

**TEORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO
INTERNACIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. UN ANÁLISIS
INTRODUCTORIO AL CAMPO EVALUATIVO**

26 de abril de 2022

Moisés Ramón Payró*

Resumen.

En los sistemas democráticos, las políticas públicas son el resultado del sentimiento social como reflejo del quehacer colectivo. Su procedencia, emana de quienes padecen los problemas, tienen necesidades y aspiraciones para mejorar su bienestar económico y social desde sus espacios territoriales; son pues, la caja de resonancia de esas voces que exigen la transformación de los problemas públicos en respuestas eficientes por parte de los sistemas políticos. Como resultado de ello, las políticas públicas se configuran como un ejercicio de gobernabilidad en donde el ciudadano bajo un sistema de legitimidad colectiva, son puestos en el centro de la toma de decisión pública para la construcción de respuestas estratégicas que modernicen su entorno social. Es aquí, donde surgen cuestionamientos, sobre, cómo se evalúa el grado de efectividad, qué relación y diferencias guardan con respecto a los programas sociales y cómo se han desenvuelto en el marco internacional de la administración pública.

Palabras claves: Evaluación; políticas públicas; desempeño; administración pública federal.

*Es Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la UPCh, Maestría en Administración Pública, Doctor en Administración Pública INAP A.C. Docente en la Universidad del Valle de México Campus Vhsa. y La Universidad Interamericana para el Desarrollo UNID-Campus Vhsa. Es profesor en el CECYTE.

Abstract

In democratic systems, public policies are the result of social sentiment as a reflection of collective action. Its origin emanates from those who suffer from problems, have needs and aspirations to improve their economic and social well-being from their territorial spaces, they are, therefore, the sounding board of those voices that demand the transformation of public problems into efficient responses by political systems. As a result, public policies are configured as an exercise in governance where the citizen, under a system of collective legitimacy, is placed at the center of public decision-making for the construction of strategic responses that modernize their social environment. It is here, where questions arise, about how the degree of effectiveness is evaluated, what relationship and differences they have with respect to social programs and how they have developed in the international framework of public administration.

Keywords: Evaluation; public politics; performance; federal public administration.

INTRODUCCIÓN

El artículo que aquí se diserta constituye la primera entrega de tres apartados en los que se ha organizado el resultado analítico del primer capítulo de la investigación “Análisis del proceso de evaluación del desempeño de políticas públicas de bienestar económico en México”. Esta abreviatura se da como un medio de expresión para explicar el funcionamiento evaluativo en el sistema federal mexicano. Por tanto, para comprender lo inmediatamente citado, el documento académico intitulado *“Teorización de las políticas públicas en el marco internacional de la administración pública. Un análisis introductorio al campo evaluativo”*, tiene como finalidad delinear tres elementos teórico-fundamentales:

- A. Introducción a las políticas públicas y programas sociales.
- B. Antecedentes de la evaluación en el marco de las políticas públicas.
- C. La evaluación en el campo de la teoría de las políticas públicas.

Enunciado lo anterior, es preciso señalar que la entrega a la que se ha referido como la primera, se enfocará en el apartado denominado “Introducción a las políticas públicas y programas sociales”. Se ha clasificado así, por índole normativo para su publicación y en consecuencia la entrega de los últimos dos permita una conexión integral con el título referido. El objetivo de hacer tres artículos interconectados obedece al sentido de coherencia con lo que se dicta en todo el entramado investigativo que se tiene como resultado el análisis conceptual, teórico y antecedentes en la materia.

Ahora bien, dicho lo anterior, esta primera entrega se enfoca en una “Introducción a las políticas públicas y programas sociales”. Esto conduce a una disociación de factores que originan una mejor comprensión del estudio a partir de la naturaleza de las políticas públicas. Para ello, el artículo académico recurre en un primer momento a una discusión de su composición conceptual, con el objetivo de diferenciarlas entre una y otra, y comprender sus respectivos comportamientos en la praxis gubernamental. De forma subsecuente, el trabajo de investigación identifica la estructura y ciclo de las políticas, cuya finalidad es situar la evaluación dentro de este contexto normativo-decisorio, para que así, se establezca una delimita y

explicación sobre la forma en que se sectorización en el medio del análisis de políticas.

Lo arriba enunciado, es el preámbulo de las siguientes entregas, en las que se podrá disertar profundamente el campo evaluativo, como un componente del ciclo de las políticas públicas, mismo que se constituye como una de las partes totales que permiten que toda acción pública sea sometida a un escrutinio público técnico-político del quehacer público. Esto es posible mediante el proceso de medición y valoración del grado de actuación para establecer su nivel de desempeño a partir de las respuestas que ofrece a los problemas públicos en función de la población objetivo. De esta manera, en las siguientes dos entregas, concurrirán una cadena de componentes conceptuales, históricos y de principios axiológicos de las ciencias de políticas y la administración pública como disciplinas científicas sociales que conducen a un análisis puntual de la evaluación del desempeño de políticas públicas a partir de la teoría y sus antecedentes, y así, determinar cómo se contextualiza en la administración pública federal mexicana.

El resultado final de las tres entregas, es pues, teorizar con claridad epistemológica qué son las políticas públicas, qué es la evaluación cómo subsistema de ellas, y qué los programas sociales a partir de sus conceptos teóricos, antecedentes y debates en la materia; haciendo énfasis en como la evaluación, se configura como un parteaguas para identificar su comportamiento en cuanto a resultados se refiere; mostrando a los programas sociales, como el producto final de las políticas públicas, materializando así, de manera práctica, la actuación gubernamental y las respuestas del Estado ante la sociedad. Esta situación, además de explorar los significados enunciados, pone de manifiesto el conocimiento sobre los pilares del campo de la evaluación, sus procesos y cómo se dimensionan a partir de su contexto; teniendo así, un modelo de ejercicio de gobernabilidad desde los espacios de la administración pública abierta y democrática para garantizar la gobernabilidad a partir de las definiciones sobre su papel estratégico en las decisiones públicas ciudadanizadas.

I. INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

1. Concepto de políticas públicas

La acelerada evolución de los sistemas políticos del mundo provocada por las crisis económicas y humanitarias de la segunda guerra mundial y el surgimiento de dos nuevos modelos económicos dominantes en la geografía internacional durante la guerra fría, con el predominio de la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS en adelante) en Europa por un lado y Estados Unidos en América, por el otro; indujeron la necesidad de revisar el entramado gubernamental mediante la cual, las administraciones públicas concebían los problemas de una sociedad carente de respuestas.

Es así, como, a partir de la segunda mitad del siglo XX, los Estados con un modelo de régimen izquierdista, basado en una economía centralizadora de los medios de producción, pasaron a finales de los setentas y principios de los noventas por un proceso de reingeniería política para dar pie a nuevas formas de gobierno fundados en los pilares de la democracia liberal. Dichos movimientos de agitación política obligaron a redefinir el papel que sus Estados jugaban en relación a la capacidad que tenían para atender y resolver los problemas que día a día crecían en una nueva disyuntiva del poder económico en la esfera social. Estos acontecimientos obligaron a repensar en los procesos de la toma de decisión de gobierno sobre la forma en que actuaban para responder a los problemas socioeconómicos y de coyuntura, lo que termina cimentando el terreno de las políticas públicas como un medio de respuesta democrática por parte del Estado.

Sin embargo, John Dewey se anticipa a la época de la postguerra para introducir los primeros planteamientos sobre las políticas públicas para que los gobiernos contaran con un nuevo paradigma democrático de inclusión social que ofreciera un esquema distinto de gobernabilidad. El estudio de ello, lo conduce a comprender que las políticas públicas, son como aquello que se enfoca a lo “público y sus problemas” (Dewey, 1927; citado en Parsons, 2007: 31); es decir, como el medio de interpretación de acontecimientos surgidos en la esfera social, económica

y política del Estado desde el enfoque de la participación ciudadana, composición reformada en nuestros días bajo la premisa conceptual de la gobernanza. Esta acepción, haría referencia significativa sobre la forma en que se materializan aquellas situaciones que nacen dentro de la sociedad pero que requieren la atención del gobierno de una forma estratégica que permitiese construir decisiones apegadas a la realidad social; es decir, surge como una respuesta ante la urgente necesidad de explorar las capacidades de los gobiernos para atender los problemas concentrados en los espacios geográficos de una nación, sin darle el sentido propio de lo “público” como problema hasta ese momento histórico.

En la visión de Dye (1976: 76; citado en Parsons, 2007: 31), se establece que las políticas públicas se centran en “que hacen los gobiernos, por qué lo hacen y cuál es su efecto”. Esta connotación reconfigura el sistema de actuación de las políticas públicas a partir de la revaloración de su marco decisorio y normativo de la actuación de gobierno entorno a la esfera político – social. Con ello, Dye, establece que las políticas públicas se convierten en el cerco del análisis central de la actividad pública que pone al gobierno como un objeto de estudio con la finalidad de explicar las capacidades del Estado para atender y resolver las demandas sociales y si estas deben categorizarse o no como un problema público. Subsecuentemente, ello conlleva a elaborar un examen crítico sobre las normas, sistemas organizacionales en el que se desarrollan y procesos de decisión en el que se constituye la acción del gobierno, explicando así, cómo y porqué se determinan las respuestas del Estado. Así, el gobierno se convierte en objeto de análisis, las políticas públicas en un instrumento de decisión y las acciones en respuestas racionales del aparato gubernamental ante la ciudadanía; configurando de esta manera, los hechos, que se traducen en los efectos que dicha política pública está teniendo sobre el problema público que motivó su existencia.

Por su parte, Harold Laswell (citado en Franco Corzo, 2012: 84), define a las políticas públicas como el “conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar el proceso de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de un periodo

determinado”. La principal construcción del conocimiento de esta definición se centra en tres líneas específicas de acción: “*procesos, construcción de datos y uso de la información*”. Esta definición sobre políticas públicas, le dan un significado relevante, porque contempla la introducción de distintas perspectivas teóricas mediante la cual, se puede abordar el análisis de estas, es decir, establece lo que Villareal Cantú & Martínez González (2010), denominan marcos de análisis de las políticas públicas.

A partir de las reflexiones hechas por los precursores de la escuela norteamericana como John Dewey, Harold Laswell y Thomas R. Dye, se puede afirmar que el campo de las políticas públicas se centra en tres vertientes de análisis del proceso decisorio y construcción de respuestas desde un eje horizontal en el ejercicio del poder:

- A. El entramado de los problemas públicos en el seno de la sociedad.
- B. Toma de decisión gubernamental a partir de la reflexión del ejercicio del poder.
- C. Multidisciplinariedad de la toma de decisión en base al proceso de construcción de respuestas.

Bajo las perspectivas enunciadas, se tiene entonces, que una política pública es el resultado de un análisis del entramado de los problemas públicos, el cual define de forma horizontal con la sociedad el cómo, por qué y de dónde surgen, siendo este último el parámetro de discusión del espacio dicotómico entre lo público y lo privado para definir el alcance gubernamental. A partir de ahí, la política pública también, se concibe como el análisis centrado en el proceso para construir medidas de solución a través de la revisión de marcos múltiples que expliquen los fines y objetivos para impulsar un cambio paradigmático del modelo de actuación del gobierno y transformar el entorno social en el que se ha concebido el problema.

En México, existen grandes estudiosos del campo disciplinar de las políticas públicas quienes han contribuido en el andamiaje del concepto, el proceso de análisis y su orientación tipológica y metodológica para fortalecer la academia y la actividad gubernamental. En esta escuela de reflexión se encuentran al menos Luis

F. Aguilar, Ricardo Uvalle, José Mejía Lira, Eduardo Villarreal Cantú, Víctor Hugo Martínez González y Julio Franco Corzo; sin embargo, por espacio didáctico solo se citan a los tres primeros. En ese sentido, Aguilar Villanueva (2012: 29), considerado el padre de las políticas públicas en México, refiere que es:

1] un conjunto de (secuencia, sistema, ciclo, espiral) de acciones intencionales y causales. Son acciones intencionales porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y son acciones causales porque son consideradas idóneas y eficaces para realizar el objetivo o resolver el problema.

Este concepto establece categorías claras de análisis del contexto en el que se desenvuelve una política pública, pues lo define como algo secuencial, es decir como un producto basado en una serie de etapas de formulación. Es un sistema, porque refiere la interconexión entre etapas, fases y subfases a partir de un proceso en el que se pueden estudiar sus componentes mediante la descomposición de sus elementos; es un ciclo porque obedece a distintos pasos que en forma de espiral se retroalimenta para modificar sus parámetros de actuación, siendo este el campo que origina la evaluación.

Uvalle (1996: 55; citado en Rodríguez Escobedo & Fonseca López, 2017: 45) refiere que las políticas públicas “son un campo de conocimiento donde los gobiernos pueden revisar sus capacidades de realización, además que mejoran las acciones del gobierno”. Por ejemplo, desde esta concepción, se puede apreciar a través de dos vertientes distintas de análisis, por un lado, “*las que tiene que ver con el proceso de la toma de decisiones para gestionar un problema público*”, y; por otro, “*uno que se encamina hacia el enfoque evaluativo centrado en la metaevaluación*”, el cual requiere de un examen de la situación y comportamiento en la que se encuentran las políticas que ya han sido evaluadas. Este último, además, vislumbra la revaloración de la acción en función de la toma de decisión pública para que las deficiencias que Uvalle señala, sean un punto de reestructuración y mejora continua.

José Mejía Lira (citado en Franco Corzo, 2012: 85), afirma que una política pública es “como un curso de acción deliberadamente diseñado y calculado por un conjunto de decisores y operadores que eligen los medios para alcanzar objetivos determinados”. Como se puede apreciar este concepto parte de tres ejes:

- A. Deliberación del diseño.
- B. Conjunto de decisores y operadores.
- C. Elección de medios para alcanzar objetivos.

La apreciación de los tres ejes descritos ocupa una connotación basada en el análisis de las decisiones de gobierno. Pero *¿Qué significa ello?* Aquí, la concepción de la política pública se centra en el proceso de cómo se toman las decisiones para identificar un problema público, estudia las herramientas propias y/o adecuadas para establecer las alternativas de solución como un medio metodológico que correlaciona la alternativa en función de las causas del problema. Es decir, su principal interés conceptual lo centra en el análisis de marcos decisorios y medios de instrumentación de políticas a partir de los campos disciplinares que convergen en la toma de decisiones como un medio para alcanzar los objetivos.

Para ir cerrando el marco introductorio de las políticas públicas, es importante citar a otro actor importante en la conceptualización de las políticas públicas: Wayne Parsons. Este autor, refiere que éstas, “*son la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas, y a la forma en que llegan a la agenda política y a la agenda de políticas públicas*” (Parsons, 2007: 31). Esta definición data sobre los mecanismos mediante el cual se conceptualiza un problema a partir de los marcos de análisis existentes durante el meso análisis de las políticas y cómo se procesan los insumos que alimentan la construcción de los temas prioritarios que deben ser incluidos en las respuestas del gobierno.

Empero, *¿Qué se puede entender por políticas públicas como enfoque de análisis a partir de las reflexiones conceptuales que se han realizado durante el presente apartado?* En ese sentido, las definiciones que se han venido disertando han coadyuvado en el reconocimiento de una nueva forma de abordar el concepto de políticas públicas estableciendo así un moderno breviario teórico sobre su

enfoque de análisis, destacando por lo menos cuatro categorías de estudio: 1) *Orientación disciplinar*; 2) *mediación política y redes ciudadanas en los espacios geográficos*, 3) *interés público y poder institucional*, y 4) *gestión de políticas para resultados*.

A través de la categoría “**orientación disciplinar**”, se define a las políticas públicas como el espacio epistemológico que permite la introducción de nuevos constructos del saber político basados en un conjunto de elementos de la gestión pública, la ciencia política y las ciencias de políticas para la construcción de marcos temáticos multidisciplinarios novedosos que promuevan el análisis de los problemas públicos, el proceso de implementación y evaluación. Ello, con la finalidad de dar pie a la inclusión de otras categorizaciones del concepto de políticas públicas, tales como: esferas de poder y redes ciudadanas; el control de gestión ante la burocracia tradicional y moderna; las evaluaciones a partir del paradigma científico; metodologías para el diseño y evaluación de programas, como los más relevantes que se desenvuelven en la función pública. Es decir, redefinir las tareas de las políticas públicas apoyada en el conocimiento científico para el estudio de los fenómenos políticos, económicos y sociales que de manera tradicionalista se han hecho como competencias del Estado. Significa la aportación de nuevos modelos cognoscitivos en la materia.

Ahora bien, definir a las políticas públicas como enfoque de análisis mediante la categoría de “**mediación y redes ciudadanas en los espacios geográficos**”, obliga a pensar en cinco axiomas que envuelven el ambiente en el que se desarrolla:

- A. El andamiaje social de los problemas públicos.
- B. Conjunto de decisores y operadores.
- C. Discusión ciudadana del diseño de la política en el seno gubernamental.
- D. Democratización de las decisiones políticas.
- E. Conflicto o tensión social y participación ciudadana.

El significado de estos elementos define, entonces a la política pública como el conjunto de decisiones que se construyen a partir del andamiaje social de los

problemas públicos discutidos, consensuados y diseñados por la vía gubernamental democratizando las decisiones y, así, contrarrestar el conflicto social.

A manera de conclusión de este primer apartado y partiendo de los planteamientos revisados y descritos por los precursores citados, se logra ilustrar entonces, que las políticas públicas, son construidas a partir del **“interés público y poder institucional”** y obedecen en el marco internacional de la administración pública a una **“gestión de políticas para resultados”**. En el primero se destacan los siguientes elementos:

- A. Flujos de información.
- B. Objetivo público.
- C. Acciones y cursos de acción.
- D. Elección de medios para alcanzar objetivos.
- E. Toma de decisión gubernamental a partir de la reflexión del ejercicio del poder.
- F. Marcos multidisciplinarios para la toma de decisiones públicas centradas en el proceso de construcción de respuestas.
- G. Decisiones sobre lo que se hace y no se hace.

Estas categorías citadas, se definen como flujos de información que buscan un objetivo público, la definición de acciones y la elección de los medios requeridos para alcanzarlos, fundados en por lo menos dos coyunturas, la del ejercicio del poder político y los marcos multidisciplinarios para definirlo, refiriendo que se tiene que hacer y no hacer en materia de cursos de acción del gobierno cuyo objeto sea el de ofrecer respuestas claras a los problemas públicos. A decir del segundo contexto sobre las políticas públicas **“gestión de políticas para resultados”**, implica una reinvención del concepto en aras de la nueva gestión pública que distingue por lo menos cuatro estratos distintos en su enfoque de análisis:

- A. La introducción de nuevas formas de gobernar mediante la inclusión de la Gestión para Resultados (GpR) y su brazo ejecutor el Presupuesto Basado en Resultados (PBR).
- B. Mejoras en los procesos decisorios, de evaluación y de seguimiento y monitoreo de las políticas.

C. Metodologías de análisis.

D. Fortalecimiento presupuestal a partir de la reasignación del gasto como resultado de un análisis del problema y factibilidad de las políticas.

Bajo esta categoría las políticas públicas se conciben como el resultado del ejercicio del poder público basados en la Gestión para Resultados (GpR) y el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), el cual obliga a los gobiernos a establecer mejoras en los procesos decisorios y de evaluación a partir de la introducción de metodologías de análisis para el fortalecimiento presupuestal mediante la reasignación del gasto.

II. ESTRUCTURA Y CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas cumplen una función especial en el ejercicio de gobierno como un modelo que permite la gobernabilidad en el seno de las sociedades modernas cuyos sistemas políticos se caracterizan por ser democrático y liberales. Sin embargo, para comprender el papel que juegan en el quehacer público y más aún entender como la evaluación se convierte en un instrumento fundamental para medir el grado de efectividad de los programas en función de su desempeño, es necesario identificar la estructura y el ciclo de las políticas públicas. Por ende, si la política pública, es la disciplina de la ciencia política que analiza el proceso de la toma de decisión basado en la definición del problema público y establecimiento de alternativas de solución del mismo, es importante tener claro cómo se estructura esta. Bajo esta óptica, la política pública, es vista como un instrumento del Estado que se ocupa de estudiar la capacidad de gestión de los problemas públicos y la toma de decisiones en el seno del aparato directivo gubernamental, tal y como lo define Franco Corzo (2012: 107), quien, a su vez, considera que la composición interna de ella, es un conjunto de etapas, la cual se ha denominado estructura de la política comprendida en su propio ciclo de vida.

Dentro de la estructura de la política pública, la evaluación juega un papel relevante, pues cumple su función como un proceso interpretado a través de las fases del ciclo de las políticas públicas orientadas a la construcción del conocimiento sobre la forma en que se ha venido desempeñando los programas que forman parte

de una política pública y en los hallazgos que se detectan de forma *ex ante*, *concomitante* y *ex post* sobre un problema público por resolver y/o un programa público aplicado.

De lo anterior, surge la pregunta *¿Cómo se estructuran las políticas públicas a partir de los postulados teóricos existentes y qué papel juega la evaluación dentro de esa composición estructural?* Al respecto, Harold Laswell, delinea siete etapas del proceso de políticas públicas: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Esta composición es el ciclo de vida de la política pública a la cual denomina **“el proceso de decisión”**, como un enfoque de análisis, por el cual, se entiende como como “el procedimiento mediante el cual se propone, examina, realiza y concluye una política determinada”. Bajo este precepto, entonces *¿Qué quiere decir Laswell, en relación a la forma en que se estructuran las políticas públicas y como la evaluación se ve inmerso en el ejercicio no solo de la formulación, sino de su implementación?* En ese sentido, Laswell, centra su análisis en dos formas distintas de ver el proceso; por un lado, lo que tiene que ver con el “conocimiento del proceso de políticas y por otro, el conocimiento en el proceso de las políticas” (Laswell, 1956; citado en Aguilar Villanueva, 2012: 62-63). Con la primera el proceso de políticas, se enfoca a la forma en cómo se concibe la intervención de políticas y como los distintos actores participan en su consolidación; es decir, su objeto de estudio lo centra en el análisis del problema, la forma en cómo se diseñó la ruta de resolución, como se implementó y que herramientas se han utilizado para evaluar la dimensión de ejecución y seguimiento de la política aplicada. El segundo parámetro del proceso se enfoca a la discusión intelectual sobre los marcos teóricos, herramientas o metodologías que el diseñador o evaluador de políticas debe utilizar para abordar, no solo el problema de política pública, sino la evaluación propia de las técnicas idóneas para establecer medidas de solución hacia los problemas.

Garry D. Brewer, hace una aportación sustantiva sobre la forma de concebir el modelo del proceso de decisión del ciclo de política pública que planteaba Harold Laswell. En ella, establece una reestructuración de las etapas de la política pública,

que más allá de simplificarla formula una nueva forma de estudiar su proceso, clasificándola así, en seis fases: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación (Brewer, 1974; citado en Aguilar Villanueva, 2012: 63).

Aquí la estructura de la política pública se concibe como un prototipo técnico de análisis, que, si bien tiene elementos rigurosos para el estudio de los problemas, las soluciones y su implementación, estas carecen de un entramado de sensibilidad política que figure en la esencia de actuación del quehacer público gubernamental, esto se debe a que su espacio de formulación se orienta hacia un proceso construido desde el gobierno y no de la mano de quienes viven el problema público.

La contribución de estos autores es sin duda una parte novedosa para el modelo de gestión pública orientado a gobernar de forma horizontal con el ciudadano, sin embargo, la forma en como revisan el proceso decisorio de la estructura política no ofrece del todo un análisis centrado en los mecanismos sociales y políticos que la democracia moderna exige para acercarse a la calidad gubernativa y el desempeño.

Lo anterior se podría argüir a que las características que promueven el realce de sus obras, sin bien ha servido de empuje en muchos sectores académicos de la investigación de políticas, los matices actuales de las administraciones públicas provocadas por las reformas del Estado y el cambio de modelo gubernamental ha movido la forma de como contrarrestar los daños sociales a través de un gobierno más cercano a la gente, lo que, en términos del expresidente de México, Carlos Salinas de Gortari¹, llama como Democracia Republicana.

Para Joan Subirats, la estructura de la política pública comprende cinco etapas de análisis mediante la cual se establecen un campo de profundización que concurren con una serie de fases de estudios cuyo fin se orienta a establecer las

¹ Presidente de los Estados Unidos Mexicanos durante el sexenio 1988-1994. En su obra Democracia Republicana, acuña este término como un modelo de actuación política cuya esencia radica en la forma en que una sociedad decidida a participar de manera organizada es la alternativa para contrarrestar los embates del Estado y Mercado (Salinas de Gortari, 2010).

medidas que habrán de tomar los responsables directivos de las administraciones públicas para la gestión de políticas y resolución de problemas en el seno social. Así, las políticas públicas cumplen con las siguientes etapas (Subirats, 1994: 7-8):

- A. Definición del problema.
- B. Alternativas de actuación y análisis de prospectiva.
- C. La puesta en práctica de las políticas públicas.
- D. Evaluación de políticas públicas.

- E. Sucesión y terminación de políticas.

La composición de las políticas públicas que plantea Joan Subirats pone de manifiesto no solo una reflexión sobre los acontecimientos históricos, económicos, financieros y públicos en el que se desenvuelve el proceso de las políticas, sino además, en el papel que ha venido jugando la burocracia en los procesos de decisión, al menos hasta ese momento en que la administración pública como medio operador de la acción gubernamental ejercía la práctica de políticas.

Así, por ejemplo, en este modelo, la evaluación adquiere una connotación estatista, pues sus vertientes de análisis parten desde perspectivas políticas y jurídicas-administrativas tradicionalista del modo en que se configura la acción de gobierno; es decir, preexiste un razonamiento sobre aquellos factores en los que los tomadores de decisión son influidos por las distintas redes sociales y/o estructuras políticas en las que se desenvuelven. Muestran la necesidad de estudiarse a partir de las garantías normativas que las políticas deben contener como medio de inclusión participativa para la obtención de los beneficios, así como los medios normativos de control para garantizar su adecuado desempeño. También, establece un modo de análisis de la evaluación de políticas a partir los medios o contexto en el que se desarrolla el ejercicio de implementación de la política, es decir, la administración pública y todos aquellos insumos que forman parte del sistema para garantizar el proceso. Además, hace una clasificación sobre los tipos de evaluación, las cuales las orienta hacia la determinación de necesidades, evaluación formativa o correctora y evaluación de balance o conclusiva.

Una forma novedosa de las políticas públicas como enfoque de análisis es el que se circunscribe en los procesos de planificación estratégica, mejor conocido como el enfoque prospectivo de las políticas públicas. Este modelo, establece proyecciones de las tendencias económicas y sociales, adhiriendo el análisis cuantitativo en la gestión de territorios para construir escenarios futuristas. También, muestra una serie de anclajes paradigmáticos positivistas para que los gobiernos establezcan un pensamiento estratégico con visión de largo plazo sobre el diseño de sus políticas y programas sociales. En este sentido, el pensamiento prospectivo que se explica en este documento académico, es el que delinearán Tomas Miklos, Edgar Jiménez y Margarita Arroyo en su obra *“Prospectiva, gobernabilidad y riesgo político”*. Este modelo está organizado por tres etapas específicas: conocer, diseñar y construir. Es en la etapa de construcción, en donde la evaluación de la política tiene cabida como parte del proceso, compuesta en dos fases: evaluación y retroalimentación (Miklos, *et al.*, 2010: 61).

Por tanto, la fase de evaluación en el modelo prospectivo, se enfoca hacia el análisis del proceso que permitió llevar a cabo la formulación de la política, es decir, su orientación está centrada en la realización de un examen continuo sobre la valoración no solo del problema, sino además de las alternativas de solución. Esta fase comprende lo que se denomina el meso análisis de la política. En cuanto a la fase de retroalimentación está encaminada a realizar el mejoramiento de este a partir de los hallazgos encontrados, esto es un ejercicio de la metaevaluación de la política. El planteamiento que realizan estos autores sobre las políticas públicas configuran una nueva era para el proceso de formulación, implementación y evaluación, pues contribuyen a la instauración de un proceso decisorio de gobierno técnico - futurista y abierto - participativo con la sociedad, visualizándose como una herramienta o metodología de análisis para la construcción de alternativas de solución. En ese sentido, el análisis prospectivo de las políticas públicas comienza a partir de que es lo que se quiere en el futuro, como se quiere y que se puede hacer al respecto, pero como una etapa ajena a la descripción del problema público. Por ello, en su vertiente de estudio parte de la identificación de futuros posibles mediante la cual, los gobiernos deben delinear las líneas de acción a seguir para definir un

programa social, conllevando así, a la ordenación y organización de esos futuros posibles para que le permita concensuar con los actores sociales y políticos inmersos en el problema. Con ello, la prospectiva ofrece una forma no solo racional, sino incluyente y participativa para la construcción, entonces si, del futuro que se conoce como la etapa del diseño de la política, siendo esta, no solamente la fase en la que se ejecuta la acción, sino también, donde se evalúa y retroalimenta sobre la forma en como se está comportando la política.

III. SECTORIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y PROGRAMAS SOCIALES

Un recurso que coadyuva a mejorar la implementación de las políticas públicas y su evaluación es su agrupación por bloque, sectores o áreas, porque al clasificarlas se pueden atender de modo focalizado y con mayor oportunidad de eficiencia, eficacia y economía, los problemas que se suscitan en cada ramo de acción estatal. Es evidente que este dimensionamiento tiene el propósito de mejorar la calidad en las relaciones intersectoriales y la concurrencia de los involucrados en la atención de los asuntos públicos que se tienen en la agenda respectiva.

Sin duda la clasificación de las políticas públicas ayuda también a determinar de manera dirigida normas, indicadores y valores para una evaluación con mayor grado de certeza, ya que le da un parámetro de comprensión concreto sobre el análisis de políticas públicas centrados en la evaluación con el objetivo de crear valor público; además, la propia sectorización de las políticas y/o programa es una respuesta conjunta que se ha venido realizando en los países desarrollados con un modelo de economías abiertas al mercado internacional.

En México se cumple este proceso a partir de las reformas al Sector Público Federal en el sexenio de 1976-1982, donde se da la aparición de leyes orgánicas que obligan a reorganizar y programar las tareas del ejecutivo federal. Dentro de las principales leyes se encuentran precisamente la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual destituye a la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado que desde 1958, normaba la vida de la Administración Pública. Dentro de ese

proceso de reformas aparece también la ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, el acuerdo que asigna al Ejecutivo Federal la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos y la agrupación de las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, este último con la finalidad de delegar a las Secretarías de Estado la función de normar y coordinar las tareas de estas.

Este proceso de transformación de la administración pública es motivado por los primeros movimientos de incorporar medidas de la administración privada sobre la pública surgidos en las escuelas de Yale y el Instituto Tecnológico de Massachusetts en los Estados Unidos, con el objetivo de modernizar la conducción del desarrollo económico y social a partir de la racionalización y control del gasto mediante la programación de las acciones de gobierno. Ante estos fenómenos de cambio de principios administrativos sobre los gerenciales surge la Nueva Gestión Pública y con ello la sectorización de los asuntos públicos como la clave para medir el rango de avances, resultados, desempeño e impactos de una política nacional.

La clasificación de esto ha permitido definir marcos y metodologías adecuadas de análisis para abordar el estudio de las capacidades de actuación del Estado a partir de la teoría de las políticas públicas. A raíz de lo citado, cabe preguntarse entonces, ¿cómo situar lo que es una política pública de bienestar en el objeto de estudio?

Al respecto, Parsons (2007: 65), establece una clasificación del análisis de las políticas públicas, donde refiere que este puede estudiarse mediante temas de interés del Estado, tales como, salud, transporte, educación, medio ambiente, política social, vivienda, política económica, temas raciales y planeación urbana. A decir de la clasificación que establece Parsons (2007), permite realizar de forma estructurada el estudio o evaluación de los programas que son productos de un ejercicio de políticas públicas, de acuerdo con el tipo de asunto público que atienden los gobiernos.

De la reflexión hecha, el gobierno mexicano ha clasificado sus políticas públicas de acuerdo con campos o sectores de atención de problemas, ya sean

sociales, económicos, ambientales o culturales que enfrenta nuestra nación. Con las nuevas reformas sobre la administración pública se consolida el proceso de institucionalización de la evaluación de políticas, surgiendo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social como ente responsable de vigilar y dar seguimiento a la ejecución de los programas sociales en México. Dado tales hechos, el conjunto de programas presupuestarios que existen y conforman el conglomerado de la política social en México, son las que forman parte de las políticas públicas, mismas que están organizadas de acuerdo con los derechos sociales y dimensión económica de bienestar consagrados en el artículo 4º de nuestra Carta Magna: Alimentación, Bienestar económico, Educación, Medio ambiente sano, Discriminación, Salud, Seguridad social, Trabajo y Vivienda.

Ahora bien, insertar el tópico de programas sociales en el contexto de la investigación, es clave, porque permite en primera instancia diferenciar que es un programa social de una política pública. Ambas guardan un vínculo primario, pues los programas constituyen el brazo ejecutor de lo que la política pública mandata como resultado de un ejercicio democrático ciudadano. De ahí, que los programas sociales constituyan la base pragmática y presupuestal de las acciones de gobierno, es en esta en la que se concentran las estrategias y lineamientos que un Estado establece para atender los diversos asuntos públicos que competen a una Nación, Estado o Municipio. En segunda instancia, es importante porque permite comprender donde se sitúa el caso de estudio. Pero, *¿Cómo surge el establecimiento de programas sociales, en qué etapa de la historia política mundial y nacional se gesta, cómo se consolida y, puesto en marcha los programas sociales, como se relacionan con las políticas públicas?*

Dicho lo anterior, para concebir el nacimiento de los programas sociales y entender en donde se sitúan, es importante remontarse al momento político y económico en el que se gestan: El Estado de Bienestar. Esto no significa que el contexto actual de los programas sociales actuales se configure bajo el enfoque del Estado Benefactor al menos en México, pero si delimitan el origen materno de los programas sociales como un todo.

El concepto como tal surge ante la oleada de establecer un esquema asistencialista como parte de los deberes y objetivos del Estado para combatir los grandes problemas sobre el subdesarrollo: pobreza, alimentación y salud. Esto más allá de atender los problemas bajo esquemas de construcción horizontal como lo proponen las políticas públicas. Como bien se dijo arriba, su puesta en marcha se pone con el establecimiento del llamado “Estado de Bienestar” o “Estado Benefactor”, entendido como:

1] Una serie de disposiciones legales que dan derecho a los ciudadanos a percibir prestaciones de seguridad social obligatoria y a contar con servicios estatales organizados (en el campo de la salud y de la educación, por ejemplo), en una amplia variedad de situaciones definidas, como de necesidad y contingencia (Farge Collazos, 2007: 48).

Siguiendo la ruta histórica de los programas sociales, el Estado de Bienestar, se funda en un modelo económico basado en la intervención del Estado sobre los medios de producción y actuar a su vez como un mediador entre la clase capitalista y la clase trabajadora. Aunque sus orígenes se remontan a la Alemania de finales del siglo XIX y principios del siglo XX, es hasta la conclusión de la segunda guerra mundial cuando se consolida dicho modelo de Estado, forjando así, su mayor esplendor entre los años de 1945 hasta finales de los años setenta y/o principios de los ochenta, como lo fue en el caso mexicano.

He aquí, el momento exacto en el que se consolida y agota dicho modelo, periodo en el que surgen los programas sociales como una respuesta de intervención directa del Estado para combatir los grandes problemas sociales que se venían arrastrando de la primera y segunda guerra mundial. Problemas no solo como el desgaste del aparato burgués de finales del siglo XIX, o crisis del capitalismo como la de 1929 en Estados Unidos provocando daños colaterales en el mundo, sino también, problemas como la pobreza, la salud, la alimentación y la educación, derivados en gran parte de las guerras suscitadas en la primera mitad del siglo XX. Hasta esta etapa los programas sociales, fungían como una política de gobierno y más allá de su periodo gubernamental, se establecían las políticas de Estado, consagrando así, los derechos sociales como objetivos que trascienden una

simple medida de gobierno; pero en ningún momento obedecían en lo más mínimo a ser una política pública, por lo que, un proceso de evaluación de la misma de cualquier índole no era objeto de estudio. Referenciado el tejido histórico de los programas sociales y situado sus raíces de actuación, es trascendental, conocer que significan los programas sociales, desde el estado de su marco conceptual.

Para la Organización de las Naciones Unidas, los programas sociales son definidos como “conjuntos de proyectos que persiguen los mismos objetivos”, de ahí que en ese mismo sentido cite que éstos y los proyectos sociales sean una materialización de la política social cuyo fin se centra en satisfacer las necesidades de la población (Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1998: 14).

También, son definidos como el “conjunto especificado de acciones humanas y recursos materiales, diseñados e implantados organizadamente en una determinada realidad social, con el propósito de resolver algún problema que atañe a un conjunto de personas (Anónimo, S/F)². Para Gairín (1993: 80; citado en Tejada Fernández, 2004: 12), los programas significan “cualquier propuesta estructurada para producir cambios en las personas que se exponen a ellos”. Como es de observarse los programas sociales, tienen su base en la política de desarrollo social, pues atienden problemas asociados con la salud, medio ambiente, alimentación, economía social, bienestar, inclusión social, transportes, tan solo por mencionar algunos.

De acuerdo con lo anterior, se puede puntualizar, que los programas sociales comprenden el conjunto de proyectos, acciones y estrategias específicas mediante las cuales, asumen objetivos y metas para combatir un problema en particular de alcance local, regional o nacional. Por tanto, son una unidad específica del conjunto de acciones de una política social. Son conducidas por el Estado a través de la administración pública como brazo ejecutor del gobierno para transformar la realidad social, tal y como sostiene Franco (2001: 24). Su función, es primordial

²Véase file:///C:/Users/DD/Downloads/1-Conceptos_basicos_en_evaluacion_de_programas%20(2).pdf

pues a través de ese conjunto de proyectos que configuran la base del programa social, los cuales dan origen a la política social, permite establecer un parámetro particular para poder medir conjuntamente y por separado su desempeño.

Situado así, el origen de los programas sociales y su conceptualización, el escenario actual en el que se desenvuelven es distinto al del Estado Benefactor, pues hoy en día, la gran mayoría de los programas sociales, se basan en un ejercicio democrático y participativo como respuesta del Estado moderno o neoliberal. Si bien, intervienen en la vida ciudadana, estos, no lo hacen de manera unilateral, pues en la mayoría de los casos, pasan por un proceso de análisis a partir de un problema considerado público.

En México, el origen de los programas sociales está consagrado en la política social establecida en la Constitución Política de 1917, la cual reconocía: los derechos sociales a la educación y la protección laboral (Velázquez Luna, 2012: 17). Si bien se hablaba de política social, esta aún no concebía el nombre de programas sociales como tal, hasta la llegada del Estado de Bienestar, que fue el parteaguas de tal signatura. Durante esa época, los programas sociales no obedecían a un análisis riguroso para el surgimiento de ellos, simplemente respondía a una decisión unilateral del poder central. Paralelamente, mientras se consolidaba el Estado interventor, se maduraba la idea de establecer políticas públicas, como un medio de respuesta a la demanda social de una forma más efectiva y focalizada a partir del análisis del proceso de la toma de decisiones incluyentes con la ciudadanía.

Con la crisis del Estado Benefactor provocado por altos índices de carga presupuestal generadas por el excesivo aumento de programas sociales sin el sometimiento a una valoración de sus avances, resultados y desempeño propiciaron la aparición de déficit fiscal por el endeudamiento público al que recurrir para poder alimentar de recursos a los diversos programas, cargándolos a los gastos corrientes del Estado, provocando así, la incapacidad gubernamental para resolver los problemas sociales.

Con los cambios estructurales que se fueron dando a partir de los años ochenta, como consecuencia de fenómenos enunciados en el párrafo anterior, dieron pie a una revalorización de los programas sociales, a partir de un ejercicio novedoso para la época: la evaluación. Así, surgen los programas sociales de subsistencia a partir de un ejercicio de políticas públicas, poniendo al ciudadano en el centro de la toma de decisiones y al gobierno como un agente regulador de dichas decisiones, naciendo pues, el Estado Neoliberal. Ya con este modelo, se transita de una administración pública tradicional a la nueva gestión pública (NGP), en la que se introducen aspectos novedosos, como la evaluación, el desempeño de las acciones del Estado, el proceso de decisión basado en la teoría de la elección pública, la democratización del poder fundado en la teoría del neo institucionalismo y la reconfiguración del gobierno a partir de los principios de la administración para resultados que ofrecía la teoría general de la administración de calidad.

CONCLUSIONES

El estudio realizado en este medio introductorio, confirman que las políticas públicas se sustentan en un ejercicio de gobierno como un espacio virtuoso de la nueva gestión pública fundada en la ciencia política como un medio para fortalecer la capacidad de respuesta del Estado ante sociedades democráticas a partir del ejercicio del poder. Su aparición y estudio como disciplina han logrado colocar al ciudadano en el centro de la toma de decisiones, más allá de la discusión de si se trata de un instrumento, una herramienta o una metodología del gobierno para analizar los problemas públicos. Por tanto, tienen que ver con los problemas sociales, los actores involucrados y su forma de participación dentro del proceso de construcción de la política y las decisiones de gobierno plasmados en un mapa grafico de acción que delinear las estrategias a seguir para tender el problema público. Entonces, su origen es motivado por el surgimiento de un problema público el cual afecta el interés público de una colectividad, siendo su principal enfoque dar una respuesta coordinada entre el gobierno y ciudadanía.

Es a partir de la discusión, consensos y acuerdos entre los actores inmersos en el problema, que las políticas públicas derivan en programas de acción, el cual, acorde a la dimensión del problema y la alternativa de solución diseñada, tiende a resolverlos a través de diversos recursos gubernamentales (normativos, administrativos, organizacionales y presupuestales), donde, prevalezcan los derechos e intereses de la sociedad afectada sobre los intereses particulares o de grupo. Así también, se enfoca a las distintas variables que afectan una decisión de gobierno para medir su factibilidad y decidir qué es lo más oportuno para distencionar a la sociedad afectada por un problema. Además, los avances en el estudio de las políticas públicas han permitido sectorizarla como un medio estratégico que permite incluso ser diseñadas y evaluadas de una forma idónea.

Por lo anterior, uno de los resultados del análisis realizado en este artículo, es la aportación al conocimiento sobre una nueva forma de entender las políticas públicas, definiéndolo pues, como “un ejercicio de gobierno sustentado en las necesidades públicas de la sociedad, las cuales comprenden una cadena de etapas que permiten su análisis paso a paso en el proceso de construcción e

implementación de la política, así como, sus líneas de evaluación orientadas a una retroalimentación de los mismos”³³.

También, mediante una codificación axial de los conceptos, estructura y sectorización de las políticas públicas, destacando el hecho que son las autoridades públicas, en cualesquiera de sus niveles de gobierno (federal, estatal y local), tratándose de un Estado federal como México, las responsables de su ejecución; donde, se identifica a la evaluación como un subsistema del ciclo de las políticas públicas, destacando sus características elementales en los procesos decisorios de gobierno.

Se concluye también, que, mediante la conceptualización de las políticas públicas, se logra comprender como la evaluación cumple una función elemental durante todo el proceso que comprende su ciclo de vida, tal y como se verá a profundidad en las siguientes entregas.

³³ Definición propia

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2012). Política Pública (Vol. 1). México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Anónimo. (S/F). Tema 1, Conceptos Básicos en Evaluación de Programas. Recuperado el 22 de septiembre de 2018, de [file:///C:/Users/DD/Downloads/1-Conceptos_basicos_en_evaluacion_de_programas%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/DD/Downloads/1-Conceptos_basicos_en_evaluacion_de_programas%20(2).pdf)
- Farge Collazos, C. (2007). El Estado de Bienestar. (U. A. Plata, Ed.) Enfoques, XIX (1-2), 45-54. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/259/25913121005.pdf>
- Franco Corzo, J. (2012). Diseño de Políticas Públicas. México, D.F.: IEXE.
- Franco, R. (2001). Los paradigmas de la política social en América Latina. En C. Arteaga Basurto, & S. Solís San Vicente, La Política Social en la Transición (págs. 18-41). Ciudad de México: UNAM y Plaza y Valdés.
- Miklos, T., Jiménez, E., & Arroyo, M. (2010). Prospectiva, Gobernabilidad y Riesgo Político. México, D.F.: Limusa.
- Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1998). Gestión de Programas Sociales. Serie Políticas Sociales, 1(25). Recuperado el 22 de septiembre de 2018, de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6255/S9800061_es.pdf?sequence=1
- Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas. (A. A. Aguilar, Trad.) México, D.F.: Flacso - México y Miño y Dávila srl.
- Rodríguez Escobedo, F. J., & Fonseca López, M. (2017). El desarrollo de la disciplina de políticas públicas en México desde la perspectiva de sus autores (Vol. 1). Ciudad de México: Fontamara. Recuperado el 12 de junio de 2018.
- Salinas de Gortari, C. (2010). Democracia Republicana (Primera Edición ed.). México, D.F.: DEBATE. Recuperado el 21 de agosto de 2019.

Subirats, J. (1994). Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. Recuperado el 19 de noviembre de 2018

Tejada Fernández, J. (2004). Evaluación de Programas. Recuperado el 22 de septiembre de 2018, de http://www.carcheles.es/export/sites/default/galerias/galeriaDescargas/diputacion/dipujaen/formacion/centro-documental/Evaluacixn_programas_de_formacixn.pdf

Villarreal Cantú, E., & Martínez González, V. H. (2010). (PRE) TEXTOS PARA EL ANÁLISIS POLÍTICO. DISCIPLINAS, REGLAS Y PROCESOS (Primera ed.). México: FLACSO. Recuperado el 2 de 06 de 2017.