poder de uno contrarresta el del otro. Sin embargo, la crítica señala que su representatividad es reducida porque la mayoría de la población es desinteresada y pasiva, por lo que es indispensable tener claro el impacto de las decisiones, en donde sólo la población organizada en los grupos participantes es considerada y que es fundamental que prevalezca el interés nacional o regional, porque un gobierno responde a los intereses de todos o al menos de la mayoría.⁵⁹

El modelo de élites considera que las instituciones están manejadas por pequeños grupos y aún individuos líderes quienes saben manipular intereses e influir para sus propios fines: líderes y seguidores. En tanto que la mayoría de sus integrantes se conservan en esa situación de confort y no desean ejercer el liderazgo. Este modelo es para concertar entre las élites gobernantes en lo que se conoce como “la democracia dirigida” porque esos liderazgos conducen a sus grupos con una especie

⁵⁹ Existen varios estudios al respecto, recomendaría la lectura del ensayo de Molins, Joaquim, *Teoría de Grupos*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 1998.

de maquillaje democrático, útiles especialmente cuando los problemas son críticos y requieren la adopción de decisiones rápidas y discretas. Se utiliza todo tipo de instrumento de persuasión para manipular a la opinión ciudadana en torno a lo que las élites deciden.

El modelo de teoría de juegos parte de la controversia entre individualidades irreconciliables y el analista conocedor de las posiciones contrapuestas, les coloca opciones con motivaciones y desalientos, que sabe desecharán, para que adopten la más conveniente a los intereses gubernamentales.⁶⁰

El modelo de opción o participación pública está diseñado para la formulación de políticas puestas a consideración de los ciudadanos o participantes de algún sector, quienes deciden, generalmente mediante votación, consulta o encuestas, la opción que mejor consideran a sus intereses y se someten a la regla de la mayoría. En *Government by the market*, Peter Self desarrolla ampliamente los alcances y límites de este modelo.⁶¹

El modelo de redes de política gubernamental (*policy network*) también llamado “emergente de gestión electrónica” para ubicar los subsistemas de práctica e intereses en torno a una participación, no jerárquica entre organizaciones, grupos y ciudadanos. Algunas aplicaciones de la Web 2.0 en las redes sociales y su contribución constituyen tema de vanguardia, principalmente para los partidos políticos y grupos de presión. Se considera que las tecnologías de red eliminarán las barreras entre los sectores de la Administración Pública y con los ciudadanos, principalmente en torno a necesidades específicas de los usuarios y consumidores más que en las estructuras tradicionales de los servicios públicos. Tal vez en el futuro la participación ciudadana sea tan directa y amplia en la toma de decisiones gubernamentales que reemplazará muchos elementos del gobierno como lo conocemos hoy día.⁶²

⁶⁰ Dye, Thomas, *Understanding Public Policy*, New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2008.

⁶¹ Self, Peter, *Government by the market. The politics of public choice*, London, Westview Press, 1993.

⁶² Ver Porras Martínez, José Ignacio, “Policy Network o Red de Políticas Públicas”, *Estudios Sociológicos* XIX: 57, México, COLMEX, 2001.

Peter Woll incluye el modelo Liberal Democrático que se integra con la participación de los partidos políticos que desempeñan un papel más influyente y son la fuerza principal que impulsa la política gubernamental, porque en su misión está ser el puente entre el pueblo y el gobierno. No obstante, este modelo se basa en la realidad norteamericana de un sistema bipartidista, con una tradición de votante identificado y deseoso de influir en la política gubernamental. El modelo considera que toda demanda se canaliza por conducto de los partidos, en los que existe una estricta disciplina de partido. Por eso la crítica está centrada en la realidad que lo supera, sea por la personalidad de los candidatos, más que por las cuestiones ideológicas, y el riesgo de la llamada “partidocracia”.⁶³

Finalmente, el modelo de Sistemas considera que el proceso de formulación de la Política Gubernamental en virtud de una amplia variedad de fuentes de propuestas y sus combinaciones, se genera un sistema, en el cual, el gobierno, como autoridad, formula las políticas y las plasma en leyes y disposiciones diversas para la comunidad. Los insumos del sistema provienen de grupos, partidos, burocracia, entre otros orígenes, en tanto que el gobierno funciona como procesador de esos insumos (demandas y recursos) hasta llegar a resultados (decisiones políticas). Dentro del sistema se organizan subsistemas para atender demandas o propuestas específicas.

Como se puede apreciar, la aplicación de estos modelos depende de la posición estratégica y la interacción de los distintos participantes, dentro y cerca del gobierno, que funcionan bajo ciertas reglas y acuerdos, para atender la complejidad y diversidad de los problemas, en una participación que va de menos a más, o viceversa, dependiendo del papel que asuman los partidos, grupos, medios y la burocracia.

9. Análisis de políticas e ideología. Los valores.

Valores e ideología se vinculan en la política, cuando consideramos a la ideología como: *a) El proceso de producción de significados, signos y valores de la vida cotidiana, b) conjunto de ideas característico de un grupo o clase social, y, c) conjunto de creencias orientadas a la acción.*⁶⁴

⁶³ Woll, Peter, *American Government*, USA, Harper Collins, 1993.

⁶⁴ Eagleton, T., *Ideología. Una introducción*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 19.

Las ideologías tienden a consolidar o transformar un sistema político, social, económico y cultural que generalmente constituye un plan político o un programa. Disponen de una base teórica, que incluye ideas, proposiciones, creencias, principios, que animan a la acción política. Pueden caracterizar a un individuo, grupo social o una etapa histórica. Por simplismo, se intentan caracterizar en derechas o izquierdas. Entre las ideologías identificamos: fascismo, nacionalismo, liberalismo y neoliberalismo, feminismo, anarquismo, marxismo y populismo.

Cuando se observa un cambio de gobierno, principalmente cuando ocurre la llamada “alternancia”, al seguir el discurso político y las propuestas, se puede deducir la ideología que las guía. En la base estarían las ideas filosóficas, luego las programáticas, para finalmente detallarse en las políticas gubernamentales.

La axiología política es el estudio de los valores en la Política. Los valores son la parte esencial de cómo la población y los gobernantes perciben a la política. El mundo actual, nos muestra un escenario de inconformidad de la población frente al desempeño de la política y de los políticos. El descrédito y la antipatía a los políticos lamentablemente se manifiesta como la existencia de un mal necesario.

Los valores se desarrollan desde la cuna familiar, en la educación y en los medios colectivos de comunicación, principalmente la TV y recientemente en la Red y sus diversas aplicaciones. El juicio de valores es aplicado en el contexto de la formulación de opciones de acción política y en la elaboración de propuestas de opciones para las decisiones.⁶⁵

En la formulación de la política gubernamental, el valor es el grado de utilidad de un marco referencial de actuación y desempeño para producir efectos favorables a la población. Lo que la mayoría considera como algo positivo: democracia, patriotismo, soberanía, libertades, ética, moral, respeto a las creencias, honor, rectitud, la responsabilidad, el cumplimiento de la ley y de promesas de campaña, la lucha contra la corrupción, la austeridad, la sustentabilidad, la protección de la vida y patrimonio de los ciudadanos, la humildad, la generosidad, la solidaridad, transparencia y rendición de cuentas, sabiduría, seguridad,

⁶⁵ Ver Dror, *Enfrentando el Futuro*, op. cit., cap. II, pp. 61-69.

igualdad, prosperidad, entre otros. Política y valores son la combinación ideal de cualquier gobierno. Muchos de estos valores están contenidos en nuestra Constitución Política.

En los hechos, la Política, si es democrática, se sustenta en el proceso permanente de inclusión de valores que constituyen ese conjunto de voluntades originado a partir de acciones individuales, principalmente el voto, así como el ejercicio de otras libertades, como la de expresión y manifestación. El reto de la Política es promover esos valores desde la posición del gobierno hacia los ciudadanos, grupos y partidos e interactuar con ellos.

A través de una comunicación eficaz de la Política Gubernamental se va contagiando a la sociedad del comportamiento de sus gobernantes. En México se han realizado diversas encuestas de lo que piensan los mexicanos respecto a estos temas que vale la pena tener presentes.

Una síntesis, de los ocho valores políticos básicos también llamados sustantivos para la sociedad norteamericana, nos fue legada por Lasswell: poder, ilustración, riqueza, bienestar, habilidad, afecto, rectitud y respeto. Otros valores son instrumentales, referidos al modo en que queremos disfrutar de esos valores sustantivos: la seguridad, según la interpretemos; las libertades, y la igualdad, entre otros.

Toda decisión implica un marco de valores. Valores y resultados son eventos culminantes en el flujo interminable de interacción. Son presentados en ilustraciones de los resultados de valor, en tablas de gráficas, mapas o modelos. Votos que conducen a victorias o derrotas, son resultado de decisiones impulsadas por la política.

El estudio científico de los valores genera una clasificación de los mismos hasta formar lo que se llama cultura política y que llega a las asambleas, tanto públicas como secretas, a los procesos electorales, a los poderes legales y a los grupos de poder, es parte fundamental en el estudio de los procesos de toma de decisiones, de donde deriva una de las actividades a las que se dedica el analista de política gubernamental, en los órganos legislativos locales, nacionales e internacionales y en las organizaciones sociales y políticas.

El analista de políticas gubernamentales se convierte en un orientador de la demanda social. Para ello se apoya en especialistas de todas las disciplinas acorde con las oportunidades, retos, riesgos y amenazas. Por ello se confirma, que su especialidad son las generalidades.

Disponer de una definición de los valores aceptados permite enmarcar los medios para lograr los objetivos. Un acuerdo claro y abierto, permite definir el grado de tolerancia y capacidad que se requiere para alcanzar los objetivos.

Entre las diversas categorías de valores, podemos encontrar: valores morales, que definen al ser humano, tales como la religión, la justicia, la libertad y la honestidad; valores éticos, medios para lograr nuestros fines, como la honestidad; valores infrahumanos, que perfeccionan al ser humano en los aspectos más elementales, como la salud, el placer, la fuerza, la agilidad; también, los valores humanos inframorales, como la riqueza, el éxito, la inteligencia, el conocimiento, la prosperidad, el prestigio, la autoridad y los valores instrumentales.

Los valores aplicables a la Política Gubernamental en México, parten de nuestro marco político en la Constitución, cuyo núcleo principal son la soberanía del pueblo, la división de poderes y los derechos fundamentales, como la educación y la salud, así como los contenidos en los tratados y convenciones internacionales adoptadas por nuestro país.

Gobernar es más que pronunciar discursos, cosechar aplausos, eludir problemas, aprovechar en lo personal las circunstancias. Gobernar es pensar y actuar, y volver a pensar. Es enfrentar las dificultades con liderazgo, correr riesgos y cumplir el deber con lealtad a la comunidad, eficacia y eficiencia, honestidad y humildad.

Quien gobierna administra lo ajeno, aunque pertenece a todos, nuestros recursos naturales disponibles, nuestras vidas, patrimonio personal y familiar, nuestro presente y el futuro, lo que constituye una gran responsabilidad.

BIBLIOGRAFÍA

Citada

- Aburto Muñoz, Hilda, *Concepto de Política*, en Martínez Silva, Mario (Coord.), *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, 1981, t. III N-Z.
- Aguirre Beltrán, Gonzalo, *Obra Antropológica. Formas de Gobierno Indígena*, México, Ed. FCE., 1991.
- Barreiro, Oscar, “El Método de la Escuela Austriaca: la Praxeología”, <https://xoandelugo.org/el-metodo-de-la-escuela-austriaca-la-praxeologia-oscar-r-c/>.
- Bodin, Juan, *Los seis libros de la República*, 3ª Ed., trad. de Pedro Bravo Lara, Madrid, Ed. Tecnos, 1997.
- Calvez, Jean-Yves, *El Pensamiento de Carlos Marx*, Madrid, Taurus Ediciones, 1966.
- Cardozo Brum, Myriam, “Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación”, *Revista Andamios*, Vol. 10, núm. 21, México, Enero-abril 2013.
- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., *Diccionario de Política y Administración Pública*”, 1ª. Ed. México, Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 1981, t. III.
- Cicerón, *De republica. De legibus*, México, Ed. Porrúa, 1997.
- Copleston, Frederick Charles, *El pensamiento de Santo Tomás*, trad. de Elsa Cecilia Frost, México, FCE., 1960.
- Dror, Yehezkel, *Ventures in policy sciences concepts and applications*, USA., American Elsevier Publishing Company, Inc., 1971.
- _____, *Enfrentando el futuro*, México, Ed. FCE., 1990.
- Duharte Díaz, Emilio, *La Política: Miradas Cruzadas*, La Habana, Edit. de Ciencias Sociales, 2006.
- Dunn, William, *Public policy analysis: an introduction*, Ed. Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, USA., N. J., 1981.
- Dunn, William, *Public policy analysis: an introduction*, Ed. Prentice Hall, Inc., Englewood Cliffs, USA., N. J., 1981.
- De Talleyrand, Charles Maurice, *Memorias del Príncipe de Talleyrand*, Ed. Biblok Book Export, Madrid, 2014.

- Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*, México, Ed. FCE., 1997.
- Dye, Thomas, *Understanding Public Policy*, New Jersey, Pearson Prentice Hall, 2008.
- Eagleton, T., *Ideología. Una introducción*, Barcelona, Paidós, 1997, p. 19.
- Etzioni, Amitai, *Organizaciones Modernas*, México, UTEHA, 1991.
- Fabre, Pierre, *Naissances de la Science Politique en France 1870-1914*, Francia, Ed. Fayard, 1989.
- Fayt, Carlos S., *Derecho Político*, Argentina, Depalma, 1993.
- García Castro, René, *Indios, territorio y poder en la provincia Matlatzinca*, México, Ed. INAH-Colegio Mexiquense-CIESAS, 1999.
- García Pelayo, Manuel, *Las formas políticas en el antiguo Oriente*, Caracas, Venezuela, Monte Ávila Editores, 1999.
- Gramsci, Antonio, *La Política y el Estado Moderno*, trad. de Jordi Solé Tura España, Ed. Diario Público, 2009.
- Guerrero, Omar, *Las ciencias de la administración en el estado absolutista*, México, Ed. Fontamara, 1986.
- _____, “Política, *policy* pública y Administración Pública”, *Revista de Estudios Políticos, UNAM-FCPyS*, México, 4a época, Núm. 1, 1993, pp. 87-106.
- _____, “Las políticas públicas antes de las Ciencias de las Políticas”, *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. VI, núm. 2. Segundo semestre de 1997, pp. 257-282.
- _____, “¿Qué es la Política Pública? Notas para un marco conceptual”, *Revista Examen*, Núm. 227, Año XXIII, febrero 2014.
- Gramsci, Antonio, *La Política y el Estado Moderno*, trad. de Jordi Solé Tura España, Ed. Diario Público, 2009.
- Heidenheimer, Arnold J., et al., *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe, and Japan*, New York, St. Martin's Press, 1990.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, Ed. FCE., 1984.
- Kautilya. Estudio introductorio de Guerrero, Omar, *Arthasastra. La Ciencia Política de la adquisición y el mantenimiento de la Tierra*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa y UAEMEX, 2008.
- Lara Peinado, Federico, *Los Primeros Códigos de la Humanidad*, Madrid, Ed. Tecnos, 2009.

- Lerner, Daniel and Lasswell, Harold (Eds), *Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Methods Policy Orientation*, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- Mohar, Betancourt Luz María, *El Mapa Quinatzin. De valientes guerreros Chichimecas a sabios y poderosos gobernantes*, Tesis doctoral, UIA., México, 1999.
- Molins, Joaquim, *Teoría de Grupos*, Barcelona, Universidad Autónoma de Barcelona, 1998.
- Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, México, Ed. Porrúa, Col. Sepan cuantos, núm. 194, 1998.
- Moreno Salazar, Pedro H., “Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas”, *Revista de Administración Pública*, Número 84, INAP, 1993.
- Perero, Mariano, *Historias e historia de las matemáticas*, México, Ed. Iberoamérica, 1994.
- Platón, *Las leyes. Epinomis. El Político*, México, Ed. Porrúa, 1985.
- Porrás Martínez, José Ignacio, “Policy Network o Red de Políticas Públicas”, *Estudios Sociológicos XIX: 57*, México, COLMEX, 2001.
- Ridley, F. F., *The Study of Government: political science and public administration*, London, Ed. Allen & Unwin, 1975.
- Rose, Richard, *El gran gobierno*, México, FCE., 1998.
- Rousseau, *El contrato social o principios de derecho político*, México, Ed. Porrúa, Col. Sepan cuantos, núm. 113, 1998.
- Sánchez de Arévalo, Rodrigo, *Suma de la Política*, Madrid, Ed. BAE., 1959.
- Samuel Schmidt, Prólogo a Dror, Yehezkel, *Enfrentando el futuro*, México, Ed. FCE., 1990.
- Seeley J. R., *Introduction to political science. Two series of lectures*, London, Ed. Macmillan, 1896.
- Self, Peter, *Administrative Theories and Politics*, Londres, Allen & Unwin, 1972.
- _____, “Econocrats and the policy process”, Londres, Macmillan, 1975.
- _____, *Government by the market. The politics of public choice*, London, Westview Press, 1993.
- Serafini Felipe, *Derecho Romano*, 1ª Ed., 3ª Imp., Espasa-Calpe, Madrid, 1927, vol. 1.

- Sills, David L. (Dir.), *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Madrid, Ed. Aguilar, 1976, t. II.
- Spencer, Jonathan D., *El palacio de la memoria de Mateo Ricci: un jesuita en la China del siglo XVI*, Barcelona, Tusquets, 2002.
- Tácito, *Annales*, Libros XI-XVI, Madrid, Ed. Gredos, 1986.
- Thomas, Rosamund, *The British Philosophy of Administration. A comparison of British and American ideas 1900-1932*, Londres, Longman, 1978.
- Thrower, N.J.W., *Mapas y civilización. Historia de la cartografía en su contexto cultural y social*, Barcelona, Ediciones del Serbal, 2002.
- Von Sauer, Franz, *The Alienated Loyal Opposition*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1974
- Weber, Max, *Escritos Políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 2008.
- Woll, Peter, *American Government*, USA, Harper Collins, 1993.

Consultada

- Arnáiz Amigo, Aurora, *Ciencia Política. Estudio doctrinario de sus instituciones*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1984.
- Bermejo Cabrero, José Luis, *Máximas, principios y símbolos políticos*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986.
- Capitán Díaz, Alfonso, *Los catecismos políticos en España*, Granada, 1978.
- Doring, Erika, “Fred W. Riggs. La Administración Pública en las sociedades prismáticas”, en *Antología sobre la Teoría de la Administración Pública* Martínez Anzures, Luis Miguel (Comp.), México, INAP, 2002.
- Clinton, Bill, “Para qué sirve el gobierno”, *Diario ABC*, Madrid, España, 16 de abril de 1995.
- Hofferbert, Richard, *The Reach and Grasp of Policy Analysis. Comparative Views of the Craft*, Tuscalusa, Alabama, U. of Alabama Press, 1990.
- Muñoz Amato, Pedro, *Introducción a la Administración Pública*, México, FCE., 1954.
- Neill, Edmund, *Michael Oakeshott. Major conservative and libertarian thinkers*, Edited by John Meadowcroft, vol. 8, London, Bloomsbury Academy, 2011.

Oakeshott, Michael, *Rationalism in Politics and other Essays*, Revised edition, Indianapolis, Liberty Fund, 1991.

Parra Toledo, Araceli (Coord.), *Las Políticas Públicas en México. De la teoría a la práctica*, UNAM, FES Acatlán, México, 2009.

CAPÍTULO 2.

PLANEACIÓN Y POLÍTICA GUBERNAMENTAL

1. Los alcances del gobierno y la planeación.

En este tema iniciaremos con dos conceptos básicos: Estado y Gobierno. Hay diversas teorías respecto al origen del Estado. Una tendencia considera que el Estado apareció desde que el ser humano convive en colectividad; en tanto otra considera que apareció hasta que transita del ser humano primitivo al ser humano culto. Desde luego primero se constituye la sociedad y luego los demás elementos, de ahí derivó el Gobierno.

La palabra Estado tiene varios significados, y diversos autores con sus propias acepciones, por lo que nos quedamos con la definición que nos brinda G. Burdeau:

... debe reunir las siguientes condiciones: a) neutralidad, debe contener todos los elementos de la realidad estatal; b) homogeneidad, no deben sumarse elementos dispares; c) no debe caer en la abstracción perdiendo contacto con la realidad; y, d) debe dar cuenta de las particularidades del régimen estatal y un criterio para determinar su existencia.⁶⁶

El Estado es objeto de estudio de varias disciplinas como el Derecho Constitucional, el Derecho Político, la Teoría del Estado y la Ciencia Política.⁶⁷

⁶⁶ Burdeau, George, *Tratado de Ciencia Política*, “El Estado. Las formas de Estado”, México. Ed. ENEP Acatlán, UNAM, vol. I, 1982.

⁶⁷ Ver Diccionario de Política y Administración Pública, “Estado”, México, Ed. CCPYAP, 1981, t I A-F, pp. 533-538.

El Estado lo integran: la sociedad, el territorio, el espacio (aéreo, cósmico y sideral) y el gobierno, éste último es quien ejerce el monopolio de la fuerza para garantizar el cumplimiento del pacto, regular el uso de la fuerza legítima de otros poderes fácticos, así como administrar los recursos disponibles en beneficio de la sociedad.

Estado y Gobierno son distintos entes. El Estado contiene al Gobierno, que se puede organizar de diversas formas para constituir lo que se conoce como régimen político. El régimen político es la forma en que se dividen las funciones y los poderes gubernamentales, siendo los más actuales, por el desenvolvimiento histórico del capitalismo, con sus matices y variaciones: la Asamblea, Parlamentarismo (semi) y Presidencialismo (semi) con base en el desarrollo histórico del capitalismo, con sus variaciones y matices. Pueden ser unitarios o pluralistas, así como democráticos o autocráticos. Los elementos fundamentales del régimen son: clases sociales, partidos políticos y gobierno.

Las funciones del gobierno y sus instrumentos son cambiantes en sus matices, no en su esencia. La sociedad política al realizar un pacto, constituye al Estado, el famoso *Leviatán* que describía Hobbes, como el ser sobre humano que da orden y paz, que incluye a su concentrador del poder: el gobierno.

Para identificar adecuadamente el tipo de gobierno con el que se trata es indispensable conocer su constitución política, ya sea escrita o no, así como la realidad social en que se desempeña e identificar históricamente el centro del poder en el marco del régimen político. Podemos observar diversos tipos de gobierno, entre otros: dictadura, competitivo o monopolista; anárquico, democrático o totalitario; pluralista o monolítico; teocrático, oligárquico, presidencial, republicano o monárquico.

La palabra “gobierno” procede del griego, significa “el arte del timonel”, del cual se menciona que es “de un saber especializado, a la presunción de actividades como la política”. Es objeto de estudio de la Ciencia Política. En la categoría gobierno concurren otros conceptos como son: partidos, sistema electoral, Administración Pública, sistema federal o centralizado.⁶⁸

⁶⁸ Ver Guerrero Orozco, Omar, “Gobierno” en el *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Ed. del CCPYAP, t II G-M, 1981, pp. 49-60.

Gobernar es dirigir, conducir, el rumbo de una sociedad desde el centro del poder hegemónico del conjunto institucional del Estado, para lo cual se requiere de inicio identificar históricamente el centro del poder en el marco del régimen político, donde ocurren relaciones de todo tipo entre los componentes de la sociedad con el gobierno.

De lo anterior surge la cuestión: ¿con qué instrumentos se gobierna? Exactamente con las Políticas de Gobierno, en tanto son resultado, idealmente, de acuerdos y consensos entre los participantes del gobierno y la sociedad, para realizar acciones dentro de un marco de límites y alcances, así como para no realizar otras acciones, forman lo que se llama también la cultura política.

Es por eso que existe una confusión y se dice que el gobierno es instrumento de las políticas y viceversa. Así que lo ideal es mencionar que los instrumentos disponibles del gobierno son: las leyes, reglamentos, acuerdos, planes, presupuestos, y en general toda disposición gubernamental.

Una de las funciones más relevantes del gobierno contemporáneo se refiere al diseño, implantación y evaluación de las políticas como soluciones específicas a asuntos públicos concretos. Se puede tratar de parte de la oferta electoral de partidos y candidatos, o de la agenda propia, parte de los compromisos internacionales y esto deriva de sus atribuciones frente a la problemática, lo que conforma la llamada agenda pública. Así el gobierno se enfoca a cumplir con sus atribuciones, lograr sus objetivos y en consecuencia evaluar sus resultados.

El gobierno a través de la Administración Pública desempeña, entre otros, los siguientes roles:

1. Preservación del sistema político, para lo cual cumple funciones de Relaciones Exteriores, Gobernación, Defensa, entre otras.
2. Mantenimiento de la estabilidad y el orden, para lo cual dispone de la policía, el sistema judicial y los centros de rehabilitación.
3. Institucionalización del cambio, dispone de oficinas de planeación y presupuestación, así como mecanismos para la conciliación de intereses en competencia y en conflicto.

4. Prestación de servicios públicos e infraestructura en gran escala, como electricidad, transporte, vialidades, puertos y aeropuertos, entre otros.
5. Promoción del creciente desarrollo en campos de la ciencia y la tecnología.
6. Protección de grupos vulnerables.
7. Formación de la opinión pública
8. Fuerza política de influencia derivada de la posición estratégica de la burocracia, con lo que puede manipular prioridades.
9. Promoción de los intereses del sector privado, balance y regulación del mercado.
10. Educación y culturales.
11. Protección y prevención de la salud.
12. Prevención de desastres naturales y protección civil.
13. Suministro garantizado de alimentos.
14. Factor de protección de los ciclos económicos.
15. Protección de la vida familiar y de las personas dentro y fuera de su territorio.
16. Promoción del desarrollo regional.
17. Cuidado del medio ambiente y del territorio.
18. Derecho ciudadano al buen gobierno y Administración Pública.
19. Recaudación fiscal y distribución del ingreso.
20. Comunicación política.

Como puede observarse, el gobierno realiza funciones políticas; administrativas; de promoción y regulación económica; de desarrollo social; de protección de la población, y muchas más, su ámbito no tiene más restricción que la señalada por su marco jurídico.

En algunos casos se inicia el análisis y diseño de las políticas gubernamentales sin haber evaluado correctamente las capacidades institucionales, lo que termina en errores y malos resultados. Es claro que, si una institución dispone de las capacidades necesarias para cumplir con los objetivos previstos, y se utilizan suficientes, oportunas y adecuadamente las herramientas, el resultado será el esperado. Al contrario, si carece de esas capacidades, o no se utilizan correctamente, lo más seguro es que además de despilfarrar recursos, se fracase en

el resultado. Por otra parte, es necesario considerar tanto los factores que dependen del gobierno, como otros que le son ajenos, porque corresponden a terceros, tales como actitudes de los beneficiarios, sus proveedores y los imponderables, como el clima, la reacción imprevista, entre otros.

La capacidad del gobierno para lograr sus fines, está relacionada con sus atribuciones y el potencial para realizarlos. Hay gobiernos que disponen de personal capacitado, profesional y hasta de un servicio civil de carrera que los predispone mejor para el logro de sus objetivos. Otras veces, limitaciones del marco legal, procedimientos paralizantes, recursos financieros insuficientes, o incumplimiento de sus proveedores o contratistas, al menos retrasan las acciones o inclusive las encarecen o impiden. Además de otras relativas a la posibilidad de participación favorable de la población y condiciones internas e internacionales.

La revisión de la capacidad del gobierno para alcanzar sus fines inicia en la etapa de planeación estratégica y prospectiva, con una metodología adecuada, que le permitirá obtener el máximo rendimiento de su capacidad institucional, a partir de su marco legal, del desempeño de la burocracia, de la participación ciudadana y de sus organizaciones, partidos, grupos parlamentarios y demás instituciones involucradas. También debe considerarse la mayor transparencia posible, así como la periódica rendición de cuentas.

Una buena descripción de la capacidad institucional está incluida en un documento del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD) que define a la capacidad estatal precisamente, como los medios para “planificar y lograr metas”.⁶⁹

Otras organizaciones, como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), han expresado en diversos foros lo esencial que es la revisión de la capacidad de gestión gubernamental para lograr los fines propuestos.⁷⁰

⁶⁹ Organización de las Naciones Unidas, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Nueva York, Ed. ONU, 2009, p. 5.

⁷⁰ Ver: Completa, Enzo, “Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?”, *Revista Post Data* 22, núm. 1, abril-Septiembre 2017, pp. 111-140.

Un gobierno con capacidad institucional muestra la habilidad para utilizar con eficacia y eficiencia sus funciones institucionales, técnicas, administrativas, políticas y de comunicación.

Un método para examinar las capacidades gubernamentales es separándolas y definiéndolas: la capacidad institucional, la habilidad para establecer y hacer efectivas las reglas establecidas; la capacidad técnica, como la habilidad para administrar macro y micro medidas económicas; la capacidad administrativa, la habilidad para proveer oportunamente bienes y servicios; la capacidad política, como la habilidad para considerar y resolver las demandas sociales; y finalmente, la capacidad de comunicación, para persuadir y liderar la participación de la comunidad.

Un balance realista de los déficits dará como consecuencia una realista toma de decisiones. Todo proceso de análisis y fortalecimiento de la capacidad del gobierno, es el inicio de un proceso para mejorar la eficiencia y eficacia, para lo cual se diseñan estrategias y planes específicos.

Para ello, es útil considerar el Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM) que por su carácter de rigor profesional es un sistema de registro valioso para el análisis y evaluación de las políticas gubernamentales, principalmente económicas.

2. Principios y Teorías del gobierno.

Los principios incluyen temas tales como: sistema de elección de los gobernantes y representantes; atribuciones, limitaciones y relaciones de los poderes; derechos y obligaciones de los ciudadanos, entre otros.

Todo gobierno debe sujetar su funcionamiento a principios normativos que encuadran la actividad legal y legítima de los poderes del Estado, incluidos en su constitución, ya sea escrita o no. Estos son parte de lo que se conoce como la cultura política y forman las disposiciones constitucionales (escritas o no). Son reglas de integración de un régimen político y conducta de los gobiernos.

Principios como el principio de la mayoría con respeto a las minorías; o el principio de la representación popular; así como valores: de la justicia, la

equidad, la igualdad; así como los ideales de libertad, de soberanía, entre otros, que además sirven para determinar la legitimidad del gobierno.

Un principio normativo es un concepto fundamental en el que se apoya un razonamiento. Tiene un significado intrínseco y un contenido legal aceptado convencionalmente por la comunidad.

Los principios estructurales dictan la articulación de la forma de gobierno, determinan la distribución de competencias entre los diferentes órganos de gobierno y la participación de los poderes fácticos. Son principios que permiten o limitan las acciones gubernamentales.

Los principios institucionales son normas de mando que condicionan a las demás normas, en tanto que los valores, por su contenido axiológico señalan la forma de alcanzar esos fines esenciales. Los valores señalan los fines esenciales del Estado, de donde parte su estructura fundamental.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en las que le antecedieron, y en las constituciones de las entidades federativas, se encuentran los principios normativos, estructurales e institucionales, así como los valores del Gobierno Mexicano. Como sucede en los demás países. Muchos países se sujetan además a lineamientos internacionales como en nuestro caso la llamada Agenda 2030 de la ONU, así como a otros tratados internacionales.

En nuestro país, el Presidente de la República, tiene la obligación de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) para el sexenio durante el cual gobernará. Es un conjunto de lineamientos y algunas acciones para la solución de los problemas del país.

En cada entidad federativa, los gobernadores deben elaborar el Plan Estatal de Desarrollo. Y en cada municipio, los ayuntamientos deben elaborar el Plan de Desarrollo Municipal, todos acordes con el PND. La ley de planeación establece la normatividad para regular todo el proceso de planeación. En estos documentos se encuadran de forma complementaria las políticas gubernamentales, aunque en la realidad, en su mayoría sean retórica.

Los estudiosos de la naturaleza del Estado han formulado diversas concepciones, que van desde la explicación como una relación de dominación, como un organismo natural, o ético-espiritual, como unidad de asociación, o hasta una relación contractual.⁷¹

Entre ellos, los llamados “organicistas” consideran al Estado como una estructura viva que trasciende a los individuos y en la que a cada quien le corresponde cumplir una función para que la vida en conjunto sea posible. La sociedad se organiza y funciona como un organismo biológico de naturaleza superior, con estructura y vida propia, que su todo es diferente a la suma de sus partes, porque cada individuo es una singularidad, como cada célula del organismo y cumplen funciones diferentes.

Entre las características principales de las teorías organicistas están:

- 1) La sociedad es un organismo vivo, con características singulares y que como organismo vivo responde a las leyes de la biología;
- 2) El rol de los gobernantes es preservar la unidad del todo;
- 3) Deben evitar la división que impide la realización de sus fines;
- 4) Por ello no deben existir facciones;
- 5) El gobierno tiene en la vida institucional la misma función del corazón en el ser humano;
- 6) La familia es el modelo ideal de la sociedad orgánica.⁷²

Entre los pensadores políticos organicistas encontramos a Plutarco, Platón, Aristóteles, Juan de Salisbury, Hobbes, Hegel, Herbert Spencer, entre otros.⁷³

En la corriente de pensamiento organicista, el gobierno es un instrumento de la relación entre el cambio del mundo material y la evolución de la conciencia humana.

El organicismo puede clasificarse en: 1) Organicismo filosófico; 2) Organicismo psicosocial; 3) Biorganicismo social.

⁷¹ Ver: Burdeau, George, Obra citada.

⁷² Fayt, Carlos S, *Derecho Político*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1993.

⁷³ Ver: Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, México, Ed. FCE., t II H-Z, 2012.



Las críticas a esta teoría se resumen como sigue:

- 1) Convierten a la analogía en identidad;
- 2) Encubren finalidades de la política práctica;
- 3) Niegan la personalidad y sus atributos de decisión y acción;
- 4) Dejan sin resolver el tema de la unidad del individuo frente a la multiplicidad de los grupos.

En contraste, para la corriente mecanicista, la sociedad es un conjunto de intereses en conflicto donde el gobierno debe resolverlo y relajar la tensión del sistema político. En consecuencia, sociedad y gobierno existen para garantizar los derechos de los individuos y permitirles su desempeño en la sociedad, donde lo relevante son los ciudadanos. Mucho de la corriente del liberalismo se sitúa aquí, donde el estado interviene para mejorar el bienestar de los individuos. Esta teoría tiene

como postulado al individuo, considera a la sociedad como un agregado de individuos y al Estado como creación de la voluntad humana, a través de un pacto social.

El gobierno es una variable dependiente del sistema político. Las teorías democráticas se basan en este modelo. Por ello es indispensable el análisis del gobierno como grupo heterogéneo. Así el gobierno se convierte en instrumento de codificación y decisión.

Las teorías organicistas explican que el gobierno es un instrumento para regular la relación entre el cambio del mundo material y la evolución de la conciencia humana. Llegan, por analogía, a la formulación de comparaciones entre el Estado y los organismos vivos.

Consideran que el gobierno funciona como un sistema con insumos y productos. La teoría de sistemas ubica, entre los insumos, a la legitimidad, como parte del comportamiento político, derivado de las normas de convivencia, de la estructura política, en tanto que el resultado, productos, son el conjunto de decisiones políticas.

La crítica a la teoría mecanicista es su insuficiencia para proporcionar una concepción de la realidad estatal comprensiva de lo individual y lo social, así como sostener la estructura individualista del Estado y de la sociedad negando la realidad de la existencia de los grupos, a los que considera simples adiciones de individuos.

Algunos autores, como Georg Jellinek, consideran además la teoría llamada “intermedia”, que asume parcialmente ambas teorías organicista y mecanicista. Sostiene que hay teorías objetivas: el Estado como un hecho; como una relación de dominación; identificado con alguno de sus elementos; y como organismo natural. Y teorías subjetivas: el Estado como unidad colectiva o de asociación; como concepto jurídico. En tanto Herman Heller, considera que el Estado se manifiesta como unidad de acción, que sólo existe mediante una organización racionalmente establecida.⁷⁴

⁷⁴ Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, México, Ed. FCE., 2000.

3. La planeación y la planificación, ideología y programa político.

*“¿Cómo queremos que el mundo cambie?
¿Con nosotros, sin nosotros o contra nosotros?”*

Michel Godet.

Los términos planeación y planificación se usan indistintamente, aunque es más conveniente tener alguna idea de sus diferencias. La planeación se utiliza más cuando se trata de diseñar un plan, generalmente a corto plazo; en cambio, planificación se aplica cuando se formula un plan general a mediano y largo plazos. En esta última se examinan propuestas para alcanzar determinados objetivos y metas, lo que incluye la visión futura de la circunstancia deseada, así como las acciones para lograrla. Es un proceso continuo y permanente en el gobierno.

También se considera que la planeación surge para enfrentar a la tensión constante entre las necesidades y los satisfactores en el corto, mediano y largo plazos, por lo que predomina más en países socialistas o en vías de desarrollo, para darle determinado rumbo a las acciones hacia el futuro.

O en palabras de Samuel Schmidt:

El meollo de la cuestión se encuentra en una postura ideológica con una discusión de fuerte contenido ético, porque para aquellos interesados en la modificación del sistema, cualquiera que sea éste, la aportación de la planeación para que el gobierno mejore sus capacidades implica la continuación y reproducción de las condiciones de injusticia, desigualdad, etc., que el sistema acarrea, ya que la premisa del enfoque es que, en principio, el sistema no cambiaría. Pero para aquellos que reconocen el peso y la importancia que hoy tiene el Estado en la vida de las naciones y su capacidad de conducción, proponer los instrumentos para el mejoramiento de la acción del gobierno y con esto mejorar las condiciones de vida de la sociedad, es una acción altamente justificada.⁷⁵

⁷⁵ Schmidt, Prólogo a la obra de Dror, Yehezkel, *Enfrentando el Futuro*, México, Ed. FCE., 1990, p. 12.

Los partidos políticos se han visto obligados frecuentemente a centrar su atención en las crisis inmediatas, tanto internas como internacionales, en detrimento de los objetivos del desarrollo de sus naciones. De esas mismas crisis han surgido varios gobiernos en la llamada alternancia.

Desde el énfasis de los organismos internacionales en la planeación, los partidos políticos y los gobiernos optaron por adoptarla como ideología y también como programa político. Se ha incorporado en algunos países como instrumento de cambio o de programación de proyectos y acciones, claramente usando técnicas de “racionalidad”. Hoy día es tal el grado de convencimiento que no hay gobierno que no reconozca el rumbo a través de la planeación, como parte de sus responsabilidades fundamentales, y se han incorporado como obligación legal.

Casi está fuera de discusión la responsabilidad del gobierno en la planificación. La confianza de los ciudadanos fue inducida para aceptar ese modelo de planificación para abrazar su futuro, porque aparentemente mostraba la forma en cómo gobierno y sociedad enfrentarían los retos de sus aspiraciones y necesidades. Así partidos y gobiernos mostrarían la forma en que lograrían superar esos retos y conservar la gobernabilidad.

Los principios fundamentales son: racionalidad; previsión (diagnóstico y pronóstico); universalidad (comprender todos los procesos, producción, distribución, circulación y consumo); orden (deductivo general-particular); y, continuidad. Estos principios se confrontan con la libertad para decidir de ciudadanos y sus organizaciones, para lo cual se establecen controles en la legislación, administración, representación y participación.

Ahora consideremos específicamente el término “planificación”. Veamos algunas de las definiciones más conocidas:

1. *La planificación consiste en concebir un futuro deseado, así como los medios reales para llegar a él. Rusell Ackoff.*
2. *La planificación es el proceso de preparación de un conjunto de decisiones, respecto de la actividad en el futuro, basándose en investigación, reflexión y pensamiento sistemáticos. Yehezkel Dror.*
3. *La planificación es un proceso dirigido a orientar el cambio social y a generar una secuencia de eventos futuros socialmente deseables al tomar acciones en el presente. Francisco Sagasti.*

4. *La planificación puede ser concebida como una modalidad de orden superior de la acción respecto de los fines: tiende a la instauración, mejoría y ampliación de los sistemas de acción racional de los mismos. Jürgen Habermas.*
5. *Entendamos cabalmente los procesos de planificación como procesos políticos que intentan asignar coherencia, racionalidad y conducción a la gestión gubernamental que corresponda. En este sentido planificar y gobernar pueden entenderse como tareas simultáneas, armónicas y donde una depende mucho de la otra. Podríamos afirmar que planificar es gobernar. Sergio Galilea.⁷⁶*
6. *En opinión de Luisa María Martínez O. Planificar es orientar los procesos políticos de orden global y superior de tal forma que intervengan la toma de decisiones del o de los actores que conducen el juego social para llevar la sociedad hacia los futuros deseados a través de un modelo racional.⁷⁷*

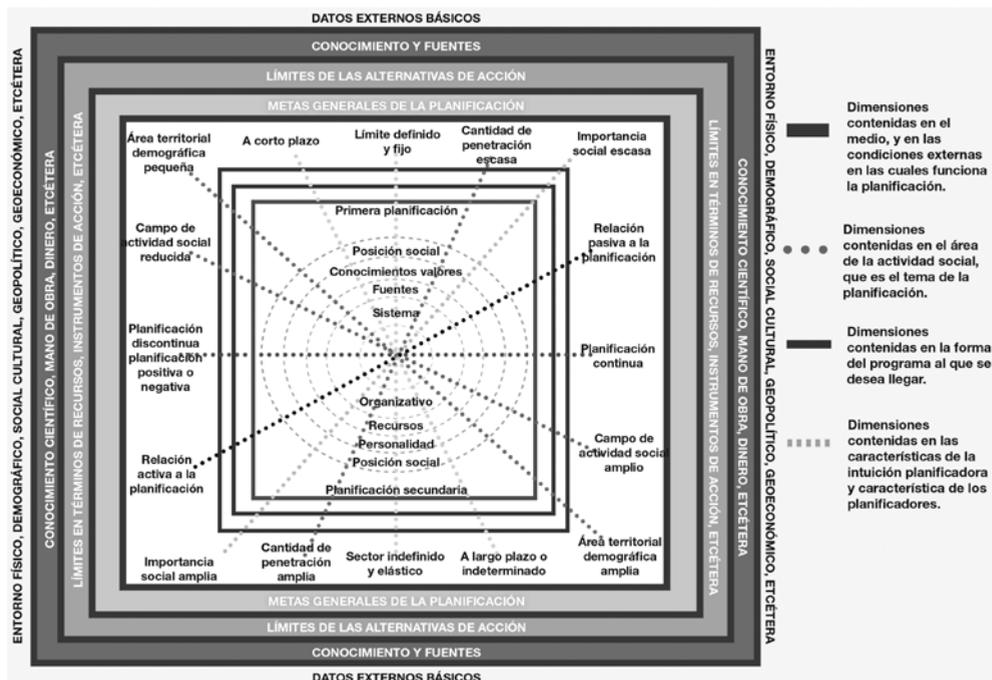
De la definición de Yehezkel Dror separamos sus elementos conceptuales: es un proceso; que se ocupa de preparar un conjunto de decisiones basado en la investigación; derivadas y hacia la reflexión sobre las mismas; siempre dirigido hacia el futuro. Esto último es lo que define principalmente la orientación del proceso, porque está dirigido hacia la construcción del futuro. Ver el cuadro “Modelo General de Planificación” que detalla la concepción de Dror.

La planeación del desarrollo, en naciones como la nuestra, la función rectora, pero indicativa, se atribuye legalmente a los tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal. Se ha llegado a afirmar que el texto mismo de nuestra Constitución Política es el proyecto o plan nacional. Lo que parcialmente es cierto, cuando establece el marco de acciones o limitaciones para el gobierno en las materias fundamentales, como la tierra, las aguas, así como las relaciones entre los poderes, órdenes de gobierno y los ciudadanos.

⁷⁶ Definiciones citadas por Martínez O. Luisa María, “La Planificación en el Siglo XXI. Desafíos Institucionales y Claves para un nuevo Enfoque”, Documento aprobado por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Panamá, 27 y 28 de junio de 2013, p. 17.

⁷⁷ *Ibíd.*, p. 18.

MODELO GENERAL DE PLANIFICACIÓN



Fuente: elaborado con base en Dror, Yehezkel, *Enfrentando el Futuro*, México, FCE., 1990, p. 47.

En cambio, la planificación se da más en sociedades de economía de mercado. Es un proceso mediante el cual un sistema adapta sus recursos, a las fuerzas dinámicas tanto internas como externas.

Otros gobiernos utilizan la llamada planeación prospectiva, diseñada por los franceses para guiar la reconstrucción de la posguerra y se llega a confundir con la planeación estratégica, sin embargo, ésta última se limita a problemas específicos al interior de una organización. La planeación prospectiva es amplia y elabora primero los escenarios del futuro, a partir del pasado.⁷⁸

Como ideología se observa, por una parte, en la definición de la planificación socialista: proceso en el que se proyecta, organiza, dirige y controla la actividad económica y social de una nación, desde un

⁷⁸ Baena, Guillermina. "Aplicaciones de la prospectiva a la política", *Working Papers 4. Prospectiva Política*. UNAM. México. 2005.

centro único, a través del plan, para cumplir los objetivos económicos y sociales del desarrollo integral de la sociedad. La prioridad es el ser humano, por lo que se le llama planificación socialista humanista, en donde se establecen objetivos y estrategias de la organización, en diversos plazos, así como las acciones, recursos e impactos para su cumplimiento, por encima de cualquier interés individual, conforme lo requiera la economía nacional.

En contraste surgió el llamado padre del neoliberalismo: Friedrich A. Hayek, quien afirmaba:

La planificación debe en gran parte su popularidad al hecho de desear todo el mundo, por supuesto, que tratemos nuestros problemas comunes tan racionalmente como sea posible y que al hacerlo así obremos con toda la previsión que se nos alcance. En este sentido todo el que no sea un fatalista completo es un partidario de la planificación; todo acto político es (o debe ser) un acto de planeamiento, y, en consecuencia, solo puede haber diferencias entre buena y mala, entre prudente y previsora, y loca y miope planificación.⁷⁹

En la posición opuesta a los partidarios de la planificación centralizada. Más adelante, argumenta:

Puede suceder que el pueblo haya expresado unánimemente el deseo de que el Parlamento prepare un plan económico completo, sin que para ello ni el pueblo ni sus representantes necesiten estar de acuerdo sobre plan alguno en particular. La incapacidad de las asambleas democráticas para llevar a término lo que parece ser un claro mandato del pueblo causará, inevitablemente, insatisfacción en cuanto a las instituciones democráticas mismas. Los parlamentos comienzan a ser mirados como ineficaces tertulias, incapaces de realizar las tareas para las que fueron convocados. Crece el convencimiento de que, si ha de lograrse una planificación eficaz, la dirección tiene que quedar fuera de la política y colocarse en manos de expertos, funcionarios permanentes y organismos autónomos.⁸⁰

Y en el ambiente externo, está la forma en que se planifica desde las empresas monopólicas, internacionales, con la ayuda de sus gobiernos de origen y la ayuda de los organismos internacionales, frente a la

⁷⁹ Hayek, Friedrich A., *Camino de Servidumbre*, Madrid, Ed. Alianza Editorial, 2015.

⁸⁰ *Ibíd.*, p. 119.

que se tiene que enfrentar con los medios internos e internacionales a disposición de cada nación. De ahí que se incorpora la planificación de largo plazo o estratégica, también llamada Prospectiva estratégica, con horizontes a 50 y 100 años.

La mayoría de los expertos coinciden en que la “planificación racional” implica cinco etapas:

1. Definición de problemas, objetivos de solución y metas.
2. Identificación de planes y opciones políticas.
3. Evaluación con ponderación de posibilidades de éxito o fracaso.
4. Implantación o ejecución.
5. Seguimiento de efectos y resultados.

Este modelo “racional” es aplicado para adoptar decisiones llamadas sensatas, principalmente, en la planificación urbana de regiones y ciudades, y también en los planes de movilidad para la solución de problemas. Se le ha criticado por su limitación para involucrar a los interesados y a la comunidad. La implantación continúa con un rastreo de los efectos, posibles ajustes, así como la evaluación de los objetivos, metas, efectos buscados y los resultados.

Como se puede deducir, a pesar de la aceptación actual a la llamada racionalidad, como lo ha dejado claro uno de sus principales promotores, Herbert Simon, este modelo presupone condiciones difíciles de reunir y conservar, de estabilidad y gobernabilidad para adoptar las decisiones y su implantación, porque enfrentan valores sociales y ambientales.

Así como los riesgos e impactos donde pueden surgir críticas y obstáculos que pongan en peligro el proyecto integral, o se incrementen sus costos y tiempos. Entre estos, los impactos ecológicos, el cambio climático, la eficiencia o dependencia económica, los cambios demográficos, la vulnerabilidad sísmológica, la legalidad, cambios políticos, entre otros. Un buen ejemplo de esto es la problemática decisión para la construcción de un nuevo aeropuerto para la ciudad de México. De ahí que se convierten en procesos cuestionables y frágiles por lo que se concluye es un modelo de difícil aplicación.

Contra todo ello surgió el pensamiento de Michael Oakeshott, principalmente en su obra *El racionalismo en la política*, que ataca por todos los frentes a las corrientes racionalistas.⁸¹ Un magnífico ensayo al respecto fue escrito por Jesús Silva-Herzog Márquez cuya lectura es altamente recomendable.⁸²

4. La planificación, sus plazos y el Método del Marco Lógico.

Como hemos observado, en las actividades de planificación en la Administración Pública, es necesario distinguir la planificación operativa, de la planificación estratégica. No obstante que ambas determinan las mejores estrategias, la planificación estratégica está referida al largo y mediano plazos, mientras que la planificación operativa es para el corto plazo.

La planificación operativa es la descripción de las etapas para la identificación de prioridades y asignación de recursos comprometidas con los resultados deseados, generalmente de plazo anual: objetivos, metas e indicadores para evaluarlos, alineación de prioridades a los recursos y fijación de base de control y evaluación, así como evaluación de riesgos. Asignación de responsables, proceso de realimentación para la toma de decisiones y vinculación presupuestal.

La planificación estratégica integra programas, éstos incluyen proyectos, los proyectos incorporan actividades y éstas detallan tareas. En cada una de las desagregaciones se describen prioridades, recursos, riesgos, plazos y responsables.

La llamada planificación estratégica es un instrumento de la Administración Pública para apoyar las decisiones en torno al ejercicio de sus funciones y al rumbo que deben seguir en el futuro, llamada estratégica, para adaptarse a los cambios y las demandas impuestas por el contexto en que se desempeñan, conforme a los plazos señalados, y para lograr la mayor eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos y metas.

⁸¹ Oakeshott, M., *El racionalismo en la política*. México, Ed. FCE., 2000.

⁸² Silva-Herzog Márquez, Jesús, "Gobernar en bicicleta", *Revista Letras Libres*, Febrero 2001.

La planificación estratégica se refiere a las grandes decisiones, a los objetivos trascendentales que identifican la esencia de la Administración Pública y del gobierno. Contiene a la planificación operativa.⁸³

Según el tipo que adopte el gobierno, refleja las decisiones económicas para alcanzar sus objetivos, como pueden ser el máximo beneficio para sus empresas o para los consumidores, para un período específico. Además, se identifican dos tipos de planificación: centralizada o indicativa.

Se denomina Planificación centralizada cuando las decisiones económicas son realizadas por la autoridad gubernamental e impuestas a todos los sectores. Objetivos tales como para qué producir, cómo producir y para quién, es decir la sustitución del mercado, que predomina en el sistema socialista y en los de dirección centralizada capitalista, ya sea integral o para algunos sectores, como una forma de capitalismo híbrido o mixto.

Se reconoce como Planificación indicativa cuando la autoridad gubernamental establece las directrices, aceptando las decisiones adoptadas por el mercado, vinculantes en lo relativo al sector público e indicativas para el sector privado.

En el siglo XIX surge la interacción básica del socialismo y el capitalismo. El socialismo se identificaba con una tendencia intelectual crítica hacia la burguesía, expresión de un movimiento político y social reformista destinado a superar y corregir las imperfecciones del capitalismo.

En el siglo XX esa interacción adoptó una nueva etapa, por una parte, la expansión de ambas tendencias, con el predominio creciente del capitalismo. Los simpatizantes del socialismo defendían un sistema basado en la propiedad social y la planificación centralizada de la economía y atacaban al capitalismo por la anarquía de los mercados que provocaron derroche de recursos y penurias sociales, principalmente por la crisis crónica y el desempleo, que generaron grandes desigualdades y excesiva concentración de la riqueza.

⁸³ Anger Egg, Ezequiel, *Introducción a la Planificación*, España, Ed. Siglo XXI, 1991.

Curiosamente ambas tendencias coincidían en valores y objetivos, tales como la racionalidad, eficiencia y equidad, la modernización, mejores niveles de bienestar para las mayorías, que variaban en el énfasis a cada uno de ellos.

La metodología más adoptada por los gobiernos y organismos internacionales es la conocida con la denominación de Marco Lógico (MML) principalmente por sus ventajas objetivas, y que se utiliza tanto para la planeación como para el seguimiento y evaluación. Inicialmente porque con un marco de planeación estratégica se regulan las tareas de identificación y conducción de todo el proceso, se trate de un municipio, región, estado o nación. La determinación de objetivos estratégicos y metas, la asignación de recursos supera la tendencia antojadiza o a la corazonada para colocarla en congruencia con las prioridades y necesidades fundamentales.⁸⁴

Con esta metodología es posible establecer las cuatro funciones básicas de la planeación: el más largo plazo posible; la coordinación integral entre los participantes; la implantación; y, el seguimiento hasta la evaluación, lo que permite la elaboración concertada de planes y políticas sectoriales y multisectoriales.

El MML agrupa y determina los tres niveles básicos del ciclo: el estratégico, el programático que articula a todas las entidades participantes, a manera de gozne, y el operativo, donde se detallan e implantan los proyectos y programas. Los tres niveles descritos permiten reducir la incertidumbre y fallas de ejecución.

Por otra parte, el MML como instrumento de programación, ayuda a enriquecer la información utilizada para la toma de decisiones, a través del diseño y establecimiento de indicadores de gestión y así se logra el seguimiento de las metas financieras, tanto de costos, cantidades, calidad y tiempos, facilitando la transparencia y rendición de cuentas. Además, sirve para evaluar la eficacia y eficiencia de los programas y

⁸⁴ Ortigón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco; y Prieto, Adriana, “*Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*”, Serie Manuales, Instituto Latinoamericano y el Caribe para la Planificación Económica y Social, CEPAL, Chile, 2005.

presupuestos, así como valorar su contribución en los planes estratégicos más amplios.

Para todo ello, se han diseñado diversos métodos para la identificación de problemas; elaboración de modelos de participación, intereses y expectativas; de simulación para prevenir reacciones o resultados no deseados; los llamados árboles de problemas y de objetivos; georeferenciales; análisis de costo-beneficio; el método de ruta crítica y el PERT; y diversos software como el paquete estadístico para ciencias sociales (SPSC), el llamado Tarea, y otros que cada día aparecen.

5. El papel del gobierno y la planificación.

A partir del siglo XX, la planificación se convirtió en una nueva disciplina que marcó un parteaguas en la Administración Pública, compartió valiosos ingredientes, a pesar de críticas severas que pusieron en duda su vigencia.

Con el tiempo, el papel del gobierno se fue adaptando conforme a los cambios que le fueron demandados, hasta reconocer un límite en su transformación hacia el reconocimiento y la formulación de la política gubernamental, principalmente al cuestionar su papel en la Administración Pública; el papel del gobierno en la economía; y los desafíos en el contexto internacional.⁸⁵

Prácticamente nadie hoy día niega la necesidad de la planificación. Casi para cualquier acción, aun sea algo personal, y hasta surge la idea de los célebres planes “b”, “c”, incluso todo el abecedario. Desde luego que en la vida académica es más sencillo encontrar una salida pragmática, siempre que no se trate de los llamados escépticos, de marco intelectual rígido, que lamentablemente los encontramos también en la vida gubernamental.

Precisemos: ¿qué hace la diferencia entre la planificación realista y la de fachada? Hemos visto cantidades de planes de todo tipo, que

⁸⁵ Dror, op. cit, pp. 31-60. Recomiendo revisar la introducción de la obra de Yehezkel Dror *Enfrentando el futuro* que diseña los lineamientos básicos de “un modelo general de planificación” que aparece en la sección 3 de este capítulo.

lamentablemente sólo han servido para unos días de regocijo y un evento público, pero que después quedan empolvados en los libreros. De ahí la gran desconfianza que genera.

El cómo se hace la planificación es uno de los aspectos relevantes, luego los compromisos que se adquieren, y finalmente, la forma en que se convierten a programas y presupuestos, o planes operativos, así como a su evaluación sistemática, con asignaciones presupuestales, responsables y responsabilidades.

Y quedan otras cuestiones: ¿Hasta qué nivel de la estructura gubernamental debe llegar creíblemente la planificación integral? ¿Cuáles son los límites estructurales, de información y de capacidad intelectual de los responsables? ¿Hasta qué grado debe estar centralizada o descentralizada? ¿Resulta más incremental que racional? Las respuestas a estas preguntas son las que han originado mayor crítica al famoso modelo de Herbert Simon, para reconocer la limitada utilidad de cualquier modelo de racionalidad.⁸⁶

Porque como señala Peter Self:

*“Las políticas se hacen dentro de un enorme contexto de valores y limitaciones que nunca se pueden rastrear sistemáticamente, y se refieren a resultados que sólo se pueden adivinar. El tomador de decisiones debe forzosamente limitar su análisis a un campo restringido de fenómenos cuyo tamaño y forma se resuelva en gran medida por consideraciones extrañas e incontrolables, aunque el campo puede extenderse a través de la reflexión o bajo presión. La racionalidad consiste en no más que una creencia en el tratamiento sistemático de los datos relevantes, junto quizás con un sesgo (que surge naturalmente de un enfoque sistémico) hacia la ampliación de las fronteras del análisis. Los modelos generales de racionalidad que pueden sugerirse son ayudas muy limitadas a la toma de decisiones, cuyas dificultades básicas se derivan de los conflictos de valor, las confusas relaciones entre valores y hechos, y la gran incertidumbre de los resultados”.*⁸⁷

⁸⁶ Simon, Herbert, *Administrative Behaviour: a study of decision making processes in administrative organizations*, USA, Ed. Free Press, 1947.

⁸⁷ Self, Peter, “Is comprehensive planning possible and rational?”, *Policy & Politics Review*, Vol. 2, No. 3, p. 197.

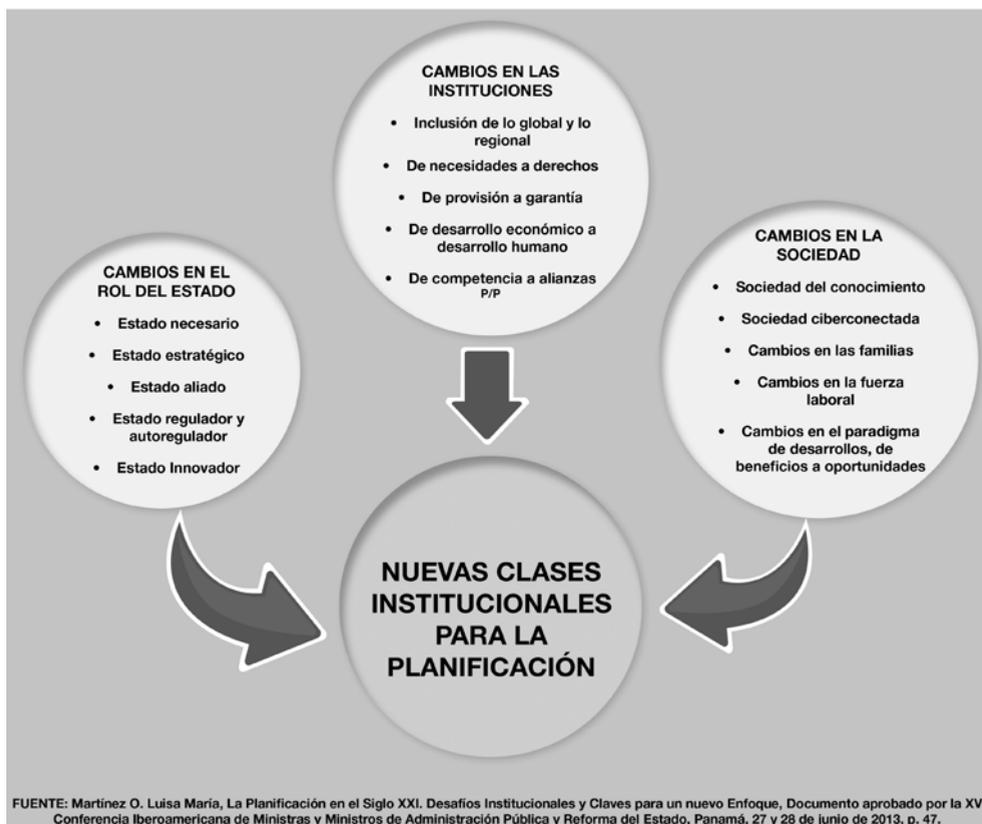
Y luego enfrentamos la realidad, que puede o no gustarnos, pero siempre estará presente, terca y obcecada. Podríamos estar de acuerdo con todos los argumentos de racionalidad de Charles Lindblom y otros más de su misma tendencia, pero cuando llegan a su aplicación práctica se desmoronan, frente a la presencia de valores en conflicto. Sobre todo, cuando se incorpora el ingrediente de participación ciudadana interesada, sea beneficiada o afectada, o la de partidos políticos en tiempos electorales. Como se confirma en la realidad, la autoridad jerárquica cede frente a la autoridad del conocimiento que genera un liderazgo por convencimiento, más fuerte que el de la jerarquía.

A pesar de todo ello, problemas bien estructurados, examinados y dictaminados por personas con autoridad por conocimiento, pueden lograr mucho mejores resultados para una planificación integral. Existe metodología y técnicas que propician el proceso hacia la planificación. Por ejemplo, en planificación urbana, o del transporte, así como de los servicios públicos, cuando el caos del crecimiento, choques entre partes interesadas, restricciones del uso del automóvil o falta de vialidades, obligan a los permisionarios de transportes a consensuar las medidas de la planificación integral.

La peor situación para un gobierno es no tener planificación, porque se estaría negando a voltear hacia el futuro, con muy adversas consecuencias. Se requiere al menos una planificación descriptiva que obligue a reconocer circunstancias y perspectivas, para poder elegir el mejor destino posible.

Como lo apunta atinadamente la Dra. Luisa María Martínez, *la planificación es un desafío para todos los sistemas de gobierno y para los gobernantes*. Sugiero ver el atinado cuadro de su trabajo:

LA PLANIFICACIÓN EN EL SIGLO XXI



6. Programación y Presupuestación.

En el proceso de formulación del presupuesto es en el que mejor se distinguen los dos métodos que lo caracterizan: incrementalismo, y racionalismo. Revisemos el primero.

Usando el método del incrementalismo para el análisis de la política presupuestal, se parte de una situación actual, con un limitado número de variables de cambio, una serie restringida de opciones que conduce a un mínimo de concurrencia y a un cerrado proceso de negociación para obligar a diferentes actores con puntos de vista conflictivos en la cesión prevista para llegar a la conclusión. En este método, a la propuesta

base, que generalmente va de un año a otro, se incrementan o reducen solamente los puntos derivados de la negociación, como sucede en la elaboración y aprobación de los presupuestos con base etiquetada por obligaciones ineludibles, al menos en el corto plazo.

Los analistas asumen que la rigidez del sistema de gobierno, principalmente por las limitaciones de recursos disponibles, las consecuencias adversas de cambios mayores, así como la dinámica política de numerosas y potencialmente crecientes presiones, coadyuvan en ciertos temas, a sólo incorporar incrementos a las propuestas de inicio.

Los incrementalistas sostienen que el analista, en cualquier circunstancia, no puede hacer más que cambios limitados, nunca radicales, al menos en el corto y mediano plazos. Afirman que en la Política Gubernamental existe un ajuste mutuo de puntos de vista e intereses que intervienen en la toma de decisiones al formular una política.

El proceso está caracterizado por un conjunto de arreglos restringido y descoordinado a una situación existente y generalmente dinámica, en la que quienes toman las decisiones responden, paso a paso, a las propuestas de los demás protagonistas, así como a las consecuencias de las mismas.

El método incrementalista sustenta que las decisiones producidas por una diversidad de actores, en un tiempo y espacio determinados, son mejores que las tomadas por un grupo de expertos en las funciones públicas, quienes pueden ayudar, pero no bajo un esquema racional que enfrenta a la realidad, principalmente en temas relacionados con la democracia directa.

También argumentan que cualquier análisis sistemático de la Política Gubernamental implica una definición de valores e intereses en juego, imposible de abarcar de manera absoluta e integral. Más bien los participantes en el proceso ocultan y rechazan hacer explícitos sus auténticos valores. Las estructuras y categorías están sujetas a la discusión que es de naturaleza subjetiva. En contraste las técnicas están imposibilitadas para evitar juicios de valor o aún argumentos basados en suposiciones, aunque aparenten objetividad. Finalmente, las decisiones

están en manos de los gobernantes o legisladores, quienes imponen su autoridad para adoptar las decisiones que más les convienen.

La crítica principal al incrementalismo se ubica en su exagerado pragmatismo, lo que limita la innovación, indispensable para avanzar.

En cambio, el racionalismo se basa en la idea de la toma de decisiones “racionales”, tanto para el diseño como para la evaluación de la política gubernamental. Lo que ha originado la creación de las llamadas “Ciencias Praxeológicas” en las que se establecen las condiciones, métodos y técnicas supuestamente más apropiadas para la formulación de la política gubernamental.

La aplicación de métodos racionales surge como consecuencia de los mínimos resultados y frecuentes fracasos de las políticas adoptadas por los gobiernos, en la búsqueda de mejores efectos, de mayor calidad en sus impactos frente a los objetivos. Y tiene que ver con la capacidad del gobierno para enfrentar situaciones complejas internas y externas que desafían la gobernabilidad y la gobernanza.

La racionalidad en los modelos emergentes de administración electrónica está transformando el ejercicio de la función pública, porque las TIC eliminan barreras entre los ciudadanos y el gobierno. Los ciudadanos participarán de manera creciente en la toma de decisiones y en la creación de valor público, reemplazando el sistema vertical que caracteriza a la mayoría de los gobiernos.

La racionalidad es un ejercicio de pensar, revisar opciones, valorar, para satisfacer un objetivo. Y mantener en continua observación de los resultados frente a los fines establecidos.

En la política gubernamental, la racionalidad es un proceso permanente para tomar decisiones: analizar y verificar problemas, diagnósticos, objetivos, valores, costos y beneficios. Algunos autores consideran que la empresa privada hace mejor gestión que el gobierno, sin embargo, hay asuntos que el gobierno es el único que puede realizar ciertas funciones y mejor que una empresa privada. Cuestiones relativas a las relaciones exteriores, la defensa militar, la regulación comercial, la estabilidad

económica, la cohesión social, en contraste con la empresa privada, que es mejor para funciones como la innovación, la ciencia y la tecnología. Sobre todo, porque los intereses económicos privados pueden estirar en dirección contraria a los intereses del gobierno como representante de su comunidad.

Como señala Karl Deutsch depende qué tipo de tareas debe desempeñar un gobierno para adoptar una determinada forma de organización:

...Todo gobierno tiene dos tareas principales que pueden competir entre sí. La primera de ellas es la de concentrar la mayor parte de las fuerzas y recursos de su población en una sola meta común o en la búsqueda de varias de esas metas... Una tarea igualmente importante de todo gobierno es la de responder a las necesidades de la población. Cuanto más diversa sea la población, más diferentes serán las necesidades y deseos de varios grupos y regiones. Cuanto más poderoso deseemos que sea un gobierno para que ejecute las acciones en que esté de acuerdo la mayor parte del pueblo, es decir para obtener las metas comunes, más centralizado y unificado deberá ser el gobierno, y mayor la población y el área geográfica bajo su control directo...⁸⁸

De ahí la forma de gobierno unitario o confederado y de ello deriva la forma de ejecución de las funciones asignadas.

No es más o menos gobierno, se trata de lograr un gobierno mejor, que gobierne, que atienda y solucione las demandas, necesidades y problemas de una comunidad. El ex Presidente de EUA, Bill Clinton expresó:

Creo que el pueblo norteamericano está dividido en cuanto al papel que el gobierno debería desempeñar. Dicen que no pueden aguantar el gran gobierno y quieren que sea menor, pero tienen enormes esperanzas puestas en él. Después de tantos años de ingresos estancados y crecientes problemas sociales, quieren resultados inmediatos. Pero las mejores soluciones pueden requerir mucho tiempo porque los problemas se desarrollaron también a lo largo de mucho tiempo y porque el progreso de ellos depende no sólo del gobierno, sino también de que el público asuma más responsabilidad personal.⁸⁹

⁸⁸ Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*, México, Ed. FCE., 1997, p. 212.

⁸⁹ Clinton, Bill, "Para qué sirve el gobierno", *Diario ABC*, Madrid, España, 16 de abril de 1995, p. 35.

Las condiciones internas, nacionales e internacionales de la vida en sociedad influyen en la tendencia racionalista, sea a nivel municipal, regional, nacional e inclusive, internacional.

Para entender con facilidad el concepto de racionalidad, valga una referencia: Se cuenta la anécdota de que durante la II Guerra Mundial, se descubrió que el despliegue de los paracaídas en el ejército estadounidense fallaba en un 5% y para remediar esta peligrosa situación, el jefe de la división determinó que los plegadores de paracaídas y los verificadores de la operación saltaran con los paracaidistas para eliminar el problema y lograr calidad total, así se logró el concepto universal de “cero defectos”. Este mecanismo aplicado a toda la dimensión del gobierno evitaría que las decisiones gubernamentales equivocadas nos cuesten a los ciudadanos y no a quienes las tomaron.⁹⁰

Entonces, surge una pregunta ¿puede haber racionalidad en la política? La respuesta puede ser muy variada. Por ejemplo, si consideramos la política de Trump en 2017 de construir un muro en nuestra frontera con Estados Unidos, es claramente irracional, porque perjudica a ambos lados de los países en muchos aspectos, sin que resuelva los problemas que pretende atender: controlar la migración y frenar el narcotráfico, que más bien son problemas internos tanto de EU como de México y Centroamérica, además de obstáculos legales derivados del Tratado internacional de aguas y límites de 1944. Sin embargo, recibe apoyo de alguna parte de la población norteamericana frente al repudio mundial.

Uno de los propósitos de la metodología aplicada a la formulación de políticas gubernamentales puede ser penetrar en las mentiras de la política que generalmente se dirige a impactar las emociones.

La lectura de los ensayos de Michael Oakeshott, principalmente *El racionalismo en la política* es de gran utilidad como veremos enseguida. Se trata de la más certera crítica al abuso de la técnica en la política.⁹¹

⁹⁰ Ver Parada, Luis Ignacio, “Políticos y paracaidistas”, *Diario ABC*, España, 23 de enero de 2000.

⁹¹ Oakeshott, M., op. cit.

Oakeshott hace inicialmente la crítica al libro de Friedrich A. Hayek *Camino de servidumbre*,⁹² al referirse a la importancia del racionalismo, Oakeshott destaca:

*... no el poder de convicción de su doctrina, sino el hecho de que es una doctrina. Un plan para resistirse a toda planeación puede ser mejor que su opuesto, pero pertenece al mismo estilo de política. Y sólo en una sociedad ya profundamente infectada de racionalismo, la conversión de los recursos tradicionales de la resistencia a la tiranía del racionalismo en una ideología autoconsciente se considerará un fortalecimiento de tales recursos. Parece ser que ahora, a fin de participar en la política y esperar una audiencia, es necesario tener, en sentido estricto, una doctrina; el hecho de no tenerla parece frívolo, incluso deshonesto. Y la santidad, que en algunas sociedades era la propiedad de una política piadosamente ligada a formas tradicionales, ha llegado a pertenecer exclusivamente a la política racionalista... la política racionalista es la política de la necesidad sentida, no calificada por un conocimiento genuino, concreto de los intereses y la dirección permanentes del movimiento de una sociedad, sino interpretada por la razón y satisfecha de acuerdo con la técnica de una ideología: tal es la política del libro.*⁹³

El presupuesto del gobierno es una de las herramientas principales en las que se observa la planificación y, en consecuencia, se expresa la Política Gubernamental. Es uno de sus instrumentos más importantes.

La programación de los proyectos a ejecutar, con sus respectivas acciones y tareas, así como los responsables de las mismas, requieren de las asignaciones financieras para su realización, lo que llamamos presupuestación. Para lo cual se han delimitado dos enfoques, conforme la metodología utilizada. El primero llamado racionalista, precisamente congruente con el método de planeación y luego de programación; y como vimos, las técnicas tradicionales o incrementalistas.

Aceptado el objetivo macroeconómico del presunto equilibrio entre ingresos y gastos, la estabilidad, el juicio sobre la equidad o su carencia en la acción gubernamental que sustenta las asignaciones, éstas definen las orientaciones del gasto y las inversiones. Eso hace la diferencia entre una y otra política. Quién paga qué, cómo y cuánto, y quién se beneficia.

⁹² Hayek, Friedrich, op. cit.

⁹³ Oakeshott, op. cit., p. 40.

De la experiencia de las empresas privadas al final de los años 20 del siglo pasado, el gobierno decidió incorporar una supuesta racionalidad en su técnica presupuestal y adoptó el llamado Presupuesto por Programas en la década de los 60 en el gobierno de los Estados Unidos y otros de Europa.

La intención es programar para luego medir los resultados de cada programa que el gobierno tiene autorizado, frente al gasto ejercido. Este tipo de presupuesto tiene que ver con un plan general de la organización gubernamental, con objetivos, metas, acciones, responsables y asignaciones cuantificadas, lo que permite depurar programas y actividades, conforme a la prioridad de la Política Gubernamental, para lo cual además de programas multianuales, se establecen los llamados planes operativos anuales de las unidades administrativas.

Entre sus ventajas están la posibilidad de evaluar logros contra propuestas de cada unidad y de cada programa; permite acumular información para discriminar acciones o inclusive programas, principalmente aplicando técnicas de costo-beneficio, sin arbitrariedad. Al fijar responsabilidades específicas para la ejecución de programas se puede reclamar transparencia y rendición de cuentas; se clarifica mejor la forma de funcionamiento del gobierno; y se introduce el proceso de planificación orientando con racionalidad para lograr mayor eficacia en las políticas.

Entre las críticas a esta técnica, están: algunas actividades gubernamentales no son ni explicativas, ni justificativas como medida de resultados; no indica calidad, sólo cantidad; es una técnica con beneficios en el largo plazo; tampoco tiene metodología para medir actividades complejas, como el ejercicio de facultades y atribuciones y su impacto en los resultados de la función pública.

Otra técnica presupuestal racionalista es el llamado Presupuesto Base Cero, desarrollado inicialmente en la década de los 70 por las empresas privadas y luego también adaptada al uso gubernamental. Es reconocida como reingeniería presupuestal y permite reducir y hasta eliminar gastos innecesarios que se observan sólo al evaluar su pertinencia y sustento frente a las circunstancias siempre dinámicas del gobierno, aunque,

en consecuencia causa resistencias en los servidores públicos, ya sea por posible despido o al menos reacomodo, aunque también alienta la competencia para lograr mayores asignaciones por eficiencia y eficacia, porque los responsables están obligados a justificar cada programa, cada acción y cada uno de los recursos aplicados, y hacerlo además cada año; estimula la creatividad y la innovación; y, dificulta el abultamiento presupuestal.

No obstante, esta técnica del presupuesto “base cero”, es desechada por lo costosa, lenta y laboriosa, en consecuencia, sólo se determina aplicar en ciertos aspectos de la administración que lo justifican, porque además requiere de más personal calificado y conocedor de la naturaleza de los programas.

Una medida intermedia de carácter presupuestal, aunque más rigurosa, es la técnica del escrutinio presupuestal, que se aplica al revisar el gasto e inversión de cada oficina, la cual está obligada a justificar el valor de sus resultados por los recursos aplicados. Esto también requiere de personal calificado altamente profesional y sin compromisos, además de tiempo para la revisión y luego para la implantación de las decisiones que se generen.

También se identifica a la técnica racionalista de costeo por actividad, más aplicable a temas de índole industrial o logística, principalmente de áreas de defensa o seguridad. Su implantación es compleja y demanda personal especializado, así como tiempo y recursos para la clasificación de operaciones y actividades.

Finalmente, veamos las técnicas tradicionales o incrementalistas, que son las más conocidas basadas en un concepto de control previo a las acciones, para dar orden y temporalidad a su ejercicio, a fin de que se cumplan los supuestos de gasto e inversión decididos.

El proceso se inicia con las asignaciones anteriores y se ajusta su actualización en términos de inflación o crecimiento de las mismas por decisión gubernamental, principalmente en el llamado gasto corriente. Sólo persigue llevar el registro de los gastos e inversiones sin otra

valoración que las determinaciones para cada unidad administrativa, para evitar dispendios y desviaciones a esos rubros autorizados. Es económico y simple para el control presupuestal.

Entre sus críticas principales están: la falta de precisión respecto a metas y objetivos, así como al cumplimiento de las atribuciones legales asignadas al gobierno y a cada una de sus dependencias frente a sus compromisos. El presupuesto incremental sigue solamente la inercia de años anteriores, sin que se relacione con la pertinencia del gasto o la inversión y sus resultados. Es el cumplimiento legal del presupuesto independientemente de su resultado.

7. Planificación, políticas y futuro del gobierno. Referencias al caso mexicano.

Veamos las perspectivas de mejorar la planificación y formulación de políticas en el gobierno. Recordemos que en el siglo pasado se introdujo una nueva disciplina que marcó el antes y el después en la Administración Pública: la planeación. Esta disciplina aportó nuevos y valiosos instrumentos para la conducción de los asuntos gubernamentales, no obstante, un cúmulo de críticas severas que hicieron dudar hasta de su utilidad, principalmente por los grupos anti racionalistas, a pesar de lo cual se ha quedado entre nosotros.

La planificación como sistema tiene como consecuencia acotar y reducir la capacidad de movilidad y maniobra de los políticos, además de variados efectos en los compromisos entre intereses en conflicto. En el proceso de planificación se reducen específicamente las formas políticas de poder, al menos, las desafía en el marco de la coordinación política.

El ejemplo más representativo es el gobierno francés, donde la planificación económica logra una coordinación de la política en el largo plazo, en la que el centro del sistema es el comisionado del plan integrado por un grupo de expertos, donde los políticos y demás actores del proceso reducen su participación a su presencia y a un papel marginal.

Entre los mecanismos de planificación podemos distinguir tres formas de participación:

1. Estructura formal para la consulta o participación en las decisiones fundamentales. El riesgo es confrontar la responsabilidad en la ineficiencia del proceso de toma de decisiones o aun hasta la dominación de intereses de grupos organizados y activistas. En este tipo de planificación es indispensable considerar la capacidad, aptitud y actitud de los participantes. Se llegan a utilizar encuestas sobre temas de impacto social, que bien diseñadas orientan el respaldo a la planificación.
2. Equipo de investigadores profesionales sobre las necesidades, opiniones y actitudes de los involucrados, principalmente destinados a temas de vivienda, uso del suelo, vialidades, entre otros.
3. Estudios de costo-beneficio cuyos resultados pueden permitir la cuantificación objetiva de las propuestas y facilitar la toma de decisiones. Aunque se enfrentan dificultades para definir, estructurar y sopesar los intereses y opiniones. Hay una alta dependencia del juicio de los analistas, sin que logre evitar las objeciones ideológicas, teóricas y prácticas.

De ahí la importancia de un sistema político adecuado para la planificación. El sistema político debe buscar siempre el balance para lograr eficacia, acorde con el tipo de gobierno, dentro de los límites amplios y su capacidad para gobernar, conforme la clase de problemas que trata de resolver.

A mayor complejidad de la sociedad, donde intervienen los poderes legalmente constituidos, la burocracia, los partidos políticos, los grupos de interés, los llamados poderes fácticos (principalmente las empresas y organismos multinacionales), ese balance es la relación entre el flujo de punto a punto, y multipunto a punto. No obstante, el papel del Ejecutivo es el de liderazgo legítimo y legal. Esto permitirá que el sistema político funcione mejor o no, como generalmente debe suceder en una República democrática y tomar las decisiones que la planificación requiere.

“El pasado es prólogo” es una frase grabada en la piedra del pórtico del edificio de los Archivos Nacionales en Washington, D. C., lo que representa que hay una línea de conducción de los acontecimientos individuales o colectivos del pasado hacia el futuro. De ahí que debemos determinar qué tipo de relación identificamos, sea relación causal, es decir de causa-efecto, o relación lineal, continua, o de tracto sucesivo, entre los distintos puntos que convergen en el sistema político y su futuro.

Ignorar el destino que buscamos, es como señala Hodgetts: “si no sabe usted a donde va, cualquier camino lo llevará”.⁹⁴

El tema de la planificación fue impactante en sus inicios, sin embargo, en la actualidad es controversial, así lo plantea Peter Self desde el título de uno de sus ensayos al respecto: ¿Es posible una planeación integral y racional? Es claro que todos los modelos de planificación tienen sus limitaciones y peligros.⁹⁵

Entre las fallas más reconocidas están las siguientes:

1. Confusión de los objetivos, con información insuficiente o saturada; con credibilidad cuestionada; procesamiento equivocado de la información y decisiones parciales por intereses en conflicto.
2. Confundir la estrategia con la planificación. Ignorar las diferencias entre una y otra ha conducido a una planificación fracasada. Definir con claridad el cómo se lograrán nuestros objetivos, es diferente al proceso para lograrlos, que es notable cuando se ignoran los cambios en el contexto, no se valoran adecuadamente y suficientemente las oportunidades, los riesgos y la disponibilidad de los recursos para lograrlos.
3. Planificación aparente, con insuficiente análisis y valoración de los elementos involucrados para lograr los objetivos y su dinámica constante.
4. Organización defectuosa, por falta o excesiva centralización o descentralización de toma de decisiones y ejecución de acciones.

⁹⁴ Hodgetts, Richard M., *Management theory process and practice*, Philadelphia, Ed. W. B. Saunders Co., 1975.

⁹⁵ Self, Peter, op. cit., pp. 193-203.

5. Consideración equivocada de los límites de las facultades legales.
6. Planificación sin revisión, ni seguimiento de su realización, principalmente relativa a los recursos de tiempo, información, financieros, personal capaz.
7. Comunicación insuficiente e inoportuna a los involucrados en la obtención de resultados esperados, o sin la motivación suficiente.
8. Carencia de indicadores adecuados para valorar los avances en el logro de las metas. Recordar que sólo lo que se mide puede mejorarse.
9. Planificación que no promueve el cambio y los ajustes de la organización y su funcionamiento se puede convertir en un proceso de maquillaje, sin eficacia.
10. Consenso insuficiente entre los dirigentes, sean gobernantes o legisladores, lo que constituye falta de gobernabilidad.

La estrategia desempeña un papel fundamental en la planificación. Tengamos presente que el término “estrategia”, originalmente del griego *strategos*, para reconocer como tal al general del ejército, quien asesoraba al gobernante. Luego se designaron a los más sabios para establecer la estrategia para la gestión del gobierno frente a los problemas políticos, económicos y sociales.

El caso más actual ha sido la construcción del nuevo aeropuerto para la ciudad de México, sujeto a una planificación constantemente cuestionada en muchos aspectos, no considerados oportunamente, o eludidos por conflictos y primacía de intereses. No es creíble que hubieran dejado de considerar temas de enorme trascendencia, como el construirlo sobre el lecho de un antiguo lago, así como los movimientos de tierra de zonas aledañas, con la consiguiente molestia creciente de la población afectada, frente a otras opciones en el mismo sitio, como haber construido pistas adicionales en la misma zona, con un transporte ferroviario para sus nuevos pasajeros. Tal vez olvidaron que difícilmente un aeropuerto se proyecta y construye en un sexenio.

De forma similar y más conflictiva, por el contexto internacional, la llamada renegociación del Tratado de Libre Comercio con América del Norte, que finalmente quedó en un Acuerdo de comercio regulado entre

los tres países, que deja latente su vigencia y dinámica de cambios posteriores.

Cuando se intenta realizar un proceso que nos permita pasar de una situación presente a una situación futura, la experiencia nos muestra que sólo se puede realizar con éxitos si los responsables implementan los cambios por sí mismos y no se establecen metas imposibles. En consecuencia, todo proceso planificado depende de las necesidades y posibilidades de acción de los involucrados.

El reto mayor es superar la llamada “obsolescencia gubernamental”, como dice el dicho coloquial: “chango viejo, no aprende maroma nueva”.

Un plan refleja la intención de hacer algo que se verá en el futuro, que sirve de orientación a cada uno de los involucrados en el mismo y muy importante, que es posible.

Dada la imposibilidad de prever todo, y de las situaciones dinámicas sujetas a variaciones, una exigencia es intentar siempre el apego a la realidad, que, aunque no sea la que más nos guste, siempre estará presente. De ahí que resulte fundamental el consenso y la unidad, realista, hasta donde sea posible, en la fijación de objetivos.

Durante la elaboración del plan se determinan los elementos del proyecto que aspira a resolver, entre otras, las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles son los objetivos que pretendemos lograr, y por qué?
2. ¿Qué cambios se quieren alcanzar en los destinatarios?
3. ¿Qué debemos hacer para lograr el efecto buscado?
4. ¿Qué aportaciones debemos conseguir para alcanzar los resultados esperados?
5. ¿Qué personal, recursos materiales, financieros, de tiempo, tecnológicos, etc., se requieren para realizar cada una de las etapas del proceso, y a qué costos?
6. ¿Cuál es el contexto interior y el exterior ideal para lograrlo?
7. ¿Qué indicadores utilizaremos para medir avances y resultados?
8. ¿Cuál es la contribución del proyecto a otro proyecto más amplio?

Durante el proceso de aprendizaje se establecen las fases de su desarrollo. Cada fase constituye la continuidad de la siguiente, por lo que constituye un proceso integral de aprendizaje.

En cada proceso se aprende acerca de las funciones y actividades, desde el establecimiento de objetivos, la estrategia, las tácticas, los procedimientos, las operaciones, el calendario, la estructura de organización y su funcionamiento, así como los controles e informes. Además, los grupos de destinatarios, beneficiarios identificados del proyecto. Parte fundamental es la motivación para lograr la actitud positiva hacia el proyecto. Por eso es un proceso de aprendizaje permanente entre los planificadores y los participantes, en sus diferentes etapas. Y de adaptación de objetivos iniciales a las circunstancias y perspectivas que surjan.

En este proceso se deben identificar los elementos racionalistas y de liderazgo característicos de la planificación:

- 1) Intelectuales (juicios de apreciación, para relacionar ideas con intereses individuales y con el interés general);
- 2) Políticos (armonización de intereses); y,
- 3) Profesionales (nuevas técnicas).

Un lamentable ejemplo actual, es la decisión para continuar o cancelar el proyecto de nuevo aeropuerto en el lecho del antiguo lago de Texcoco, o construirlo en la zona del actual aeropuerto militar de Santa Lucía, Municipio de Zumpango. Ha resultado muy complicada la identificación de elementos objetivos que llevaron al gobierno de Peña Nieto a tomar la decisión de construirlo en Texcoco. Hasta ahora quienes tomaron la decisión respectiva, no han demostrado los argumentos que les llevaron a esa decisión, y han preferido el silencio, más sospechoso aun frente a la controversia, dejando libre la crítica de una lucha de intereses, más bien de tipo económico. Y aún sin definirse los demás elementos como son vialidades y el impacto ecológico regional.

Lo único que no está a discusión es la impostergable necesidad de ampliación o nuevo aeropuerto, mostrando la insuficiencia de planificación urbana y ambiental integral que considere el impacto regional integral, frente a la carencia de una autoridad arbitral creíble e indiscutible.

En las últimas décadas el fenómeno de la globalización ha marcado la agenda pública de los países, a la par, vivimos en un mundo más interconectado en diversos aspectos (económico, social, cultural, político, entre otros) y desde nuestro nacimiento como país, a la sombra de la influencia de los Estados Unidos de Norteamérica.

Hace décadas que las políticas y decisiones gubernamentales de México se encuentran alineadas a una agenda internacional, concertada por organismos internacionales, como el BID, el Banco Mundial, y otros, derivadas de tratados internacionales, multinacionales y bilaterales. Lo anterior trae como consecuencia un crecimiento del país a nivel macroeconómico; pero en el aspecto micro la pobreza, la desigualdad y el descontento de la población crecen cada día, como fue evidente el 1 de julio de 2018, con una votación de hartazgo mayoritario.

Resalta entre los compromisos internacionales de políticas de desarrollo y cooperación: la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que exige cumplir a los gobiernos firmantes la presentación de un plan para lograr los objetivos acordados en dicha agenda, así como disposiciones legales para incentivar la mejora de las capacidades del personal al servicio de las administraciones públicas, los procesos de digitalización, fomentar una ciudadanía informada, crítica y comprometida con la eliminación de la pobreza, por la justicia social, el desarrollo, transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas, parte de lo cual es el llamado gobierno abierto.

Desde la época de los Presidentes Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho, inspirados en los planes quinquenales de la URSS, el Partido Nacional Revolucionario (PNR), propuso dos planes sexenales; en tanto, en la posguerra, se pusieron en marcha planes para la reconstrucción de las naciones, como el Plan Marshall y el Plan Francés, y como en el Tratado del Atlántico, las potencias anti-Hitler, convinieron en la llamada

“descolonización” y la “ayuda” para el desarrollo de las naciones pobres. Luego se fundó la Organización de las Naciones Unidas y encontraron en la Administración Pública, no en el mercado, el instrumento ideal para lograr la implantación de la planificación para el desarrollo.

Poco después desde el Partido Revolucionario Institucional a través del Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IEPES), se impulsó la participación de especialistas y políticos para promover la planificación.

Lamentablemente en México, la planeación ha existido en la literatura oficial durante la mayor parte de su historia moderna, en apariencia se ha incentivado, mediante una mercadotecnia de foros de consulta retórica con el fin de tomar en cuenta la participación ciudadana. Dichas prácticas no son un mecanismo objetivo para elaborar las políticas gubernamentales que propicien el desarrollo de la nación. Es una planeación impregnada de inmediatez, lejos de una perspectiva hacia un futuro deseado. Se considera una planeación retórica, aunque recientemente se vincula a los programas operativos anuales con cada uno de los ejes y temas de los planes de desarrollo y programas sectoriales. Veamos algunos antecedentes recientes en nuestro país.

El Presidente Luis Echeverría impulsó el Programa de Modernización Administrativa reconocido como un proceso técnico-político; necesario para incrementar la eficiencia y productividad de las dependencias en todos los niveles, además de introducir técnicas modernas de administración, sentar las bases de un servicio permanente de servidores públicos, racionalización del sistema de apoyo administrativo. Para diseñar y ejecutar las reformas, se constituyó la Comisión de Administración Pública (CAP), la cual formuló el diagnóstico de la Administración Pública.

Dicho informe proponía una reforma administrativa profunda y amplia para cada institución pública y que éstas contaran con unidades internas de asesoría y técnica de gestión permanentes, las cuales se denominaron Unidades de Organización y Métodos (UOM). Sin embargo, las propuestas no fueron implementadas de manera inmediata debido a que no existían los elementos legales, técnicos, ni la auténtica decisión política.

Fue hasta el sexenio de Miguel de la Madrid que por primera vez se formuló el Plan Nacional de Desarrollo resultado del denominado Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual determinó que las necesidades y las opiniones de los ciudadanos fueran escuchadas y tomadas en cuenta para la elaboración del plan que ejecutaría el gobierno.

A pesar de haberse impulsado los primeros planes de desarrollo; estos contaban con una visión sexenal. Lo anterior representó el nacimiento de un círculo vicioso que se encierra en un marco normativo con la presencia de una autoridad inclusiva, que parece dominarlo todo; en el cual, los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas en el gobierno federal. Ignacio Pichardo lo confirma al señalar que la debilidad de las administraciones locales obligó al gobierno federal a ampliar su esfera de acción, a tal punto, que ejecutaba acciones y programas de la esfera estatal o municipal.⁹⁶ Demostrando con estas acciones la inexistencia de políticas gubernamentales auténticamente federales, pues no puede existir planeación federal efectiva cuando un ámbito gubernamental decide y ejecuta sobre los demás órdenes de gobierno.

En la década de los ochenta siguieron los intentos por una planeación más efectiva, al darse decisiones para fortalecer a los gobiernos locales, cuyo instrumento fue la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. Se establecieron un conjunto de disposiciones y órganos que regulaban la cooperación entre la Federación, entidades federativas y el Distrito Federal, con el fin de coordinar, establecer y distribuir las participaciones fiscales correspondientes a sus haciendas públicas; medida centralizadora de recursos de los contribuyentes. En realidad, se transformó en la concentración del poder fiscal y recaudatorio en la Federación.

Con el surgimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), se establece la coordinación estatal con los gobiernos municipales, con la finalidad de elaborar los planes respectivos. Se crean los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM),

⁹⁶ Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Nueva Administración Pública de México*, México, INAP, 2002.

como una institución que pretendía integrar la participación de los actores locales en la planeación local.

En el sexenio de Miguel de la Madrid se impulsó una política gubernamental en materia de federalismo y descentralización, la cual implicaba la revisión de competencias constitucionales entre federación, estados y municipios. Se establecieron los Convenios Únicos de Coordinación como instrumentos de acción intergubernamental, que en primera instancia iniciaron con la transferencia de programas federales de inversión para obras de infraestructura con un alcance local. Su importancia radica en un esfuerzo por sistematizar las relaciones financieras y las atribuciones entre tres órdenes de gobierno. La decisión política para institucionalizar un canal único de concertación de programas, representó un medio para que los gobiernos locales impulsaran su capacidad de programación, administración y ejecución.

En el año de 1983, las entidades federativas firmaron un convenio con el gobierno federal, en sustitución del CUC, denominándose CUDE, el cual evolucionaba de una coordinación entre los tres órdenes de gobierno hacia un instrumento para impulsar el desarrollo regional.

Otros programas intergubernamentales que existieron en la época, fueron los que observamos a continuación:

Programa	Descripción
PEI	Programas estatales de inversión, mediante los cuales el gobierno federal, transfería a los estatales sus proyectos propios de inversión en cada estado.
PROSEC	Programas sectoriales concertados, mediante los cuales se incorporaba el esquema de los convenios únicos, otras acciones realizadas por el gobierno federal o los gobiernos estatales, por si solos o coordinadamente con otras entidades.
PRODES	Programas de desarrollo estatal que contemplan la participación de los sectores privado y social para el desarrollo de las regiones, sectores o productos que cada estado consideraba estratégicos para su desarrollo.

Introducción a la Política Gubernamental

PIDER	Programas integrales de desarrollo rural, cuyo propósito era canalizar recursos de inversión federal a mini regiones y comunidades rurales, bajo los lineamientos estrictos de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto, pero con la participación directa de las propias comunidades.
COPLAMAR	Programas para zonas marginadas, que atendían a aquellas regiones en el país que mostraban el mayor grado de pobreza y atraso relativos. Una vertiente muy exitosa de esa experiencia fue el programa IMSS-COPLAMAR, que sumaba recursos presupuestales federales ordinarios, los más abundantes y, tal vez mejor administrados del IMSS.
PEPES	Programa de emergencia de protección al empleo, que trataban de paliar los problemas de la falta de trabajo de zonas rurales y urbanas críticas.

Fuente: elaboración con base en Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Nueva Administración Pública de México*, México, INAP, 2002, vol. 1.

En este sexenio se modificó el CUDE por el Convenio de Desarrollo Social (CDS) hasta transformarse en el Programa Nacional de Solidaridad (PNS),⁹⁷ programa mediante el cual se canalizaron recursos hacia los estados y municipios.

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) promovió acciones en beneficio directo de las comunidades, se propuso llegar hasta ellas sin intermediarios. El programa es el mejor ejemplo de políticas verticales aplicadas desde la Federación. Los estados y municipios, señala Carrera,⁹⁸ tenían una participación muy limitada en la implementación de programas, PRONASOL, reforzó la posición dominante de la Federación sobre los estados y municipios, al tener los gobiernos locales sólo un rol de supervisión.

Durante este sexenio se aprobó el Tratado de Libre Comercio (México, Estados Unidos, Canadá) claro ejemplo de alineación de la agenda de gobierno con el contexto internacional y el predominio de las políticas gubernamentales verticales para el libre comercio promovido desde la Organización Mundial del Comercio.

⁹⁷ Pichardo, op. cit., p. 66.

⁹⁸ Carrera Hernández, Ady, *Hacia un Nuevo modelo de Relaciones Intergubernamentales: Caso de estudio, Valle de Santiago*, México, Ed. UAEM, 2005.

Los gobiernos locales tuvieron que alinearse a políticas impuestas desde la Federación, sin una planeación oportuna y suficiente para enfrentar exitosamente viejos y nuevos problemas, así como nuevos retos y oportunidades, despreciando la visión local. La economía del mercado dominó la toma de decisiones nacionales. La gestión pública se enmarcó en un contexto que nada tiene que ver con las condiciones locales y mucho menos con la solución de los problemas internos. El mercado se fortaleció y la política se debilitó. El poder económico se fortaleció unido al poder político.

El sexenio del Presidente Ernesto Zedillo fue una etapa que se conoce como de transición hacia la democracia, donde hubo diversos cambios en el espectro político-electoral. Como la elección directa por primera vez del Jefe de Gobierno de la Ciudad de México. Y el surgimiento del concepto de gobierno dividido, lo anterior porque el Poder Ejecutivo era de un partido y el Poder Legislativo, por primera vez, se integraba con diversos grupos partidistas adversarios. Este fenómeno traería como principal consecuencia que las iniciativas legislativas, no serían tradicionalmente decididas en el Poder Ejecutivo y aprobadas de manera automática por las Cámaras de Senadores y de Diputados Federales, fue un mecanismo de coordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

A partir de este sexenio fueron necesarias alianzas entre las cúpulas de los partidos para la aprobación de cualquier iniciativa del Ejecutivo Federal. Es el escenario donde surgen nuevos arreglos políticos entre los actores; donde el más fortalecido desde este momento es el Poder Legislativo. El Presidente dejaba de decidir la forma de transferir recursos a Estados y Municipios, pero también la forma de implantar políticas gubernamentales verticales.

Hasta la década de los noventas, claramente existió el presidencialismo centralizado, donde el Ejecutivo Federal imponía la agenda a seguir en los tres órdenes de gobierno. La clase política opositora no se ocupó de la construcción de un proyecto nacional alternativo al neoliberalismo. Mejoraron las variables macroeconómicas, pero no la situación microeconómica del país. Se impulsaron los tradicionales Planes de Desarrollo con visión de plazo sexenal.

Tal vez por ello, los Planes Nacionales impulsados en México ni siquiera han rebasado cada sexenio, con el fin de resolver, o al menos mitigar los problemas que nos aquejan. El motivo, parecen ser decisiones políticas mediatas; pues impulsar un proyecto más allá de un sexenio implica: que el servidor público que llega se haga responsable de las decisiones que otro en su momento tomó, los compromisos financieros y la posible contraposición de “ideologías”; privilegiándose por tanto el compromiso político sobre el bienestar común o desarrollo del país. La llamada humorísticamente “política chicharronera”, el que llega manda, y si se equivoca, vuelve a mandar.

Con la transición en la Presidencia de la República del PRI al PAN se agudizó el fenómeno de los gobiernos divididos, donde ahora el Ejecutivo era panista y el Legislativo Federal, en su mayoría era priísta; aspecto que marcó al país durante los siguientes doce años (2000-2012). Para justificar su ineficiencia se llegó a denunciar que había “parálisis política”, pues muchas iniciativas del Ejecutivo fueron desechadas una vez que llegaban al Legislativo. El presidencialismo cedió poder a los gobernadores. El Presidente en turno, en ese lapso de doce años, difícilmente logró implementar una agenda nacional que repercutiera en el ámbito local y los beneficiados con ello fueron los gobiernos de las entidades federativas, quienes funcionaron con una autonomía no vista hasta entonces, los más de las veces de consecuencias lamentables; con espontaneidad, ocurrencias y corrupción creciente.

Varios gobernadores de los estados se fortalecieron y se desempeñaron como una especie de señores feudales o virreyes en su territorio; se condujeron sin tener como referencia jerárquica fundamental al Presidente de la República. Se provocó un problema real que actualmente aqueja a nuestro país, principalmente en términos de responsabilidad y rendición de cuentas. En la alternancia, los beneficiados del sistema fueron los gobernadores de los estados, que pudieron ejercer más ampliamente sus atribuciones.

Un federalismo desdibujado, aunado a la ausencia de un proyecto nacional de largo plazo, tanto en la Federación como en los estados. Los Ejecutivos estatales con recursos cuantiosos siguieron el modelo

centralizador: tienen mayor presencia mediática, alta movilidad, amplios espacios de maniobra y manejo de intereses locales, control de sus formaciones partidistas y una gigantesca bolsa presupuestal. Pero al mismo tiempo, carecen de lo que pudiera llamarse una agenda nacional, sus relaciones con el gobierno federal son heterogéneas y con frecuencia responden a demandas individuales deciden en función del corto plazo... su noción de éxito tiene que ver con objetivos políticos y no con variables de desarrollo y bienestar.⁹⁹

La relación de coordinación y subordinación que existía entre el Presidente y los gobernadores se rompió, ocasionando una libertad que no se ha aprovechado cabalmente en beneficio de sus entidades federativas. Una posible explicación a ello es que se apostó todo a la alternancia partidista, pero después de las elecciones del 2000 nunca se trató de impulsar un auténtico Federalismo, ni se ha tenido un proyecto nacional de largo plazo, aunque ciertamente la Constitución Federal contiene una gran riqueza ideológica para lograrlo.

En el 2012, con el retorno del PRI y una nueva alternancia en el ámbito federal, el Presidente Enrique Peña Nieto logró concertar el llamado Pacto por México que contenía reformas estructurales, con el fin de impulsar un mejor rumbo al país, reflejándose, no obstante, en algunas políticas, mayor centralización, y la praxis de políticas verticales.

Entre ellas, repasemos brevemente:

Reforma Energética: tiene como finalidad atraer inversiones y modernizar el sector energético, el país transitará hacia un modelo energético dinámico, basado en los principios de competencia, apertura, transparencia, sustentabilidad y responsabilidad fiscal de largo plazo.

Reforma en Materia de Telecomunicaciones y Radiodifusión: impulsar un cambio estructural que aumenta sustantivamente la competencia en los sectores de telecomunicaciones y radiodifusión, elevando con ello, el bienestar de los mexicanos y el potencial económico del país.

⁹⁹ Granados Roldán, Otto, “¿Virreyes o gobernadores?”, *Revista Nexos*. México, 1 de octubre de 2011.

Reforma en Materia de Competencia Económica: se busca generar un mercado interno no solamente con mayor competencia, sino más robusto, competitivo y dinámico, con procesos económicos más eficientes, mejor tecnología, más infraestructura e insumos más baratos, de manera que las personas y empresas puedan aprovechar mejor sus recursos para generar riqueza y ser más productivas. En un marco de una sana competencia, también se incentivará la participación de más agentes económicos, así como la inversión nacional y extranjera.

Reforma Financiera: se establece un marco jurídico que promueve la competencia, la estabilidad y el sano desarrollo del sector, lo que multiplicará y mejorará las opciones de crédito para los mexicanos.

Reforma Hacendaria: Incrementa de manera justa la recaudación para que el Estado pueda atender las necesidades prioritarias de la población: Aumentar la recaudación y que el cobro de impuestos sea justo; Incrementar de manera responsable y justa el gasto público; Reducir la informalidad y la evasión fiscal; Incluir mecanismos de control para transparentar y hacer más eficiente el gasto público, y promover la rendición de cuentas; Impulsar la economía, a través de estimular la inversión y el empleo; Crear impuestos con responsabilidad social; Simplificar el pago de impuestos.

Reforma Laboral: avanzar en la construcción de un marco que permita incrementar la oferta laboral, alentar la productividad de las empresas, y elevar la competitividad del país.

Reforma Educativa: propone colocar a las escuelas en el centro del sistema educativo, para transformar la relación entre autoridades, maestros, alumnos, padres de familia y la sociedad en general. El fortalecimiento de las escuelas es una condición necesaria para asegurar el aprendizaje de los alumnos e impulsar el desarrollo profesional de los maestros.

Código Nacional de Procedimientos Penales: modelo único de procedimiento penal que será aplicado en todo el país, subrayando además que se trata de un código que incorpora en sus disposiciones el nuevo

sistema de justicia penal acusatorio oral. Contar con reglas únicas para todo el país permitirá avanzar en el proceso de homologación normativa, facilitará la capacitación y posibilitará la generación de esquemas de coordinación entre las autoridades encargadas de aplicar el nuevo sistema de justicia penal.

Nueva Ley de Amparo: ampliar la protección que el amparo proporciona a los derechos de los ciudadanos, con el propósito de hacer más expedita y eficaz la aplicación de la justicia; simplificar y modernizar los procesos legales, y para fortalecer al Poder Judicial de la Federación.

Reforma Política-Electoral: Modifica la relación entre poderes y los ciudadanos en dos grandes aspectos: Se modernizan las instituciones del régimen político para fomentar un mayor equilibrio entre Poderes, facilitar el diálogo y los acuerdos y consolidar una democracia de resultados. Se transforman las instituciones y las reglas de la competencia electoral para fortalecer la participación ciudadana y brindar mayor certidumbre a los comicios, tanto a nivel nacional como local.

Reforma en Materia de Transparencia: fortalece los mecanismos de acceso a la información pública y la protección de datos personales que existen en nuestro país. Ejes principales: El fortalecimiento del derecho de acceso a la información pública. La consolidación de un sistema nacional de transparencia. El establecimiento de nuevas facultades para el IFAI. Las reformas antes citadas son la cúspide de un predominio del mercado, que se ha venido gestando y ha comprendido cuatro etapas: privatización, liberalización, estabilización macroeconómica, reformas jurídicas e institucionales: éstas últimas, fueron implementadas para redefinir el papel del Estado en la economía, donde se privilegiaron las leyes de mercado y de libre competencia.

Pareciera que los sucesos tienen una raíz en el contexto externo; pues existe una corriente que busca culpar de todos los problemas nacionales a la apertura económica. Promoviéndose incluso que la solución a nuestros males es el aislamiento y comenzar a producir todo por nosotros mismos. Sin embargo, la pérdida de competitividad del país se debe más a problemas internos, por ignorancia, corrupción, impu-

nidad, inseguridad, falta de innovación, y problemas institucionales. Pero también a un problema de coordinación gubernamental, que nació cuando se rompió el presidencialismo que mantenía la cohesión. La transferencia de recursos, que se usa para gasto público, a partir de la alternancia de partidos, hacia los gobernadores no se aplicó a inversión productiva, porque fue principalmente destinada para proyectos ineficientes, ejecutados sin planeación estratégica.¹⁰⁰

Por otra parte, el incremento de recursos de los contribuyentes a las entidades federativas, lejos de beneficiar a los ciudadanos, desalienta a los gobiernos estatales que en general presentan las siguientes prácticas: resignarse a no cobrar impuestos, para no irritar a los sectores y líderes locales y, en su caso, trasladar los costos políticos a la Federación; las deudas estatales se incrementaron debido a que para saldar el faltante de recursos, con diversas modalidades recurrieron al crédito; el dinero se destina en menor cuantía para proyectos productivos y gasto social (educación, innovación, desarrollo tecnológico) y generalmente más a gasto en rubros de beneficio electoral.¹⁰¹

La evaluación más objetiva de estas reformas la dieron los electores con alrededor de 30 millones de votos al candidato presidencial opositor, Andrés Manuel López Obrador, quien además logró el triunfo mayoritario de su partido en el poder legislativo, gubernaturas, congresos locales y ayuntamientos. Un rechazo a las políticas del gobierno de Peña Nieto.

En el contexto internacional, se observa lo que se llama modernidad líquida y transitoriedad: tendencia mundial generalizada de un mundo de aparente incertidumbre, los referentes a seguir han dejado de existir; no hay país o modelo que sea punto de referencia en el orbe mundial, lo cual ha provocado una crisis en la mayoría de los sistemas políticos. Nuestro país está sumado a un movimiento de cambios producto de las presiones externas e internas; sin embargo, parece que el gran problema es que no sabemos hacia dónde nos dirigimos, al carecer de un proyecto de nación, todo parece estar marcado por un cambio o transitoriedad. Los problemas estructurales se reciclan, todo cambia para seguir igual.

¹⁰⁰ Granados, op. cit.

¹⁰¹ Idem.

Continúa imperando la desregulación de mercados: ajustes necesarios a nivel macroeconómico desde el punto de vista del gobierno y empresarios, pero con grandes efectos negativos percibidos entre la sociedad, donde una buena parte se refugia en la informalidad.

Se evidencia precariedad de los vínculos humanos: muchos de los problemas que aquejan a nuestro país, pretenden achacárselos, en diversos grados, a nuestro vecino del norte. Por lo que es indispensable no perder de vista que la sociedad mexicana se encuentra en crisis debido, además, a una fragmentación y polarización social. El tejido social se ha ido deteriorando con grandes perjuicios para nuestro país, originando un individualismo refugiado en el consumismo. Lo cual hace complicado impulsar un proyecto solidario de nación. El reciente proceso electoral ahondó las diferencias y dividió claramente a la sociedad. En las primeras medidas que adopta, se ha expresado, que la llamada Cuarta Transformación es principalmente, para la separación del poder político del poder económico.

Además, se aprecia la decadencia del llamado Estado de Bienestar. Como último aspecto hay que considerar que el Estado Mexicano ha privilegiado el modelo neoliberal, motivo por el cual ha entrado en crisis. Las políticas gubernamentales se encaminan a la apertura de mercados beneficiando la privatización de los servicios más esenciales para la población, en tanto el mundo se debate entre libre mercado y proteccionismo.

Si gobernar es cambiar permanentemente, como señala Guy Peters:¹⁰² la regla es el cambio. Es claro que, en nuestro país, las administraciones públicas, principalmente la federal, se enfrentan a un escenario marcado por una crisis económica crónica con la exigencia ciudadana para responder a viejos y nuevos desafíos y demandas, principalmente alentadas desde la esperanza generada en los resultados electorales del 2018.

Por otra parte, la evolución de la democracia, los avances actuales y potenciales del internet, que han producido un movimiento emprendedor

¹⁰² Peters, Guy, *Governing. The Future of Governing*, Kansas, Ed. U. Press of Kansas, 2001.

y creativo que impulsan crecientes posibilidades en el rediseño del gobierno. Parafraseando a Peter Diamandis y Steven Kotler: la controversia no es que se trate de un gobierno más grande o más pequeño, sino de un gobierno más inteligente, un gobierno del siglo XXI, promotor de alianzas y participación innovadoras para la solución de problemas públicos.¹⁰³

Y después de la creación de internet, diversos prospectivistas consideran que la próxima evolución será la era de la información, que impactará principalmente al gobierno, porque es una de las organizaciones que acumula mayor cantidad de datos, por lo que la demanda creciente de los ciudadanos será que se ofrezcan en formatos sencillos que puedan ser leídos y llenados por una computadora o hasta un teléfono inteligente, para hacer del gobierno una plataforma sobre la que se pueda innovar regularmente para mejorar las posibilidades de progreso y desarrollo social.

Uno de los ejemplos más avanzados en el mundo es al portal de datos abiertos del Reino Unido (data.go.uk) que constituye una biblioteca de datos estructurados de distintas áreas del gobierno británico, porque los datos abiertos son clave para lograr los objetivos del desarrollo sostenible y eliminar la pobreza.

Otro ejemplo es el Laboratorio de Gobierno de la Universidad de Nueva York con su proyecto *Open Data 500* que mapea a organizaciones que hacen uso de datos abiertos en sus actividades. En México, las instituciones y legislación están impulsando cada vez más la difusión abierta de sus colecciones de datos, con la única restricción de la protección de datos personales.

De manera similar la información del llamado “GPS”, tecnología originalmente de uso exclusivamente militar, actualmente disponible, y que ha transformado el gobierno de las comunicaciones y vialidades impactando los negocios y la logística internacional.

¹⁰³ Diamandis P. y Kotler S., *Abundancia: el futuro es mejor de lo que piensas*, Argentina, Ed. Antoni Bosch, 2017.

BIBLIOGRAFÍA

Citada

- Anger Egg, Ezequiel, *Introducción a la Planificación*, España, Ed. Siglo XXI, 1991.
- Baena, Guillermina, “Aplicaciones de la prospectiva a la política”, Working Papers 4, *Prospectiva Política*, UNAM, México, 2005.
- Borja, Rodrigo, *Enciclopedia de la Política*, México, Ed. FCE., t II H-Z, 2012.
- Burdeau, George, *Tratado de Ciencia Política*, “El Estado. Las formas de Estado”, México. Ed. ENEP Acatlán, UNAM. Vol. I, 1982.
- Carrera Hernández, Ady, *Hacia un Nuevo modelo de Relaciones Intergubernamentales: Caso de estudio, Valle de Santiago*, México, Ed. UAEM, 2005.
- Clinton, Bill, “Para qué sirve el gobierno”, *Diario ABC*, Madrid, España, 16 de abril de 1995.
- Completa, Enzo, “Capacidad estatal: ¿Qué tipo de capacidades y para qué tipo de Estado?”, *Revista Post Data* 22, Núm. 1, Abril-Septiembre 2017.
- Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*, México, Ed. FCE., 1997.
- Diamandis P. y Kotler S., *Abundancia: el futuro es mejor de lo que piensas*, Argentina, Ed. Antoni Bosch, 2017.
- Diccionario de Política y Administración Pública, “Estado”, México, Ed. CCPYAP, 1981, t I A-F.
- Dror, Yehezkel. *Enfrentando el Futuro*. México. Ed. FCE. 1990.
- Fayt, Carlos S, *Derecho Político*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1993.
- Guerrero Orozco, Omar, “Gobierno” en el *Diccionario de Política y Administración Pública*, México, Ed. del CCPYAP, t II G-M, 1981.
- Granados Roldán, Otto, “¿Virreyes o gobernadores?”, *Revista Nexos*. México, 1 de octubre de 2011.
- Hayek, Friedrich A., *Camino de Servidumbre*, Madrid, Ed. Alianza Editorial, 2015.
- Hodgetts, Richard M., *Management theory process and practice*, Philadelphia, Ed. W. B. Saunders Co., 1975.
- Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, México, Ed. FCE., 2000.

- Martínez O. Luisa María, “La Planificación en el Siglo XXI. Desafíos Institucionales y Claves para un nuevo Enfoque”, Documento aprobado por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Panamá, 27 y 28 de junio de 2013.
- Oakeshott, M., *El racionalismo en la política*. México, Ed. FCE., 2000.
- Organización de las Naciones Unidas, *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*, Nueva York, Ed. ONU, 2009.
- Ortegón, Edgar; Pacheco, Juan Francisco; y Prieto, Adriana, “*Metodología del Marco Lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*”, Serie Manuales, Instituto Latinoamericano y el Caribe para la Planificación Económica y Social, CEPAL, Chile, 2005.
- Parada, Luis Ignacio, “Políticos y paracaidistas”, *Diario ABC*, España, 23 de enero de 2000.
- Peters, Guy, *Governing. The Future of Governing*, Kansas, Ed. U. Press of Kansas, 2001.
- Pichardo Pagaza, Ignacio, *Introducción a la Nueva Administración Pública de México*, México, INAP, 2002.
- Schmidt, prólogo a la obra de Dror, Yehezkel, *Enfrentando el Futuro*, México, Ed. FCE., 1990.
- Self, Peter, “Is comprehensive planning posible and rational?”, *Policy & Politics Review*, Vol. 2, No. 3.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús, “Gobernar en bicicleta”, *Revista Letras Libres*, Febrero 2001.
- Simon, Herbert, *Administrative Behaviour: a study of decision making processes in administrative organizations*, USA, Ed. Free Press, 1947.

Consultada

- Burbano, J., “*Presupuestos, enfoque moderno de planeación y control de recursos*”, 3ª edición, McGrawHill, Colombia, 2005.
- Chavance, Bernard, “*Conflicto histórico entre socialismo y capitalismo, y transformación posterior al socialismo*”, Mesa redonda de alto nivel sobre comercio y desarrollo: orientaciones para el Siglo XXI, Bangkok, 12 de febrero de 2000, UNCTAD.

Lindblom, Charles, “La ciencia de salir del paso” y “Todavía tratando de salir del paso”, en la antología de Aguilar, Luis F., *La hechura de las Políticas*, México, Ed. M. A. Porrúa, 2014.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, “*Capacity Development: A UNDP Primer*”, Nueva York, 2009.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, “*Medición de la capacidad*”, Nueva York, Junio 2010.

Welsch G., Holton R, Gordon P y Rivera C., *Presupuestos, planificación y control*, 6ª Ed, México, Pearson Prentice Hall, 2006.

CAPÍTULO 3. FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL: LA AGENDA

1. Los ciudadanos.

En la formulación de las políticas gubernamentales se observa una de las principales formas de acción en la comunidad. En este proceso se aporta valor público a la toma de decisiones, según la conformación de relaciones entre sociedad y gobierno. En esta etapa participan diversos actores, unos más activos e influyentes que otros, como veremos enseguida. Iniciaremos mostrando la participación de los ciudadanos. La premisa fundamental de la política gubernamental debe ser que nadie tiene el monopolio de la verdad, y por ello es indispensable la participación de diversos actores, como ahora veremos al centro de la política: los ciudadanos.

Destaca entre la literatura disponible para este tema, de la serie de Antologías elaborada por Luis F. Aguilar Villanueva, la conocida obra *La hechura de las Políticas*, en cuyo estudio introductorio nos proporciona buenas pautas para entender y aprender de este proceso, así como de la lectura de ensayos clásicos, principalmente norteamericanos.

Los ciudadanos podemos desempeñar diversos roles en la formulación de la Política Gubernamental. Como electores, la participación está restringida a las jornadas electorales, las campañas y la lucha posterior, cuando se realizan. Recordemos que en las elecciones el valor de cada ciudadano es igual a un voto, sea quien sea. Independientemente de la aportación a la acción política como militante de algún partido político. El gobierno debe reconocer y alentar la pluralidad de las opiniones, lo que le permitirá lograr consensos y avances democráticos.

Podemos participar en las consultas o encuestas que promueven las organizaciones sociales, partidos políticos y el gobierno, para orientar la formulación de políticas, o aún para justificar sus decisiones. La formulación de políticas es ajena a la intolerancia y a la falta de representatividad.

También somos contribuyentes al gasto público, donde, organizados, conscientes de nuestros derechos, podemos influir en la formulación de la política, y hasta ser un factor de contrapeso al poder. Además, potencialmente, un ciudadano informado, a través del ejercicio de sus derechos a la transparencia y la rendición de cuentas, puede participar en la formulación o revisión de la política y sus resultados.

Lamentablemente la mayoría ciudadana carece de los conocimientos e información, suficiente y oportuna, para formular iniciativas o propuestas de Política Gubernamental, al menos, en forma individual.

Hay organizaciones sociales que disponen de especialistas y pueden influir mejor en el ciclo de la Política de sus gobiernos. No obstante, requieren destinar recursos financieros para mantener a esas organizaciones, para lo cual, además de que pueden ejercer recursos de los contribuyentes, ocasionalmente algunas fundaciones en el país e internacionales destinan fondos para estos propósitos.

Los reporteros, investigadores de medios de comunicación, son quienes logran participar más frecuentemente en el ciclo de la Política Gubernamental, con variado éxito, porque muchas veces dependen de los dueños de sus medios de comunicación colectiva, sujetos a las negociaciones con los gobiernos o empresas interesadas.

Por otra parte, la velocidad de los acontecimientos generalmente rebasa las posibilidades de intervención de los ciudadanos, o inclusive cuando el gobierno utiliza la sorpresa para imponer sus políticas. Por eso el gobernante que dirige con políticas disminuye el riesgo de adoptar decisiones equivocadas y costosas. La pluralidad previene errores y consecuencias adversas.

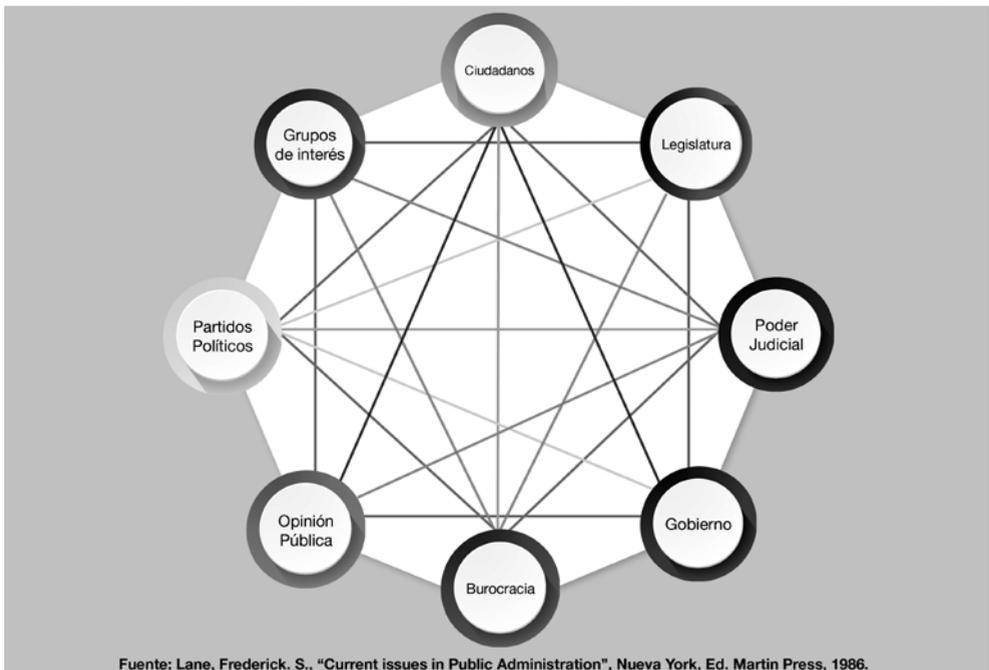
La participación ciudadana en la formulación de políticas está generalmente restringida a la estrategia y conveniencia de los gobernantes,

dirigentes de grupos y partidos, por el tema, las condiciones y la oportunidad. No obstante, en el proceso, se trata de identificar las causas reales de los problemas sociales, por ello se demanda amplia participación de los actores involucrados.

Los ciudadanos requerimos interesarnos en las decisiones que toman los gobernantes y nos afectarán. Para ello necesitamos información confiable, presencia con propuestas y capacidad para persuadir con éxito.

Además de los ciudadanos participan otros actores relevantes, como podemos apreciar en el siguiente cuadro de Participantes relevantes en el proceso de formulación de la política gubernamental.

PARTICIPANTES RELEVANTES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA



2. Legisladores y partidos políticos.

En la Política, el poder significa casi todo: vida o muerte; progreso o tragedia para miles y hasta millones de seres por mucho tiempo. Nadie en el poder debe jamás olvidarlo, aunque eventualmente pueda apartarlo, casual o intencionadamente cuando se toman decisiones. Es la oportunidad de construir, innovar, dirigir la historia en una determinada dirección, lo que genera una ambición, y puede ser, una satisfacción.

El proceso de formulación de políticas es dinámico y con muchos participantes, que intervienen e interactúan en un contexto sujeto a condiciones internas e internacionales. Participan los poderes del Estado, en sus diferentes competencias, los llamados órganos constitucionales autónomos, los órganos judiciales, partidos políticos, legisladores, grupos de interés, organismos y empresas internacionales, gobiernos extranjeros, sindicatos, organismos empresariales, medios de comunicación, iglesias, entre otros actores activos.

La formulación de la Política Gubernamental surge de un proceso de reflexión y deliberación. Es el principal proceso para la determinación de los cursos de acción o la inmovilidad gubernamental. Se trata de un proceso de debate continuo, porque está dirigido a definir esos cursos de acción o no, en un contexto dinámico, hasta que se producen las decisiones, con lo que culmina la actividad de esta etapa.

Como concluye Graham Allison:

*El proceso de formulación de una política debe ser enfocado como el producto de un conjunto de decisiones resultantes de presiones, compromisos, coaliciones y negociaciones entre una pluralidad de actores que se encuentran en situaciones de interdependencia y, por lo tanto, que se necesitan mutuamente, a pesar de que desde la óptica estructural sus intereses pueden estar enfrentados.*¹⁰⁴

En los procesos de formulación de las Políticas Gubernamentales, ya sea iniciativas legislativas, presupuestos o puntos de acuerdo,

¹⁰⁴ Allison, Graham T., *The Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Oxford, Ed. Oxford UP, 1971.

la participación de los legisladores, integrantes de las Cámaras de diputados o de senadores, y aún Cámaras locales, así como resultado de las múltiples relaciones que se generan entre legisladores y gobernantes permiten tanto el inicio, como en el proceso de formulación, el ajuste paulatino y final de políticas, en una especie de colaboración derivada de las atribuciones constitucionales de los poderes en las decisiones gubernamentales.

La influencia de los legisladores y sus grupos parlamentarios es definitiva en las decisiones de Política Gubernamental, no obstante, es variable frente al poder del Presidente de la República en turno y la habilidad de los integrantes del gabinete. Depende del liderazgo constitucional y paraconstitucional que el Presidente de la República ejerce sobre sus legisladores correligionarios. Sin embargo, la participación de legisladores es más ostensible en la evaluación de las políticas, como parte del llamado control parlamentario.¹⁰⁵

Con el instrumental existente y el que se innova constantemente, el análisis de la Política Gubernamental permite lograr mejores procedimientos para el funcionamiento del Gobierno y la Administración Pública, que dejarlo sujeto a las fuerzas políticas en competencia. Sin embargo, esta metodología no se trata de un manual de soluciones para todo ni menos un recetario que pueda aplicarse de manera generalizada. Su mayor beneficio reside en el contexto y utilización que se observe, lo que evita se asuman como soluciones de validez general.

La democracia es un tipo de régimen de funcionamiento complejo, que permite el mejoramiento permanente, gracias a la participación plural de la sociedad que demanda su parte en los mecanismos de decisión, y a que dispone de mecanismos correctores, para que prevalezca el interés de la mayoría legal y legítima.

Sin embargo, la legitimidad de la acción gubernamental se basa cada vez más en su capacidad de atender y dar respuesta eficaz y eficiente a

¹⁰⁵ Ver Ramírez León, Lucero, *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*, México, Ed. CEOP, Cámara de Diputados, 2013. Y Valencia Escamilla, Laura, “La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de Políticas Públicas”, *Revista Confines*, agosto-diciembre 2012.

las demandas de los diferentes sectores que componen a la sociedad. Por ello, el énfasis se sitúa en el mejoramiento de esa capacidad que dará legitimidad al gobierno, principalmente cuando enfrenta la pérdida de valor del concepto de servicio público y la imposibilidad de atender la creciente y compleja demanda social y económica, por lo que el gobierno se interesa cada vez más en las técnicas que le permitan lograr mejores resultados.

¿Qué tanto influyen los partidos políticos en la definición de la Política Gubernamental? Este proceso de reflexión se puede dar en los partidos políticos en su carácter de organizaciones que forman parte de la sociedad y son participantes activos en el proceso. Como parte de la sociedad, responden a la misión para la que existen: presentar a la competencia electoral una plataforma de propuestas de políticas; para contribuir a la determinación de las políticas de una nación, entidad federativa o municipio; promueven la participación democrática de los ciudadanos y sus organizaciones sociales, a través de propuestas, programas y demandas, sea directamente y a través de la postulación de candidatos a los cargos de elección popular, hasta constituirse en gobiernos o grupos parlamentarios.

Cuando los partidos expresan sus propuestas de políticas, el éxito de los partidos en un proceso de reflexión y deliberación es evitar los obstáculos futuros y las divisiones internas que los debiliten, para lograr que sean aceptadas e implantadas por el gobierno.

Los partidos y sus candidatos, como parte de la sociedad, expresan el pluralismo político, y juntos participan en la formación de la voluntad popular. Derivan su creación y existencia de la libertad de los ciudadanos para asociarse conforme a la identidad de sus ideas y propuestas, en la búsqueda del poder.

En el caso mexicano, conforme a nuestra Constitución en su artículo 41, los partidos políticos son entidades de interés público, lo que les hace sujetos de derechos y obligaciones determinadas en la misma Constitución y demás leyes que regulan su creación, existencia y funcionamiento.

Luego viene la competencia electoral, conforme al sistema electoral de cada país, en la que se confrontan candidatos y sus propuestas, a través de los canales de comunicación política, la propaganda y el activismo, hasta que el resultado de los procesos electorales determina triunfadores y con ellos puede darse la transformación de las políticas de partido en políticas de gobierno.

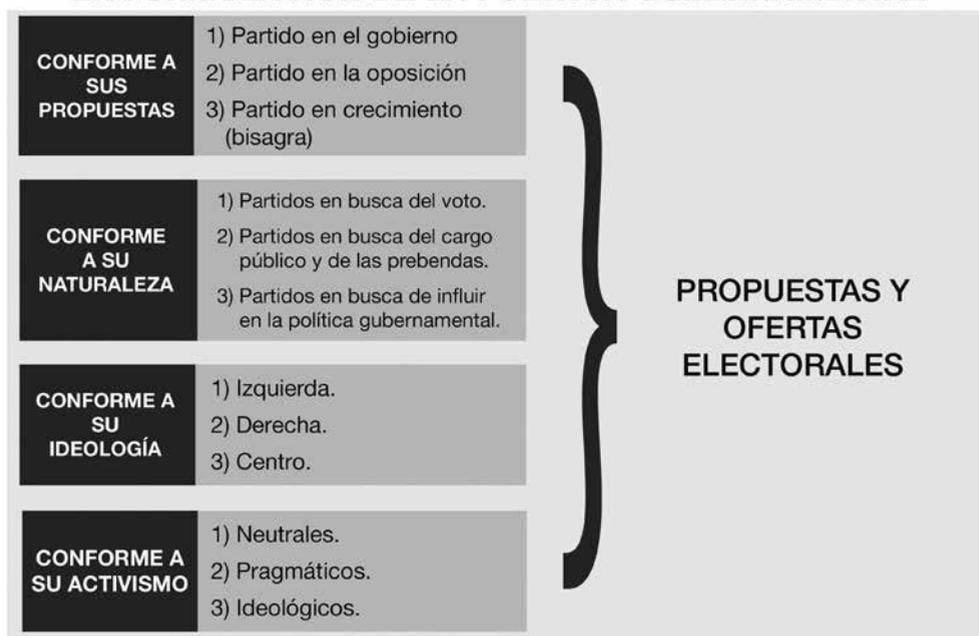
Cuando ocurre la alternancia entre los partidos que gobiernan y los que triunfan, se puede producir el cambio de la Política del Gobierno, proceso que se observa en conductas, planes, programas, presupuestos, leyes, reglamentos y acuerdos. Así lo observamos con el triunfo electoral del candidato presidencial, Andrés Manuel López Obrador y la mayoría legislativa que lo respalda, quienes antes de tomar posesión, ya habían adoptado medidas legislativas conforme a sus propuestas, entre otras, de austeridad y lucha contra la corrupción. Aunque ya se sabe que la única forma de interpretar la moral pública es que existan buenas leyes y se cumplan. Los discursos *moralinos* sobran si se quedan en la retórica y no resuelven problemas.

Falta observar cómo se convierten o no, las políticas gubernamentales en acciones, tales como a las de ingreso, fiscales, y de gasto e inversión, donde deberían expresarse con claridad y objetividad las propuestas de campaña, para ver en realidad quienes pagan, cómo y cuánto y hacia quiénes se dirigen los beneficios, como ha sido a partir de aquella arenga de campaña: “primero los pobres”.

Basados en la experiencia de otras naciones, las transformaciones planteadas por los partidos y sus candidatos precisan de conocimientos y habilidades en el ejercicio del poder: suave y duro. Entre las suaves: inteligencia emocional y capacidad de utilizarlas para atraer a las mayorías; visión y comunicación eficaces. Entre las duras: capacidad organizacional; equipos capaces, leales y motivados; y aptitud “maquiavélica” para intimidar, cooptar y negociar para lograr la implantación exitosa de las políticas.

La definición de cada partido tiene diversas consecuencias en la formulación de la Política Gubernamental.

PARTICIPACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL



Los partidos en el gobierno, utilizan su fuerza política y electoral en llevar hasta sus últimas consecuencias la política de sus gobiernos, y para conservarse en el poder. Se integran por líderes, cuadros y activistas, generalmente motivados por convicciones; canalizan el liderazgo social a sus activistas y simpatizantes; vinculan su fuerza a la formulación de la política del gobierno.

Su estrategia está basada en la factibilidad del cumplimiento de la Política, lo que les permite hacer campañas abiertas y sonoras, destacando sus ventajas competitivas; mantienen la imagen de triunfo y la fortalecen con la demostración de logros. Entre sus desventajas: están sujetos a la popularidad y buen prestigio de su gobierno; a las circunstancias y perspectivas de sus resultados inmediatos; y a la consistencia con la línea política original. Cuando llegan a perder, insisten en la “revancha” electoral, hasta volverse a colocar en el poder o desaparecer por realineamiento de sus cuadros y militantes.

En cambio, los partidos en la oposición, pueden reconocer que desde la oposición también se gobierna, a través de la negociación y la presión, cuando logran contrapesos suficientes, ya sea en el poder legislativo, o en los demás cargos estatales y municipales, hasta lograr derrotar y sustituir al partido gobernante, al menos para incorporar cuadros a las funciones ejecutivas colectivas. Aunque en el camino algunos de sus líderes sucumben a las tentaciones del gobierno que les ofrece prebendas y padrinzago alentando maximizar sus intereses personales, lo que los hace vulnerables. Se desdibujan entre militantes y dirigentes auténticos y otros artificiales.

Su estrategia está basada en mantener el apoyo de militantes y su liderazgo opositor, así como la unidad interna y la vigencia de sus banderas de lucha; lanzar políticas de controversia a las del gobierno y resaltar los errores gubernamentales.

Y finalmente, los partidos en crecimiento, que generalmente acuden a las alianzas ya sea con el partido gobernante o con el partido opositor más fuerte, para sobrevivir hasta crecer y ser más competitivos.

Siguiendo las observaciones de A. Downs, los partidos que buscan el voto luchan por maximizar su rentabilidad electoral para presionar y controlar al gobierno, a través de conservar y aumentar sus posiciones, principalmente en el poder legislativo. En cambio, los partidos que buscan el control o influencia sobre el cargo público, limitan sus acciones electorales a este propósito. De forma similar, los partidos que buscan influir en la Política Gubernamental, llegan a conformar las conocidas coaliciones de gobierno. Cada uno de estos tipos de partidos tiene sus desventajas al observarlos como contribuyentes a la Política Gubernamental.¹⁰⁶

La prioridad de los partidos políticos es mantener a su organización actualizada con los cambios del sistema político, así como conservar la representación y liderazgo de los intereses y demandas de sus militantes y simpatizantes. Buscan permanentemente atraer e incorporar nuevos simpatizantes y convertirlos en militantes. Para ello promueven

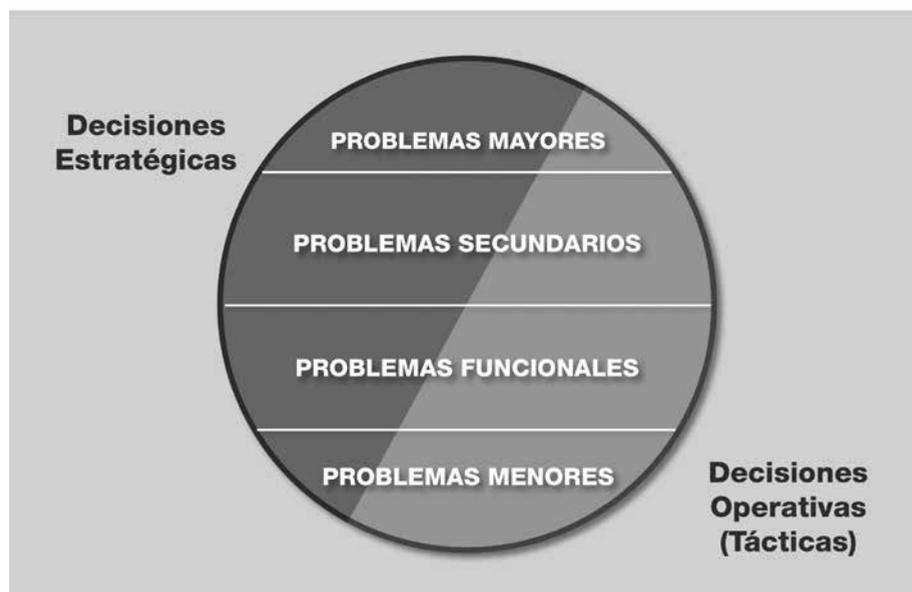
¹⁰⁶ Downs, Anthony, "Teoría económica de la acción política en una democracia", en Battle, Alberto, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ed. Ariel, 1957. Y Andrea Sánchez, Francisco José, *Los partidos políticos, Su marco teórico-jurídico y las finanzas*, México, Ed. IJ. UNAM, 2016.

campañas permanentes de propaganda y de educación al ciudadano. En la medida de lo posible, suministran al gobierno cuadros capaces para su funcionamiento y para proteger el control, aunque generalmente caen en el esquema del llamado “sistema de botín”.

Los militantes, cuadros y simpatizantes reciben diversos tipos de estímulos para apoyar o rechazar a los partidos políticos. Algunas veces es una carrera de cargos públicos, de salarios o prebendas, y otras, cuando prevalece la convicción, la lucha social por determinadas banderas políticas. Mucho dependerá del grado de formación política, conocimientos y experiencia para lograr el propósito de los partidos frente al gobierno.

Uno de los retos mayores para los cuadros de los partidos que logran cargos gubernamentales o legislativos, es la congruencia de los principios ideológicos de cada partido, sus plataformas electorales y las políticas gubernamentales a las que deberán favorecer y apoyar, aun en contra de sus convicciones, por la llamada disciplina de partido. Para ello, se ha sugerido la jerarquización por dimensión de temas políticos, como se muestra en el cuadro siguiente:

JERARQUÍA DE TEMAS POLÍTICOS



En el caso de México, el tradicional peso decisivo del Presidente de la República, fue variando en la llamada transición, cuando el Poder Legislativo y algunos gobernadores y congresos locales, se consolidaron como contrapesos a su poder, hasta la última elección de 2018, que coloca nuevamente al Presidente de la República, Andrés Manuel López Obrador, con una fuerza similar a la que tuvieron en el pasado los gobiernos del PRI, con partido hegemónico, prácticamente sin contrapesos, al menos, hasta cuando escribo este capítulo (diciembre de 2018).¹⁰⁷

Cuando los partidos no están en competencia o no tienen, al menos un opositor fuerte, pierden el interés de los electores, por lo que deben adaptarse a las preferencias del elector en sus nuevas demandas. Deben decidir el tipo de formación en competencia: la integración de cuadros territoriales, o la captación de la inconformidad, así como diseñar su plataforma del proselitismo para maximizar su potencial electoral; corren riesgos de caer en provocaciones, aun violentas, que los desprestigian y desgastan, frente a las tensiones sociales; pueden ser sujetos de manipulación de preferencias frente a los cambios de las “reglas del juego”. Pueden influir a través de los medios de comunicación y las movilizaciones.

Si sus documentos de identidad son enormes y poco accesibles a las mayorías, su influencia se verá mermada; si carecen de identidad con las aspiraciones, demandas y necesidades de las mayorías, también pierden interés ciudadano; si por otra parte no las difunden y no logran ser identificados con ciertas propuestas e ideas que los hagan diferentes a los demás, su desempeño será imperceptible y poco influirán en el ciclo de la Política Gubernamental.

Cuando los dirigentes o candidatos desconocen o no difunden sus propuestas, pierden importancia, o cuando el desprestigio de sus cuadros carece de credibilidad, su influencia será testimonial, si acaso.

¹⁰⁷ Ver Stein, Ernesto y Tomassi, Mariano, “La política de las políticas públicas”, *Revista Política y Gobierno*, Vol. XIII, Núm. 2, II semestre de 2006, pp. 393-416. Chile. Y, Stein, Ernesto, Tommasi, Mariano, Echebarría, Koldo, et al. (Coords.), *La política de las políticas públicas, Progreso económico y social en América Latina*, México, Ed. BID, Planeta, 2006.

Su financiamiento, si es público, está sujeto a la crítica de la opinión pública, que cuestiona tanto ese ingreso de los contribuyentes, como el destino de esos gastos. Si es privado, se sujeta a los riesgos de quien aporta, por aquello de que quien paga manda a los partidos.

3. Los grupos de interés.

En diversas publicaciones se ha tratado de mostrar la forma como se conducen los individuos y los grupos para influir en las decisiones gubernamentales. De ahí el interés por estudiar este tema, al menos enunciarlo como parte del proceso de formulación de las políticas. Mucho depende de la forma de gobierno y de los procedimientos de sus instituciones en el ejercicio del poder, y en consecuencia del margen de participación que les otorguen.

En 1908 apareció una obra reconocida para este tema, cuyo autor fue Arthur Bentley, llamada *Process of government*, de donde parte la llamada teoría clásica de los grupos de interés. Nos propone entender al gobierno y al proceso político como resultado de la competencia entre grupos con actividad e intereses. En 1951, David Truman escribió otra obra similar, para contribuir a la teoría política de los grupos de interés.¹⁰⁸

Los grupos de interés son ciudadanos y organizaciones que se agrupan para defender sus intereses, así como para influir en las decisiones de los poderes del gobierno, tanto para satisfacer sus demandas, como para orientar en su favor los beneficios de las políticas gubernamentales, en los campos públicos que el sistema tiene creados para ese propósito. Su actividad ha desarrollado una función profesional llamada en inglés *lobbying* y traducida al español como cabildeo, aunque no sea necesariamente actividad que se realice en los cabildos municipales, de donde se deriva la palabra.

En nuestro país están identificados iglesias, principalmente la católica, sindicatos, Cámaras de comercio e industria, agrupaciones de bancos, empresarios, profesionistas, así como vecinos o defensores de causas ciudadanas organizados en asociaciones, grupos de expertos, entre otros.

¹⁰⁸ Ver Bentley, A., *The Process of government*, Cambridge, Ed. Harvard University Press, 1967. Y Truman, D., *The governmental process. Political interest and Public Opinion*, New York, Ed. A. Knopf, 1951.

El sistema político se comporta de acuerdo a las demandas y aspiraciones de los grupos participantes en competencia. Y en ocasiones también los organiza u obstaculiza para favorecer los intereses de la Política Gubernamental. En consecuencia, ha surgido el estudio de las llamadas redes de ciudadanos y grupos para la formulación de las políticas, así como para reconocer y formalizar su presencia y participación.

La competencia entre los grupos varía según la fuerza o debilidad del gobierno, así como de los grupos parlamentarios y partidos políticos. A mayor fuerza del gobierno, los grupos parlamentarios y los partidos, menor participación de los grupos de interés, que generalmente buscan ejercer el papel de contrapesos del poder gubernamental.

La creciente influencia del Poder Legislativo, así como de los órganos constitucionales autónomos, también ha alentado la formación y presencia activa de los grupos de interés, tanto para presentar propuestas de Políticas de Gobierno, como para limitar o promover las iniciativas tanto en el Poder Legislativo, como en el mismo Poder Ejecutivo y aun en el Poder Judicial, hasta legitimar y legalizar su participación.

Entre las fuentes originales de su influencia están: la dimensión y naturaleza del grupo, en el universo o sector que se trate, la legalidad y legitimidad de sus demandas o propuestas, sus estrategias de persuasión, de cabildeo, de chantaje, de propaganda, de amenazas y tácticas de lucha, la trascendencia de sus planteamientos y activismo en los medios de comunicación, la reivindicación de sus propuestas, su tenacidad e insistencia, el prestigio de sus liderazgos, y no se someten a pruebas de fuerza, principalmente electoral, con lo que negocian y presionan.

Al gobierno puede corresponder determinar su participación, ya sea como involucrados en todo o en alguna parte del ciclo de la Política Gubernamental, o como actores en la gestión de la Política. Eso dependerá de su importancia para lograr los objetivos que determine para la gobernabilidad. Su problemática es variable, muchas veces dependen de las circunstancias, aun de sus dirigentes, o del contexto en que se desarrollan y el grado de belicosidad de los integrantes, así como de la estrategia definida por el gobierno.

Cada interés o causa, tiende a determinar su participación o motivación para formar un grupo, y ocasionalmente el gobierno equivoca su táctica de satisfacción de sus demandas, por la cooptación a través de darles más recursos, lo que significa más poder y como consecuencia, más presiones. Eso implica gobernar, procesos de cabildeo, deliberación, intercambio de propuestas y acuerdos entre los involucrados. Algunas veces con la complicidad de servidores públicos.

El gobierno sabe que, si todos los intereses se organizaran en grupos, sería imposible atender y menos satisfacer el cúmulo de sus demandas, provocarían imposibilidad de negociación, porque siendo legal la organización de los grupos y sus actividades, la ley no los reglamenta, en consecuencia, son los grupos los que imponen las reglas de su actuación política, a partir del ejercicio de las libertades de asociación, de manifestación y de expresión, principalmente.

En la siguiente gráfica pueden identificarse las tácticas más reconocidas de los grupos:

TÁCTICAS DE LOS GRUPOS DE INTERÉS



Para tratar con ellos, el gobierno puede realizar el llamado mapeo de los grupos de interés, en donde reúne la información indispensable para valorar su participación, conducción o limitación. Datos tales como: temas de su interés, grados y tipo de influencia; poblaciones impactadas y grado del impacto regional, nacional a internacional; temática específica a favor y en contra; argumentos relevantes en pro y en contra; proximidad, modalidades y capacidad de movilización; aceptación o rechazo por el resto de la población, entre otros datos. Este mapeo permite diseñar la estrategia general y tácticas específicas para la participación de cada grupo, inclusive en el afán de que alguno o algunos se vean como triunfadores de su presencia.

La comunicación oportuna, suficiente y eficaz es indispensable para el contexto integral de la estrategia. Muchas políticas fracasan por esta falla con los grupos de interés. Elegir el canal adecuado es indispensable para llegar al público meta deseado.

El análisis de la Política Gubernamental no parte del grupo como unidad de análisis, aunque para llegar a sus conclusiones debe considerar la existencia y participación de los grupos, ya sea en sus propuestas individuales o en sus redes, conforme a los sectores que se identifiquen. Lo que permitiría una competencia encuadrada y eficaz, por lo que el diseño del proceso de intermediación es fundamental con respecto a la capacidad para controlarlas, conducir las, agregarlas y satisfacerlas. La problemática de los grupos de interés nos ha llevado a identificarlos en tres diferentes modelos:

- 1) Modelo pluralista, que se constituye con los grupos que establecen “contrapesos” al poder gubernamental, tales como sindicatos de trabajadores, Cámaras de industriales y comerciantes, entre otros.
- 2) Modelo utilitarista, los grupos para formar beneficios, tales como los que buscan tierras y vivienda. Y,
- 3) Modelo corporativista, las agrupaciones de sindicatos, uniones de productores o prestadores de servicios, que definen vías corporativas de negociación, y casi se integran al gobierno en la toma de decisiones.¹⁰⁹

¹⁰⁹ Ver Arrieta Cisneros, Lorenzo, “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso Mexicano”, *Revista Estudios Políticos*, núm. 20, Mayo-Agosto, 2010. Y Meneses Carvajal, Aldo; Garrido Vergara, Luis, “Actores sociales y Políticas Públicas: el discurso de la Iglesia Católica chilena frente a las políticas públicas en salud sexual adolescente”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Vol. VII, núm. 11, U. Central de Chile, 2009.

4. La burocracia.

La burocracia es parte activa fundamental en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas gubernamentales. Entendida como el equipo de funcionarios y trabajadores del gobierno es una parte central para el eficaz funcionamiento de la Administración Pública, el sistema político y el Estado de derecho, sujetos a principios y reglas de funcionamiento que aseguran el cumplimiento de sus fines.

La burocracia puede definirse como un sistema de producción de valor público, formalmente investido con la misión de cumplir objetivos, valores, expectativas y demandas sociales, sujeto a un conjunto normativo con disponibilidad de personal, recursos materiales, financieros, tecnológicos, de información y tiempo, que utiliza para producir bienes, servicios y regulaciones derivados de la aplicación de las leyes.

En cada país se observan diferencias de la presencia y participación de la burocracia, tanto de estatus social, de ingresos y prestaciones, así como de grado de influencia en la política gubernamental.

Cuando se trata de una burocracia profesional dentro del sistema constitucional, como parte funcional del poder ejecutivo, bajo el control del poder legislativo, contribuye a la adopción de políticas gubernamentales eficaces y oportunas conforme a los compromisos contraídos por los gobiernos electos, además de contrarrestar la influencia desmedida de los grupos de interés.

De acuerdo con Max Weber, la estructura de una burocracia ideal tiene, entre otros, los siguientes principios:

- 1) Una organización continua de funciones (públicas o privadas) ligada por reglas.
- 2) Una esfera específica de competencia. Facultades y obligaciones, autoridad y medios para cumplirlas, a partir de la división del trabajo.
- 3) La organización de oficinas siguiendo el principio de la jerarquía.
- 4) Normas y reglas técnicas para su funcionamiento.

- 5) Separación de la propiedad de los medios de producción.
- 6) Puestos titulares por asignación sin pertenencia. Y,
- 7) Los actos administrativos, reglas y decisiones por escrito.

Uno de los más reconocidos especialistas en el tema de la burocracia: Guy Peters, distingue entre burocracia y administración, que son conceptos que se prestan a confusión y aclara que la primera son las organizaciones que tienen una estructura piramidal, basada en la jerarquía, sujetas a reglas universales e impersonales e impiden la acción discrecional de la administración, en tanto que la administración se refiere al proceso de aplicación de reglas y a la estructura gubernamental.¹¹⁰

El papel de la burocracia en la formulación de la Política Gubernamental, en principio, no es decisivo *per se* en la toma de decisiones, pero puede serlo, porque dispone de información, experiencia, presencia, relaciones y a veces también formación profesional, esenciales para las decisiones políticas.

En sistemas políticos como el nuestro, llega a ser, en ciertas etapas de nuestra historia, a tal dimensión influyente, que la carrera burocrática-política pareció ser requisito para alcanzar hasta la presidencia de la República, cargos en el gabinete, las gubernaturas de los estados y aun las presidencias municipales, o posiciones en el poder legislativo, a lo que se ha calificado como gobierno burocrático.

En otras épocas y sectores, además, la influencia tecno-burocrática ha llegado a dominar el panorama político, imponiendo sus decisiones en todos los ámbitos de la vida gubernamental, o al menos en los especializados en economía y finanzas, como sucede en el Banco de México y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los especialistas en el tema han reconocido cinco modelos de participación en la formulación de políticas: los pluralistas; los del nuevo derecho, traducción literal del término *new right*; los del enfoque radical; la buropatología; y la tecnocracia.

¹¹⁰ Ver Peters, Guy, *La Política de la Burocracia*, México, Ed. FCE., 1999.

En los llamados modelos pluralistas, se estudia a los trabajadores en las oficinas de gobierno, en su carácter de servidores o funcionarios públicos quienes crean y desarrollan colectivamente intereses definidos generando profundas y enraizadas estructuras de intereses o agendas ocultas de temas para la formulación de políticas, alentando el cambio político a través de la llamada reforma administrativa. En el caso de México inclusive participan a través de sus sindicatos y dentro de los partidos políticos, hasta lograr el intercambio de posiciones a los poderes ejecutivo y legislativo, principalmente, y además en la lucha con los grupos de interés, tanto en el orden federal como en los estados y municipios.

Otro modelo de burocracias que participan en la formulación de políticas es identificado como la Teoría del Nuevo Derecho, cuando los burócratas maximizan sus propios intereses y las oficinas gubernamentales tienen el monopolio de la información verídica y los recursos disponibles, lo que les permite ejercer presión para maximizar sus presupuestos y un suministro de bienes y servicios de cuestionable utilidad, o aun para favorecer a ciertos proveedores y contratistas que se convierten en sus aliados.

También se identifica un modelo de burocracias llamado de enfoque radical, que se caracteriza cuando los primeros niveles de la burocracia se conforman en una clase específica, dirigida al desarrollo de una estructura y una súper estructura, cada vez más complicadas, para beneficiarse de los presupuestos, así como de nuevas facultades y atribuciones que generan poder.

Otro modelo más se identifica como buropatología, la cual consiste en el comportamiento faccioso de la burocracia, mostrando permanente negatividad para aceptar la posición y el poder que deriva de la estructura orgánica legal, diferencias entre la autoridad inherente al cargo y su capacidad para ejercerla; desconfianza entre los integrantes de todos los niveles, por riesgo a *vendettas*; esfuerzos excesivos en algunos niveles, mientras en otros se ven laxos; irresponsabilidad, negligencia e insensibilidad en el ejercicio de la función frente a sus atribuciones y necesidades de la población, así como la carencia de identidad hacia las políticas gubernamentales.

Finalmente, hay grupos de la burocracia, cuyo conocimiento técnico, su especialización y lo complejo del ejercicio de ciertas funciones públicas, los colocan en una posición de privilegio, donde tratan de que prevalezcan los valores de la técnica sobre los de la política, modelo conocido como tecnocracia o tecnoburocracia. De alguna forma las burocracias militares y de sectores estratégicos de alta especialidad llegan a mostrar un comportamiento de este estilo.¹¹¹

5. Relaciones Intergubernamentales.

El sistema federal de nuestro país, inclinado en realidad al centralismo, genera relaciones entre los órdenes de gobierno con un grado de complejidad enorme, cuyo desempeño en el campo de la Política Gubernamental muestra retos y oportunidades en la toma de decisiones, principalmente por la concentración de atribuciones fiscales y presupuestales, delegadas por la vía de los convenios, participaciones y ejercicio de programas federales, principalmente en materia de desarrollo social, seguridad y educación. El tema de la distribución del poder entre los órdenes federal, estatal y municipal, y sus consecuencias en el predominio federal, casi anula el potencial de la descentralización por región y funciones.¹¹²

Las relaciones intergubernamentales (RIGs) constituyen el conjunto de relaciones que se dan entre los tres órdenes de gobierno, principalmente en los poderes ejecutivos, conforme a las atribuciones legales derivadas de la Constitución Federal y las Constituciones Locales, así como las leyes secundarias, algunas veces bien reglamentadas y otras mediante convenios temporales, que luego se hacen definitivos, así como disposiciones derivadas del presupuesto anual. Las relaciones correspondientes a los poderes legislativos y judiciales, así como de los órganos constitucionales autónomos, están más acotadas en la legislación, separando o integrando las funciones, como sucede con la función electoral, prácticamente centralizada en el nuevo Instituto Nacional Electoral, sus dependientes institutos estatales y el de la Ciudad de México.

¹¹¹ Ver Oszlak, Oscar, "Burocracia estatal: política y políticas públicas", *Revista Postdata*, Buenos Aires, Argentina, núm. 11, 2006, pp. 11-56.

¹¹² Ver Wright, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Ed. FCE., 1997.

Para estudiar las RIGs, se pueden identificar tres modelos de relaciones al respecto: el modelo convencional; el modelo intergubernamental; y el modelo de estado dual.

En el modelo convencional, las actividades gubernamentales se realizan en etapas de menor o mayor ampliación en su ámbito, optando por diversas formas de descentralización, en ocasiones, con relevancia en su ejercicio a cargo de los gobiernos estatales y municipales, en cambio en otras, con la preeminencia del orden federal. Como respuesta de la estructura administrativa al dinámico papel del gobierno en la economía unas veces se orienta más hacia la centralización y a la ampliación del sector privado, y otras, hacia al lado opuesto, con el crecimiento o reducción de empresas públicas, organismos gubernamentales no departamentales y otros no gubernamentales, pero de carácter público.

De ahí que los gobiernos locales se conviertan en elementos valiosos para multiplicar los canales de acceso al ejercicio de la función pública, extendiendo las relaciones intergubernamentales, modificando y adaptando el proceso de formulación de la Política Gubernamental.

En nuestro país, por las facultades legales que desempeñan los tres órdenes de gobierno, algunas pueden ser exclusivas, como es el caso de las relaciones exteriores, la defensa o marina, prerrogativas del gobierno federal, o concurrentes, como pueden ser las de salud, educación, vialidades, entre otras. De donde derivan el tipo de RIGs correspondientes y que impactan en diverso grado al proceso de formulación de la Política Gubernamental.

La forma en que la participación política se canaliza, afecta a la toma de decisiones y a las RIGs. Es relevante observar la forma como intervienen los grupos de interés de carácter local y los partidos políticos, así como los matices que las circunstancias locales impulsan, como puede ser la integración de oposiciones y gobiernos locales.

Como señala Javier Hurtado en un reciente artículo: *El federalismo y el presidencialismo son en nuestro país la representación de nuestra democracia. Para entender cómo funcionan, cuáles son sus vínculos y qué está pasando en estos tiempos, es necesario desmenuzar sus*

*características y despojarse de las percepciones erróneas que se les asocian.*¹¹³

El modelo intergubernamental nos permite observar el crecimiento de las redes de oficinas gubernamentales descentralizadas, desconcentradas e interconectadas, que formulan la política en un proceso de interacciones con las oficinas centrales, que muestra limitaciones fundamentales para la planeación integral; o en el otro caso, reduce su autonomía interna al incorporarlas a la unidad gubernamental. De hecho, se producen contradicciones entre el ámbito central, el descentralizado y la política, que se reduce a un juego de poderes y liderazgos personales, donde el más influyente triunfa.

En el modelo de estado dual, las disposiciones que rigen la autonomía de los órdenes de gobierno (nacional y locales) origina diferentes consecuencias, principalmente políticas, que corresponden a los recursos, poderes y funciones asignados. De forma semejante en las instituciones descentralizadas y en ciertas oficinas centrales que se aíslan en su funcionamiento de los impactos políticos y electorales, aunque tiene derivaciones que se manifestaran en el electorado. Esta situación muestra al menos dos tipos diferenciados de procesos de formulación de políticas aislados o incorporados al sistema político, según se produzcan.

Otro ingrediente en las RIGs que influye en cada uno de los modelos descritos es la Geopolítica, que determina situaciones de carácter físico y humano a las que se sujetan. Como concepto en la Ciencia Política surgió a principios del siglo pasado, en 1916, y fue desarrollado a partir de la segunda guerra mundial, como lo reconoce en su ensayo Rubén Cuéllar. No obstante, su clara presencia en decisiones históricas, mucho antes de manejarse como tal concepto nos deja profundas enseñanzas, algunas muy dolorosas, como el despojo de más de la mitad del territorio original de nuestro México, antes Nueva España.¹¹⁴

El estudio de la Geopolítica en la formulación de la Política Gubernamental es mucho más reciente, aunque su influencia en las RIGs es definitiva.

¹¹³ Hurtado, Javier, “El federalismo en México: mitos, realidades y posibilidades”, *Revista Este País*, núm. 335, marzo de 2019, pp. 6-11.

¹¹⁴ Ver Cuéllar Laureano, Rubén, “Geopolítica. Origen del concepto y su evolución”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 113, mayo-agosto de 2012, pp. 59-80.

Si partimos de una de las más sobresalientes conclusiones del ensayo de Cuéllar,¹¹⁵ *los postulados originales de la Geopolítica, básicamente concentrados en los espacios superficiales del mundo, terrestre y marítimos*, así como aéreos, cósmicos y submarinos, generan criterios y elementos diversos para la formulación de propuestas y la toma de decisiones, derivadas de las atribuciones asignadas a cada uno de los órdenes de gobierno.

Lo artificial de muchas fronteras intermunicipales, estatales, inclusive nacionales e internacionales, con su problemática específica delimitan factores determinantes de las decisiones políticas, lo que constituyen elementos fundamentales para las RIGs y la formulación de la Política Gubernamental.

Si hacemos un recorrido por la Historia de nuestro país, tenemos múltiples evidencias de como desde nuestro poderoso país vecino, Estados Unidos, y sus grupos financieros internos, como *Wall Street* o los petroleros de Houston, el Vaticano y otros más, que impulsan políticas en gobiernos como el nuestro, las obstaculizan, o canalizan a través de organismos internacionales a modo. La coyuntura internacional puede posibilitar el éxito de la política gubernamental, como ocurrió con la expropiación petrolera, o fracasar como ocurrió con López Portillo. En la circunstancia actual, a través de las tecnologías de la información y la mundialización de la economía se acota nuestra sobrevivencia y desarrollo nacional.

6. Las profesiones.

Cada una de las diversas profesiones tiene algo que aportar a la Política Gubernamental. Sean los abogados, médicos, biólogos, ingenieros, arquitectos, contadores, administradores, economistas, sociólogos, historiadores, filósofos, comunicólogos y muchos profesionistas más, cada uno en su disciplina hacen contribuciones de gran valía interdisciplinaria, a partir de las ideas teóricas, técnicas, información e interpretaciones de los fenómenos cotidianos y extraordinarios, que permiten alcanzar el éxito en los temas centrales de la Política Gubernamental, principalmente en la toma de decisiones especializadas.

¹¹⁵ Idem.

Las profesiones tienen, entre sus principales atributos: teorías y prácticas que redundan en mejores resultados; consentimiento y reconocimiento social; autoridad técnica; ética en el ejercicio disciplinario, entre otros. El poder profesional radica en su capacidad para discernir y poner en práctica aplicada su conocimiento.¹¹⁶

Al reconocer a la Política como disciplina generalista, es porque requiere de la aportación de las demás disciplinas. Nuestra disciplina es poco atractiva a los formuladores de la política, por carecer, aparentemente, de una tecnología especializada, por su carácter exploratorio y prescriptivo, sustentado en las demás disciplinas mencionadas.

Los profesionistas participan principalmente en tres formas:

- 1) Colección de datos duros (causas, hechos, estadísticas, encuestas, consultas, entre otros);
- 2) Interpretación de esa información, formulación de hipótesis, teorías y conceptos, hasta la historia misma; y,
- 3) Análisis causal, investigación de elementos determinantes y factores que modifican a la sociedad (educación, salud, geografía, etcétera).

Los profesionistas pueden influir en la formulación de las políticas, al menos a través de los siguientes canales de comunicación:

- 1) El sistema político convencional;
- 2) Los sistemas de consulta gubernamental, a instituciones académicas y similares;
- 3) La realimentación gubernamental de las políticas vigentes, criticadas o reformuladas; y,
- 4) La difusión de la investigación especializada y de vanguardia.

Se trata de un proceso de recíproca interacción de influencias entre los profesionistas, principalmente en sectores donde la teoría y su práctica han mostrado evidencias positivas, tales como la salud, energía,

¹¹⁶ Ver Greenwood, Royston y Hinings, CR., “Entendiendo el cambio organizacional radical: reuniendo el institucionalismo antiguo y nuevo”, *Academy of Management Review*, vol. 21, núm. 4, octubre 1966.

comunicaciones, finanzas, entre otras, así como con los gobernantes y servidores públicos.

El gobierno usa el conocimiento especializado de las profesiones para dejar en claro ventajas y desventajas de las opciones de las propuestas, para comprender mejor los antecedentes y el contexto social, para estimular nuevas propuestas, para reducir la incertidumbre, para apoyar o debilitar posiciones políticas, en sentido amplio para tener y dar idea de cómo funciona el país y el mundo.

También se considera la explicación gremial o corporativista que considera a las distintas profesiones como grupos preferidos de la sociedad, que se benefician aprovechando su posición en el desarrollo del bienestar social, proceso en el que sus conocimientos y canales de participación les permite destacar como grupos de interés.

La limitación fundamental de la participación de los profesionales está acorde con la capacidad y voluntad del gobierno para asimilar y aplicar adecuadamente el conocimiento, las técnicas y la información. Esto varía conforme al papel que el gobierno les asigne, el grado de aceptación y avance tecnológico, en el contexto de la política del país.

La fuerza de los profesionales también depende de su capacidad potencial como grupos de interés y grado de influencia en la formulación de la Política Gubernamental. Sin embargo, se desconfía de ellos por el riesgo de promover sus intereses personales; su estatus diferente a quienes serán afectados o beneficiados por sus conocimientos; y la llamada ceguera selectiva, propia de las profesiones en aislamiento.

Como señala Giddens (1990) la confianza en los profesionales es parte de la negociación con la modernidad, con los riesgos que conlleva. Y finalmente, la confrontación entre los profesionales y los no profesionales que arriesgan la toma de decisiones, principalmente con los políticos.¹¹⁷

Como se puede apreciar en el diagrama de insumos, la Política Gubernamental tiene entre sus ingredientes, al conocimiento derivado

¹¹⁷ Ver Giddens, Anthony, *The consequences of modernity*, California, Ed. Stanford U. Press, 1990. Y, Henshel, Richard L., *Thinking about social problems*, Harcourt College, 1990.

de la participación de los profesionales de diversas disciplinas, junto a la voluntad política y a la estrategia social.

INSUMOS



7. Conocimiento científico, conocimiento empírico y el impacto de la investigación.

Si bien las ciencias sociales han formado parte de la enseñanza superior desde el establecimiento mismo de las universidades como claustros de estudio sistemático de los problemas y propiedades del mundo, no somos ajenos a la existencia de los cuestionamientos alrededor de su estatus como ciencia verdadera, casi todos provenientes de la separación entre los paradigmas de la comprensión y la explicación, o entre las actividades intelectuales y métodos cualitativos y cuantitativos.

A pesar de la existencia del debate, se han ido definiendo los campos de estudio de las diferentes ciencias sociales y, gracias a la creciente

especialización, se ha dado pie a la conformación de disciplinas cada vez más definidas en cuanto a su objeto de estudio y métodos; y ha crecido también, tanto en la población como entre los funcionarios públicos, el reconocimiento de que las ciencias en general, pero particularmente las sociales, proveen la metodología a través de la cual las sociedades se organizan, se adaptan y transforman.

Se observa también la expansión de organizaciones de profesionales dedicadas a la investigación y promoción de las diferentes disciplinas, y que son capaces también de generar la presión o el consenso necesarios para el fortalecimiento de los espacios académicos, así como de la introducción de profesionales en el campo laboral.

Existen Asociaciones, Colegios, Redes, Grupos de expertos (*think tanks*) y Sociedades de profesionales tanto nacionales, como regionales e internacionales, en su mayoría se reúnen bajo la bandera de las ciencias sociales, en general, o de las ciencias políticas en particular, y en mucha menor medida, de la Administración Pública y las Políticas Gubernamentales.¹¹⁸

Gran parte del fortalecimiento a las ciencias sociales procede también de la inversión que se destina a investigación y desarrollo. Si bien en México el presupuesto federal destinado a este rubro aumentó del 0.259% del Producto Interno Bruto (PIB) en 1996 al 0.552% en 2015 (UNESCO, 2015), sigue siendo uno de los países que menos invierte en el ramo, en términos relativos, a nivel mundial, además de estar muy por debajo del promedio de los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) que está alrededor del 2.4% del PIB.

En términos presupuestales podemos observar que, del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2018, del total de 5 billones 279 mil 667 millones de pesos, se asignó para el Ramo 38 del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), cuya actividad primordial es promover y difundir la ciencia y tecnología en México, un total de

¹¹⁸ Ver Castillo Esparcia, Antonio, “Relaciones Públicas y ‘Think tanks’ en América Latina. Estudio sobre su implantación y acción”, *Revista Razón y Palabra*, ITESM EDOMEX, vol. 14, núm. 70, noviembre-enero 2009.

31 mil 091 millones 273 mil pesos (Cámara de Diputados, 2017), con lo que, una vez deflactada la cifra, sufre una reducción de 3.7% en términos reales, respecto a lo asignado en 2017 (26,963.5 millones de pesos). Además, este presupuesto es afectado permanentemente por la devaluación de nuestra moneda, ya que mucho del gasto en el sector tiene un componente en moneda extranjera.

En los regímenes como el nuestro, heredero de las tradiciones romana y napoleónica, durante mucho tiempo consideró que la base mínima del saber para un servidor público, más allá de su formación profesional –o incluso la carencia de la misma- era la formación jurídica, haciendo parecer que la acción pública está restringida al Derecho y su aplicación; no obstante, esa visión juricista, fue luego superada por el binomio de Ingeniería y Economía, hasta comprender más recientemente el acercamiento gubernamental a las ciencias sociales, especialmente a nuestro tema, el análisis de políticas, lo que permitirá al gobierno tener mejores herramientas para cumplir con eficacia y eficiencia sus atribuciones.

Lograr la vinculación entre el conocimiento teórico y la realidad, constituye un reto complejo y difícil, especialmente cuando la realidad cambia a una velocidad tal que muchas veces rebasa al primero, y sobre todo cuando, quizá por nuestra vocación democrática, resulta sencillo, e incluso conveniente, simplificar al sentido común y a la opinión pública, asuntos que en realidad requieren de un conocimiento científico o técnico especializado, situación que afecta primordialmente a las ciencias sociales, sus métodos y técnicas.

Este momento histórico está caracterizado por la creciente velocidad con que son movilizados los bienes y servicios, la información, y el propio ser humano. Con la progresiva innovación tecnológica y la disgregación de diversas clases de barreras físicas, los gobiernos contemporáneos se enfrentan a mayores retos técnicos que implican la necesidad de participación de los intelectuales a través de la producción de conocimiento, métodos y técnicas, que, emanados de procesos de investigación, pueden ser funcionales tanto para el logro de los objetivos que el gobierno se proponga, como para garantizar la legitimidad y eficacia de las decisiones adoptadas.

Majone desarrolla una diferencia entre los conceptos de datos, información, evidencia y hechos que vale la pena comentar.¹¹⁹ En primera instancia, define a los datos como *la materia prima de la investigación de un problema, o quizás el resultado de su primer procesamiento*, mismos que se convierten en información gracias a la aplicación de metodología y técnicas predominantemente de naturaleza estadística o matemática, por ejemplo, a través del cálculo de promedios o la distinción de variables.

Por su parte, la evidencia es la información que, seleccionada entre diversas opciones disponibles, se introduce al argumento con el fin de persuadir de que la proposición fáctica es cierta o falsa, por consiguiente, tiene un tratamiento diferente al de los hechos, que pueden evaluarse *con ensayos más o menos objetivos. En tanto, la aceptación de las evidencias depende de las peculiaridades de la situación, tales como la naturaleza del caso, el tipo de público, las 'reglas de prueba' prevalecientes e incluso la capacidad de persuasión del analista.*¹²⁰

Ahora bien, de acuerdo con Anthony Downs, creador de la llamada teoría económica de la democracia, frente a la racionalidad del gobierno todos somos individuos que contamos con cierta cantidad y calidad de recursos, además de una capacidad para tomar decisiones en un mercado sobre el que tenemos información perfecta, con lo que podemos hacer el mejor aprovechamiento de nuestros recursos para obtener beneficios (optimizar utilidades) en función de los objetivos que nosotros mismos nos planteemos.

Una variante es la teoría de juegos (desarrollada principalmente por John Von Neumann, Oskar Morgenstern, y John Nash) en la que no se considera a un individuo aislado frente al mercado de opciones, sino a una serie de individuos de quienes interesan sus objetivos y recursos, además de la cantidad de información que poseen sobre el mercado, y que, por tanto, pueden afectar la posibilidad de alcanzar el resultado óptimo que uno de ellos busca; y a pesar de que existen los juegos de información perfecta, la mayor parte de los juegos, en la teoría y la realidad, son de información imperfecta.

¹¹⁹ Majone, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Ed. CNCPYAP-FCE., 1997, p. 84.

¹²⁰ *Ibíd.*, p. 86.

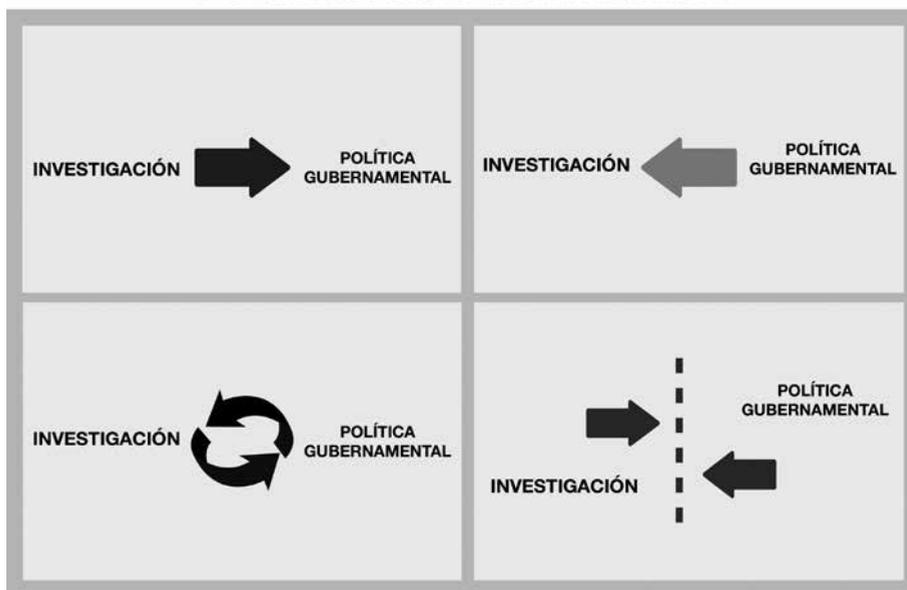
Cuando la racionalidad exige poseer información para tomar decisiones que maximicen nuestras utilidades, evidentemente estarán mejor preparados aquellos que tengan mayor acceso a ella y comprensión; en este sentido, la investigación, al ser fuente de información, puede provocar cambios en las decisiones de los gobiernos, especialmente de los actores, con lo que cobra dimensiones y usos diferentes.

En general, podemos distinguir tres tipos de investigación funcional para el gobierno:

- 1) Táctica, requerida por los gobiernos para sus funciones prioritarias;
- 2) Interactiva, realizada por iniciativa de los investigadores en contacto con los formuladores de la política; y,
- 3) Regular, aprovechada como instrumento de interpretación y entendimiento para el análisis estratégico.

Estos tipos de investigación se relacionan con la política gubernamental de forma intermitente, de ida y vuelta, como se aprecia en el siguiente esquema:

RELACIONES DE LA INVESTIGACIÓN Y LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL



La llamada investigación táctica permite dirigir la formulación de políticas a partir de las atribuciones legales en su máxima acepción y limitaciones, para atender las funciones prioritarias.

La investigación interactiva, política dirigida (*policy oriented*), está destinada a ser aprovechada en la formulación de las políticas, y puede influir para romper la distancia que separa a los investigadores, y crear un puente con los formuladores de política, poniendo el conocimiento que los primeros generan al servicio de la definición de los problemas y la toma de decisiones de los segundos. Dado que se realiza por iniciativa de los investigadores, puede emanar de fuentes tan diversas como lo son consultorías privadas, los laboratorios de ideas o *think tanks*, los grupos de asesores parlamentarios creados *ex profeso*, e incluso organismos internacionales y las propias universidades.

En este tipo de investigación, las evidencias presentadas por los investigadores a los formuladores de política, tienen mayor peso específico en el convencimiento de la veracidad de su argumentación, para que la utilicen en la optimización de los resultados para el cumplimiento de los objetivos.

Los productos de la investigación científica, al tenor de la teoría de juegos, pueden resultar importantes no sólo para el gobierno, sino también para diferentes grupos objetivo y de presión, que, como explicaba, ponen en la agenda gubernamental las cuestiones que consideran problemáticas, en las que pueden verse afectados, o bien, pueden incidir en la formulación de políticas gubernamentales.

El diagnóstico participativo comunitario con enfoque de sistemas es un estudio que puede realizarse en grupos de trabajo, colonias, comunidades, regiones o micro regiones. Se utilizan una serie de instrumentos que permiten obtener información para ser analizada, discutida y evaluada para finalmente llegar a formular propuestas de opciones para atender los problemas identificados.

Este diagnóstico puede utilizarse para la realización de obras de infraestructura, servicios públicos, temas demográficos, recursos disponibles.

Permiten el llamado análisis geográfico de la comunidad. Posteriormente se pueden utilizar otras técnicas como el análisis FODA.

Un grupo se fortalecerá en tanto mayores recursos e información concentre, y, si bien la información necesaria para marcar agenda o impulsar el cambio de orientación de las políticas no es sólo procedente de la investigación científica, sino del conocimiento de las propias reglas del juego, y de la participación de los actores, sus intereses particulares y jugadas previas, adquiere especial relevancia al ser la antesala de la evidencia que el grupo seleccione para poner en marcha el tipo de presión que más convenga a sus fines.

Puesta al servicio de los diferentes grupos, la investigación y sus resultados pueden convertirse en una especie de munición política que potencie su capacidad de incidencia en el quehacer gubernamental, orientando las políticas hacia la satisfacción de intereses privados que no siempre coinciden con los objetivos que se ha planteado el gobierno, ni con el bienestar general.

Una consideración importante a este respecto es el potencial de traer consigo posiciones antagónicas entre los diferentes grupos sociales, así como entre ciertos grupos y el gobierno, con lo que puede ponerse en duda a los actores políticos involucrados, al gobierno en su conjunto y, en el caso más general, al propio sistema democrático.

Lo expresado hasta el momento pareciera una verdad de Perogrullo, y es que incluso en las conversaciones coloquiales, fuera de los medios académicos, gubernamentales y administrativos, los ciudadanos cada vez exigen servidores públicos mejor capacitados, así como políticas de gobierno mejor diseñadas e instrumentadas.

Considerando las llamadas reformas de segunda generación de la década de los 90's, en las que se proponía que la Administración Pública avanzará bajo tres ejes: eficiencia, eficacia y efectividad, se resaltaba la modernización de la Administración Pública con lo que vendría el énfasis en la profesionalización, principalmente el servicio profesional de carrera; así como la llamada *New public management*. Sin embargo,

sigue poco legitimada y aceptada la intervención de especialistas, con reserva de algunos espacios donde resulta obvio, no sólo por la problemática que se aborda, sino por el tipo de decisiones y el prestigio con que cuentan los profesionales involucrados, tales como el sector salud, donde la presencia de médicos resulta una necesidad y su conocimiento incuestionable.

Veamos un ejemplo de reciente actualidad: el controvertido debate alrededor de la construcción del Nuevo Aeropuerto Internacional para la zona metropolitana de la Ciudad de México (NAIM), es ejemplificativo de algunas de las consideraciones que hemos hecho. Principalmente al aplicar el método de una consulta con las descalificaciones difundidas, hasta que sus detractores la calificaran de olocracia, como crítica a la participación ciudadana en temas especializados y muy técnicos.

Conocido el resultado de la citada consulta, independientemente de la continuidad o cancelación del proyecto en el ex lago de Texcoco, existen tantos grupos con intereses privados, dentro y fuera del país, que se manifiestan contra el estandarte de la decisión del Presidente, no sólo por la cuestionada capacidad legal de tomar de decisiones conforme a sus atribuciones, sino de una serie de valores y virtudes asociados al nuevo gobierno.

Se ha constituido en una pieza clave de la polémica en el nivel de legitimidad del mismo, a punto tal que la cuestionada y atacada consulta ciudadana que permitiera conocer la opinión de poco más de un millón de ciudadanos, parece que responde al entendimiento que reconoce Luis F. Aguilar: *la condición para que se despliegue la máxima eficacia y eficiencia del gobierno y de la Administración Pública descansa en el entendimiento, la aceptación y el apoyo que puedan brindar los ciudadanos organizados a sus decisiones, planes, programas y regulaciones.*¹²¹

Nunca olvidar que las políticas de gobierno tienen su razón de ser para la solución de problemas, o al menos para su transformación en problemas menores. Si bien resulta fundamental conocer y trabajar de cerca con los ciudadanos, especialmente con públicos meta, en áreas donde los

¹²¹ Majone, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Ed. CNCPYAP-FCE., 1997 P. 34.

problemas están suficientemente definidos, teoría y evidencias pueden mostrar la utilidad para la aplicación de la investigación científica, es preferible atender a ella con el objetivo de prevenir decisiones legítimas.

En el caso del NAIM, falta considerar las opiniones de financieros, empresarios de la aviación, profesionales de la aviación, la ecología, la ingeniería, las comunicaciones, el turismo, la economía, la sociología, entre otras, quienes podrían cuestionar, por encima de la consulta, con base en su especialidad, el posible acierto o error de la decisión.

Es tal la pluralidad del impacto de la investigación en la política gubernamental que no es posible dejar de lado dos cuestiones fundamentales:

- 1) La necesaria participación de científicos de diversas ramas en la atención de los problemas públicos; y,
- 2) La imprescindible urgencia de contar con servidores públicos profesionales, no sólo respecto de las actividades de la función pública a la que están adscritos, sino en materia de formulación de políticas, a fin de *despertar y mantener viva su preocupación por los resultados que se obtengan y por el coste al que se obtienen como por lo que se refiere a su capacidad para colaborar con los equipos técnicos que hayan de llevar a cabo el análisis propiamente dicho.*¹²²

El caso del NAIM es adecuado para describirlo y aprovecharlo para conocer la controversia que surge entre los grupos de interés tales como las compañías de aviación, la burocracia, el gobierno saliente, contratistas e inversionistas, profesionales, ecologistas, grupos defensores de la tierra y el agua, con el nuevo Presidente de la República. Son tema para escribir el caso y debatirlo, para aprender lo que faltó, y lo que debe y no debe hacerse. Como en todas las decisiones sólo el tiempo determina si fue o no acertada, tanto tomarlas, como no hacer nada.

Finalmente, diez puntos básicos acerca de cómo influye la investigación en la formulación de políticas:

¹²² Beltrán Villalva, M., "La formación y los empleados públicos", *Revista Española de Investigaciones Sociales*, Madrid, 1997, p. 63.

1. Claridad en el tema, problema y proceso que se quiere cambiar. Para determinar si es a través de cambios legislativos, de hacer que se cumpla la ley o diseñar un nuevo enfoque de solución, cambiando la percepción, la actitud o la interpretación al respecto.
2. Determinar a quién se debe influir para que se adopten las decisiones necesarias para lograr los resultados favorables a la política. Y quién o quiénes deben ser los responsables de tales acciones, para lo cual es conveniente el mapa de públicos o personas meta.
3. Saber cuándo influir para lograr el objetivo y alentar las acciones requeridas. Determinar el momento oportuno es fundamental para lograrlo. Y estar preparado para las oportunidades inesperadas. Capacidad de adaptación y flexibilidad para con rapidez aprovecharlas, lo que se conoce como la estrategia de la oportunidad.
4. Construir, mantener y fortalecer las redes y relaciones relevantes para lograr el objetivo, alianzas y colaboradores. Recordando a Maquiavelo: los enemigos de tu enemigo, son tus amigos.
5. Reconocer que la formulación de políticas a partir de la investigación, no es un proceso lineal, ni sólo de causa-efecto, porque la vida política es por naturaleza dinámica y se pueden identificar útiles impactos favorables.
6. La formulación de políticas es de naturaleza política, y los propios investigadores, profesionales, y demás participantes tienen sus valores, experiencias individuales y colectivas, que generan aliados y adversarios porque compiten por el poder y la influencia.
7. La comunicación de la investigación requiere de un cuidadoso y detallado proceso que puede constituir una poderosa herramienta. Juntas o reuniones públicas o privadas, exposiciones atractivas, conferencias, y el uso de las redes sociales son relevantes para el objetivo.
8. El énfasis debe ser a las ideas principales y a las propuestas, destacando los beneficios, ventajas y minimizando las desventajas y la adversidad o riesgos.
9. Influir con la investigación en la formulación de políticas no es una etapa, es un auténtico maratón de incansables gestiones hasta lograr el objetivo, una permanente conquista de audiencias favorables.

10. Factores externos afectan los planes iniciales, por lo que la flexibilidad de adaptación es fundamental, así como la retroalimentación de aliados. Si la estrategia no funciona, debe detenerse y valorarla nuevamente, es un proceso de aprendizaje continuo.¹²³

8. Limitaciones en la formulación de la Política Gubernamental.

La primera impresión es que, en la formulación de la Política Gubernamental, aparentemente podemos resolver cualquier problema que se le presente al gobierno, sin embargo, no es así. La política entendida como actividad colectiva sujeta a la relación entre gobierno y sociedad puede hacer mucho por resolver un problema, pero no todo.

Políticas que en un país o en un momento dado, logran sus propósitos, en otros resultan un fracaso. Y esto es así porque las políticas están sujetas a la naturaleza y dinámica del problema mismo, así como de las soluciones planteadas, además de las limitaciones técnicas.

Pensemos por ejemplo en querer proporcionar empleo a toda la población, con la mejor retribución posible, independientemente de la función que cumpla cada trabajador, de inicio se aprecia una solución imposible, por muchas causas, unas de cada persona, y otras del sistema económico mismo.

Esto nos señala que debemos evitar la sobrevaloración de las capacidades de la política, que, si bien tiene muchos atractivos y posibilidades, también tiene muchas limitaciones. Se pueden tomar decisiones al respecto, considerando la dimensión democrática con participación ciudadana, sin embargo, su implantación está sujeta a muchas restricciones, lo que implica lograr mejores o peores resultados. Porque en algún caso, podría ponerse todo a la deliberación democrática, sin considerar los resultados socioeconómicos, aunque en la realidad están predispuestos los principios que regulan las decisiones, dentro de la pluralidad humana, porque la naturaleza de la política evidentemente no es omnipotente.

¹²³ Ver Boswell C. & Smith K., "Rethinking policy 'impact': four models of research-policy relations", *Palgrave Communications*, vol. 3. Article number 44, 2017.

Por ejemplo, si consideramos la búsqueda de la plena igualdad de oportunidades a los ciudadanos, la forma y capacidad individual en que pueden aprovecharlas limita a cada uno su potencial aprovechamiento y consecuencias. Ni siquiera en una condición de dictadura sería posible, aunque con arrogancia se podría recordar aquello de que “querer, es poder”, porque en la realidad no es así.

Así se confirma que la capacidad de solución de la Política Gubernamental no debe ni despreciarse, ni tampoco exagerarse. El realismo siempre se impone, lo que no implica que, en vista de estas restricciones u obstáculos, se debe renunciar a ella, por el contrario, es un acicate para hacerle frente a los problemas con los mejores instrumentos disponibles para gobernar.

En el cuadro siguiente se muestran algunas de las principales limitaciones observadas al análisis de políticas:

LIMITACIONES DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES



La formulación de la Política Gubernamental está limitada por muchos factores, entre los que sobresale la forma de gobierno, que facilita o complica la toma de decisiones; el momento respecto a circunstancias y perspectivas específicas; además, está determinada por la cultura ciudadana respecto al papel del gobierno y la Administración Pública, principalmente en lo que a economía y finanzas públicas se refiere, cargas impositivas, así como el destino del presupuesto público; y el tema, que puede ser cautivo de los especialistas. Como hemos señalado, principalmente por la disposición de personal capacitado para analizar y formular propuestas y por la información suficiente, oportuna y correcta disponible.

La capacidad de gobernar está condicionada por el alcance de la visión de los gobernantes, su voluntad, las presiones y la capacidad de sus colaboradores. Si disponen o carecen de metas a largo plazo, o si enfrentan un manejo de crisis permanente, generalmente de manera muy ineficiente por no disponer de mecanismos para atenuarla, el deterioro será inevitable y creciente. De ahí que la política gubernamental puede ayudar a superar esas limitaciones y hacer crecer la capacidad de gobernar. El mundo ha cambiado y sigue cambiando, en tanto gobiernos como el nuestro parece que van rezagados, precisamente por carecer de políticas de largo aliento y estudios de futuro.¹²⁴

Como señala Karl Deutsch:

Las decisiones se hacen a menudo en secuencias. Primero se decide acerca de las preferencias, propósitos o metas generales en cuanto a alguna clase de problemas. A esto se le llama una decisión política. Luego las decisiones se ocupan de los medios y métodos de ejecución de la política. La diferencia que existe entre la política y su ejecución se asemeja a la que existe entre la estrategia y la táctica. La estrategia consiste en el establecimiento de series de objetivos de largo plazo y metas; la táctica consiste en seleccionar y aplicar los medios de corto plazo para su realización. Generalmente, la estrategia escudriña más lejos en el futuro e implica la fijación de una clase más grande de metas, mientras que la táctica denota la elección de una clase más limitada de pasos intermedios dentro de la clase más amplia. Este progreso ordenado de la política a la decisión táctica ocurre cuando ha habido una evaluación correcta de las consecuencias de cada paso.¹²⁵

¹²⁴ Schmidt, Samuel, *La capacidad de gobernar en México*, México, Ed. Aguilar, 1997.

¹²⁵ Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*, FCE., México, 1997, p. 193.

Los problemas de Política que enfrentan los gobiernos tienen, entre otras, las siguientes características:

- 1) Interdependencia;
- 2) Subjetividad;
- 3) Artificialidad; y,
- 4) Dinámica.

Las políticas son respuestas a problemas públicos sobre cómo enfrentarlos y superarlos o al menos atenuarlos para resolverlos, acordes a restricciones e intereses de analistas y gobernantes interdependientes, quienes exponen e influyen con sus principios, valores, creencias, expectativas y necesidades. Cuando sus diferencias en estas interdependencias no se resuelven, surgen los desacuerdos. Y también su relación en cadena, entre unos y otros problemas y soluciones.

Otro de los problemas que se enfrentan es la subjetividad, que tiene relación con la dificultad de comprender cabalmente el significado de satisfacción y calidad de vida de los ciudadanos, más allá de los llamados datos duros, números fríos y estadísticas agregadas. Resulta insuficiente impulsar, por ejemplo, el incremento de los ingresos de la población, o la esperanza de vida, cuando las percepciones y aspiraciones de los individuos difieren en su interpretación, por lo que se incorpora al análisis de las políticas el enfoque del bienestar subjetivo, con indicadores complementarios.

En algún momento, el gobierno debe intervenir legal y legítimamente en cierto tipo de problemas porque se consideran de carácter público y propicios para la intervención gubernamental, pero esos mismos problemas, en otras condiciones, pueden ser declarados no competencia del gobierno, consecuencia de la artificialidad discrecional de los problemas de Política Gubernamental, principalmente cuando se trata de temas económicos, éticos y de índole religiosa. En el siguiente cuadro puede observarse lo limitado que es la estructuración de los problemas políticos:

LIMITACIONES EN LA ESTRUCTURACIÓN DE PROBLEMAS POLÍTICOS

Elementos	Problema de estructura		
	Bien estructurado	Moderadamente estructurado	Poco estructurado
Tomadores de decisiones	Uno o varios	Uno o varios	Muchos
Opciones	Limitadas	Limitadas	Limitadas
Utilidades (Valores)	Consenso	Consenso	Conflicto
Resultados	Certeza o riesgo	Incierto	Desconocido
Probabilidades	Calculable	Incalculable	Incalculable

Finalmente, porque los problemas públicos están sujetos a la dinámica de los acontecimientos, ya sean regionales, nacionales y aun internacionales, como por ejemplo fallas en el mercado o suministro de bienes y servicios, o cambios en la tecnología. Y así como en el uso de los medicamentos, existen contraindicaciones que el analista debe prevenir, por lo que debe considerarse la dosis adecuada conforme al diagnóstico y opciones de solución, en los asuntos públicos demandan soluciones precisas y específicas.

Entre las dificultades principales de los analistas de políticas en la formulación de las Políticas Gubernamentales se observan:

- 1) Enfocar el análisis del tema, para identificar sus partes y aspectos problemáticos relevantes o complejos, así como los detalles de las circunstancias y perspectivas.
- 2) Elegir la definición del problema, a partir de las diferencias observadas, así como establecer límites entre los elementos que lo constituyen, y las posibles consecuencias favorables y adversas.

- 3) Establecer con rigor los intereses en conflicto y su eventual comportamiento en las expectativas en juego, para apreciar el sustento individual de las decisiones al incorporarlas al conjunto.
- 4) La interacción del conocimiento científico y los factores políticos generan conflictos que pueden mermar la eficacia de las políticas.

9. Los métodos cuantitativos, cualitativos y sus limitaciones.

Para iniciar esta explicación, es necesario recordar que la palabra método procede etimológicamente de las voces griegas: “a lo largo” y “camino”, es decir ir a lo largo del camino, que comprende el procedimiento ordenado, sistema, plan, regla, que sigue nuestro pensamiento para alcanzar la verdad. Por lo que entendemos se trata de la forma o manera de ordenar la actividad hacia un fin y, como tal, elemento de toda ciencia. La metodología es la parte que estudia los métodos del conocimiento humano y consiste en el estudio de las reglas que adopta una ciencia para ordenar sus conocimientos.¹²⁶

Ahora entremos en los métodos para la formulación de las políticas. En las Ciencias Políticas ha surgido una controversia para determinar los métodos más aplicados para lograr los mejores resultados sean métodos cualitativos o métodos cuantitativos. Inicialmente debemos reconocer que ambos tienen limitaciones y se adaptan mejor según sea el tipo de tema a revisar.

Como se verá, los métodos cuantitativos, por su objetividad, y mejor adaptación a la materia que tratamos, principalmente en temas de aplicación urbana, economía, fiscal y planeación, entre otros, han logrado más impacto y penetración como herramientas para la toma de decisiones de los gobernantes. Se trata de uno de los problemas más difíciles en la formulación de políticas: la medición. Porque, en la formulación de las políticas gubernamentales, en algunas materias, la naturaleza de los problemas generalmente no se presta para la aplicación del método experimental.

En contraste, el avance de las técnicas cualitativas en Ciencia Política ha sido más lento, por el empirismo que prevalece en la mayoría de los

¹²⁶ Ver Fayt, Carlos S., *Derecho Político*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1993.

niveles de decisión gubernamental de países como el nuestro, aunque no sucede así en países como Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Rusia, China, Japón y Alemania, donde inclusive, destacados académicos son invitados a integrarse a puestos directivos de los gobiernos nacionales o cercanos a ellos, o al menos consultados regularmente a través de despachos reconocidos y de los llamados *think tanks* traducido literalmente como tanques de pensamiento que prefiero llamar grupos de expertos.

Por ello, el analista de políticas debe tener conocimientos básicos de Estadística, para estar en condiciones de aprovechar conceptos y herramientas de las técnicas cuantitativas que sirven para diseñar, prever y evaluar el impacto de las políticas, tales como los elementos básicos de modelos de regresión al estar expuesto a reformas; de referencia causal; modelos de simulación; manejo de *big data*, y otras relativas, que demandan habilidades para aplicar en la revisión de opciones de solución a los problemas y retos.

Como podemos ver, la encuesta y los sondeos son algunos de los instrumentos cotidianos más visibles para apoyarse, así como los estudios de tendencias estadísticas, más recientemente, el desarrollo de la minería de datos y de los algoritmos, aun cuando su interpretación nos lleve a la metodología cualitativa.

Estudios basados en la aplicación de la metodología cuantitativa son indispensables, principalmente cuando el gobierno trata con organismos internacionales y gobiernos de otras naciones, en temas de negociación colectiva, o para tomar decisiones frente a grupos de presión o partidos políticos, como recientemente hemos venido observando con la llamada renegociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Entre los métodos cuantitativos tenemos al método Delphi o Delfos, nombre inspirado en el oráculo griego, un tipo de encuesta que se aplica a varios expertos de diversas disciplinas en varias rondas y cuyo informe final resume las opiniones vertidas. Es un método exploratorio para reducir incertidumbre y seleccionar las mejores opciones. También se ha utilizado el método de construcción de escenarios para calibrar

diferentes opciones. Así como diversos métodos de análisis político, que comprende acciones de inteligencia para la seguridad, de contexto interno y externo, de circunstancias y perspectivas, de análisis de sistemas, entre otros.

Observamos que, en algunos enfoques de análisis, como el de sistemas, concurren entremezclados, principalmente por la influencia de los métodos cuantitativos, en las ciencias administrativas, más que en la Ciencia Política.

Con el tiempo, la crítica demostró lo insuficiente de estos conocimientos frente a la compleja y dinámica realidad de la Política. Así surgieron controversias y debates, principalmente entre la corriente norteamericana de separación entre la Política y la Administración Pública y la corriente europea, máxime la inglesa, de su vinculación inseparable, así como entre las tendencias de los enfoques del incrementalismo y el racionalismo.

Cuando el analista se enfrenta al dilema de que metodología utilizar, podría reflexionar al contestar, entre otras, algunas preguntas básicas:

- 1) ¿Qué se pretende medir, contenido y dimensión?
- 2) ¿Qué indicadores se pueden utilizar y cuáles se prefieren?
- 3) ¿Qué opciones hay para analizar el fenómeno?
- 4) ¿Quién o quiénes tomarán la decisión de la medición?
- 5) ¿Cuáles son los límites de la medición?
- 6) ¿Cuál es el margen de incertidumbre de los resultados esperados?

Con esas respuestas se puede establecer la hipótesis y propuesta para las decisiones de la metodología y técnicas que se utilizarán, así como las limitaciones de su aplicación.¹²⁷

Otro tema a considerar en la formulación de las políticas, es el relativo a los pronósticos y la asignación de recursos. Frente a las limitaciones de los métodos cuantitativos, nos apoyamos en métodos cualitativos,

¹²⁷ Ver Lemelin, André, *Métodos cuantitativos de las ciencias sociales aplicados a los estudios urbanos y regionales*, trad. de Gay Benoit Frutel, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, Ed. Fomento Editorial, 2004.

como es la construcción de escenarios, metodología aplicada en los estudios de Prospectiva.¹²⁸

Para lo relativo a los pronósticos, haremos algunas precisiones a partir de la Prospectiva. Como señala Guillermina Baena¹²⁹ al referirse al uso de la Prospectiva: *La dimensión que adquiere la obtención de nuevas herramientas para la Ciencia Política es -sin duda- indiscutible y profundamente necesaria.* Porque en la formulación de la Política Gubernamental, en la etapa de identificar pronósticos y proponer la asignación de recursos, se examinan la proyección, la predicción y la conjetura, elementos de Prospectiva.

*“La prospectiva es una herramienta metodológica que nos ayuda a explicar los problemas complejos que están entrelazados en las telarañas de las estructuras sistémicas. Descifrar los niveles del análisis, deslindar lenguajes simbólicos, traducir códigos, llegar a los significados profundos para saber lo que realmente dicen los discursos y las estrategias del poder”.*¹³⁰

Ahora veamos la diferencia entre pronóstico, predicción y conjetura. La proyección es un pronóstico basado en la extrapolación de tendencias históricas y en el método de similitud entre casos. En cambio, la predicción está basada en comparaciones teóricas (leyes, proposiciones o analogías) de ciertas causas que producen ciertos efectos. Y finalmente, la conjetura es un pronóstico basado en juicios subjetivos acerca de situaciones futuras, que pueden ser de carácter intuitivo o motivacional.

Para propósitos de corto plazo, pueden basarse en:

- 1) La relevancia de los datos disponibles;
- 2) Los valores de la comunidad que varían lentamente;
- 3) Los ajustes de las decisiones son continuas y permanentes.

¹²⁸ Ver Baena, Paz Guillermina, “Construcción de escenarios y toma de decisiones”, *Working Papers* 12, UNAM, 2009.

¹²⁹ Baena Paz, Guillermina. “Aplicaciones de la Prospectiva a la Política”, *Working Papers* 4, *Prospectiva Política*, Proyecto PAPIME, Laboratorio de Estudios del Futuro, UNAM, 2005, p. 8.

¹³⁰ *Ibíd.*, p. 9.

Las objeciones a estos propósitos son:

- 1) El proceso de formulación y decisión de políticas es de naturaleza incremental, de negociación, más que racional. Por lo que se considera que el papel de un pronóstico es el de cualquier otro actor en el proceso.
- 2) El pronóstico de opción múltiple involucra un marco cerrado para la toma de decisiones.

Y finalmente, considerar la información disponible y la capacidad de aprovechamiento y análisis.

El proceso de formulación se transforma con el uso de técnicas cuantitativas fortalece la posición de unas opciones, y en consecuencia debilita otras. Sin embargo, las técnicas no son neutrales. En realidad, se convierten en un poderoso actor orientador del proceso.

El pronóstico de situaciones resulta cada vez más necesario como apoyo para la toma de decisiones. Y luego la asignación de recursos, con inestabilidad e impredecibilidad.

En el proceso de análisis y asignación de recursos, se observan las ventajas políticas derivadas de la lucha entre liderazgos nacionales y locales.

Resulta útil, como algunos autores nos sugieren distinguir entre proyecciones, predicciones y conjeturas. Las proyecciones son útiles para observar la extrapolación de tendencias históricas y actuales, que usando series temporales y casos comparativos pueden ayudar con la interpretación de expertos a fundamentar las proyecciones realizadas. En contraste, las predicciones se basan en hipótesis basadas en analogías, teorías, proposiciones, etc., que expresan las causas, posibles efectos o consecuencias posibles útiles para la argumentación de las mismas. En las conjeturas, es un tratamiento más subjetivo, basado en opiniones de expertos sobre la evolución futura de la sociedad, basadas en la intuición o en el consenso de los opinantes, para lo cual también se utilizan propuestas de motivación para la elaboración de hipótesis y condicionantes.

10. Ciclo de formulación de la Política Gubernamental.

Con estos antecedentes veamos ahora el proceso de formulación de la Política Gubernamental. Para formular la Política Gubernamental es indispensable tener claro y acotado, lo mejor posible, el problema y determinar objetivos y metas; para luego imaginar, identificar y valorar las opciones de solución; eso nos permitirá hacer los pronósticos y escenarios en el entorno; para finalmente comparar las opciones y decidir la mejor, conforme a nuestros valores y propósitos. El análisis puede ser por tema, por proyecto, por programa, por temporalidad, por escala y dimensión, entre otros.

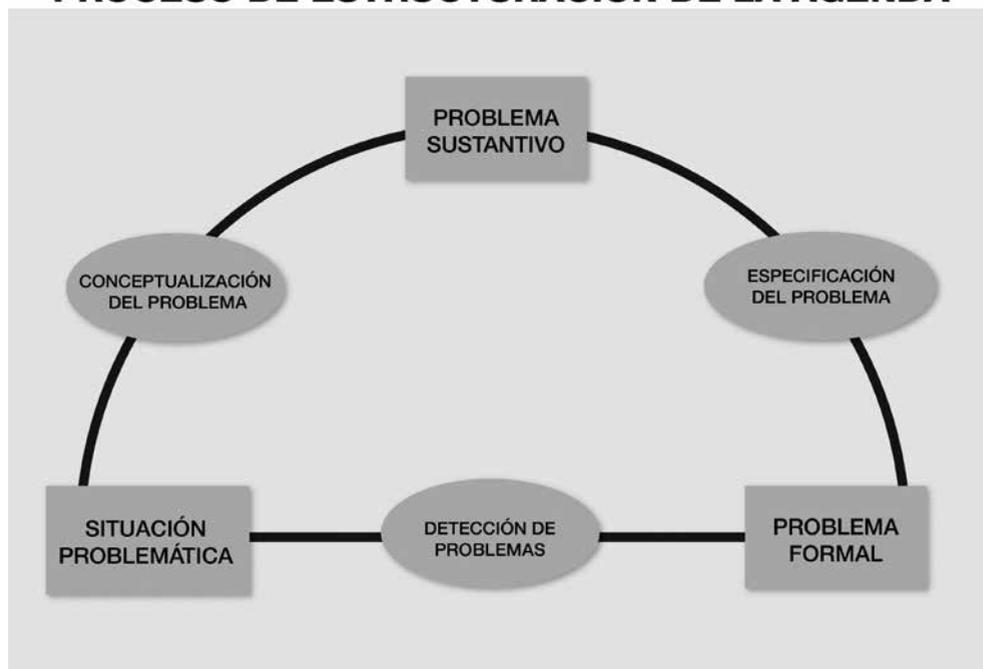
Para ello, podemos formular, algunas preguntas que nos servirán como guía:

1. ¿Quiénes participarán en el proceso? ¿Con qué atribuciones y límites?
2. ¿Qué investigaciones o innovación se demanda por parte de los gobernantes?
3. ¿Quiénes son los expertos asesores?
4. En su caso, ¿qué origen tienen las resistencias a la formulación de la Política?
5. ¿En qué contexto interno y externo se formularán las propuestas?
6. ¿Cuáles serán las estructuras orgánicas para su formulación?
7. ¿Cuál es el marco jurídico y político ineludible?
8. ¿Qué oportunidades de lograr el objetivo en el plazo determinado hay?
9. ¿Cómo se afectan las estructuras globales, nacionales y locales, hasta el nivel de la comunidad frente a la capacidad de maniobra que muestren?
10. ¿Qué riesgos de procesos contenciosos se aprecian?
11. ¿Quién determina los objetivos y resultados que se esperan con la Política Gubernamental?
12. ¿Qué grupos y quiénes influirán en la formulación? ¿Quiénes apoyarán? ¿Quiénes se opondrán?
13. ¿Qué opciones se pueden observar para atender el problema, en el corto, mediano y largo plazos?

14. ¿Cuáles son sus ventajas y desventajas, sus costos y beneficios?
15. ¿Cómo se presentan las actitudes y aptitudes de los participantes para el logro del objetivo?

Entre otras, estas cuestiones ayudarán al analista en el proceso de formulación de la Política Gubernamental. Así podemos utilizar el diagrama que se muestra enseguida:

PROCESO DE ESTRUCTURACIÓN DE LA AGENDA



Un buen ejercicio para la formulación de políticas es presentado por Eugene Bardach, en *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*,¹³¹ quien los resume como se aprecia en la siguiente infografía:

¹³¹ Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, México, Ed. CIDE. Miguel Ángel Porrúa, 2013.

OCHO PASOS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. UN MANUAL PARA LA PRÁCTICA

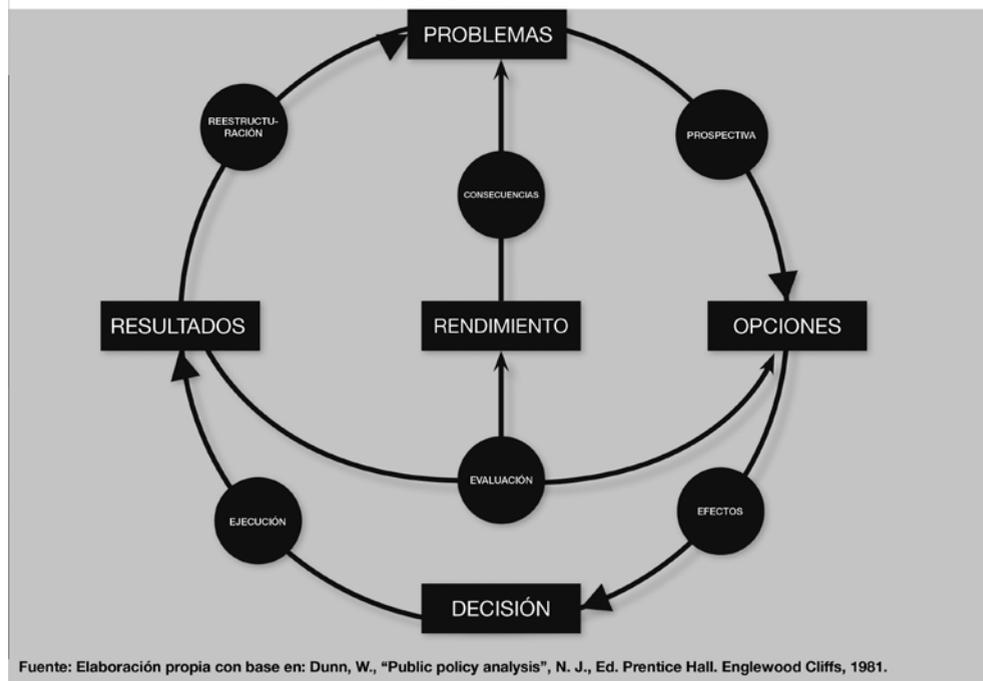


Podemos apreciar que el primer paso es la identificación y definición del problema que se pretende atender. Es un paso clave, porque la definición del problema es la mitad de la solución. Con eso implica las condicionantes del entorno, sus variables, las reglas y los arreglos, así como los intereses en juego.

En los siguientes diagramas: “Esquema de Análisis” y en el de “Diseño de la Agenda”, observamos que en la elaboración de la Agenda Pública, cuando alguien tiene interés en colocar su tema, es fundamental, para que llegue a ser objeto de una política gubernamental, en virtud de la participación múltiple en la toma de decisiones, dado que unos se interesan a favor y otros en contra, según su percepción si les puede favorecer o perjudicar el tema, en donde el gobierno actúa como una especie de árbitro y director del equipo, o como portero, en una metáfora futbolística.

Un buen ejemplo de esta definición es la conferencia mañanera del actual Presidente de la República, Lic. Andrés Manuel López Obrador en el establecimiento de la Agenda Gubernamental Federal.

ESQUEMA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES



Para Jean-Baptiste Harguindéguy *Pocos problemas existen de forma objetiva. Es importante entender que un asunto social no es un problema político hasta que alguien lo convierte en ello. En la mayoría de los casos, todo depende del trabajo de construcción realizado previamente a través de la retórica. Dicho de otra forma, no hay problemas políticos per se (o muy pocos), sino asuntos sociales (hechos neutrales) que son convertidos en problemas (que pueden entrar en la agenda política).*¹³²

La observación de cómo se mueven y pueden moverse los participantes, sus tácticas y estrategias de presión y negociación, su potencial, tanto

¹³² Harguindéguy, Jean Baptiste, *Análisis de Políticas Públicas*, Ed. Tecnos, Madrid, 2013.

para ayudar como para perjudicar. De ahí se derivan las diferentes opciones de acciones o parálisis a desarrollar. Algunas veces los problemas no existen como tales, o al menos en lo que se aprecia por un observador; actores diferentes tienen diferentes explicaciones de un mismo problema, generalmente derivadas de sus propios intereses y recursos.

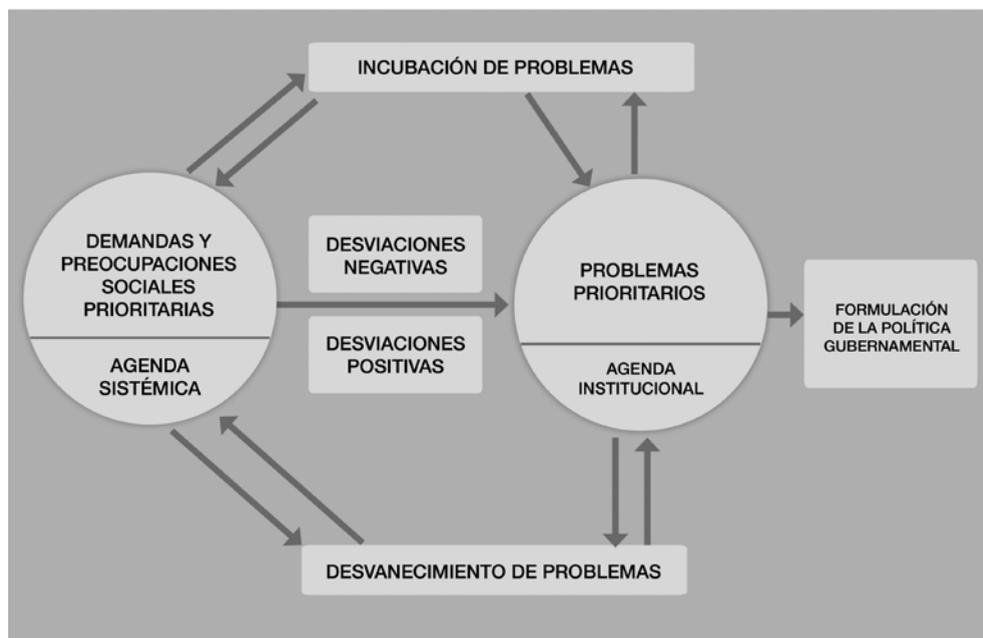
Por todo ello, una estrategia de comunicación es indispensable para acompañar todo el proceso de formulación de políticas, para ir logrando consensos en la opinión pública y principalmente en el o los públicos meta del tema.

Los múltiples puntos de vista explican porque las decisiones no necesariamente son racionales, a veces ni coherentes, por la confrontación entre los participantes, los cabilderos y su propia dinámica de los acontecimientos, así como el grado de apertura del sistema político y el momento que atraviese.

Por ello la decisión es resultado de un proceso complejo, no necesariamente de causa-efecto, porque puede ser lineal o de tracto-sucesivo. Por tal razón surge la necesidad y posibilidad de formular y valorar diferentes opciones, lo que determina la formulación de la política más acorde con todo ello para lograr los mejores resultados en las circunstancias prevalecientes.

Revisemos someramente el diseño de la Agenda de problemas, como se aprecia en el siguiente diagrama.

EL DISEÑO DE LA AGENDA



En la enseñanza de la Prospectiva, la construcción de escenarios muestra su papel preponderante en la formulación de la Política Gubernamental, como lo muestra Guillermina Baena a partir de la idea del escenario: ... se vuelve un ensayo, una -mise en scène- hipotética desarrollada a partir de unos supuestos previos, constituidos por los insumos informativos de las tendencias y de las señales que vienen desde el pasado, pero que están en el presente, para construir diversas imágenes de futuros.¹³³

Como nos relata Guillermina Baena, el análisis a partir de los escenarios sirven para mejorar las decisiones de largo plazo; motivarlas; generar opciones; preparar acciones para enfrentar mejor las emergencias y contingencias; generar una visión y plan de acción para su realización. Por lo que se debe considerar: esperar todo tipo de situaciones; cambios en las circunstancias; identificar interconexiones; y potenciar nuestra capacidad de respuesta, para superar retos y aprovechar oportunidades.

¹³³ Baena Paz, Guillermina, *Construcción de escenarios y toma de decisiones*, p. 8.

Con lo que concluimos que los escenarios no son sinónimo de futuros alternativos. Por ello recomienda el método FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) con enfoque prospectivo.

Para la formulación de políticas disponemos de dos modelos básicos: el modelo racional, con sus matices, impulsado principalmente por Herbert Simon; y el modelo incremental identificado con Charles Lindblom. En el llamado modelo racional se reconocen las limitaciones de información y opciones de política, tanto como su capacidad para procesarlas, así como las consecuencias desconocidas, por lo que concluye las limitaciones de lograr la maximización del resultado, por el segundo mejor. En contraste, el modelo incremental considera que se trata de un proceso de negociaciones, equilibrio de fuerzas y convencimientos, por lo que las decisiones se fundan en su factibilidad y apoyo político, de donde se deduce que se puede lograr el mejor resultado posible.

El modelo racional es desarrollado por Herbert Simon en sus dos obras principales: *Administrative Behaviour* y *The new science of management decision*, conocidas como el enfoque gerencial de las políticas gubernamentales.

En contraste, Lindblom define su modelo incremental en una serie de aportaciones de artículos y libros, entre los que destacan: *Politics and Markets*, *The policy making process* y *The intelligence of democracy*, así como su conocido artículo: *The Science of Muddling Through*, donde expone sus objeciones iniciales al proceso de toma de decisiones como un proceso racional exhaustivo, porque la toma de decisiones está sujeta a múltiples influencias de diversa dimensión, y evolucionan a través de interactuantes relaciones complejas.¹³⁴

La toma de decisiones en el modelo racional sigue un proceso a partir de la apreciación de valores que identifican los objetivos; para luego pasar a la aproximación en la formulación de propuestas de políticas con el método del análisis de medios y fines, lo que permite separar los fines y enseguida identificar los medios para lograrlos. Esta etapa permite

¹³⁴ Lindblom, Charles y Edward Woodhouse, *The Policy Making Process*, Englewood, Ed. Prentice Hall, 1993.

observar el acierto de la política en la capacidad de demostrar que es el medio más adecuado para lograr los fines, porque se han considerado todos los factores relevantes.

Entre ambos modelos se observa un acuerdo: que las capacidades humanas en relación con la información siempre son limitadas frente a decisiones complejas, o porque no se logran todos los datos necesarios, y en su caso, se intuyen, o por la dinámica de las circunstancias. Por eso Lindblom sugiere el cambio incremental, a través de negociación y ajustes, porque reconoce que las políticas gubernamentales no se formulan de una vez y para siempre, van por el camino del método del ensayo y error, método heurístico, o del método hermenéutico, para corregir y llegar a la maximización de los beneficios perseguidos. Finalmente, el método que se decida, será acorde a las circunstancias del contexto.

Luego de identificar y definir el problema a tratar, se pueden imaginar y diseñar las formas de atender a su solución, con una estimación del entorno futuro, es decir la construcción de escenarios, así como los costos de los insumos para cada opción y la disponibilidad de los mismos; los efectos planeados y posibles, así como los previsibles, para llegar al final del análisis de ventajas y desventajas para elegir la opción más adecuada, desde luego en el marco de competencias y atribuciones del gobierno.

Como apunta el Dr. Juan Poom: *... sin un problema público bien definido, no hay manera de diseñar una política...* Y luego continúa: *Un problema bien estructurado tiene la característica de contar con un 'solucionador general del problema', que implica que cualquier conocedor de su estructura tiene en principio la capacidad de resolverlo.*¹³⁵

Es el momento de utilizar métodos cuantitativos y cualitativos para extrapolar datos históricos y observar tendencias, frente a cada una de las opciones. Es posible elaborar modelos de simulación, aplicar encuestas, sondeos y pruebas piloto. Desde luego el método comparativo

¹³⁵ Ver Poom Medina, Juan, "La definición de un problema público", en Pineda Pablos, Nicolás (Coord.), *Modelos para el análisis de Políticas Públicas*, México, El Colegio de Sonora, 2013, pp. 79 y 85.

cuando se puede apreciar en otra parte un fenómeno similar. Uno de los métodos utilizados para ello, es la llamada lluvia de ideas, que alienta el pensamiento creativo y la innovación. Como mencioné, otro es el método Delphi que se basa en las aportaciones individuales de especialistas que sólo el analista conoce de cada participante y puede resumirlas como las más representativas.

Lo principal es la claridad y aceptación de los objetivos y las metas. En este proceso se van formulando los fundamentos que convengan la argumentación sobre el rumbo propuesto. Los factores para la evaluación de los resultados, los beneficios y los costos, con la definición de los indicadores respectivos.

Entre las críticas al análisis de políticas gubernamentales más destacadas están:

- 1) Limitaciones del análisis racional;
- 2) Sobrecarga de información sin capacidad para examinar y considerar;
- 3) Riesgo de excesiva politización; y,
- 4) Imposibilidad de realización, entre otras.

El análisis y la formulación de políticas gubernamentales se ubica en un contexto de evolución permanente. Muchos expertos y sus organizaciones dedican su vida a la creación y desarrollo de métodos y técnicas más acertadas, muchos de ellos tienen que ver con estrategias de defensa, prospectiva y avance de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, China, Japón, entre otras naciones. Sin embargo, el proceso está compuesto de etapas ineludibles que sólo cambian por el contexto organizacional, la capacidad de los analistas, los modelos, métodos y técnicas que se utilizan para su formulación, así como de la información más precisa disponible.

En nuestro país los gobiernos han preferido la contratación de costosos despachos, principalmente extranjeros para la formulación de sus propuestas de políticas, que desarrollar al interior del país, ya sea despachos de expertos privados nacionales, o dentro de los centros de investigación que sostiene el presupuesto público o la filantropía.

No obstante, la participación de algunas universidades públicas y privadas está ganando el espacio correspondiente. Por su parte Arnold Meltsner¹³⁶ ha elaborado un cuestionario, que a continuación adapto, para los analistas de políticas.

Cuestionario del analista de políticas

1. ¿Cómo se ve a sí mismo? ¿Como analista de políticas, politólogo, economista, ingeniero, abogado, sociólogo o analista de sistemas?
2. ¿Cómo describiría su trabajo profesional a otras personas?
3. ¿Cómo entró al análisis de políticas gubernamentales?
4. ¿Qué le gusta del análisis?
5. ¿Cuáles son los principales problemas relacionados con el uso de la metodología del análisis de políticas gubernamentales?

Selección de problemas

6. ¿Cómo supo en qué problema trabajar?
7. ¿Cómo decidió sobre su asignación de esfuerzo?
8. ¿Qué criterios se utilizan regularmente en la selección de problemas para el análisis?

Definición de problemas

9. ¿Quién define el problema a analizar, qué procedimiento siguen para definir el problema?
10. ¿En caso necesario, debería el analista promover la modificación de la definición del problema?
11. ¿Cómo se configura un problema para el análisis?

El análisis

12. ¿Cuáles son las etapas fundamentales para el análisis?
13. La creación de nuevas opciones. ¿De dónde surgen esas nuevas opciones?

¹³⁶ Meltsner, Arnold J., *Policy analysts in the bureaucracy*, USA, Univ. of California, 1986.

14. ¿Alguna vez se le ocurrió una nueva opción? ¿qué logró?
15. Existe una amplia variedad de herramientas y modelos que podrían utilizarse en el análisis. ¿Cómo sabe cuáles usar?
16. Como analista ¿toma en cuenta consideraciones políticas? ¿cómo afectan el análisis y el resultado?
17. ¿Cómo integran otros analistas las variables no cuantificables en sus estudios?
18. ¿Cómo aborda el tema de medir costos y beneficios?
19. ¿Cuáles son los principales problemas técnicos en el análisis?

El uso del análisis

20. Después de haber identificado opciones ¿qué criterios utiliza para seleccionar y recomendar un curso de acción?
21. ¿Identifica algún problema para aplicar los criterios adecuados?
22. ¿Qué pasa con un análisis después de que se completa?
23. ¿Alguna vez ha hecho un seguimiento de lo que sucede con su análisis?
24. ¿Cómo define el éxito en el análisis?
25. ¿Alguno de sus estudios influyó en la política adoptada?

Analistas y mandos

26. ¿Quiénes son los mandos para el análisis?
27. ¿Cuál ha sido su rol con respecto a los mandos?
28. ¿Cuál debería ser el papel del analista con respecto a su jefe?
29. ¿Tiene problemas para comunicar los resultados de su trabajo a sus jefes? ¿cuáles?
30. ¿Debería un analista «transferir» los resultados de su estudio a otros interesados?
31. En su experiencia ¿los mandos hacen uso incorrecto de los estudios, para beneficio personal?
32. ¿Podría describir cuáles considera los mejores ejemplos de su experiencia

Para finalizar propongo observar la gráfica síntesis del ciclo integral Proceso y Análisis de Políticas:

PROCESO Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS

FASES DEL PROCESO	PREGUNTAS QUE PLANTEA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS
1. La definición del problema	¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas del problema? ¿A quién afecta y en qué medida? ¿Cómo evolucionará el problema sino actuamos sobre él?
2. La formulación de las opciones de solución al problema	¿Cuál es nuestro plan para atender el problema? ¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridad? ¿Qué opciones existen para alcanzar esas metas? ¿Qué riesgos, beneficios y costes acompañan a cada opción? ¿Qué opciones produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?
3. La elección de una opción	¿Es viable presupuestalmente la opción seleccionada? ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada?
4. La implantación de la opción elegida	¿Quién es el responsable de la implantación? ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se efectue de acuerdo al plan previsto?
5. La evaluación de los resultados	¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos? ¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados de la política? ¿Hay que continuar o terminar la política? ¿Podemos decir que la política ha sido lograda?

BIBLIOGRAFÍA

Citada

- Aguilar Villanueva, Luis F., *La hechura de las Políticas*, México, Ed. M. A. Porrúa, 2014.
- Allison, Graham T., *The Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Oxford, Ed. Oxford UP, 1971.
- Andrea Sánchez, Francisco José, *Los partidos políticos, Su marco teórico-jurídico y las finanzas*, México, Ed. IJ. UNAM, 2016.
- Arrieta Cisneros, Lorenzo, “La acción de los grupos de interés en la nueva institucionalidad del Congreso Mexicano”, *Revista Estudios Políticos*, núm. 20, Mayo-Agosto, 2010.
- Baena Paz, Guillermina, “Construcción de escenarios y toma de decisiones”, *Working Papers* 12, UNAM, 2009.
- Baena Paz, Guillermina. “Aplicaciones de la Prospectiva a la Política”, *Working Papers* 4, *Prospectiva Política*, Proyecto PAPIME, Laboratorio de Estudios del Futuro, UNAM, 2005.
- Bardach, Eugene, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*, México, Ed. CIDE. Miguel Ángel Porrúa, 2013.
- Beltrán Villalva, M., “La formación y los empleados públicos”, *Revista Española de Investigaciones Sociales*, Madrid, 1997, pp. 51-68.
- Bentley, A., *The Process of government*, Cambridge, Ed. Harvard University Press, 1967. Y Truman, D., *The governmental process. Political interest and Public Opinion*, New York, Ed. A. Knopf, 1951.
- Boswell C. & Smith K., “Rethinking policy ‘impact’: four models of research-policy relations”, *Palgrave Communications*, vol. 3. Article number 44, 2017.
- Castillo Esparcia, Antonio, “Relaciones Públicas y ‘Think tanks’ en América Latina. Estudio sobre su implantación y acción”, *Revista Razón y Palabra*, ITESM EDOMEX, vol. 14, núm. 70, noviembre-enero 2009.
- Cuéllar Laureano, Rubén, “Geopolítica. Origen del concepto y su evolución”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, núm. 113, mayo-agosto de 2012.

- Deutsch, Karl, *Política y Gobierno*, FCE., México, 1997.
- Downs, Anthony, “Teoría económica de la acción política en una democracia”, 1957, en Battle, Alberto, *Diez textos básicos de Ciencia Política*, Barcelona, Ed. Ariel.
- Dunn, W., “*Public policy analysis*”, N. J., Ed. Prentice Hall. Englewood Cliffs, 1981.
- Fayt, Carlos S., *Derecho Político*, Buenos Aires, Ed. Depalma, 1993.
- Giddens, Anthony, *The consequences of modernity*, California, Ed. Stanford U. Press, 1990.
- Greenwood, Royston y Hinings, CR., “Entendiendo el cambio organizacional radical: reuniendo el institucionalismo antiguo y nuevo”, *Academy of Management Review*, vol. 21, núm. 4, octubre 1966.
- Harguindéguy, Jean Baptiste, *Análisis de Políticas Públicas*, Ed. Tecnos, Madrid, 2013.
- Henshel, Richard L., *Thinking about social problems*, Harcourt College, 1990.
- Hurtado, Javier, “El federalismo en México: mitos, realidades y posibilidades”, *Revista Este País*, núm. 335, marzo de 2019.
- Lane, Frederick S., “*Current issues in Public Administration*”, Nueva York, Ed. Martin Press, 1986.
- Lemelin, André, *Métodos cuantitativos de las ciencias sociales aplicados a los estudios urbanos y regionales*, trad. de Gay Benoit Frutel, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México, Ed. Fomento Editorial, 2004.
- Lindblom, Charles y Edward Woodhouse, *The Policy Making Process*, Englewood, Ed. Prentice Hall, 1993.
- Majone, G., *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Ed. CNCPYAP-FCE., 1997.
- Meltsner, Arnold J., *Policy analysts in the bureaucracy*, USA, Univ. of California, 1986.
- Meneses Carvajal, Aldo; Garrido Vergara, Luis, “Actores sociales y Políticas Públicas: el discurso de la Iglesia Católica chilena frente a las políticas públicas en salud sexual adolescente”, *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, Vol. VII, núm. 11, U. Central de Chile, 2009.
- Oszlak, Oscar, “Burocracia estatal: política y políticas públicas”, *Revista Postdata*, Buenos Aires, Argentina, núm. 11, 2006.

- Peters, Guy, *La Política de la Burocracia*, México, Ed. FCE., 1999.
- Poom Medina, Juan, “La definición de un problema público”, en Pineda Pablos, Nicolás (Coord.), *Modelos para el análisis de Políticas Públicas*, México, El Colegio de Sonora, 2013.
- Ramírez León, Lucero, *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*, México, Ed. CEOP, Cámara de Diputados, 2013.
- Schmidt, Samuel, *La capacidad de gobernar en México*, México, Ed. Aguilar, 1997.
- Stein, Ernesto y Tomassi, Mariano, “La política de las políticas públicas”, *Revista Política y Gobierno*, Chile, vol. XIII, núm. 2, II semestre de 2006, pp. 393-416.
- Stein, Ernesto, Tommasi, Mariano, Echebarría, Koldo, et al. (Coords.), *La política de las políticas públicas, Progreso económico y social en América Latina*, México, Ed. BID, Planeta, 2006.
- Truman, D., *The governmental process. Political interest and Public Opinion*, New York, Ed. A. Knopf, 1951.
- Valencia Escamilla, Laura, “La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de Políticas Públicas”, *Revista Confines*, agosto-diciembre 2012.
- Wright, Deil S., *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, Ed. FCE., 1997.

Consultada

- Diamandis P. y Kotler S., *Abundancia: el futuro es mejor de lo que piensas*, Argentina. Ed. Antoni Bosch. 2017.
- Downs, A., *Inside Bureaucracy*, Londres, Little Brown & Co., 1967.
- Dror, Yehezkel, “Aplicaciones del método de sistemas y técnicas cuantitativas en la formulación de políticas”, Seminario Interregional de las Naciones Unidas sobre la Utilización de las Técnicas Modernas de Gestión en la Administración Pública de los Países en Desarrollo, Washington, D. C., 1970.
- Dunleavy, P., *Democracy, Bureaucracy, and Public Choice: Economic explanations in Political Science*, London, Ed. Routledge, 1991.
- Flamand, Laura, “El juego de la distribución de recursos en un sistema federal”, *Revista Política y Gobierno*, Vol. XIII, núm. 2, II Semestre 2006.

- Jain, R. B., “El papel de la burocracia en la elaboración y la ejecución de la política en India”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, vol. XLII, núm. 1, 1990.
- Majul Zamudio, Jazmín, *Planeación y prospectiva en la construcción de políticas públicas*, México, Ed. Grañen Porrúa Gpo. Editorial, 2014.
- Parsons, W., *Políticas Públicas*, México, Ed. FLACSO, 2012.
- Peters, Guy, *Governing. The Future of Governing*, Kansas, Ed. U. Press of Kansas, 2001.
- Rourke, Francis, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, Boston, Ed. Little Brown & Co., 1984.
- Valencia Escamilla, Laura, “La relación Ejecutivo-Legislativo en la elaboración de Políticas Públicas”, *Revista Confines*, agosto-diciembre 2012.
- Varios autores, “Actores de las Políticas Públicas. Burócratas, políticos e intelectuales”, *Revista Internacional de Ciencias Sociales* 123, marzo de 1990, UNESCO, Catalunya, España.
- Varios autores, “*Estado del arte y prospectiva de la ingeniería en México y el mundo*”, México, Academia de Ingeniería de México, CONACYT.

CAPÍTULO 4. IMPLANTACIÓN O EJECUCIÓN DE POLÍTICAS GUBERNAMENTALES.

“Un navegante puede representar gráficamente un curso, pero es el piloto el que debe mantener las manos en los controles. En cualquier país, el Presidente tiene mucho más que hacer que únicamente pilotear, tiene que utilizar a sus asesores para navegar y también tiene que contemplar en forma decisiva, el curso que se ha propuesto. Pero él debe mantener las manos en los controles, debe seleccionar la respuesta adecuada o la decisión correcta para cada situación, junto con la velocidad y la precisión para ejecutar el control en sus tareas.” Karl Deutsch.

1. Implantación o ejecución de políticas.

Uno de los temas que demandan más investigación y literatura es el relativo a la ejecución de las políticas. El desprestigio de los gobiernos se debe en gran medida a las fallas en la ejecución de buenas ideas, convertidas en propuestas de políticas gubernamentales.

Los planes son apenas lo que podemos decir, buenas intenciones. Ahora viene la parte ejecutiva: la implantación de la Política decidida. Los estudios de ejecución de políticas se desarrollaron al final de la década de los sesenta y apenas recientemente han logrado avances sustanciales. El grado de persuasión de las bondades de una decisión ayuda o limita a su ejecución.

Cuando hemos logrado las decisiones para la formulación de la Política, entonces surge la cuestión: ¿Cómo implantarla? ¿Qué debemos hacer para lograr los objetivos propuestos y decididos? Es la etapa en la que se pasa más a la administración, sin dejar la política. Es más instrumental, pero no menos conflictiva y riesgosa.¹³⁷

Aunque algunos expertos utilizan el término implementación para referirse a esta etapa, principalmente por una traducción literal del inglés *implementation*. Otros consideramos que lo correcto es describirla como implantación, que se refiere precisamente a la etapa que trataremos ahora, que podría ser, interpretativamente también, la etapa de la ejecución de las decisiones transformadas en planes, programas y presupuestos.

¹³⁷ Harguindéguy, Jean-Baptiste, *Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Ed. Tecnos, 2013.

Desde un punto de vista organizativo, la ejecución de la Política puede ser tan problemática y riesgosa, como no haberla decidido. La implantación de la Política Gubernamental enfrenta diversos retos que deben superarse favorablemente para lograr sus propósitos. Hemos identificado algunos principios generales que nos ayudarán a comprender dichos retos.

Las políticas no se ejecutan solas, ni así mismas. Es uno de los mayores retos que tenemos en los gobiernos de América Latina. Por otra parte, el éxito de una política, puede ser también el fracaso de otra. Por ejemplo, lograr una creciente longevidad, puede ser el éxito de una política de salud, pero compromete el sistema de pensiones y puede hacerlo fracasar. Las políticas deben ser compatibles con el proyecto general de nación, en lo que puede ser metafóricamente llamado el “rompecabezas dinámico” de la política nacional.

Los antecedentes del éxito y del fracaso de las políticas y acciones gubernamentales, motivan a los analistas a cuidar detalladamente esta etapa, como lo muestra Luis F. Aguilar en el estudio introductorio de *La implementación de las Políticas*¹³⁸ y la antología que incluye, especialmente, aportaciones de expertos norteamericanos, contrarias a la tradición británica de la llamada separación entre Política y Administración, su lectura nos ayuda para entender la problemática de la ejecución de políticas en nuestro país, donde la participación de políticos-representantes-gobernantes y servidores públicos es continua e interconectada, aunque poco se ha investigado y publicado.

Lamentablemente, los fracasos en la ejecución de las políticas han predominado, en la percepción de los ciudadanos. Entre los más recientes y evidentes son en el sector de las comunicaciones y los transportes del gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto, que han ensombrecido los logros favorables, como fue en el área de las telecomunicaciones.

Cancelación de proyectos como el costoso rompimiento del contrato con empresas de China para el proyecto del tren a Querétaro, el más sonado del Nuevo Aeropuerto en Texcoco. De manera similar en otros ámbitos: lucha anticorrupción, erradicación de la pobreza, distribución de la riqueza, educación, el sector energético, entre otros.

¹³⁸ Aguilar, Luis F. *La implementación de las Políticas*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2014.

El nuevo gobierno, del Presidente Andrés Manuel López Obrador, ha cancelado con “bombo y platillo” todos ellos, presumiendo la reiterada acusación de corrupción y beneficios para la “mafia del poder”. Ejemplos de fracasos recientes del gobierno, como el combate al robo de combustible, huachicol, demostró que puede resultar, como dice el dicho popular, “más caro el caldo, que las albóndigas”. La política de combate al robo siempre será popular, pero el desabasto que trajo consigo fue desastroso en la mayor parte del país, a costos aún no cuantificados.

Nuestra historia, como todas las historias, es discutible. No hay una sola que todos aprobemos, que sea intelectualmente convincente para todos, pero los hechos son irrefutables. Por algo gobernantes como Porfirio Díaz siguen reconocidos por las realizaciones de su gobierno, la economía, los ferrocarriles, las obras suntuosas, como el Palacio de Bellas Artes, entre otras, con sus lamentables desequilibrios en la población, la creciente pobreza y más. Sin embargo, la forma dictatorial como ejecutaba sus decisiones, con realización plena, como decimos coloquialmente, “tope donde tope”. Porque la dirección de su gobierno era mediadora autócrata entre empresarios nacionales y extranjeros, y miembros de su gabinete.

LOS PRINCIPIOS

Veamos algunos de los principios para la ejecución de las políticas. Como recordamos el término principio es de origen latino *principium*, que significa inicio, origen, base de fundamentos y se aplica en este capítulo para referirse a los principios para la ejecución de políticas.

Entre los principios más reconocidos que los gobiernos han aplicado, están: legalidad, jerarquía, interdependencia, instrumentalidad, respaldo democrático, viabilidad, precisión, cobertura, oportunidad, capacidad de reacción, claridad, idoneidad, imparcialidad, efectividad. Así como otros más recientes como el respeto a los Derechos Humanos; igualdad de género; transparencia y rendición de cuentas. Cumplir estos principios tiende al logro de los objetivos.

La atención al principio de legalidad, determinará el grado de éxito en la implantación, dependerá del cumplimiento del marco jurídico vigente o su modificación oportuna, de las atribuciones de las autoridades involucradas, así como de las decisiones legales que se adopten para su ejecución.

El principio de jerarquía se refiere a quienes examinan, resuelven y ejecutan las decisiones, que deben estar legalmente facultados para ello, y además, apegarse al procedimiento establecido para adoptar y ejecutar las decisiones.

El principio de interdependencia entre una y otra política, muestra que pueden entre sí, alentarse o estorbarse, principalmente por el contexto de las relaciones intergubernamentales entre órdenes de gobierno, o aún entre gobiernos de otros países y organismos internacionales. Por ejemplo, al decidir la cancelación de la construcción del NAIM (nuevo aeropuerto) no se consideraba inicialmente la política de financiamiento, que, en las condiciones de los bonos emitidos por el Grupo Aeroportuario, contienen para el financiamiento, tales como la restricción de construir otro aeropuerto cercano, como el de Santa Lucía, y el dejar de funcionar la actual terminal aérea. Para lo cual autoridades del Gobierno de López Obrador han tenido que ofrecer determinadas ventajas para su recompra y liberación de un pago, al parecer, mucho más costoso que la terminación del proyecto original. A la fecha que escribo este capítulo, se continúa la construcción para evitar conflictos jurídicos por compromisos adquiridos por la empresa responsable: Grupo Aeroportuario. Además de las críticas de expertos de organismos internacionales de aviación a la solución de posible operación simultánea de tres aeropuertos: Toluca, CDMX y Santa Lucía.

El principio de instrumentalidad de la política reconoce que su ejecución depende de las capacidades gubernamentales y las posibilidades de su realización en el contexto específico de su ejecución, y las circunstancias que puedan influir para su eventual éxito o fracaso. Ver el anexo 1 que relata la iniciativa y proceso de aprobación de la reforma de la Administración Pública Federal promovida por el Presidente López Obrador.

Otro principio es el de respaldo mayoritariamente democrático entre beneficiarios, que debería lograrse desde las etapas iniciales del análisis y su formulación, que acompañarán a los implantadores facilitando o dificultando el logro de sus objetivos. En este principio se incluye un respaldo favorable de los medios de comunicación.

En el funcionamiento del Gobierno, lo permanente es el cambio de circunstancias y personas, por lo que se aplica el principio de la viabilidad al momento de ejecutarse, en tanto se difunde, conoce y logra el apoyo ciudadano, a la par con el principio de precisión de las acciones diseñadas y el de cobertura suficiente.

Influyen también los principios de oportunidad y temporalidad frente a calendarios políticos, electorales, presupuestales y de períodos gubernamentales; la capacidad de reacción frente a los imprevistos; la claridad de las decisiones para cada una de las acciones consideradas o para evitarlas; la idoneidad de los ejecutores; la imparcialidad de formuladores y ejecutores, para el logro eficaz y eficiente de los resultados previstos.

Entre los principales autores que tratan este tema están Wildavsky y Pressman,¹³⁹ que mostraron como un programa en los Estados Unidos, de ayudas federales para mejorar algunos de los sectores de población más marginados, al separarse de la etapa de formulación, enfrentaban una problemática para su implantación, para la que no se habían preparado adecuadamente, evidenciando la diferencia entre decisión e implantación de la política, así como el complejo proceso de interacción entre la formulación de objetivos, hasta la ejecución de las acciones para lograrlos exitosamente.

El experto norteamericano, Eugene Bardach,¹⁴⁰ enfatizaba la necesidad de llenar el vacío entre la decisión política o normativa y su ejecución, con la siguiente etapa de evaluación del resultado. Reconoce que es necesario revisar éxitos y fracasos de la puesta en práctica de las políticas gubernamentales, para aprender de ambas posibilidades, porque en eso consiste el análisis de las políticas gubernamentales, que siempre es un proceso dinámico de aprendizaje.

¹³⁹ Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron, *Implementation*, EUA. University California Press, 1984.

¹⁴⁰ Bardach, Eugene, *The Implementation Game*, Boston, Massachusetts, MIT Press, 1980.

Los promotores de una política deben considerar la influencia de la burocracia, que vive con el reloj a su favor, esperando cambios de algo que puede beneficiarlos o afectarlos. Saben que si se retrasa su implantación, se puede modificar. Para lo cual recordaremos aquello de que, en política, lo que se aplaza, no se verifica. Es exactamente en esta etapa donde mejor se aprecia la eficacia de la influencia de la burocracia, dada la casuística, cuya dirección queda a cargo de las oficinas ejecutoras.

Esto es más notorio, cuando la ejecución queda a cargo de varias dependencias de gobierno, y aún de diferentes órdenes de gobierno. En donde además convergen diferentes capacidades e inercia burocrática, con otros intereses.¹⁴¹

El análisis de riesgos para la ejecución de políticas es otro aspecto que muchas veces se pasa de largo. La población espera que el gobierno regule las fuerzas del mercado, para ello le otorga diversas facultades que debe ejercer frente a los riesgos en la ejecución de las políticas. Entre las razones para realizarlo están las siguientes:

1. El costo de las otras opciones, comparativo entre ventajas y desventajas.
2. Consecuencias potenciales de implantar o no la política.
3. Análisis comparativo de grupos afectados y beneficiados.
4. Estimaciones de oportunidad de su implantación.
5. Impacto de nuevas tecnologías en el corto, mediano y largo plazos.

Los críticos a estos análisis señalan, entre otras razones para no realizarlos:

1. La carencia de conocimientos respecto al tema de análisis.
2. La falta de tiempo para esperar a su realización.
3. La incertidumbre que impacta la ejecución de la política.
4. Mínimo interés de los medios de comunicación.
5. Necesidad de adoptar medidas de urgencia.

¹⁴¹ Ver Lahera, Eugenio, "La Economía Política de las Políticas Públicas", *E-Journal*, Economía UNAM, No. 02, mayo, 2004. Y, además: *Introducción a las políticas públicas*, México, FCE., Colec. Breviarios núm. 538, 2008.

El resultado de estos análisis, en su caso, debe generar la mayor confianza, convencimiento y respaldo para la implantación de la política.¹⁴²

2. Modelos para la ejecución de Políticas Gubernamentales.

La ejecución de modelos vincula a los diseñadores-tomadores de decisiones-ejecutores, manteniéndose separados, pero interconectados. Entre algunos expertos consideran principalmente dos modelos: el clásico y el integracionista.

El llamado modelo clásico considera que la formulación y la implantación están acotadas, separadas y son secuenciales. Se observa una división del trabajo entre quienes elaboran las políticas, establecen objetivos y quienes se encargan de su implantación, para lo cual deben poseer capacidad de instrumentación de las políticas, conforme a la cronología fijada en la formulación. El enfoque de este modelo es de arriba hacia abajo de la estructura jerárquica, aunque cuando se enfrenta a la realidad, también el enfoque obligue a ir a la inversa, de abajo hacia arriba, porque no es tan simple y directa la implantación, sobre todo cuando se enfrenta a escenarios legislativos o inclusive a la burocracia en condiciones de su dinámica natural.

El modelo integracionista se aleja del modelo clásico porque muestra la distinción y separación entre la formulación y la implantación de las políticas, sin embargo, considera que no hay una línea clara, sino más bien artificial que frecuentemente desaparece en el proceso de interpretar, aclarar, recomendar y ajustar la implantación, que resulta tan importante como la formulación, sujeta a los vaivenes de las circunstancias, las presiones, la intriga, por lo que se prefiere el carácter integracionista con enfoque ascendente y horizontal, más adaptable a la realidad del proceso político, en el que influyen los funcionarios públicos responsables de su implantación.¹⁴³

¹⁴² Ver Losada Maestre, Roberto, "Buscando el riesgo aceptable: sobre los métodos de análisis de riesgos empleados en la elaboración de políticas públicas", *Revista GAPP*, Núm. 33-34, mayo-diciembre 2005.

¹⁴³ Nakamura, R. y F. Smallwood, *The Politics of Policy implementation*, Nueva York, St. Martin Press, 1980.

A pesar de que las políticas gubernamentales sean aprobadas por la legislatura, ello no implica necesariamente su implantación en automático. Varios factores impactan el proceso, entre otros, la legalidad y la legitimidad, la percepción que domine el contexto, claridad y consistencia de los objetivos, personal capaz destinado con información y autoridad, incentivos y sanciones, junto con los plazos y calendario, la entrega de recursos financieros, los costos de oportunidad, la presión externa, aún la internacional, entre otros. Aun después de aprobadas por las legislaturas, pueden ser objeto de procedimientos contenciosos por alguna implicación con el marco jurídico, siempre sujeto a interpretaciones y resolución final.¹⁴⁴

La experiencia compleja del fracaso de las políticas muestra la multicausalidad: falta de compromiso, de conocimiento, de suministro de recursos oportunos y suficientes, inconsistencia, ambigüedad, confusión de instrucciones en la cadena de mando, de habilidad y competencia, falta de controles y seguimiento, adversidad del ambiente político, cambio de las condiciones económicas y sociales, falta de claridad, objetividad y responsables, entre otras. Y habría que reiterar carencia de una buena comunicación interior y externa.

Las políticas deben ser cuidadosamente escritas, con claridad y precisión, que eviten lugar a dudas, preferentemente con indicadores para su posterior evaluación, por lo que la comunicación resulta uno de los factores clave del éxito. Ayuda mucho el liderazgo administrativo que ejerce una influencia mucho mayor en el gobierno para su implantación.

Además, debe considerarse si la implantación se encarga a una oficina existente, si se transformará alguna o se creará una nueva, y la persona o grupo de personas idóneo para ejecutarla. La capacidad, experiencia y actitud del personal son fundamentales.

Recordar el principio de Administración Pública: primero la función y después el órgano. Con ello considerar la capacidad de incorporación a los cambios que implica una política gubernamental, frente a la llamada inercia administrativa. Así como la coordinación de recursos y acciones

¹⁴⁴ Levitt, Ruth, *Implementing Public Policy*, London, Croom Helm, 1980.

entre las diversas dependencias involucradas, con grado diverso de participación y finalmente, el tiempo requerido y la oportunidad para efectuarla. El proceso de ejecución debe considerar, al menos, los siguientes elementos fundamentales:

- 1) Formulación eficiente de la Política;
- 2) Insumos suficientes y oportunamente suministrados;
- 3) Cumplimiento del marco jurídico y procedimientos legales;
- 4) Definición clara de resultados esperados;
- 5) Medición y seguimiento de resultados obtenidos y su secuencia;
- 6) Procedimientos y actividades ordenadas, bien comunicadas;
- 7) Impactos esperados, ganadores y perdedores.

3. Interacciones del mercado y participación ciudadana.

La vida inicialmente es un juego de suma cero, en el que nadie pierde, ni nadie gana por sí. Sin embargo, en toda implantación de políticas habrá, una diferencia entre ganadores y perdedores, porque la política no es un juego de suma cero, ésta define quien pierde y quien gana. Lo que alguien gana, otro lo pierde, y eso es lo que decide la Política Gubernamental en el juego de intereses en competencia y en conflicto. Por eso es indispensable establecer un núcleo de atención y solución de controversias que pueden estropear la ejecución de la política.

Todo cambio que genera la Política Gubernamental provocará una diferencia por el impacto del resultado en ganadores y perdedores. En consecuencia, deben conocerse las causas de intervención del gobierno y sus instrumentos. ¿Qué alienta la intervención del gobierno?

Los más acuciosos investigadores, Pressman y Wildavsky publicaron el estudio de un programa que buscaba generar empleo para minorías,¹⁴⁵ en el que se observa la ejecución como un proceso de interacción entre objetivos y resultados, en cuyo desarrollo se toman decisiones variadas con resultados de fracaso rotundo, al parecer consecuencia de la complejidad de la acción conjunta, y la falta de consideración de múltiples factores.

¹⁴⁵ Pressman y Wildavsky, op. cit.

Las expectativas en la ejecución de una política son que todos los involucrados cumplirán su parte al pie de la letra, sin embargo, la realidad es mucho más compleja, porque surgen muchos problemas, a veces de suministro oportuno de los insumos, o de la cantidad, o de la calidad, o la falta de congruencia entre insumos y procesos. La enseñanza de este estudio mostró la necesidad de medir el número variable y en ocasiones creciente de las decisiones respectivas. Por lo que ellos llamaron a esta etapa como el proceso de ensamblaje de insumos, decisiones y capacidad administrativa para cumplir con la política.

El proceso de implementación es aparentemente sencillo. Al parecer si se dispone de los suministros necesarios con oportunidad y suficiencia, la ejecución de la política es factible. Pero con frecuencia no se han observado los problemas que surgen al momento de la realización de las acciones previstas.

Una parte, son problemas de presupuesto y su ejercicio, que tiene que ver con las autorizaciones legales tanto de las partidas, como de los contratos de suministro o de obras. Es aquí donde se prueba la eficacia de las técnicas presupuestales y de control, porque hasta el momento del ejercicio de los recursos, se aparecen los actores más relevantes e influyentes. En tanto la aprobación de una política se supera con su autorización, la ejecución tiene una multitud de pasos y procedimientos que implican, en ocasiones, períodos más largos, o aún imposibles de salvar, por los términos legales de la Administración Pública.

Para ello, además, es necesario considerar las interacciones del mercado y la participación ciudadana. Además de observar los poderes internos e internacionales de las compañías privadas, con el uso de la ciencia y la tecnología que rebasan las regulaciones gubernamentales y aun las fronteras, a través de la liberación comercial, el intercambio de divisas, el mercado laboral, los mares y el Internet.

Entre las causas de intervención del gobierno podemos señalar:

1. Influencias al mercado, de productores para aumentar o disminuir la oferta de bienes y servicios.

2. Información deformada, falsa o insuficiente acerca de las condiciones del mercado y de intercambio.
3. Ausencia o reducción de la competencia, monopolio, duopolio y prácticas de deslealtad en el mercado.
4. Efectos externos al mercado, principalmente de movimiento de consumidores.
5. Tecnologías alternativas en bienes de uso colectivo, como son electricidad y otros energéticos, agua potable, entre otros.
6. Dinámica del mercado, como son desempleo, abundancia, depresión, etc.
7. Criterios éticos para defensa de la población.

El gobierno dispone, conforme a sus atribuciones, de diversos campos para influir en el mercado, como son:

1. Política fiscal, impuestos o subsidios.
2. Política monetaria, valores de divisas.
3. Política crediticia, tasas de interés, financiamientos.
4. Política presupuestal, de austeridad.
5. Política de movilidad.
6. Política ecológica o ambiental.
7. Política regulatoria, para regular o desregular.
8. Política de empresa pública, suministro de bienes y servicios.

Un riesgo grande en esta etapa es la disminución de información respecto a los argumentos de la etapa de formulación en la toma de decisiones, por el potencial de fallas que serán visibles en la implantación. Por ello, muchos gobiernos reducen el número de unidades responsables de la toma de decisión, en tanto los implantadores buscan equilibrar con creciente número y variedad de interacciones para maximizar la eficiencia de la sociedad en su conjunto, principalmente ampliando el debate público. Ver cuadro “Ecuaciones, variables y actores que forman parte del análisis de riesgos”.

ECUACIONES, VARIABLES Y ACTORES QUE FORMAN PARTE DEL ANÁLISIS DE RIESGOS

Ecuación	Variable	Actor
Procedimiento	Datos	Analista
Objetivo	Finalidad	Político
Presentación	Nivel de seguridad	Ciudadano
Condiciones económicas	Recursos	Grupos de interés

Para ello, los analistas preparan una agenda de clasificación de temas estratégicos para la eventual participación ciudadana, con las motivaciones requeridas para alentarla o disminuirla, principalmente cuando se confrontan grupos de movilización políticamente conflictiva.

Además, se puede elaborar una lista de verificación de las variables independientes limitantes de la ejecución, que pueden ser identificadas en las siguientes siete categorías:

- Características relevantes de la política;
- Características de la formulación de la política;
- Transferencia de políticas, en lo que se conoce como Administración Pública vertical;
- Factores que afectan las respuestas de las oficinas gubernamentales para su ejecución: sus atribuciones, recursos, personal, entre otros;
- Relaciones intergubernamentales paralelas o regionales;
- Impacto de las respuestas de los afectados o beneficiados por la política;
- Factores macroambientales.

Los procesos de ejecución involucran a muchos participantes influyentes que mantienen objetivos en competencia, sujetos a un contexto de dimensión variable de mayor o menor complejidad, resultado de la mezcla de atribuciones y programas gubernamentales que aún requieren la participación de los niveles de gobierno, muchos afectados más allá de su control. La aparición de las redes sociales, con su velocidad, contenido e impactos, han generado más dificultad en la implantación de las políticas, si éstas no han logrado un respaldo suficiente y convencido.

En síntesis, como reconoce Eugene Bardach (1980) la implantación es una compleja sucesión de actividades y decisiones entre los actores, para la entrega y utilización de los recursos destinados a cumplir los objetivos de la política. En esta sucesión se dan una serie de efectos como la disposición de recursos para otros fines; la resistencia al control de alguno de los participantes; el desaliento por las dificultades presentadas, entre otros. Lo que incluye las dificultades entre las autoridades que decidieron una política y los que deben ejecutarla, que generalmente son de nivel operativo y con facultades limitadas. Y finalmente, cuando se tiene algún grado superior de autoridad legal, el pragmatismo se impone en la ejecución.

4. Algunos problemas presupuestales. Los buenos tiempos y las épocas de crisis.

En etapas de crecimiento sostenido y optimismo generalizado, las estructuras de gobierno se comportan con la sensación de que la solución de los problemas es sólo cuestión de tiempo, lo que conduce a un énfasis en los beneficios más que en los costos; más en los objetivos y medios para lograrlos, que en las dificultades previsibles.

Algo así ocurrió en México durante el gobierno del Presidente López Portillo en que se reconocía que el crecimiento de los ingresos petroleros requería de administrar la abundancia. Después vimos que no fue así. Algo similar ocurrió durante el período de Vicente Fox con los excedentes del precio del petróleo, que finalmente se fueron por la cañería.

El presupuesto crecía por la aparente disponibilidad de recursos. La supuesta armonía en el sistema político reducía el conflicto, pero no lo resolvía. El consenso se lograba, sin importar el costo.

Como alguna vez reconocía el Profesor Carlos Hank: *en política, lo que se puede comprar, es barato*. La política era dar, antes que reducir o invertir. Lamentablemente la corrupción se multiplicaba con impunidad, al lado de la ineficiencia.

Fue la etapa de implantación menos difícil de las políticas gubernamentales, en contraste con el cambio de tiempos buenos a tiempos de dificultades, con implicaciones profundas para la estructura y procesos del gobierno. Había que enfrentar las dificultades heredadas, hacer lo mismo, con menos y más costoso.

Las necesidades y presiones crecieron a la par que los recursos disponibles se reducían. La escasez se tornó en apremio, que ayuda a la recuperación de la realidad, con sus costos en el endeudamiento público, más concentración de la riqueza, mayor carga fiscal y la cancelación o postergación de inversiones relevantes.

Otro de los problemas que se observan es que el presupuesto es sólo una previsión de la inversión y del gasto, que sólo en su ejercicio se confirma si alcanza o no para cumplir con el mismo, que generalmente suele ser incompleto

Las opciones de políticas se reducen entre las más difíciles opciones:

1. Negar y retrasar programas y proyectos.
2. Resistir y alargar inversiones en proceso.
3. Reducir estructuras, personal, gastos y afines.

En consecuencia, se tratan de localizar las variables a aplicar:

1. El grado de flexibilidad y el espacio de operar acciones. Margen de maniobra.
2. Limitaciones estructurales de la economía y la sociedad.
3. La naturaleza de cada actividad.

4. El contexto y las circunstancias internas e internacionales. Aparentemente, lo inmediato es más racionalidad. Sin embargo, con elevados costos de recursos, principalmente humanos y tiempo:

1. Freno o suspensión de proyectos, desaliento.
2. Lentitud y costosa recuperación futura.
3. Pérdida de personal calificado e involucrado.
4. Desequilibrios entre sectores vinculados.
5. Deterioro de instalaciones por suspensión o abandono.
6. Subutilización de capacidad instalada.
7. Pérdida de estructuras organizacionales.
8. Dificil reestructuración y reintegración de cuadros.
9. Deterioro de la imagen gubernamental y posible pérdida de la confianza.
10. Cambio de propiedad pública a privada.

La toma de decisiones se vuelve compleja y complicada en búsqueda de más eficiencia y productividad; elección entre lo esencial y menos esencial, lo que no necesariamente es más eficiente o, al menos, no eficiente. Todo ello se tropieza con la intervención camaleónica de influyentes políticos, cuyos intereses en ocasiones, difieren de los objetivos de las políticas, principalmente si se trata de obras visibles.

Y desde luego el descrédito político, además que el desaliento puede convertir la eficiencia en ineficiencia y corrupción. Las restricciones parecen tener las ventajas de aumentar la racionalidad y la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos disponibles, pero se requiere conservar o mejor aún, aumentar la armonía del sistema, lo que puede tener costos crecientes.

Es valiosa la aportación que nos sugiere Jean-Baptiste Harguindeguy acerca de lo que llama *Los diez mandamientos* de Hogwood y Gunn:

1. Evitar que las circunstancias externas no constriñan demasiado el proceso de implantación.
2. Prever suficiente tiempo y recursos para el programa, lo que implica que el político debe resistir a las presiones a corto plazo impuestas por un ciclo electoral.

3. Facilitar la combinación de recursos necesaria en todo el proceso de implantación.
4. Estar seguro de que la teoría causal empleada es válida. (Cuidar a los beneficiarios reales de la derrama económica).
5. Identificar los posibles efectos entre las causas y los resultados esperados.
6. Tener cuidado con las relaciones entre las organizaciones involucradas. Evitar que el funcionamiento de una organización impida o limite el funcionamiento de la otra.
7. Verificar que todos los participantes hayan comprendido y aceptado el objetivo de la política.
8. Cuidar la eficiencia funcional de cada participante en sus competencias.
9. Cuidar la comunicación y coordinación entre los participantes, como la interpretación de una sinfonía.
10. Asegurarse de que los subordinados obedecen a sus superiores jerárquicos.¹⁴⁶

Con estas circunstancias, cuando se logra, con buena calificación, la implantación de políticas, parece que obró algo de magia. Durante el tiempo que participé en la Comisión Legislativa de Presupuesto y Cuenta Pública, me interesé en examinar a fondo, principalmente los casos de éxito, porque eran los menos y tenía la intención de que se replicaran y multiplicaran por bien del país.

La llamada política de austeridad republicana impuesta como política por el Gobierno del Presidente López Obrador, ha recibido críticas desde su calificativo, como si hubiera otra monárquica o capitalista, pero principalmente porque contiene medidas simbólicas que satisfacen un reclamo popular, pero los resultados, bien por eliminar el derroche, no parecen añadir eficacia y eficiencia en el ejercicio presupuestal, aunque en el fondo se expliquen por la necesidad de reorientar el presupuesto disponible hacia los programas que atienden a su clientela política.¹⁴⁷

¹⁴⁶ Harguindéguy, Jean-Baptiste, op. cit., p. 89.

¹⁴⁷ Moreno Brid, Juan Carlos, et al., “Lecciones de la austeridad”, *Revista Nexos*, México, 22 de septiembre de 2016. La lectura del artículo de Juan Carlos Moreno Brid, Noel Pérez Benítez y Héctor Juan Villarreal Páez, *Lecciones de la austeridad*, publicado en la *Revista Nexos*, 2016, es muy útil para abundar en este concepto

ANEXO 1. La nueva Administración Pública Federal

Caso para observar la ejecución de una política gubernamental, con el proceso legislativo de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 2018.

Presentación de la propuesta

Bajo la conducción de Marco Antonio Adame Castillo (PAN), Vicepresidente de la Mesa Directiva, y con fecha 18 de octubre de 2018, el Diputado Mario Delgado Carrillo (MORENA), presentó ante el Pleno de la Asamblea Legislativa la iniciativa que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de adecuar áreas y funciones de la Administración Pública Federal.

En su presentación, Delgado expresó que la reforma correspondía a *la nueva arquitectura de Gobierno que se propone a partir del 1 de diciembre para dar respuesta a la nueva realidad política para poder cumplir los compromisos que se hicieron durante la campaña, y para llevar a cabo la plataforma que llevó al ahora Presidente electo Andrés Manuel López Obrador a ganar las elecciones presidenciales; además de que, se trata de una reforma de gran calado que tiene como objetivo contar con un gobierno más eficiente, más austero, más transparente y cercano a la gente.*

Sin profundizar sobre el contenido, dio cuenta de cambios sustanciales en la estructura orgánica de la Administración Pública Federal, enfatizando en el cambio de nombre de la Secretaría de Desarrollo Social por Secretaría de Bienestar, de la que apuntó derivará un *cambio muy relevante en la política social que tiene nuestro país [...] queremos pasar de una estrategia que privilegiaba políticas asistencialistas y clientelares a políticas que impulsen los derechos sociales y que lleven a los mexicanos a superar las condiciones que provocan la pobreza y que el objetivo principal sea el bienestar.*

Concluida la participación del Diputado Delgado, la Mesa Directiva instruye que la iniciativa sea turnada a las Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y de Seguridad Pública para dictamen, trabajos que comenzaron el 29 de octubre, ocasión en la que la Comisión de Gobernación y Población se declaró en sesión permanente con el objetivo de que pudiera aprobarse antes del ejercicio fiscal 2019 y la toma de protesta del Presidente electo.

Participación de la Sociedad Civil

El día 31 de octubre, en las Instalaciones del Palacio Legislativo, se llevó a cabo un conversatorio respecto a las iniciativas que reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Convocado por la Comisión de Gobernación y Población, presidida por la diputada Rocío Barrera Badillo (MORENA), contó con la presencia y participación de León Aceves Díaz de León, Director de la Escuela de Administración Pública de la Ciudad de México; César Iván Astudillo Reyes y Fabiola Navarro Luna, ambos del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; Mariana Campos, coordinadora del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas de “México Evalúa”; Alejandro Hope Pinsón, especialista en seguridad nacional, el exlegislador Juan Romero Tenorio, Paola Zavala Saeb, Directora General del Instituto de Reinserción Social; y Oscar Vega Marín, de Fortalecimiento Municipal A.C.

La actividad fue recibida de manera positiva por integrantes de los Grupos Parlamentarios, quienes manifestaron, además de su beneplácito, la importancia de recibir los comentarios de especialistas para fortalecer los trabajos de la Comisión.

No obstante, por su parte, la diputada María Lucero Saldaña Pérez (PRI) planteó la necesidad de integrar subcomisiones y grupos de trabajo, así como solicitar la opinión de otras Comisiones.

La Conferencia Parlamentaria

A partir del 5 de noviembre se inició el trabajo de Conferencia Parlamentaria entre la Comisión de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados,

y la Comisión de Gobernación del Senado de la República, a fin de dar celeridad al proceso legislativo y construir mejores acuerdos.

Se analizó el dictamen mediante tres discusiones temáticas celebradas el 6 y el 8 de noviembre.

Dicha Conferencia fue integrada, por parte de la Cámara de Diputados por Rocío Barrera Badillo (MORENA), presidenta de la Comisión de Gobernación y Población; Sandra Paola González Castañeda (MORENA), Araceli Ocampo Manzanares (MORENA), Jaime Humberto Pérez Bernabé (MORENA), Beatriz Dominga Pérez López, (MORENA), Jorge Ángel Sibaja Mendoza (MORENA), Jorge Arturo Espadas Galván (PAN), Felipe Fernando Macías Olvera, (PAN), Luis Enrique Miranda Nava, (PRI), Vicente Alberto Onofre Vázquez (PES), Martha Tagle Martínez (MC), Mauricio Alonso Toledo Gutiérrez (PRD), Marco Antonio Gómez Alcantar (PVEM), todos Secretarios; y los integrantes Ricardo Aguilar Castillo (PRI), Marcos Aguilar Vega (PAN), Ivonne Liliana Álvarez García (PRI), José Guillermo Aréchiga Santamaría (MORENA), Marina del Pilar Ávila Olmeda (MORENA), Tatiana Clouthier Carrillo, (MORENA), Flora Tania Cruz Santos (MORENA), Roberto Ángel Domínguez Rodríguez (MORENA), Adriana Dávila Fernández (PAN), Silvano Garay Ulloa (PT), Lizeth Amayrani Guerra Méndez (MORENA), César Agustín Hernández Pérez (MORENA), Héctor Guillermo de Jesús Jiménez y Meneses (MORENA), Alma Delia Navarrete Rivera (MORENA), Carmen Julia Prudencio González, (MC), José Ángel Pérez Hernández (PES), Valentín Reyes López (MORENA), Laura Angélica Rojas Hernández (PAN), Luis Fernando Salazar Fernández (MORENA), y María Lucero Saldaña Pérez (PRI).

Asimismo, por la participación de los senadores Cristóbal Arias Solís (MORENA), Presidente de la Comisión de Gobernación; Beatriz Elena Paredes Rangel (PRI) y Nadia Navarro Acevedo (PAN), secretarías; Rocío Adriana Abreu Artiñano (MORENA), José Narro Céspedes (MORENA), Gilberto Herrera Ruiz (MORENA), Eduardo Ramírez Aguilar (MORENA), Imelda Castro Castro (MORENA), Damián Zepeda Vidales (PAN), María Guadalupe Murguía Gutiérrez (PAN), Antonio García Conejo (PRD) y Alejandra del Carmen León Gastélum (PT).

Aprobación en la Cámara de Diputados

Bajo la conducción de Marco Antonio Adame Castillo (PAN), Vicepresidente de la Mesa Directiva, Rocío Barrera Badillo (MORENA) expone el 13 de noviembre el dictamen de la iniciativa por la que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La Diputada comienza por poner de manifiesto que la propuesta “como muchos de los proyectos que competen a las Cámaras del Congreso, goza de mayoría, aunque no del consenso de todas las fuerzas políticas aquí representadas; sin embargo, es legitimado no sólo por los votos que lo avalan, sino también por el trabajo que llevó su construcción”

Además, resalto que, derivado de los trabajos previos, se recibieron por parte de los legisladores de todos los grupos parlamentarios del Congreso de la Unión alrededor de 40 propuestas dirigidas a 17 de los 28 artículos que componen el decreto, y que “se procuró que el texto planteado salvara la esencia de aquellas propuestas que se consideraron viables y necesarias, aun cuando no formaran parte de la visión inicial de los promoventes”

Después de la aplaudida presentación de la Diputada, se presentaron dos mociones suspensivas, una enunciada por Ricardo Villarreal García (PAN), y una más presentada por la Diputada Guadalupe Almaguer Pardo (PRD), ambas relacionadas con la insuficiente participación de otras comisiones, especialmente la de Seguridad Pública que, si bien debía ser dictaminadora, no emitió siquiera opinión a pesar de existir oficio dirigido a la Mesa Directiva solicitando se les turnara la propuesta. Ambas fueron desechadas por la mayoría.

Una vez abierta la discusión en Pleno, los Grupos Parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática, el Partido Revolucionario Institucional y Movimiento Ciudadano se manifestaron en contra de la reforma, especialmente en lo que corresponde a la creación de la nueva figura que concentra en una sola persona todas las delegaciones federales para las entidades federativas, denominada por los integrantes

de dichas bancadas como los “súper delegados”, además de considerar que el dictamen es en sí mismo anticonstitucional, centralista al extremo, y que atenta contra el pacto federal.

Al coincidir la sesión con el cumpleaños del Presidente electo, el grupo parlamentario del PAN, en voz de Adriana Dávila Fernández, externó su inconformidad porque “hoy en el cumpleaños del Presidente electo su bancada sumisa quiere darle este regalo, una nueva Ley de la Administración Pública Federal. Nada de malo tendría si no fuera tan grave el retroceso para este país, no le están dando un buen instrumento a cambio”, no sin perder la ocasión, además, para enunciar “hoy empieza la dictadura obradorista”.

Con un total de 305 votos a favor, 72 abstenciones y 97 en contra, la Cámara de Diputados aprobó en lo general, así como en lo relativo al artículo 21, el dictamen que reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no obstante, una vez abiertas las reservas, los Diputados no lograron llegar a un consenso respecto del contenido, fundamentalmente, de los artículos 17 bis y 17 ter, relativos a los “súper delegados”.

Se revienta la sesión

La situación, calificada por la minoría como un mayoriteo, trajo consigo el enfrentamiento de los Diputados, viéndose obligado Porfirio Muñoz Ledo (MORENA), Presidente de la Mesa Directiva, a levantar la sesión en tanto al fondo se escuchaban gritos al unísono de “No al dictador”, “AMLO dictador” y “Es un error tener un dictador”, con la tribuna tomada por integrantes del PAN que sostenían una manta con una edición del rostro del Presidente electo en un fotomontaje que le vestía con la ropa tradicional de Hugo Chávez, ex Presidente de Venezuela, acompañado por la frase #NoALaDictaduraObradorista.

La molestia de los legisladores integrantes de las fracciones parlamentarias de la coalición Juntos Haremos Historia se vio reflejada con la entonación de las mañanitas con motivo del mencionado cumpleaños, al tiempo que coreaban el ya famoso “es un honor estar con Obrador”.

La sesión es retomada en turno vespertino con la amplia inconformidad de los Diputados pertenecientes a Grupos Parlamentarios de la minoría, ausentándose de la misma los integrantes del Partido Acción Nacional, Movimiento Ciudadano y Partido de la Revolución democrática.

Con la presencia exclusivamente de la mayoría de los Diputados pertenecientes a la coalición mayoritaria, así como de algunos del Partido Revolucionario Institucional, y en punto de la 01:59 horas del miércoles 14 de noviembre, son aprobados todos los artículos reservados en sus términos, disponiéndose se turne a la Cámara de Senadores.

La sumatoria da cuenta de 292 votos a favor emitidos exclusivamente por miembros de Morena, Partido del Trabajo, Partido Encuentro Social y Partido Verde; y 38 en contra expresados por los integrantes de la bancada del Partido Revolucionario Institucional.

La respuesta del Senado

El 22 de noviembre, y bajo la conducción de Martí Batres Guadarrama (MORENA), Presidente del Senado de la República, Cristóbal Arias Solís (MORENA) presentó el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados. Una vez concluida la exposición, se dio paso al posicionamiento de los Grupos Parlamentarios, mismos que se dieron en concurrencia con los manifestados en la Cámara de Diputados.

Nadia Navarro Acevedo (PAN) adelantó que su Grupo Parlamentario buscaría interponer acción de inconstitucionalidad, especialmente para el artículo 17 ter. Relativo a los “súper delegados”.

En el mismo tenor, Emilio Álvarez Icaza Longoria, senador independiente, se manifestó en contra, con especial preocupación en el debilitamiento del federalismo y la creación de súper secretarías y súper delegados que arrastran consigo una centralización extrema.

Beatriz Paredes Rangel (PRI) enfatizó la importancia de respetar soberanía de los estados y autonomía de los municipios, advirtiendo que la propuesta *va a derivar en un mayor debilitamiento del federalismo*

mexicano, además de que no negamos que cada administración tiene derecho a proponer las adecuaciones al aparato público con el que ejerce su mandato, siempre y cuando se respete el marco constitucional vigente, y, deseablemente, concuerde con la racionalidad y la lógica administrativa.

Más adelante, Claudia Edith Anaya Mota (PRI) a nombre de su Grupo Parlamentario y tras un *nos vemos en la Corte* reafirmó la posición en contra, así como el criterio de inconstitucionalidad.

Por su parte, los legisladores de Morena, el Partido del Trabajo, el Partido Encuentro Social y el Partido Verde de México no sólo pidieron un voto de confianza a las decisiones del gobierno entrante, sino que resaltaron el derecho del Presidente electo de organizar la Administración Pública de manera tal que le permita llevar a buen término su administración.

El Senado de la República realizó modificaciones a los artículos 8, 17 Bis, 27, 33, 37 y 40. En esta ocasión, además de lo referente a los llamados “súper delegados” o también “virreyes”, generó especial debate el artículo 27 relativo a la Secretaría de Gobernación y que establece que quedará en manos de esa Secretaría la atribución de proveer el servicio de radiodifusión pública digital, lo que fue considerado por los legisladores de la minoría como un atentado contra la Radio Mexicana y supone una violación al artículo 6 constitucional que delega esa atribución exclusivamente al Servicio de Radiodifusión Pública del Estado Mexicano.

Si bien el dictamen fue aprobado en lo general con un total de 72 votos a favor y 46 en contra, los senadores consideraron también favorable la propuesta de regresar la minuta a la Cámara de Diputados para modificar el párrafo del artículo mencionado anteriormente.

La nueva Administración Pública Federal

El dictamen, retornado a la Cámara de Diputados, fue discutido en la sesión ordinaria del 26 de noviembre.

La votación, a pesar de ser abiertamente mayoritaria, volvió a generar el descontento de los Grupos minoritarios a considerar que “no son tomados en cuenta” y que la mayoría adopta una postura “soberbia”.

Tras desechar tres reservas que presentaron diputados del PRI, PRD y PVEM al artículo 33, el dictamen fue avalado en lo general y en lo particular con 328 votos a favor, 49 en contra y cero abstenciones, turnándose al Poder Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Cronología.

18 de octubre. Presentación en el Pleno a Cargo del diputado Mario Delgado (MORENA) y turno a Comisiones Unidas de Gobernación y Población, y Seguridad Pública para dictamen.

31 de octubre. Conversatorio respecto a las iniciativas que reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

5 de noviembre. Da inicio el trabajo de Conferencia Parlamentaria entre la Comisión de Gobernación y Población de la Cámara de Diputados, y la Comisión de Gobernación del Senado de la República.

6 de noviembre. Sesión de la Conferencia Parlamentaria.

8 de noviembre. Sesión de la Conferencia Parlamentaria.

13 de noviembre. Presentación y discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados. Aprobación en lo general.

14 de noviembre. Aprobación en lo particular y turno a la Cámara de Senadores.

22 de noviembre. Presentación y discusión en el Pleno del Senado de la República. Aprobación en lo general y particular, y turno a la Cámara de Diputados.

26 de noviembre. Discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados del dictamen aprobado por el Senado de la República. Aprobación en lo general y en lo particular. Turno al Ejecutivo Federal.

Comentarios de prensa.

Buscarán acelerar reformas para el nuevo gobierno.

El Economista. Marisol Velázquez y Héctor Molina. 31 de octubre de 2018.

Barrera Badillo expuso que el propósito es que se apruebe antes de que llegue a la Cámara de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019.

‘Es un tema presupuestal que se debe revisar’, para que la nueva administración no tenga problemas de funcionalidad, manifestó.

Aprueban en lo general reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Aristegui Noticias. Redacción. 13 de noviembre, 2018. Tras un largo debate en el que cruzaron acusaciones y señalamientos entre las bancadas de los partidos Acción Nacional (PAN), Revolucionario Institucional (PRI) y Morena, el pleno cameral dio luz verde a las reformas para dar una cirugía mayor a la Administración Pública federal y actualizar su estructura y funcionamiento. (...)

El documento final contiene avances significativos, como establecer facultades en materia de tecnologías de la Información y la Comunicación, donde se consideró necesario darle mayor impulso y trascendencia, por lo que las áreas ejecutoras de esas políticas fueron incorporadas a las unidades de administración y finanzas de cada secretaría.

Aprueban de madrugada Ley Orgánica para la Administración Pública Federal

24 horas. Jorge X. López. 14 de noviembre, 2018.

Este miércoles, pasadas las dos de la mañana la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular la Ley Orgánica para la Administración Pública Federal. Con ello se permite que la próxima administración implemente los cambios que necesita para llevar a cabo las promesas de campaña del Presidente electo, Andrés Manuel López Obrador. (...)

Los partidos de oposición presentaron más de un centenar de reservas a la ley, las cuales fueron desechadas una a una durante la noche de ayer y la madrugada de hoy por la mayoría de Morena. (...)

Luego de una reunión de los coordinadores parlamentarios dentro de la Junta de Coordinación Política (Jucopo) se acordó citar a una nueva sesión ayer mismo a partir de las 19:00 horas y que fue la que terminó hoy por la madrugada.

A esta sesión no acudieron los legisladores panistas, pues argumentaron que la sesión era ilegal y espuria, y anunciaron que se reservaba el derecho de tomar las acciones políticas y legales de acuerdo a su propia agenda legislativa.

Senado aprueba en lo general Ley Orgánica de la Administración Pública; PRI y PAN irán a la Corte.

Proceso. Jenaro Villamil. 22 de noviembre, 2018.

En el posicionamiento, las bancadas del PAN, del PRI, del PRD y de MC criticaron la nueva ley porque ‘fomenta el presidencialismo y el centralismo’. Y legisladores de Acción Nacional y del tricolor adelantaron que presentarán acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), por considerar que la figura de ‘súper delegados’ atenta contra el federalismo y convertiría a los gobernadores en figuras decorativas.

Con mi agradecimiento por la elaboración a Frida Andrés Tapia.

BIBLIOGRAFÍA

Citada

- Aguilar, Luis F. *La implementación de las Políticas*, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2014.
- Bardach, Eugene, *The Implementation Game*, Boston, Massachusetts, MIT Press, 1980.
- Harguindéguy, Jean-Baptiste, *Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Ed. Tecnos, 2013, p. 89.
- Lahera, Eugenio, “La Economía Política de las Políticas Públicas”, *E-Journal*, Economía UNAM, No. 02, mayo, 2004, pp. 34-51.
- _____, *Introducción a las políticas públicas*, México, FCE., Colec. Breviarios Núm. 538, 2008.
- Levitt, Ruth, *Implementing Public Policy*, London, Croom Helm, 1980.
- Losada Maestre, Roberto, “Buscando el riesgo aceptable: sobre los métodos de análisis de riesgos empleados en la elaboración de políticas públicas”, *Revista GAPP*, núm. 33-34, mayo-diciembre 2005.
- Moreno Brid, Juan Carlos, et al., “Lecciones de la austeridad”, *Revista Nexos*, México, 22 de septiembre de 2016.
- Nakamura, R. y F. Smallwood, *The Politics of Policy implementation*, Nueva York, St. Martin Press, 1980.
- Pressman, Jeffrey L. y Wildavsky, Aaron, *Implementation*, EUA. University California Press, 1984.

Consultada

- Hill, Michael y Hupe, Peter, *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*, London, Sage Publications, 2002.
- Sabatier, P. A., *Theories of Policy Process*, EUA, Westview Press, Boulder, 1999.

CAPÍTULO 5

LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL.

1. Las dificultades para evaluar la Política Gubernamental. “**Accountability**”.

Uno de los temas que podríamos llamar “intocable”, por sus implicaciones y consecuencias, es el relativo a la evaluación del desempeño gubernamental, precisamente desarrollado en este capítulo.

La literatura disponible sobre la evaluación de la Política Gubernamental es amplia y variada, iniciando con su definición. Se evalúan programas, se auditan presupuestos, pero poco se evalúa el desempeño en la consecución de los fines de las políticas.

Organismos como la OCDE, el CONEVAL, CIDE, COLMEX, la organización “México Evalúa” a través de su Centro de Análisis de Políticas Públicas, el Instituto Mexicano para la Competitividad, y otros en diferentes países, casi todos coinciden en que la evaluación es un proceso permanente y sistemático para determinar valores y logro de los objetivos y metas establecidos desde la etapa de análisis y formulación de las políticas hasta la revisión de sus resultados, aunque el énfasis esté orientado generalmente a la parte terminal del ciclo.

La evaluación de las políticas es más que un instrumento técnico, es un mecanismo político muy importante. Se trata de establecer la relación directa entre atribuciones, propósitos y resultados de las políticas, así como para consolidar el ingreso, la inversión y el gasto público. Es el ejercicio de rendir cuentas por la responsabilidad, atribuciones y recursos ajenos conferidos.

La evaluación es imprescindible para los ciudadanos, sus órganos de representación, los organismos internacionales, principalmente en temas donde canalizan sus recursos, sus decisiones, aportaciones, aplicación y resultados.

Algunos como en el caso de la política social (pobreza), salud, infraestructura y educación se han logrado avances considerables, principalmente por los indicadores establecidos. En cambio, los resultados contrastan en temas como seguridad pública y justicia. Hay también atraso en el establecimiento de los indicadores de los servicios públicos, principalmente municipales.

La evaluación no es una decisión tecnocrática, tengamos presente: lo que no se mide no se puede mejorar. Y tampoco todo lo que se mide, se mide bien. La decisión sobre la métrica a utilizar es fundamental. El interés por la evaluación está generalizado en la mayoría de los gobiernos, donde en temas similares han logrado avanzar gracias a los indicadores que continuamente mejoran.

En este capítulo veremos cómo se logra el proceso de evaluación, así como las principales dificultades que enfrenta. La naturaleza del proceso implica la aplicación de los valores, de los criterios para medir el éxito o fracaso, del ejercicio de las atribuciones, del aprovechamiento de insumos frente a los resultados, así como el seguimiento de las recomendaciones durante el proceso; el ambiente público, la capacidad para evaluar, el uso de indicadores de gestión, así como el uso de las técnicas de evaluación, hasta concluir con nuevas recomendaciones finales.

Muchos autores coinciden que esta etapa es clave en la realización de eficaces y eficientes políticas. Es fundamental para analistas y gobernantes porque les permite conocer avances y carencias, así como tomar decisiones oportunas y suficientes, principalmente en la aplicación de recursos. Y principalmente para informar de manera sencilla, accesible, concreta, clara y oportuna a los ciudadanos acerca del uso de los recursos y atribuciones entregados al poder público.

Los estudios iniciales de Política Gubernamental habían puesto el énfasis en la formulación, a partir de la definición del problema, de las

propuestas para atenderlo y la toma de decisiones. Poco después al revisar la implantación de las políticas, parecía tomar relevancia, sin embargo, veremos que la evaluación se impone al final del ciclo de las políticas, al determinar, desde el inicio mismo, el planteamiento del tema, porque es ahí donde se identifican los objetivos y metas que se pretenden lograr, así como el criterio que se utilizará para medir el éxito de las políticas. Inclusive un proceso integral de evaluación debe permitir ajustes en todas las etapas del ciclo de la Política Gubernamental.

¿Y qué significa Evaluación? De acuerdo con Roberto Salcedo Aquino: *La evaluación, como una disciplina de la investigación científica, cumple la función significativa de trabajar por una descripción, interpretación y crítica del impacto real de las políticas públicas.*¹⁴⁸

Por su parte, el Consejo Nacional de Evaluación nos ofrece una definición que completa el concepto anterior, la evaluación es el *Análisis sistemático e imparcial de una intervención pública cuya finalidad es determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.*¹⁴⁹

Los avances logrados por diversas instituciones tanto al interior del país, como en otros países, principalmente los estudios de evaluación de programas en los Estados Unidos y Gran Bretaña, muestran que el análisis se dirige cada vez con mayor precisión a los efectos reales que logra un programa, distinto a la evaluación de una política, aunque forme parte de su definición.

La evaluación ha conseguido una metodología de investigación sistemática reconocida en toda la dimensión de sus aportaciones.¹⁵⁰

¹⁴⁸ Salcedo Aquino Roberto (Comp.), *La evaluación de políticas públicas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, vol. 13, Esc. de Administración Pública del D. F., Ed. Siglo XXI, 2011, p. 19.

¹⁴⁹ CONEVAL, *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015, p. 7.

¹⁵⁰ Ver: Aquilino, Natalia; Ballezá, Mónica; Potenza, Fernanda; y Rubio, Jimena, “¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado en la institucionalización de la evaluación”, *Documento de Trabajo* Núm. 159, CIPPEC, Buenos Aires, 2017. Y Derlien, Hans-Ulrich, “Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas”, España, *Revista GAPP*, 11-12, enero-agosto de 1998.

En nuestro país, varias de las leyes y demás disposiciones establecidas en la llamada Política de Evaluación Federal, derivan de esos avances. La principal disposición fue establecida en el Artículo 134 de nuestra Constitución:

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados. Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación y las entidades federativas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo precedente.

No obstante, la demanda persiste por conocer los resultados que se logran frente a los objetivos y metas establecidos. Informes de la Auditoría Superior de la Federación, así como de órganos de evaluación de los poderes legislativos locales, confirman la poca eficacia de la evaluación para incidir en el mejoramiento de la toma de decisiones. Al respecto Salcedo Aquino¹⁵¹ señala:

La evaluación pretende ofrecer una descripción y explicación sobre lo ocurrido o que está ocurriendo por el actuar público, por lo que se le considera una investigación retrospectiva; tiene una línea fronteriza muy tenue con el análisis de políticas que se refiere a la prospectiva. En la práctica, tanto la retrospectiva como la prospectiva se basan en los tres tiempos simples: que se hizo, qué está ocurriendo y qué resultados queremos obtener, por lo que el traspaso de fronteras es muy frecuente. La tenue frontera entre la evaluación y el análisis es el énfasis del estudio sobre los efectos probables o sobre los efectos reales.

Avances como los conseguidos por el Consejo Nacional de Evaluación, desde su creación en 2004, por disposición de la Ley General de Desarrollo Social, como parte del Sistema de Monitoreo y Evaluación. Poco después la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006) estableció el Sistema de Evaluación del Desempeño orientado hacia la evaluación de resultados.¹⁵² La Ley General de Contabilidad

¹⁵¹ Salcedo Aquino, op. cit.

¹⁵² Presidencia de la República, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2006.

Gubernamental estableció también la obligatoriedad de la evaluación. En 2014 se reformaron diversos artículos de la Constitución Federal y se determinó la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo social como Órgano Constitucional Autónomo. En esta misma línea se expidió la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas en 2009, que desde entonces ha sido reformada en varias ocasiones. Han sido pasos exitosos para la evaluación, aunque han generado incomodidad de los programas evaluados por falta de respaldo político de los gobernantes.¹⁵³

Se puede concluir que, a la fecha, los métodos de evaluación de programas gubernamentales son aceptados por su utilidad, tanto por los ejecutores como por las dependencias responsables de su financiamiento, y desde luego por su obligatoriedad, aún a pesar de la impunidad frente a los resultados adversos que revelan. La evaluación debería comprender tanto las políticas, programas, atribuciones y presupuestos que comprenden, así como al personal responsable de su ejecución.

Entre las principales dificultades que enfrenta el proceso de evaluación es el “qué” evaluar: el objeto, el ámbito y el método, así como la determinación de los temas a evaluar y lo que realmente se pretende investigar, principalmente por la necesidad de establecer la forma de utilizar sus resultados, los que generalmente se soslayan para su utilidad sancionatoria y correctiva frente a los vaivenes políticos.

Temas como la eficacia, la eficiencia, el grado de satisfacción o el alcance, así como los cambios que debe reflejar en el contexto, requieren del uso de indicadores establecidos desde la formulación de las políticas, para evitar las controversias naturales al conocer su impacto.

El gobierno es reconocido por la cantidad de información de que dispone y la cantidad de informes que ofrece. Como lo afirman David Osborne y

¹⁵³ (Ver CONEVAL, *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2015*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2015. Y *La política de la evaluación en México: 10 años del CONEVAL*, op. cit.

Ted Gaebler en *El arte de medir los rendimientos*,¹⁵⁴ sin embargo, poco se detiene a evaluar los resultados, en parte porque es complicado medirlos. Y no obstante, el propósito de la evaluación es proporcionar información para orientar y valorar las decisiones y su ejercicio.

Entre otras dificultades del proceso de evaluación, tanto internas como externas, podemos apreciar políticas poco eficaces en la atención de un problema, a pesar de que aparentemente se logren sus objetivos y metas, pero a costos excesivamente elevados.

En mi experiencia como Comisario de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) en 1984-85, ante el sector central y descentralizado del entonces Departamento del Distrito Federal, pude observar esta circunstancia, principalmente en el Sistema de Transporte Colectivo-Metro y en la existente Ruta 100. La política de subsidio al transporte urbano de pasajeros era desde aquellos años tan elevada, que el logro de objetivos y metas resultaba muy costoso, como sucede en la actualidad. Las dificultades para evaluar su impacto positivo en la transportación colectiva y sustitución de transporte personal de gasolina, no formaban parte de sus objetivos, sin embargo, con sólo imaginar a la Ciudad sin este medio de transporte, parecía imposible su funcionamiento cotidiano.

Algo similar ocurre con algunas políticas que regulan el ejercicio de los servidores públicos como docentes, policías, recolectores de basura, etc. frente a la presencia de los sindicatos, o a lo delicado de sus funciones, como es el caso de los policías, principalmente patrulleros o de investigación, o relacionados con la justicia, en los cuales, las técnicas de costo-beneficio resultan inaplicables, o al menos insuficientes para comprender sus resultados.

En el 2003, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de nuestro país desarrolló un Sistema de Evaluación del Desempeño, desde el punto de vista teórico acertado, sin embargo, en su implantación, como casi siempre, se quedó como si fuera un proyecto. En el Manual del Sistema de Evaluación del Desempeño de la SHyCP, se puede observar lo distante que quedó de la realidad.

¹⁵⁴ Osborne D. y Gaebler T., *La reinención del gobierno*, Barcelona, Edit. Paidós, 1995.

En algunas ocasiones, los gobernantes hacen caso omiso de los costos financieros, porque prefieren la evaluación en términos de respaldo político, típicamente en programas clientelares, aunque se oculten sus verdaderas intenciones. En rendimiento electoral pueden tener buenos resultados, aunque no resuelvan problemas estructurales, como puede ser la pobreza, al costo financiero que sea.

También se aprecia dificultad para evaluar políticas que pretenden acceso igualitario a los servicios, desde una óptica legal o jurídica, en términos del principio de legalidad o del procedimiento administrativo y el respeto a los derechos de los beneficiarios, evitando situaciones de discriminación.

La evaluación está afectada en ocasiones por el ambiente público que puede ser adverso a la presentación de sus resultados, y en lugar de ser de efectos favorables, pueden ser negativos. Es el dilema entre los tiempos de la política y los tiempos de la evaluación.

La capacidad del equipo para evaluar es otra determinante de las dificultades tanto en la recolección de información, su interpretación, así como sus conclusiones, que por otra parte pueden ser inoportunas.

Finalmente, se enfrentan dificultades por la calidad o suficiencia de la información para evaluar, el valor de su contenido, su estructura, temas a cubrir y el uso de esa información en un contexto de vaivenes políticos.

ACCOUNTABILITY

Como se ha observado en otros países, la transformación y aceptación de la evaluación del desempeño gubernamental de manera integral, es una tarea lenta y de largos años, frente a la demanda constante de los contribuyentes y ciudadanos en general, respecto a conocer resultados de la aplicación de sus recursos, así como el aprovechamiento de los recursos naturales del país y del cumplimiento de las atribuciones entregadas a los servidores públicos: la rendición de cuentas.

La evaluación de políticas está relacionada con el ejercicio de la función llamada, en inglés, *Accountability*. Una de las dificultades para

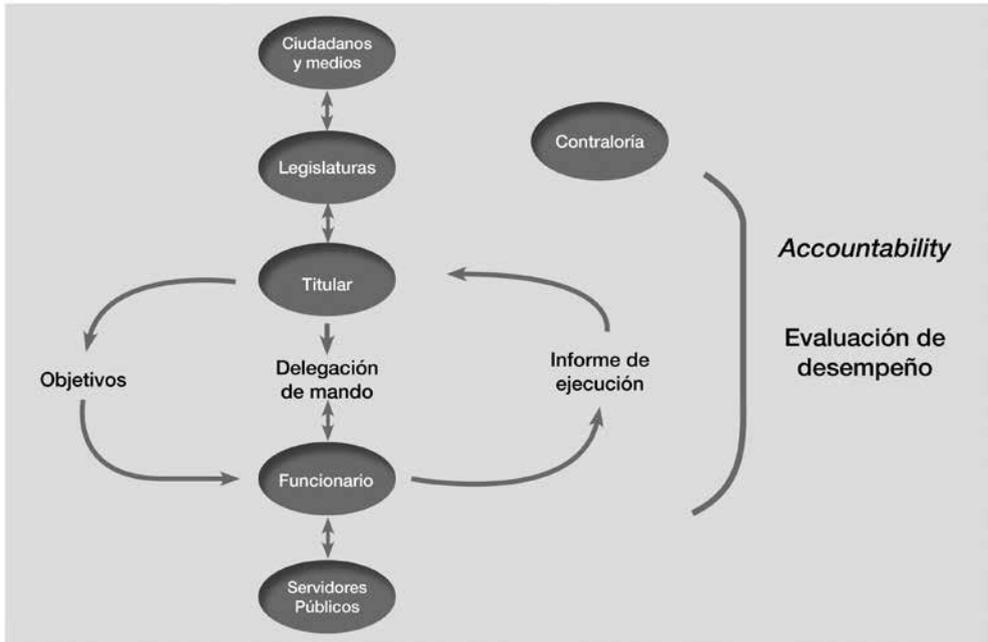
aprovechar avances en esta materia de algunos gobiernos europeos o norteamericanos es la carencia de términos equivalentes en el idioma español, tales como *Accountability*. La traducción literal al español como responsabilidad es insuficiente para mostrarnos su concepto íntegro, que implica la obligación de rendir cuentas por las atribuciones y recursos conferidos.

Accountability es un término anglosajón que hace referencia a la condición de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; ser responsable de algo (*liable*); ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*). Por lo que las definiciones de los términos responsabilidad, responder por, dar cuenta, dar cumplimiento, como sinónimos de *Accountability*, cubren una parte del sentido que tiene la palabra citada, pero hay que reconocer que también están involucrados en su significado otros contextos de los que dependen palabras como: transparencia, auditoria, confiabilidad, evaluación, entre otras. Se ha popularizado utilizando los términos de transparencia y rendición de cuentas, aunque no se logra la interpretación certera del concepto anglosajón, porque surge de una obligación inherente al cargo público.

Autores como Schedler, afirman que existen matices que separan ambos conceptos *Accountability* y rendición de cuentas. *Accountability* conlleva un sentido de obligación, la noción de rendición de cuentas parece sugerir que se trata de un acto voluntario, de una concesión generosa del soberano que rinde cuentas por virtud y voluntad propia, no por necesidad. Por lo que se puede precisar que *Accountability* es la rendición obligatoria de cuentas. En ese sentido, la rendición de cuentas comprende tres tipos de prevención y corrección de abusos de poder: la apertura obligada del poder a la inspección pública, la explicación y justificación de sus actos y el sometimiento a la aplicación de sanciones.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Schedler, Andreas, “Qué es la rendición de cuentas”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, México, IFAI, 2004.

MODELO DE ACCOUNTABILITY



También se considera que independientemente de la interpretación que se dé al concepto de *Accountability*, se da por hecho que se incluyen otros conceptos que le dan sentido a su significado, como son: legitimidad, credibilidad, transparencia, buena Administración Pública, responsabilidad política, rendición de cuentas, balance social y otros, que justifican su aplicación.

En consecuencia, la presencia relativamente reciente en la Administración Pública Mexicana del término *Accountability* carece de un uso limitado, por su significado y alcance en nuestro idioma, no obstante, se ha difundido en el ámbito internacional generando su asociación a temas de rendición de cuentas y evaluación de políticas.

Por tal motivo, la valoración de su uso y la elaboración de acepciones que aborden diversas connotaciones en su expresión son una opción.

2. Tipos de Evaluación.

La primera diferencia que debemos notar es que la evaluación más generalizada es la evaluación de programas, pero no de las políticas. Como veremos los ejercicios realizados con mayor frecuencia, son dirigidos a la evaluación de la ejecución de los programas, el ejercicio del gasto público, principalmente influidos por la orientación de la cooperación internacional. Su facilidad para evaluar es otro de los motivos de esta orientación, porque son más cómodos de identificar en el tiempo, fechas de inicio y final, independientemente de la solución o no del problema atendido.

Además, la tendencia es a evaluar los resultados en términos de grado de cumplimiento de las autorizaciones, principalmente financieras y de tiempo, pero limitadas en cuanto al impacto de la política en el problema o problemas, porque evaluar un programa es una cosa y evaluar una política, es otra, la diferencia entre una medida y un resultado, porque en este último caso, la evaluación es un acto político. Roberto Salcedo afirma:

Se habla de investigación social aplicada a la gestión pública, evaluación de políticas públicas, evaluación de objetivos y metas, evaluación de cobertura, evaluación de impactos, evaluación de efectos, evaluación de productos, evaluación de la productividad, evaluación de procesos, evaluación de insumos, evaluación de input, evaluación de costo-beneficio, evaluación de costo-eficacia, evaluación de costo-eficiencia, análisis de costo-utilidad, análisis de reducción de costos, evaluación de los actores, evaluación de la calidad de los bienes y servicios, evaluación de la satisfacción del ciudadano usuario o beneficiario, evaluación de proyectos, evaluación de programas, análisis de políticas públicas, auditorías comprehensivas, auditorías de resultados, auditorías de desempeño, auditorías 'value for money'.¹⁵⁶

Se reconoce que los evaluadores son de por sí juzgadores, lo que dificulta distinguir entre juicios y valoraciones, depende también hacia quien se dirigirán los resultados del informe. Es ante la presencia de intereses plurales. Pueden ser los financiadores de un programa, que difieren de los legisladores, gobernantes, medios de comunicación o algunos grupos de profesionales. Por ello se diseñan diversos tipos de

¹⁵⁶ Salcedo, op. cit., pp. 19-20.

evaluación que generan tensiones entre los participantes. Y en definitiva si la evaluación es por la propia dependencia o por una entidad ajena y aún extranjera, internacional.

Los tipos de evaluación corresponden a los objetivos que se pretenden. Puede ser para la revisión del proceso integral, para justificar la aplicación de recursos, o para eliminar un determinado programa, así como para evaluar el desempeño y los resultados obtenidos en la atención de un problema. También pueden ser de carácter interno, realizadas por un órgano interno, o externas, por una oficina externa, ya sea gubernamental o no.

Para ello, la evaluación debe determinar el momento del proceso de la política en que se realiza, de tal forma puede ser conforme a sus etapas:

1. Evaluación inicial o ex ante, cuando se realiza en la etapa de planificación.
2. Evaluación concomitante, cuando se efectúa a cada paso del ciclo.
3. Evaluación intermedia, que se efectúa al final de las etapas intermedias, para realizar observaciones que tiendan a mejorar o corregir el logro de los objetivos y metas.
4. Evaluación final o ex post, al final del ciclo, con relación a los resultados obtenidos frente a los objetivos y metas definidos.

En la evaluación inicial surgen preguntas como ¿por qué se diseñó la política en una u otra forma? De la que resultan: participantes involucrados y opinión de los beneficiarios. En la evaluación de seguimiento o concomitante, se revisan los impactos para revisar si la política implantada permite los resultados obtenidos, principalmente en términos de los factores externos. De manera similar, en la evaluación intermedia, así como en la final o ex post, se atiende a los beneficios que justifiquen los costos asumidos. Como podemos apreciar, es además un proceso acumulativo de información.

LAS FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA GUBERNAMENTAL Y LOS TIPOS DE EVALUACIÓN

FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA	TIPOS DE EVALUACIÓN
1) IDENTIFICACIÓN Y DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de la capacidad • Evaluación de necesidad y disponibilidad
2) FORMULACIÓN Y ADOPCIÓN DE UNA OPCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación teoría y diseño • Evaluación de viabilidad del contexto
3) IMPLANTACIÓN DE LA OPCIÓN ADOPTADA	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de ejecución • Estudios de seguimiento de programas
4) EVALUACIÓN DE LOS RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación de impacto • Evaluación de calidad • Evaluación de costos

TIPOS DE EVALUACIÓN

Evaluación de impacto

Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa.

Evaluación estratégica

Se aplica a un programa o conjunto de programas en torno a las estrategias, políticas y estructuras institucionales.

Evaluación de consistencia y resultados

Evalúa sistemáticamente el diseño y desempeño de los programas y ofrece un diagnóstico sobre la capacidad institucional, organizacional y de gestión de los programas orientada hacia resultados. Proveer información que retroalimente el diseño, la gestión y los resultados de los programas.

Evaluación de diseño

Tiene como objetivo analizar la lógica y la congruencia en el diseño del programa, su vinculación con la planeación sectorial y nacional, la consistencia entre el diseño y la normatividad aplicable, así como las posibles complementariedades o coincidencias con otros programas.

Evaluación específica de desempeño

Es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales que se presenta mediante un formato homogéneo. Esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas a partir de una síntesis de la información pública proporcionada por los servidores públicos adscritos al programa y con el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión.

Evaluación externa

Evaluación llevada a cabo por personas físicas o morales especializadas y con experiencia probada en la materia que corresponda evaluar y que cumplan con los requisitos de independencia, imparcialidad, transparencia y los demás establecidos en las disposiciones aplicables.

Evaluaciones complementarias

Su aplicación es opcional según las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño.

Evaluación de procesos

Mediante trabajo de campo, analiza si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz, y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.

Evaluación de indicadores

Analiza, mediante trabajo de campo, la pertinencia y el alcance de los indicadores de un programa.

Evaluación específica

Evaluaciones de gabinete o de campo.

Elaboración propia con información del CONEVAL. "La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL". 2015.

También puede ser para buscar las fallas en el logro de los resultados, para lo cual debemos considerar los intereses que aparecen durante el proceso, que matizan la apreciación:

1. Evaluación de necesidades e insumos. Orientada a revisar si las necesidades identificadas se corresponden con los insumos determinados.
2. Evaluación de la definición del problema, correctiva. Para considerar si los aspectos centrales y colaterales fueron determinados, en su caso, corregirlos.
3. Evaluación integral concluyente. Al final del proceso, comprende todas las etapas, principalmente comparando objetivos, metas y resultados logrados.

Las dificultades podemos resumirlas como sigue:

- Prácticas, de información, capacidad de comprensión y juicios de valores.
- Teóricas, metodologías, técnicas, entre otras.
- De tiempo, porque sólo el tiempo determinará el éxito o fracaso de una decisión adoptada anteriormente, en otro contexto.
- Políticas, se cuestiona si quien evalúa tiene la autoridad para determinar lo correcto; así como la negación a mostrar los resultados.

Por otra parte, se cuestionan los criterios: eficacia, eficiencia, proporcionalidad (en qué grado se resuelve o atiende un problema), equidad, y responsabilidad.

Al respecto, la Auditoría Superior de la Federación considera que un análisis integral requiere de varios elementos:

- *Un enorme esfuerzo intelectual para diseñar las mejores metodologías para estudiar de manera diferenciada cada política pública, programa o proyecto.*
- *Analizar e integrar las variables que conforman el mosaico político de una sociedad mediante un estudio minucioso de la red de*

relaciones verticales y horizontales que de manera conjunta estructuran cada decisión política.

- *La coordinación y cooperación de las instancias que intervienen en el proceso político, para evitar que dominen las decisiones verticales en una sociedad. Esto garantizará una sociedad y un gobierno más democrático.*¹⁵⁷

Como podemos apreciar, un elemento clave en el informe de evaluación tiene que ver con la comunicación, que debe acercar en esa línea sutil de la información a la percepción de los gobernantes, legisladores y ciudadanos, con los evaluadores. Así como el momento oportuno y las circunstancias que lo rodean, como es el calendario legislativo, electoral o presupuestal para la respectiva aprobación o autorización.¹⁵⁸

INFORMES

La forma y el fondo de la presentación de los resultados de la evaluación es otro tema fundamental. Entre otros aspectos: la relevancia de los hallazgos; el aprovechamiento de los mismos; lo positivo y lo negativo; la posibilidad de su difusión completa o parcial; las controversias y debates potenciales; y, los autores, por el riesgo que implica la valoración propia. La evaluación de políticas ofrece siempre lecciones y experiencias muy útiles para el Gobierno y la Administración Pública.

El contenido del informe de evaluación es lo más relevante. Por ello, como sugiere Salcedo, debe contener, al menos, la siguiente información:

- *Contexto de la política. En este apartado se explica el problema, su entorno y su perspectiva histórica.*
- *Revisión bibliográfica y documental. Se describen las evaluaciones anteriores y los estudios de investigación social aplicada; y, en caso que las hubiera, auditorías de desempeño. Se debe argüir sobre los aciertos y errores de los métodos sociales y estadísticos aplicados que los evaluadores utilizaron en revisiones anteriores.*
- *Preguntas y objetivos. Se determinan los objetivos de la evaluación y se consignan las preguntas clave con sus hipotéticas respuestas.*

¹⁵⁷ *Ibíd*, p. 63.

¹⁵⁸ *Ibíd*, p. 44.

- *Descripción del programa.* Se explica el programa evaluado: el problema que pretende resolver; los objetivos y metas; la gestión de los interesados para lograr los apoyos político-presupuestarios; y la implementación.
- *Diseño estadístico.* Se describe la capacidad que tuvieron la implementación del programa y la evaluación para la recolección de los datos y su cobertura y se determina si se usó un diseño experimental, en el caso de que hubiese habido un grupo de control, o un cuasi-experimental (doble diferencia, apareamiento de datos, entre otros) si no hubo un grupo de control, así como la lógica de los ejercicios hermenéuticos.
- *Recomendaciones.* Se ofrecen sobre la base de las evidencias y de los hallazgos y según el criterio profesional. Las recomendaciones deben ser pertinentes, idóneas y proactivas para mejorar la política pública.
- *Conclusiones.* Se consigna un epítome que retome las principales tesis de la evaluación con el fin de poner en práctica las recomendaciones.¹⁵⁹

Como lo recomienda la Auditoría Superior de la Federación, el informe de evaluación debe incluir el análisis que lo fundamente:

Para comprobar la validez de los resultados se debe realizar un análisis detallado de los temas siguientes:

- *La manera en que los asuntos llegaron a agendarse.*
- *La lista de medios y fines con los cuales el gobierno espera resolver un asunto específico.*
- *La relación de todas las variables estructurales que pueden afectar el proceso de implementación de un programa público. Esto implica un esfuerzo exhaustivo por encontrar las variables no establecidas en el diseño que pueden impactar el proceso.*
- *Las causas que llevaron a enfrentar los problemas de la manera en que lo hace el gobierno.*
- *La relación de todas las alternativas que existen para enfrentar el mismo asunto.*

¹⁵⁹ Idem.

- *La óptima utilización de la información disponible para analizar la concordancia entre los objetivos y las metas planteadas y el desempeño del gobierno.*
- *La consistencia y claridad al realizar las conclusiones.*
- *Las propuestas de modificaciones de los contenidos de los programas públicos, bajo los principios de integridad, objetividad e imparcialidad.*¹⁶⁰

En las recomendaciones deben incluirse posibles líneas de acción, sugerencias, opiniones y cambios para los diseñadores y los ejecutores de las políticas que permitan mejorar el desempeño para lograr objetivos y metas establecidas.

La credibilidad es un aspecto fundamental en la comunicación del informe. Frente a la crisis de comunicación que padecemos, principalmente por las llamadas *fake news* o desinformación orientada para desprestigiar o impulsar, es indispensable apegarse a la verdad histórica y legal, así como ganar permanentemente la credibilidad institucional, como ocurre con la Auditoría Superior de la Federación, que ha demostrado profesionalismo e imparcialidad en su desempeño, no tanto en la eficacia de la aplicación de sus recomendaciones, que lamentablemente no depende tanto de ella. Al final, volveremos al tema del informe de evaluación de la política.

El aprovechamiento de los esfuerzos destinados a la evaluación debe ser congruente al valor del proceso mismo. Deben existir procedimientos para obligar a los involucrados a atender las recomendaciones del informe final de evaluación. De lo contrario, los esfuerzos de la evaluación se desperdician y no cumplen su cometido de mejorar la Administración Pública. Recordemos que un buen gobierno y una buena Administración Pública es un derecho fundamental de los ciudadanos.

3. Los indicadores de gestión o desempeño.

En la mayoría de los países los gobiernos han desarrollado una serie de indicadores, llamada tablero de control, que les permite dar seguimiento a su desempeño. La naturaleza de cada una de las políticas favorece o dificulta la aplicación de indicadores.

¹⁶⁰ *Ibíd*, p. 59.

En algunas áreas son indispensables, como las financieras, económicas, de seguridad y defensa, entre otras. Buenos indicadores permiten eficacia y ahorros relevantes. Se trata de inculcar en los gobiernos la cultura de mejores resultados y no buenos pretextos.

El desempeño se refiere al funcionamiento y alcance de las acciones de una oficina, programa, servicio, personas, o atribuciones. Un buen libro al respecto es el de M. Pidd.¹⁶¹

Los indicadores sirven para seguir el avance y controlar la eficiencia y eficacia de las políticas, tanto cualitativa como cuantitativamente. Su importancia radica en que ayudan a mejorar el desempeño en la ejecución de las políticas, porque aportan elementos objetivos para la toma de decisiones. Se pretende con su uso, combinar tres elementos básicos que son la economía, la eficiencia y la eficacia.

No obstante, Roberto Salcedo reconoce que:

Entre las principales dificultades de tipo técnico a las que se enfrentan las instituciones para el diseño y desarrollo de indicadores de desempeño se encuentran: la definición de objetivos precisos y operacionalizables para las políticas públicas de naturaleza compleja; la incongruencia de los objetivos generales con los objetivos específicos o a la inversa; la inexperiencia de los servidores públicos tanto en el diseño como en la utilización de los indicadores de desempeño; la resistencia a poner en marcha un sistema de evaluación de desempeño; la carencia de medios tecnológicos para hacer funcionar los sistemas de información, y la complejidad del trabajo para tener información en tiempo real.¹⁶²

Para la evaluación de la Política Gubernamental debemos considerar, entre otros, los siguientes elementos:

1. La medición de la calidad, definir cómo se medirá.
2. La relación de los temas a desarrollar.
3. El número y tipo apropiado de indicadores para medir cada una de las operaciones y de las acciones.

¹⁶¹ Pidd, Michael, *Measuring the performance of public services: principles and practice*, Cambridge, Cambridge UP, 2012.

¹⁶² Salcedo Aquino, op. cit., p. 48.

4. La oportunidad y calendario para evaluar y presentar resultados.
5. Evitar la subjetividad en la medición, principalmente en lo que a objetivos y metas se refiere.
6. La fuente de los datos a utilizar.
7. La capacidad gubernamental para enfrentar los retos de la medición.
8. La claridad, precisión y especificidad de los indicadores.
9. Evitar los conflictos internos entre los objetivos de las políticas entrelazadas, frente a su complejidad.
10. Aplicación de la normatividad de los estándares de calidad, que las unidades de medida sean comparables entre sí.
11. Los indicadores deben reflejar con precisión lo que se quiera evaluar.
12. Evitar el exceso en los indicadores.
13. Los indicadores deben ser parte de la Política, desde su diseño.
14. Los indicadores deben ser explícitos, alentadores, comprensibles y congruentes.
15. Los indicadores deben ser sencillos, accesibles y claros.

La evaluación en base a indicadores de la gestión debe servir para reconocer e interpretar líneas de acción que permitan corregir oportunamente desviaciones de los programas, impedirlos o mejorar el impacto de sus resultados, para lo cual se conocen como:

1. Indicadores de calidad y rendimiento.
2. Prescriptivos, vinculados a objetivos específicos favorables al marco del desempeño.
3. Prescriptivos, relacionados de manera preventiva para impedir males que afecten los resultados.
4. Descriptivos, como su nombre lo dice, para describir avances y resultados finales.

Los indicadores concretan y muestran en términos cuantificables los criterios en que se basará la evaluación. Un buen ejemplo es el Tablero para la evaluación del desempeño incluido en la *Guía práctica para la evaluación del desempeño gubernamental*, del Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre Gobierno y Asuntos Públicos de Costa Rica, que se reproduce a continuación:

TABLERO PARA LA EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

<p>A. Marco Institucional ¿Para qué existe? ¿Cómo está organizada? ¿Cuál es su misión?</p> <p>Misión (según ley orgánica o base legal y según plan estratégico, si es diferente).</p> <p>Sector</p> <p>Visión y valores</p> <p>Estructura organizacional</p> <p>Metas estratégicas y principales objetivos <small>(de acuerdo con el plan estratégico de la Oficina de Gerencia y Presupuesto u otro, si aplica)</small></p> <p>Principales programas 1 2 3 4 5</p> <p>Principales acuerdos de colaboración interagencial</p>	<p>B. Recursos o insumos ¿Con qué recursos se cuenta? ¿Qué se está invirtiendo?</p> <p>Recursos humanos</p> <p>Total de empleados/as</p> <ul style="list-style-type: none"> • de carrera • de confianza • transitorios <p>Empleados/as destacados/as en otras agencias, Pape de nómina en cada una de las categorías (presupuestado y gastado)</p> <p>Total de directores/res y supervisores/res</p> <p>Cantidad de horas de capacitación a directores y supervisores</p> <p>Total de empleados/as que ofrecen servicios directos</p> <p>Total de empleados/as que ofrecen servicios indirectos</p> <p>Total de empleados/as reubicados/as (ascensos, traslados y descensos)</p> <p>Total de contratos por servicios profesionales y monto otorgado; así de contratos con empresas de servicios temporeros de empleo</p> <p>Recursos financieros</p> <p>Presupuesto total</p> <p>Fuentes de fondos</p> <p>Fondo General</p> <p>Fondos Especiales</p> <p>Ingresos Propios (recurrentes y no recurrentes)</p> <p>Fondos de reservas (recurrentes y no recurrentes)</p> <p>Asignaciones Especiales</p> <p>Pareo de fondos federales</p> <p>Cuentas por cobrar</p> <p>Gastos operacionales</p> <p>Gastos de inversión</p> <p>Deudas con proveedores y pagos a la deuda</p> <p>Sostenibilidad fiscal:</p> <p>Líquido</p> <p>Superávit o déficit operacional</p> <p>Deudas con proveedores de servicios privados</p> <p>Deudas con proveedores de servicios públicos</p> <p>Infraestructura</p> <p>Total de sedes y ubicación geográfica</p> <p>Vías de acceso a servicios (telefónica,Internet o presencial)</p> <p>Estado general de las oficinas que ofrecen servicio directo e inversión en construcción,mantenimiento y conservación (se auscultará por medio de cuestionario)</p> <p>Tecnología disponible, estado general e inversión (se auscultará por medio de cuestionario).</p>	<p>C. Necesidades y clientela ¿Qué busca resolver? ¿A quiénes servir?</p> <p>Principales necesidades que atiende</p> <ol style="list-style-type: none"> 1 2 3 4 5 <p>Total de la población que proyectaba servir este año en todo PR y proyección para próximo año</p> <p>Clientela Servida total, por áreas geográficas y en principales programas)</p> <p>Programa 1</p> <p>Programa 2</p> <p>Programa 3</p> <p>Programa 4</p> <p>Programa 5</p> <p>Perfil general de la clientela servida (edad, género, ingreso, pueblos de procedencia, etc.)</p> <p>Programa 1</p> <p>Programa 2</p> <p>Programa 3</p> <p>Programa 4</p> <p>Programa 5</p>	<p>D. Productos y resultados ¿Qué se hizo? ¿Cómo se benefició la gente? ¿Se resolvieron las necesidades? ¿Qué opina la gente?</p> <p>Indicadores de productos (outputs) de principales programas (resultado directo de principales estrategias, servicios y actividades)</p> <p>Producto 1</p> <p>Producto 2</p> <p>Producto 3</p> <p>Producto 4</p> <p>Producto 5</p> <p>Indicadores de resultados (cambios, repercusiones, beneficios en la población) (outcomes)</p> <p>Indicador 1</p> <p>Indicador 2</p> <p>Indicador 3</p> <p>Indicador 4</p> <p>Indicador 5</p> <p>Comparación de los indicadores de resultados con indicadores y estándares de otras jurisdicciones o internacionales</p> <p>Indicador 1</p> <p>Indicador 2</p> <p>Indicador 3</p> <p>Indicador 4</p> <p>Indicador 5</p> <p>Satisfacción de la clientela (se auscultará por medio de cuestionario a la agencia)</p>	<p>E. Análisis del costo de principales programas ¿Con cuánta eficiencia?</p> <p>Total de empleados/as, nómina y otros de los principales programas</p> <p>Programa 1</p> <p>Programa 2</p> <p>Programa 3</p> <p>Programa 4</p> <p>Programa 5</p> <p>Costo por persona servida en principales programas (costo total del programa/ personas servidas)</p> <p>Programa 1</p> <p>Programa 2</p> <p>Programa 3</p> <p>Programa 4</p> <p>Programa 5</p> <p>Fuente: Centro de Estudios Multidisciplinarios sobre el Gobierno y Asuntos Públicos Guía práctica para la evaluación del desempeño gubernamental.</p>
--	---	--	--	--

Para el uso de indicadores de gestión debe cuidarse desde su diseño y establecimiento, luego la periodicidad y sistematización de su revisión, la aplicación de resultados parciales y totales, su historicidad, y muy importante, citar las fuentes de información.

Algunas veces se establecen diversos grados de prioridad en cada indicador. Por ejemplo en Educación, es más relevante las horas clase efectivas que los días de asistencia de los docentes, frente a los programas y planes de estudio; la deserción por grados de escolaridad y por regiones; pueden destinarse cuantiosos recursos para la prevención del delito, pero en los resultados de corto, mediano y largo plazo, no hay disminución en los índices de delito, porque se mide anualmente, en un tema de largo plazo.

El tema de los indicadores va más allá de su presentación, requieren de valoración, de análisis, explicación y justificación. Verlos como parte de un camino continuo y en casos, vinculado a otros indicadores.

Un esfuerzo loable para establecer indicadores de gestión ha realizado el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, que puede revisarse en su portal, especialmente en los informes anuales de evaluación.

En breve, medir el desempeño de los organismos y programas públicos es esencial para lograr que los ciudadanos disfruten de servicios de calidad y que los gobiernos puedan tener evidencias de que los contribuyentes reciban valor por su dinero.

Una buena medición del rendimiento es un componente crucial de la mejora y la planificación, el seguimiento y el control, la comparación y la evaluación del desempeño. Garantiza la responsabilidad democrática. Esto demuestra la importancia de tener en cuenta la naturaleza multidimensional del rendimiento, así como la necesidad de basar la medición en una base técnica sólida.

4. Las técnicas de evaluación. Las sanciones. Los informes.

El uso de técnicas de evaluación permite al analista ganar objetividad y contundencia, además de aceptación y buena reputación, en una palabra: credibilidad. En este apartado las mencionaremos enunciativamente y

cuando el lector quiera profundizar, en la bibliografía encontrará suficiente literatura al respecto.

Uno de los aspectos a considerar de manera fundamental es la credibilidad. El término credibilidad implica la calidad de creíble, o que puede o merece ser creído, conforme al Diccionario de la RAE, es decir, digno de crédito, de confianza. Recordemos a Aristóteles, quien en su obra *Retórica* señalaba que la credibilidad es una disposición favorable hacia la fuente de origen, fundada en tres motivos éticos: la prudencia (sentido común), la virtud (conducta ética) y la benevolencia (buena voluntad). La credibilidad demanda objetividad, independencia de criterio y la indispensable integridad profesional. Hace referencia a los componentes objetivos y subjetivos de la información.

Las técnicas cuantitativas permiten medir reacciones y cuestiones en un grupo de variables, lo que permite su incorporación y tratamiento estadístico. Además, recuperan detalles y opiniones diversas, aún de difícil interpretación, para conocer la valoración de la participación de cada elemento. La simplicidad de su aplicación es engañosa y debemos tener mucho cuidado, porque cuando se trata de decisiones, la pregunta es simple: ¿qué determina cuál es la mejor decisión? Porque en la realidad, la premura del tiempo obliga a la adopción de una determinada decisión, aunque la solución haya resultado más costosa que otra.

La determinación de las técnicas para evaluar, dependen de la metodología que se determina utilizar, como lo señalan diversos organismos para los fines de sus trabajos de evaluación. Mientras algunos evaluadores en la Administración Pública se enfocan más a los procesos, el analista de políticas se dirige al impacto de los resultados frente a los objetivos establecidos, porque la evaluación se puede entender en ambos sentidos: procesos y resultados.

En la *Guía para la evaluación de políticas públicas*, elaborada por el Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria de Andalucía, España, muestra como diversos investigadores agrupan a las técnicas en explícitas o no explícitas; microeconómicas o macroeconómicas; inductivas o deductivas, entre otras.¹⁶³

¹⁶³ Cirera León, Ana y Vélez Méndez, Carmen, *Guía para la evaluación de políticas públicas*, España, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria de Andalucía, España, S/F.

La disponibilidad de técnicas de evaluación es vasta y variada, depende de lo que queremos evaluar para elegir la más adecuada. Cada técnica tiene sus limitaciones y críticas.

Algunas que permiten medir impactos, la eficacia, como el análisis llamado *shift-share* que a través de índices permite realizar estudios económicos sectoriales y regionales. Es una técnica estadística para conocer el desarrollo regional de una economía nacional, al identificar las consecuencias de los factores relevantes. Otra técnica es la conocida como *input-output* para evaluar la aplicación de recursos presupuestales. Así como las llamadas técnicas experimentales, para observar los resultados que se obtienen aplicando o no determinadas acciones en dos distintas regiones, sectores y grupos, por ejemplo, en la aplicación de subsidios. Además de la entrevista, la encuesta y el cuestionario, la técnica Delphi. Las técnicas de observación. Técnicas para medir la sinergia y coherencia entre objetivos, acciones y luego entre los resultados.

Otras técnicas miden la eficiencia, como el análisis de costo-beneficio, la comparación de precios, adjudicación y ejecución. En el análisis de costo-beneficio se evalúa la intervención gubernamental y puede compararse con la del sector privado. Incluyendo el costo de oportunidad, costo de sustitución, para la obtención de un bien o servicio. Se intenta incorporar costos sociales, políticos o electorales.

El diagrama de modelo lógico presenta de forma esquemática y breve lo que se espera de un programa o una dependencia. Puede incluir: objetivos, metas, recursos o insumos, métodos, estrategias, procesos y actividades, así como los resultados alcanzados y la forma como se reflejará en las transformaciones y cambios esperados para beneficio de los ciudadanos.

Una buena experiencia de la Auditoría Superior de la Federación al respecto señala que:

Para la determinación de la relación costo-beneficio, se relacionan las variables del costo del bien o servicio producido respecto del beneficio recibido por el usuario cuantificado en dinero. Un ejemplo de la medición del costo-beneficio es el relacionado con el costo de la operación de la ASF en cada ejercicio presupuestal frente al beneficio medido en dinero

de los resultados de su gestión fiscalizadora. En el periodo 1999-2007, el resultado de las recuperaciones derivadas de la acción fiscalizadora de la ASF fue de 33,717.8 millones de pesos, que en valores nominales representó aproximadamente 33 veces el presupuesto original de la ASF aprobado por la H. Cámara de Diputados para el ejercicio 2009, por lo cual la ASF ha mostrado una buena relación costo-beneficio.¹⁶⁴

La decisión de utilizar alguna de las técnicas, dependerá del objeto a evaluar, la información disponible, laboriosidad, complejidad, limitaciones legales, circunstancias, oportunidad y personal capacitado para aplicarlas.

Para la evaluación cotidiana del ciudadano, contribuyente, elector, se dispone de los sistemas de información, cuya calidad de la misma, debe considerar el principio de la transparencia y la rendición de cuentas. La regla debe ser que toda la información es pública y disponible, la excepción es la información reservada, solamente por determinado tiempo. La información de nuestra Administración Pública debe ser accesible, clara, oportuna y suficiente.

Al respecto Roberto Salcedo concluye:

El quid del funcionamiento racional del sector público puede considerarse como una serie de transferencias de ingresos hacia unos grupos del sector privado, o bien, lo utiliza para adquirir bienes y servicios que a su vez rinden beneficios a los particulares. Éstos son los dos modos de disponer de los ingresos públicos: pago de transferencias y producción de bienes y servicios. La primera y principal premisa para el debate es si esa transferencia se basa en el principio de máximo beneficio social. La racionalidad del sector público se sustenta en la aplicación del PMBS, que obliga, al emprender cualquier actividad, a elegir la alternativa en que los beneficios sociales excedan de los costos en el monto máximo y abstenerse de cualquier actividad cuyos costos no sean superados por sus beneficios.¹⁶⁵

Como podemos observar, hay que considerar la utilidad de la evaluación de programas para tomar decisiones, pero evitar la frecuente confusión con la evaluación de políticas gubernamentales.

¹⁶⁴ Salcedo Aquino, op. cit., p. 126.

¹⁶⁵ *Ibíd.*, pp. 49-50.

Las conclusiones de la evaluación de un programa no se pueden derivar a las de la evaluación de una política, aunque se parezcan. Como marcaba Lasswell: la ciencia de las políticas es una ciencia aplicada cuya finalidad es mejorar las políticas, por lo que la evaluación tiene un efecto de realimentación.¹⁶⁶

Una breve mención sobre la fiscalización, desde el punto de vista jurídico, que no es el tema de este capítulo, pero donde se involucra a la evaluación del desempeño: la parte sancionatoria. Para ello, tener presente las disposiciones vigentes y la aplicación de las leyes federales de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de Responsabilidades, así como el Código Penal Federal en el Título Décimo, de los delitos que pueden cometer los servidores públicos. Lo que alienta a evitar conductas delictivas.¹⁶⁷

INFORMES DE EVALUACIÓN DE POLÍTICAS.

Resulta ilustrativo uno de estos informes, para lo cual referiré algunos párrafos del *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011*, en el apartado de la Evaluación de las Políticas Públicas a la Secretaría de Educación Pública de la Auditoría Superior de la Federación. (Evaluación de la Política Pública de Educación Básica 11-0-11100-07-0395 DS-001)

La Evaluación inicia con una referencia al marco legal y al Plan Nacional de Desarrollo en los siguientes términos:

Los artículos 3o. y 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordenan la obligación del Estado de impartir educación básica, con carácter laico, gratuito y obligatorio; así como de promover y atender todos los tipos y modalidades educativos necesarios para satisfacer el desarrollo integral de la niñez y el desarrollo de la nación.

¹⁶⁶ Ver Jones, Charles O., “Introduction to the Study of Public Policy”, California, Wadsworth Pub. Co., 1970.

¹⁶⁷ Ver Velázquez, Juan, “Fiscalización”, en Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), “Ciclo Internacional de Conferencias sobre Evaluación del Desempeño”, Memoria, Toluca, Méx., 2011, pp. 40-47.

El artículo 10 de la Ley General de Educación establece que el Sistema Educativo Nacional se constituye por: los educandos y educadores; las autoridades educativas; los planes, programas, métodos y materiales educativos; las instituciones educativas del Estado y de sus organismos descentralizados, y las instituciones de los particulares, con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios.

En este sentido, se identifican cinco componentes de la educación básica nacional:

- *Planes y programas de estudio. Establecen los contenidos, habilidades y competencias curriculares de los aprendizajes, y son la base para definir los métodos y materiales educativos, como los libros de texto gratuitos.*
- *Docentes. Educadores que imparten el servicio educativo, ya sea en su función frente a grupo, como asesores técnico-pedagógicos o en funciones directivas.*
- *Escuelas. Instituciones educativas del Estado (públicas) y de los particulares (privadas), en donde se imparte el servicio educativo; cuentan con infraestructura y equipamiento.*
- *Gestión escolar. Tarea a cargo de las autoridades educativas, que son las responsables de regular y gestionar el servicio educativo ofrecido a la población que demanda educación básica, pueden ser federales o estatales.*
- *Alumnos. Educandos que demandan y reciben el servicio educativo.*

Desde esta perspectiva, la educación básica mejora su calidad de forma integral si sus componentes educativos incluyen seis dimensiones fundamentales: pertinencia, relevancia, impacto, eficiencia, eficacia y equidad.

- *Los planes y programas de estudio son pertinentes y relevantes, si sus contenidos curriculares son adecuados a las circunstancias de los alumnos y las necesidades de la sociedad.*
- *Los docentes tienen un impacto favorable, si consiguen que los estudiantes asimilen los contenidos educativos de forma duradera y si éstos se traducen en comportamientos benéficos para las personas y para la sociedad.*

- *Las escuelas son eficientes si cuentan con los recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos suficientes.*
- *Las autoridades educativas son eficientes en la gestión de dichos recursos, si al usarlos de la mejor manera posible, evitan derroches y gastos innecesarios.*
- *Los alumnos se desarrollan si el sistema educativo es eficaz y equitativo, y lograr que la más alta proporción de destinatarios tenga acceso a ella, permanezca y egrese con los objetivos de aprendizaje en los tiempos previstos.*

El presente estudio tiene como objetivo evaluar la política pública de educación básica para verificar el cumplimiento de sus objetivos y metas.

El periodo de revisión comprende las agendas de gobierno del periodo 1989-2012, ya que en 1989 se decidió implementar el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica (ANMEB), hito histórico de la política pública que se concretó en 1992.

Roberto Rodríguez, en un artículo al respecto del ejercicio 2016, también de la SEP señala que: *El tono de las evaluaciones es crítico, porque así son los ejercicios de revisión de la ASF. No están hechos para celebrar resultados, al contrario: las auditorías señalan deficiencias, insuficiencias, fallas de procedimiento y faltas sujetas a responsabilidad. Con lo anterior en cuenta, no deja de ser interesante revisar los datos y los juicios que el máximo órgano fiscalizador ha emitido. Cabe advertir, además, que dichas auditorías corresponden al ejercicio 2016; no obstante, según señala el documento, para analizar el cumplimiento del objetivo de la política educativa, se toma como referencia los resultados de los ciclos escolares de 2010-2011 al 2015-2016.*¹⁶⁸

En otra parte del mismo artículo, Rodríguez reconoce: *A falta de un sistema de indicadores sobre el impacto de las políticas sobre los objetivos de mejora del sistema, la ASF considera, entre otros datos, los resultados de las pruebas PLANEA en básica y media superior. Ya se pueden imaginar la observación: no hay, hasta ahora, efectos evidentes de las políticas sobre los resultados de aprendizaje. Sobre este ángulo se*

¹⁶⁸ Rodríguez, Roberto, "Críticas de la ASF al desempeño de la SEP", en *Opinión*, México. 13 febrero, 2018.

dirá, ya se ha dicho, que el logro escolar llegará con la implementación del nuevo modelo educativo. Antes se dijo que con la evaluación docente y con la mejora de la infraestructura. Mañana se dirá que con mejoras en la formación del magisterio.

Son buenos y alentadores los avances de la ASF que ojalá en el futuro permitan mejorar el llamado gobierno por políticas. Hay que reconocer que en la Secretaría de Educación Pública establecieron hasta una Dirección General de Evaluación de Políticas, con la siguiente descripción:

Dirección General de Evaluación de Políticas.

Misión

Contribuir al fortalecimiento de la cultura de evaluación y la mejora de la calidad de la educación mediante la evaluación del cumplimiento de la política educativa, la conceptualización, desarrollo y en su caso la aplicación, análisis y difusión de evaluaciones educativas, así como la participación en evaluaciones nacionales e internacionales con el fin de proporcionar información pertinente y oportuna a las autoridades educativas para la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la sociedad.

Visión

La Dirección General de Evaluación de Políticas es una institución que cumple con los estándares de calidad e incide en la mejora de la calidad de la educación y en el fortalecimiento de la cultura de la evaluación en México, como función primordial tiene la de desarrollar estudios evaluativos pertinentes, rigurosos y confiables, cuyos resultados proveen de información oportuna a las autoridades educativas para la evaluación del cumplimiento e impacto de la política educativa, la toma de decisiones y la rendición de cuentas a la sociedad.

Objetivo General

Contribuir a que las autoridades educativas realicen acciones de mejora a partir de la información de las evaluaciones en educación básica y media superior.

Objetivos Específicos

- *Coadyuvar con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, en el desarrollo de la evaluación sistemática y permanente del Sistema Educativo Nacional en los servicios de educación básica y media superior;*
- *Participar en la aplicación, control, análisis y difusión de los resultados de las evaluaciones censales que para la educación básica y media superior se realicen conforme a los lineamientos que emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;*
- *Impulsar, en coordinación con las autoridades educativas locales, las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la Secretaría de Educación Pública y demás instancias que correspondan, el aprovechamiento de la información derivada de las evaluaciones censales;*
- *Verificar, en coordinación con las autoridades educativas locales, las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la Secretaría de Educación Pública y demás instancias que correspondan, el cumplimiento de los lineamientos y la atención de las directrices que emita el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, tendientes a mejorar la calidad de la educación y su equidad;*
- *Proveer al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación la información necesaria para el ejercicio de sus atribuciones, en coordinación con las autoridades educativas locales, las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la Secretaría de Educación Pública y demás instancias que correspondan;*
- *Recopilar, sistematizar y difundir la información derivada de las evaluaciones que las unidades administrativas y órganos administrativos desconcentrados competentes de la Secretaría lleven a cabo en el ámbito de sus respectivas competencias;*

- *Proponer al Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, criterios de contextualización que orienten el diseño y la interpretación de las evaluaciones competencia de la Secretaría, y hacer recomendaciones técnicas a dicho Instituto sobre los instrumentos de evaluación, su aplicación y el uso de sus resultados, y*
- *Realizar en el ámbito federal, las evaluaciones necesarias del Sistema Educativo Nacional que no sean competencia del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, conforme a las disposiciones jurídicas aplicables”.*¹⁶⁹

Lamentablemente, a pesar de las buenas intenciones, al establecer una nueva dirección especializada, no logró evitar el informe de la adversa evaluación de la Auditoría Superior de la Federación. Sin embargo, vamos por un camino adecuado en el que debemos perseverar.

El más reciente informe de la ASF que puede revisarse en su página Web da cuenta en síntesis y a detalle de las auditorías realizadas, 1,675. Las de desempeño se realizan desde el año 2,000 para verificar cumplimiento de programas, así como el impacto social y económico frente a los beneficios a los ciudadanos.

¹⁶⁹ Ver: Sistema Educativo Nacional, Dirección General de Evaluación de Políticas, <http://www.dgep.sep.gob.mx/presentDgep.aspx>.

BIBLIOGRAFÍA

Citada

- Aquilino, Natalia; Ballescá, Mónica; Potenza, Fernanda; y Rubio, Jimena, “¿Todos los caminos conducen a Roma? Análisis comparado en la institucionalización de la evaluación”, *Documento de Trabajo*, núm. 159, CIPPEC, Buenos Aires, 2017.
- Cirera León, Ana y Vélez Méndez Carmen, *Guía para la evaluación de políticas públicas*, España, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria de Andalucía, España, S/F.
- CONEVAL, *La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, 2015.
- CONEVAL, *Diagnóstico del Avance en Monitoreo y Evaluación en las Entidades Federativas 2015*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2015.
- Derlien, Hans-Ulrich, “Una comparación internacional en la evaluación de las políticas públicas”, España, *Revista GAPP*, 11-12, enero-agosto de 1998.
- Jones, Charles O., “*Introduction to the Study of Public Policy*”, California, Wadsworth Pub. Co., 1970.
- Osborne D. y Gaebler T., *La reinención del gobierno*, Barcelona, Edit. Paidós, 1995.
- Pidd, Michael, *Measuring the performance of public services: principles and practice*. Cambridge, Cambridge UP, 2012.
- Presidencia de la República, “Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”, *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2006.
- Rodríguez, Roberto, “Críticas de la ASF al desempeño de la SEP”, en *Opinión*, México, 13 febrero, 2018.
- Salcedo Aquino Roberto (Comp.), *La evaluación de políticas públicas*, México, Biblioteca Básica de Administración Pública, vol. 13, Esc. de Administración Pública del D. F., Ed. Siglo XXI, 2011.
- Schedler, Andreas, “Qué es la rendición de cuentas”, *Cuadernos de Transparencia*, núm. 3, México, IFAI, 2004.

Sistema Educativo Nacional, Dirección General de Evaluación de Políticas, <http://www.dgep.sep.gob.mx/presentDgep.aspx>.

Velázquez, Juan, “Fiscalización”, en Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), “Ciclo Internacional de Conferencias sobre Evaluación del Desempeño”, *Memoria*, Toluca, Méx., 2011, pp. 40-47.

Consultada

Arellano Gault, David, “Introducción: la enseñanza de la evaluación de políticas públicas”, en Alejandra Ríos Cázares (Coord.). *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*, México, CIDE CLEAR-INPAE. 2014.

Bañón Martínez, Rafael (Comp.), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Ed. Díaz de Santos, 2003.

Cardozo Brum, Myriam, *La evaluación de las políticas y programas públicos*, México, Cámara de Diputados, Ed. Miguel Ángel Porrúa, S. A., 2006.

Clark Mari y Sartorius Rolf, *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*, Washington, Banco Mundial, 2004.

Contreras Orozco, Leticia, “La calidad en la gestión como factor de cambio institucional en las organizaciones gubernamentales del Estado de México”, *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, UAEMEX, núm. 5, mayo-agosto de 2010, pp. 285-310.

Feinstein, Osvaldo Néstor, “La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina”, *Presupuesto y Gasto Público*, 68, 2012, pp. 41-52.

Gobierno de México, “Guía para el diseño de la matriz de indicadores de resultados”, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, S/F.

_____, *Manual del Sistema de Evaluación del Desempeño de la SHyCP*, México, S/F.

González Arreola, Alejandro (Coord.), *¿Gobernar por resultados? Implicaciones de la política de evaluación del desempeño del gobierno mexicano*, México, GESOC, A. C., 2008.

Herman, J., Lyons, L. y Taylor, C., *Evaluators Handbook*, Londres, Sage, 1987.

- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), “Ciclo Internacional de Conferencias sobre Evaluación del Desempeño”, *Memoria*, Toluca, Méx. 2011.
- Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México (OSFEM), “*Evaluación de diseño programático*”, Toluca, Méx., 2017.
- Ramos, José María; Sosa, José; y, Acosta, Félix, (Coord.), *La evaluación de políticas públicas en México*, México, INAP y Colegio de la Frontera Norte, 2011.
- Sanabria, Pablo (Coord.), *Avances y retos de la evaluación de las políticas públicas en gobiernos subnacionales*, México, CIDE, 2015.
- Subirats, Joan, *Análisis de la políticas públicas y eficiencia de la administración*. España, INAP, 1992.



INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, A.C.

Alfredo del Mazo Maza
Presidente Honorario

CONSEJO DIRECTIVO 2016-2019

Mauricio Valdés Rodríguez
Presidente

Jorge Olvera García
Vicepresidente

Mario Alberto Quezada Aranda
Tesorero

Apolinar Mena Vargas
Víctor Humberto Benítez Treviño
Lorena Marín Moreno
Olga Esquivel Hernández
Laura Barrera Fourtoul
Blanca Esthela Mercado Rodríguez
Benjamín Fournier Espinosa
Alejandro Castro Hernández
Marcelo Martínez Martínez
Francisco Osorno Soberón
Pedro David Rodríguez Villegas
Indalecio Ríos Velázquez
Fernando Zamora Morales
Arturo Ugalde Meneses
Carlos Alberto Acra Alva
Juan Hugo de la Rosa García
Consejeros

Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Ejecutivo

Estructura Administrativa

Presidente:	Mauricio Valdés Rodríguez
Secretario Ejecutivo:	Roberto A. Rodríguez Reyes
Secretario Técnico:	Juan José Martínez Aguilar
Director de la Escuela de Gobierno y Administración Pública Mexiquense:	Benjamín Macedo Pérez
Titular del Órgano Interno de Control:	José Ángel Oliva Aguirre
Directora de Comunicación y Programa Editorial:	Raiza Dayar Mora
Directora de Igualdad de Género:	Jessica C. Castillo Pérez
Director de Modernización Municipal:	Carlos J. Tello Arteaga
Directora de Políticas de Gobierno:	Lourdes Castro Haro
Director de Administración y Finanzas:	Guillermo Posadas Rodríguez

Introducción a la Política Gubernamental

Se terminó de imprimir en mayo de 2019
en los talleres de Impresos Tega, S.A. de C.V.
Correo electrónico: impresostega@gmail.com

La edición consta de 1,000 ejemplares

Obra que argumenta el rol del analista de políticas públicas, considerando que la actividad que realiza es compleja, definiendo de manera precisa cuál es su función, su alcance, procedimientos y limitaciones, ya que dependiendo de su capacidad estratégica serán las decisiones que tome.

La razón de ser del texto, está contenida en su propuesta: demostrar que es posible mejorar la toma de decisiones en el ejercicio de la función pública utilizando el conocimiento aplicado en beneficio de nuestras naciones.

Es una obra pedagógica con gran valor para los estudiosos de la Ciencia Política y la Administración Pública, especialmente, gracias a su cuidadosa reflexión del conocimiento especializado, para aquellos alumnos universitarios, futuros especialistas que comienzan su profesionalización en estas áreas; además, tanto por sus aportaciones metodológicas como por sus valoraciones, es una lectura indispensable para los servidores públicos encargados de cada fase del ciclo de las políticas gubernamentales