

# **POLÍTICA PÚBLICA**

**FUNDAMENTACIÓN**

**I**

**CARLOS SALAZAR VARGAS**



POLÍTICA PÚBLICA **1**  
FUNDAMENTACION

**Carlos Salazar Vargas**

Todos los Derechos Reservados por Carlos Salazar Vargas  
2013 Puebla, México

COORDINADORA GENERAL

Lic. Maya Castellanos Alvarado  
mayacastellanos.politing@gmail.com

EDICION Y DIAGRAMACION

Lic. Maya Castellanos Alvarado

Primera Edición, 2013

Impreso y hecho en México

*Printed and Made in México*

ISBN: En trámite

## ***Dedicatorias:***

A doña *Lily Vargas de Salazar*, mi madre,  
quien con empeño, dedicación y mucho amor  
supo educar, corregir y motivar a sus hijos  
y con su gran ejemplo ha contagiado a todos aquellos  
quienes han tenido la fortuna de haberla conocido.

A mis amigos mexicanos quienes  
a través del INM: Instituto Nacional de Migración  
cariñosa y generosamente me propusieron  
para el premio Quetzalcóatl en su versión 2011

Y... a tod@s mis alumn@s...  
pasad@s, presentes y futuros  
porque siempre ell@s aprenden tanto de mí,  
como yo aprendo de ell@s...



**Profesor Carlos Salazar Vargas:** Es conferencista y consultor Internacional en Políticas Públicas, Citymarketing y *Politing*. Cuenta con amplio y exitoso recorrido en organizaciones públicas, privadas y ONG's, en varios países. Tiene estudios de Administración con énfasis en Marketing Social, Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia), Maestría en Estudios Políticos, Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá, Colombia) y mediante beca de honor del Gobierno Británico, realizó Estudios Superiores en Administración Pública y Políticas Públicas en el Departamento de Gobierno de la London School of Economics and Political Science -LSE. (Londres, U.K). Es autor de varios libros-textos sobre Marketing Político, Políticas Públicas, Institutos de Pensamiento Estratégico y *Politing* (volumen 1, 2, 3 y 4) publicados por el H. Congreso de la Unión de México, la FRPH: Fundación Rafael Preciado Hernández y la KAS: Fundación Konrad Adenauer. Su libro-texto -clásico ya- sobre Políticas Públicas ha sido editado en España, Argentina, Honduras y Colombia y replicado -hasta ahora- en seis Estados de la república mexicana. Es Profesor Titular del SEJ: Sistema de Educación Jesuita de México. Profesor Visitante en Universidades del Reino Unido, México, Sur y Centroamérica. Presidente de CAS&A: Centre for Advanced Systems & Administration, firma de consultoría y capacitación. Es Presidente de la CPP: Corporación de Política Pública, Asesor de FUNDALEX: Fundación para la Libertad de Expresión, miembro activo de la LSE Mexican Alumni Association, consejero del Método ExE: Educación por la Experiencia, creador del EPPPAL: Enfoque Propio de Políticas Públicas para América Latina y de *Politing* (neologismo de su autoría) donde propone una nueva forma de hacer política. Postulado por el INM: Instituto Nacional de Migración de México al premio Quetzalcoatl. Fue corresponsal de CARACOL: Cadena Radial Colombiana, en Londres. Es colombiano y actualmente está radicado en Puebla, México. Mail: [carlosalazar.politing@gmail.com](mailto:carlosalazar.politing@gmail.com) Web: [www.carlosalazarvargas.com](http://www.carlosalazarvargas.com)

## INDICE

### **Políticas Públicas: Estructuración**

Introducción

Advertencia

Reconocimientos y agradecimientos

Prólogo: Armando Prida Huerta

Presentación: CIDE

A propósito de: ITAM

Comentario: BUAP

1. Sus Orígenes y antecedentes
2. Definición propuesta
3. Los actores
4. Las Dimensiones
5. Los Elementos básicos
6. Las Clasificación
7. Los Efectos colaterales
8. Su Ciclo de vida
9. El Cabildeo y las políticas públicas
10. Ética y políticas públicas

## INTRODUCCION

*¡Cuántos hombres he visto embrutecidos  
por el temerario anhelo de saber!  
(Montaigne, Ensayos, I.I, cap. XXV,  
“De la educación de los niños”).*

El panorama político ha sufrido indudablemente, un cambio radical: los viejos supuestos, las teorías tradicionales y las formas de análisis, acción y retroalimentación han perdido vigencia, frente a las nuevas dinámicas que orientan los destinos gubernamentales del tercer milenio.

El enriquecimiento mutuo logrado como resultado de la “aldeización” del planeta, ha significado que los desarrollos teorico-prácticos logrados en los países con tradición anglosajona y aquellos obtenidos en países con tradición latina se conjuguen, generando nuevos y benéficos espacios de estudio, investigación y análisis.

Fruto de lo anteriormente expuesto es el presente trabajo, que ofrece al lector el material actualizado –mínimo necesario- para que incurriere con éxito en temas de innegable actualidad como son las políticas públicas y los llamados *think tanks*, apoyos efectivos para la gobernabilidad.

Si bien es cierto que en los países anglosajones estos dos conceptos han sido objeto de estudio e investigación por parte de variadas y disímiles fuentes tanto gubernamentales como privadas, no es menos cierto que en los países con tradición latina su desarrollo ha sido más lento y circunscrito básicamente al campo académico.

Entre muchas otras razones, lo anterior obedece a que en los idiomas con ascendencia latina (entre ellos el castellano), la palabra *política* tiene dos acepciones bien diferentes. La primera corresponde a la expresión inglesa *politics* con la cual se designa la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y a través de estrategias desarrolladas por los

políticos profesionales. Es la actividad dirigida a la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder o, como algunos la denominan, es <<el arte de lo posible>>. La segunda, hace referencia al vocablo inglés *policy* (*policies* en plural) con significado de directriz o curso definido de acción, deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado objetivo.

El problema es, pues, que en nuestro idioma no se dispone de vocablos diferentes para expresar una y otra realidad<sup>1</sup> La utilización del término política para ambas implica rigidez y falta de expresividad, lo cual origina –entre otras cosas- confusión y relegación del segundo significado, a fines eminentemente académicos.

En esta ocasión y para este documento se hará referencia precisamente al segundo, al de *policy*, utilizando la palabra política como directriz para llegar a unos objetivos previamente establecidos.

Hay quienes justifican la utilización de la palabra política en singular colectivo, es decir, con sentido de plural, connotación que no es extraña en el idioma castellano: el pueblo, la nación, etc. Otros, han tratado de precisar este vocablo y proponen la palabra en plural: las políticas (en sentido de *policies*)

---

<sup>1</sup> El asunto, en verdad, es mucho más profundo. Simplemente y a manera de motivación para posteriores estudios, conviene traer a cuento que Tomás de Aquino en el *Gobierno de los príncipes* (Cap. XXIII), dice que política viene de *polis* y significa la <<multitud de hombres, ligados por el vínculo de la sociedad, y que buscan la felicidad a través de la virtud>>. Por su parte Francisco de Victoria en *Reflexiones sobre el gobierno civil*, distingue cuatro causas de la política: causa material: multitud de hombres. Causa formal: sociedad. Causa eficiente: naturaleza humana (virtud). Causa final: felicidad. Rosseau, asegura que es la <<respuesta global a las necesidades del hombre>>. Interesante estudio de la *Política* de Aristóteles de esta gira presenta Manuel Briceño Jáuregui, S.J. en su obra *Politeia*.

Tratando de hacer una aproximación al problema, es posible aseverar que no existe la deseada unidad conceptual en torno al término política, lo cual conduce –entre otras cosas- a que se conozcan, practiquen y difundan los medios de la política, ignorando, relegando y fácilmente olvidando sus fines.

Se puede hablar entonces, de política(s) empresarias(es), campos estos propios de la administración <<privada>><sup>2</sup> Cuando estas directrices o cursos de acción son desarrollados por algún ministerio, institución, organismo u oficina gubernamental, se habla entonces de <<políticas públicas>> y su estudio lo han venido asumiendo principalmente, la administración pública<sup>3</sup> y la ciencia política.

Sin embargo, son muchos los países en los que no existe tradición científica comparable al <<análisis de políticas>> y prueba de ello es la dificultad para nombrarlo de manera satisfactoria. Hay, sin embargo, quienes llevan a cabo –de manera habitual- ese tipo de análisis, por lo general en los propios ministerios u organismos responsables de las *policies* (siempre y cuando las autoridades correspondientes estén interesadas en apreciar los resultados de medidas previamente adoptadas).

En la primera, se presenta lo relacionado con el concepto de políticas públicas, novedoso campo de concurrencia Inter. Y multidisciplinaria que permite –ante todo- o si se quiere al gobierno de turno –haciendo o dejando

---

<sup>2</sup> La división entre <<lo público>> y <<lo privado>> ha vengo rápidamente desapareciendo. El hecho de considerar al mercado como único y omnipotente regulador supremo de ambas esferas, ha llevado a que estrategias tales como la privatización, como medio de lograr lo que se ha dado en llamar <<la divina competencia>>, ha hecho que se conforme una <<zona gris>> caracterizada por el uso indiscriminado de herramientas comunes, utilizadas para hacer frente a cualquier desafío de uno u otro campo.

<sup>3</sup> Hay quienes conciben la <<gerencia pública>> como el manejo de políticas públicas, en tanto que la <<gerencia privada>> la entienden como el manejo de las distintas políticas tales como las financieras, de mercadeo, de personal, etc. Recientemente y de manera afortunada aunque tardía, tal y como lo aseguran Ricardo Matamala y Jesús Antonio Romero en el prefacio de su libro *Administración por políticas* (McGraw Hill, 1994), <<hemos comenzado a desarrollar en Colombia esquemas participativos de gerencia, que si bien han utilizado de manera indiscriminada distintos rótulos (mejoramiento continuo, calidad total, gerencia por servicio y justo a tiempo, principalmente) relacionan diferentes propuestas en el campo de la agestión.

Todos ellos requieren de mecanismos concretos para convertirlos en acción real, es decir, para pasar del discurso a la práctica. Surge entonces el *Hoshin.jKanri* (H-K), conocido en occidente como *Management by policies o Policy development*, como una evolución lógica de la administración por objetivos (APO) y una adaptación de sus bases a los conceptos y principios de las nuevas filosofías gerenciales>>

de hacer cosas. Se incursiona en los conceptos básicos para abordar su análisis, sus fundamentos y los principales modelos dentro de los cuales es posible estructurar tanto su formulación como su puesta en marcha. Se presentan las bases, alcances y límites del concepto; a la vez, se ofrecen los elementos necesarios para llevar a cabo políticas funcionales, es decir, que sean viables y que respondan a las necesidades de un determinado grupo de ciudadanos. Se estudia también, la importancia, hacia el futuro, del concepto de *policy* y se complementa adaptándolo al campo del marketing, lo que origina una interesante amalgama catalizadora, en donde estos dos conceptos se enriquecen y mutuamente se amplían.

Esperamos que tanto los profesores como los alumnos, al igual que los estudiosos y los simples curiosos de estos temas, así como los servidores públicos, funcionarios de las organizaciones privadas, los dirigentes en general y los ciudadanos todos, encuentren en este libro-texto las herramientas necesarias para entender, demandar y hacer valer los derechos adquiridos, a la vez que sea útil como mecanismos para conocer, exigir y hacer cumplir los compromisos y responsabilidades otorgadas a los distintos actores de la vida nacional.

**El Autor.**

(Febrero 12 de 2013)

**ADVERTENCIA:**

“Ha de considerarse que no hay cosa más difícil de emprender, ni de resultado más dudoso, ni de más arriesgado manejo que ser el primero en introducir nuevas disposiciones, porque el introductor tiene por enemigos a *todos los que benefician de las instituciones viejas, y por tibios* defensores a todos aquellos que se beneficiarán de las nuevas: tibieza que procede en parte, de la incredulidad de los hombres, quienes no creen en ninguna cosa nueva hasta que la ratifica una experiencia firme.”

Niccolo Machiavelli



## **RECONOCIMIENTOS Y AGRADECIMIENTOS:**

La posibilidad de realizar un gran sueño como este –basado, concretamente, en el hecho de poder compartir con los demás mis conocimientos, experiencias y prácticas sobre las Políticas Públicas- es lo que hace que la vida cobre sentido, que sea interesante -pero muy especialmente- que sea útil y fructífera... y por eso mismo, se justifique vivirla... GRACIAS POR ESTA SINGULAR OPORTUNIDAD.

Y A TODAS AQUELLAS PERSONAS que me acompañaron en este nuevo reto intelectual, mi perenne gratitud. En especial a los Centros de Educación Superior, Fundaciones, Instituciones y Universidades que en mi país, Colombia, en México y en países de Centro, Norte y Suramérica, me han invitado como conferencista, expositor, profesor y facilitador en estos inicios del tercer milenio. Mi inmensa gratitud al equipo de “Magnograf” por convertir unos borradores en esta obra de consulta.

Un especial reconocimiento a mis colegas y amigos Victor Manuel Figueras Zanabria, del CIDE, Chistopher Ballinas Valdés del ITAM y Jorge David Cortés Moreno de la BUAP, por su disposición, generosidad y buena voluntad en prologar y presentar esta edición de mi libro, a pesar de sus ocupadas agendas. A Armando Prida Huerta por su esmero y empeño en hacer posible esta publicación.

A mis colegas y amigos de las “Sociedades LSE: London School of Economics and Political Science de Colombia y la México”, cuyas voces de aliento -matizadas con pertinentes críticas- han sido un real cicate para

culminar con éxito este trabajo pues sus puntos de vista -acrisolados en vigorosos debates- dieron forma a mi pensamiento aquí plasmado.

Mi reconocimiento de manera especial y particular a mis colaborador@s de CAS&A: Centre for Advanced Systems and Administrations (Carlos Salazar & Asociados) en México, Colombia y Centroamérica, en especial a Maya Castellanos Alvarado (mi mano derecha y -muchas veces, también- mi mano izquierda) quien con proverbial paciencia convirtió unos borradores, en esta obra de consulta que tiene Usted ahora a disposición. A Luis Zúñiga García, Silvia Palafox Serrano, Angélica Knudzon y Fernando Diez Fernández, quienes siempre me animaron a terminar con éxito este proyecto.

Agradezco a mis familiares, parientes y amigos, el espacio que me brindaron para completar esta obra, a expensas -en buena medida- del tiempo reservado para compartir con ellos. También a mis asiduos lectores en muchas partes de diferentes organizaciones y en distintas culturas, esparcidos a lo largo y ancho de esta pequeña aldea global, por los comentarios críticos y pertinentes que siempre he recibido de mis trabajos. Espero similar deferencia para con éste y tal y como lo hice con mis textos anteriores, reitero que el autor -y solo él- asume la total responsabilidad por los inevitables errores, las posibles insuficiencias y las incómodas faltas.

Y por permitirme estos singulares honores, quiero -desde estas páginas- *expresar unos públicos testimonios a México que está en mi mente íntimamente unido a un gran sentimiento de deuda, porque este querido país me abrió sus puertas, las Universidades mexicanas sus aulas y la sociedad poblana y tlaxcalteca sus corazones... mi eterno respeto, sincero agradecimiento y fraternal cariño por estas gratas generosidades.*

***El autor, en la “Muy Ilustre y Heroica Puebla de los Ángeles”, México.***

***Carlos Salazar Vargas***



# Síntesis

## PRÓLOGO

Me complace presentar este libro del **profesor Carlos Salazar Vargas**, porque -entre otras razones- representa un verdadero y muy oportuno aporte a las ciencias sociales en nuestro querido Estado de Puebla.

La oportunidad de esta obra -para México en particular y para todos los países de América Latina en general- radica en el hecho de que las políticas públicas -tal y como asevera el autor- se han malentendido, generalizado y degradado, situación que no ha ocurrido en países anglosajones, entre otras razones, porque allí el concepto de “Política” tiene tres (3) significados distintos (aunque complementarios entre sí) distinguidos con tres (3) vocablos, también diferentes: “*Politics*”, “*Policy*” y “*Polity*”.

El primero (*Politics*) es la lucha por la conquista del poder. El segundo (*Policy*) da origen al concepto de Política Pública, entendida como todo lo que el gobierno hace o deja de hacer, y el tercero (*Polity*) se refiere a la organización política de un grupo específico, es decir es el área geográfica con su correspondiente gobierno.

Lo anterior, aunado al acelerado impulso y rápido desarrollo del campo de las Políticas Públicas en América Latina, ha ocasionado que todos hablen de ellas con una propiedad que asombra, hasta el punto de que es el tema de moda, que para todo mal se acomoda y para todo bien, también. Asimismo, es una excelente disculpa para todo aquel que quiera salir del paso, quedar bien o pasar como muy preparado, conocedor o bien

informado...y así, TODO PUEDE SER POLITICA PUBLICA, lo cual genera el grave peligro de que “nada sea política pública...”

De ahí la oportuna coyuntura de este completo libro-texto, con su metodología (enmarcada en la andragogía), sus alcances (la polisemia de la palabra Política) y sus límites (los parámetros que impone el campo de la “*policy science*”). A partir de su acertada definición de Política Pública como “*las sucesivas respuestas del Estado (o gobierno de turno) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas*”, Carlos Salazar aborda este interesante campo de investigación y acción, único que permite cambiar la realidad social en busca del ideal de una mejor sociedad, a la cual todos aspiramos.

Tal y como acertadamente lo presenta el autor, el concepto de política pública está íntimamente unido a esa idea que todos tenemos de una mejor sociedad, una más justa y más humana a la que también todos anhelamos. Para ello, Carlos Salazar nos presenta todo un comprensible, didáctico y razonado tratado sobre el tema que –precisamente– por estas singulares características no resulta difícil entender el por qué ha sido editada ya, por reconocidas Universidades y Fundaciones internacionales. Concretamente en México, fue publicado por el “H. Congreso de la Unión” y replicada en cinco (5) Estados de la República mexicana: Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Sonora y Tlaxcala. De seguro, muy pronto, se sumarán varios más de los 32 Estados mexicanos, tal y como lo están haciendo también en Argentina y países de Centroamérica.

Con esta obra, el autor quien es asesor de “FUNDALEX: Fundación para la Libertad de Expresión” y consejero del “Método de Educación por la Experiencia” que brinda una “Formación con Valores para la Vida”, nos ofrece la oportuna seguridad de contar con sus conocimientos, apoyo y dedicación para que los propósitos cobijados por estos dos retos (y en realidad, por todos aquellos proyectos que tengan el propósito de cambiar, transformar y mejorar la realidad social de América Latina en general y de México, concretamente de Puebla, en particular) tengan en los mismos

planteamientos de Carlos, el mejor estímulo para su éxito.

He tenido la grata y afortunada oportunidad de conocer al autor, trabajar con él, desarrollar proyectos conjuntos y pude comprobar su enorme capital académico: innumerables alumnos de distintas y variadas universidades, incontables colegas de luchas intelectuales, muchos compañeros de hazañas juveniles, amigos todos que desde varios países -sin duda- disfrutarán de sus imaginativos trazos, sus reconocidas frases y sus profundos pero muy entendibles planteamientos en torno al tema.

En esta tesitura, es fácil comprender por qué gran número de Asociaciones, Fundaciones, Universidades, Centros de Estudios y Grupos de trabajo nacionales e internacionales, frecuentemente lo inviten para saber de sus propuestas, conocer sus planteamientos y estudiar sus ideas, tales como aquellas relacionadas con el novedoso concepto de “*POLITING*” (acuñado desde 1982, por él) y el “EPPPAL: Enfoque Propio de Políticas Públicas para América Latina”, que confronta, reta y complementa, el enfoque anglosajón y el francés de políticas públicas, ofrecidos ya, para nuestro continente.

Su amena lectura, sólida metodología, la cuidadosa selección de frases de autores célebres y todas las demás ayudas que muy bien pregonan la enseñanza-aprendizaje de adultos (andragogía) hacen de esta obra un buen libro de consulta, un apropiado texto de clase y un excelente manual de apoyo para todo aquel que quiera entender, formular, proponer, apoyar, poner en marcha y concretar -en Políticas Públicas efectivas- sus propósitos e intenciones para alcanzar una mejor sociedad, una más alta calidad de vida, con equitativa congruencia en todas y cada una de sus acciones

Así como varios conocedores del tema aseguran que el Profesor Carlos Salazar Vargas fue pionero en el campo de las políticas públicas en su país, Colombia, estoy seguro que muy pronto coincidirán conmigo en que esta obra marcará un hito en la historia de esta área en América Latina. Por eso, es muy agradable que sea -precisamente- el Estado de Puebla (donde

Carlos ha elegido hacer su lugar de residencia) desde donde se propongan estos temas, mismos que permiten ver al Estado en acción, haciendo o dejando de hacer obras.

Con fundamentada expectativa esperamos los futuros aportes de Carlos y queremos ratificarle que sus éxitos académicos, cuentan desde ya con nuestro decidido apoyo y respaldo editorial.

**Armando Prida Huerta**

Presidente “Asociación Periodística Síntesis”

Presidente de “FUNDALEX: Fundación para la Libertad de Expresión”

Autor e impulsador del “Método de Educación por la Experiencia”



## PRESENTACION

Es para mí un placer el poder presentar esta obra, que considero tiene un valor especial para los interesados en los asuntos públicos y, en particular, para quienes desean tener un acercamiento amigable, pero no por ello menos fundamentado, a las políticas públicas y su uso efectivo.

Desde el mirador que me ha permitido involucrarme en este campo, usualmente encuentro un uso y abuso del concepto, mismo que los medios, los funcionarios públicos y los políticos (por mencionar a algunos) han convertido en lo que los sajones llaman una “*catchword*”; una palabra-recipiente a la que se le atribuyen los más diversos –y hasta contradictorios– significados. Por “políticas públicas” (o simplemente “políticas”) entonces, se refieren a programas de gobierno, a diversos usos y costumbres del quehacer gubernamental y hasta a propuestas de intervención desarrolladas desde la sociedad civil. El resultado es un concepto que, por “referirse a todo”, en realidad no explica nada y que pierde todo el poder que la noción de “*public policies*” tiene.

Como bien ha señalado Luis Aguilar, entender las “políticas públicas” conlleva un ejercicio de reflexión crítica sobre la naturaleza de las relaciones Estado-Sociedad y el “sentido de lo público”. Lo público nos compete a todos (al público), se refiere al uso de recursos provenientes de los ciudadanos (públicos) y a decisiones de gobierno que a todos nos afectan (públicas), por ello requerimos ciudadanos bien informados capaces de impulsar políticas verdaderamente “públicas”. Así, la necesidad de precisión conceptual -y el correspondiente uso práctico- de las “políticas públicas” debe entenderse más allá del prurito lingüístico, como un elemento

indispensable de conocimiento para ciudadanos que desean participar de sociedades democráticas consolidadas.

En este sentido, el texto de Carlos Salazar-Vargas contribuye a acercar el conocimiento de las políticas públicas, desarrollado en el ámbito académico, a un público no necesariamente especializado (aunque los conocedores también se pueden beneficiar de su lectura). Su trabajo logra, a mi parecer exitosamente, la difícil tarea de rescatar, sistematizar, organizar, presentar, pero sobretodo de *sintetizar*, los contenidos fundamentales para entender la teoría y praxis del enfoque. En su revisión no faltan clásicos de la disciplina pero además nos propone un maridaje inusual, aunque no por ello falto de atractivo, de las políticas públicas con las técnicas de la mercadotecnia.

Sobre este punto vale la pena resaltar que el libro contribuye también a disminuir la brecha -o a tender puentes- entre la academia y los profesionales. Si bien la discusión (divorcio) entre *scientists & practitioners* ha sido superada en otras latitudes, se ha conservado con diversos matices en la región latinoamericana. Ni siquiera la esencia de las “policy sciences”, pensadas como el vínculo entre el conocimiento científico y su aplicación práctica, ni el conocimiento de propuestas como las de Lindblom y Bardach (*los ocho pasos*), han logrado el derrumbe total del muro de la academia.

En mi considerable experiencia como docente sigo constatando cómo los alumnos encuentran difícil dar el salto entre lo aprendido en el aula y lo que les exige la actividad profesional y cómo los practicantes se sienten alejados de las discusiones de los académicos (“es que no conocen cómo es el día a día”, afirman). De hecho, el vínculo entre teoría y práctica en políticas públicas no es aparente, tal como lo muestran los pocos textos que se interesan en cómo lograr que una política específica se concrete (que los políticos y decisores clave la “adopten”).

En este sentido, la propuesta de Carlos de introducir el marketing político abreva del corpus de literatura sobre la *factibilidad de las políticas*

(con autores tan relevantes como Arnold Meltsner y Giandomenico Majone) y, en este sentido, se percibe y agradece un interés sumamente pragmático pero accesible y pertinente. En otras palabras, no basta con el saber técnico que nos permita diseñar mejores políticas públicas, sino que es igualmente importante saber presentarlas y hacerlas del entendimiento de los decisores clave. Es en este sentido es que Carlos nos lleva de la mano por una ruta que traza estrategias claras para aumentar la probabilidad de que las políticas públicas “sucedan”.

En un entorno altamente competitivo e interconectado el conocimiento riguroso, pero accesible, es invaluable para tener éxito en el ámbito profesional (académico, docente, empresarial, político). El texto que ha desarrollado Carlos y ahora nos presenta, cumple sin duda con estas características y por ello estoy seguro que se convertirá en un material de referencia obligatoria para quienes quieran saber qué son las políticas públicas y cómo utilizarlas realmente de manera efectiva.

**Dr. Víctor Figueras**

Coordinador del Doctorado en Políticas Públicas

CIDE: Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.

[victor.figueras@cide.edu](mailto:victor.figueras@cide.edu)



## **A PROPÓSITO DEL LIBRO DEL PROFESOR CARLOS SALAZAR-VARGAS**

Políticas públicas es un concepto ampliamente citado por gobernantes, periodistas, así como por organismos internacionales y no gubernamentales. Sin embargo, los usos divergentes de este concepto llevan a la confusión del término. Es común denotarlas como acciones gubernamentales, pero sin una clara distinción entre trámites, planes, estrategias, modelos, decisiones, arreglos, negociaciones, leyes o normas. Aunque persiste un gran debate teórico sobre cómo definir las políticas públicas, el cual se fundamenta de acuerdo con su enfoque ideológico, podemos definir las políticas públicas como un curso predeterminado de acción para solucionar problemas públicos, las cuales necesitan -para su estructuración- un previo y correcto análisis y diseño de política.

Las políticas públicas son instrumentos gubernamentales relativamente nuevos y en consecuencia, sus estudios son todavía más recientes. Las políticas públicas encontraron sus primeras formas, a principios del Siglo XX, cuando se trataba de dotar de mayor eficiencia a la labor gubernamental, a la par que se gestaban diversos cambios en la labor del gobierno. Este campo se alimentó primeramente del conocimiento creado en la teoría de la organización y la administración de empresas y pública, para décadas después -debido a nuevos cambios en la labor gubernamental- incorporar disciplinas sociales tan amplias, como lo son la economía o la psicología.

En la actualidad, las políticas públicas son ampliamente mencionadas al referirse a la labor gubernamental. Pero tanto comentaristas y críticos del gobierno, como aquellos que laboran dentro de las organismos gubernamentales, parecen no ponerse de acuerdo en los elementos que integran una política pública. Dado su carácter, las políticas públicas llevan un fuerte elemento “público”. Este carácter le permite al gobierno decidir sobre acciones colectivas. Sin embargo, definir lo público es muchas veces tan aventurado como impreciso, ya que puede incluir desde decisiones gubernamentales que inhiben acciones individuales, hasta propiciar conductas que involucran a toda la población de un país o región.

Asimismo, las políticas (*policies*) tienen intrínseco un carácter político (*politics*), lo que hace que un “simple” plan de acción se vea inserto en una dinámica política a diferentes niveles, lo cual dificulta, no sólo su diseño, sino también su instrumentación. Son precisamente estos dos elementos los que hacen que las políticas públicas no sean el territorio de administradores, sino de estudiosos de la política. De otra forma, no se podría llevar a cabo toda la investigación necesaria para concretar una propuesta de política, ni tomar en cuenta todos los elementos, económicos, políticos y sociales que pueden impactar en la instrumentación de una política pública. Únicamente reconociendo estos dos elementos esenciales es como puede analizarse, diseñarse, instrumentarse y evaluarse correctamente una política pública.

Son precisamente los elementos que intervienen en el diseño de una política pública los que forman la columna vertebral del libro de Carlos Salazar Vargas. El Prof. Salazar Vargas analiza y desarrolla minuciosamente estos elementos, comenzando por una revisión teórica de la disciplina de las Políticas Públicas, continuando con el estudio de los elementos que deben de considerarse en el diagnóstico y análisis de política, para continuar con los aspectos necesarios para la instrumentación de políticas para el desarrollo, así como su tan necesaria argumentación. La experiencia con la que cuenta el Prof. Salazar Vargas, le permite describir a detalle, lo que los gobernantes y estudiosos de las políticas públicas

necesitan saber para una exitosa instrumentación de una política, tan necesaria actualmente, sobre todo a nivel local.

El libro no es un manual, tan socorridos en esta disciplina, sino una colección de ensayos críticos sobre cada uno los elementos esenciales en el diseño, instrumentación y evaluación; lo que permite al político, al analista de política, al estudioso, al periodista y al público en general, entender mejor la labor de gobierno.

**Dr. Cristopher Ballinas Valdés**

Profesor en Políticas Públicas

ITAM: Instituto Tecnológico Autónomo de México

Investigador Asociado, Centro de Estudios sobre México,  
Universidad de Oxford. UK.



## COMENTARIO A ESTE LIBRO-TEXTO

Tratar un asunto de manera integral constituye el reto mayor para un autor o un estudioso, creo que tal fin persigue Carlos Salazar Vargas con Políticas públicas para cambiar la realidad social, un texto abarcador, cuya materia parte de los antecedentes históricos, quiénes toman parte en la misma, sus dimensiones y alcances.

Como un experimentado agrimensor, el Profesor Salazar-Vargas levanta la configuración donde va a construir el discurso. Desmenuza el concepto, políticas públicas, para llevar al lector, al estudioso, al político profesional, al funcionario, a los orígenes y diferentes significados, en distintos tiempos y geografías.

Es propósito del autor -y muy bien lo logra el estudio de su clásico libro-texto- dar herramientas, además de crear espacios de discusión y análisis, que lleven a una mayor participación ciudadana y con elementos para enjuiciar los actos de gobierno, el uso del poder, la administración de justicia, la protección de los derechos y cómo se atienden los asuntos de la sociedad.

A los profesionales de las ciencias sociales los anima a perfeccionar un concepto sin adjetivos. Donde las políticas públicas sean cabalmente entendidas. Con este propósito, plantea modelos para la evaluación,

instrumentos para el estudio, prototipos y la participación de otras disciplinas.

Desde el surgimiento de las ciudades estado, con la aparición de los gremios y el auge del comercio, fue y ha sido preocupación e interés de las colectividades humanas la concepción y propósito de hechos y acciones que afectan a una población, con su participación o sin ella.

Sin pretender profundizar en los conceptos, política y público, salta a la vista que se habla de lo que es común del pueblo o ciudad; del arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los estados; de la actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos.

Asimismo, de la actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo, y de lo que pertenece o es relativo a todo el pueblo.

Se está en un campo donde conviven e interactúan el gobierno y el ciudadano, el ciudadano y el gobierno. Por una parte, donde se decide qué hacer, cómo hacerlo y cuándo hacerlo, es decir, donde las políticas públicas se planean y se ejecutan.

En la otra parte está el ciudadano, el pueblo en su conjunto, el receptor, el destinatario de las políticas públicas. Que puede aceptarlas, cuestionarlas o rechazarlas, porque no ha participado en su diseño, pensado sus fines o en los alcances de su ejecución.

O en caso extremo porque lo afectan en lo personal y lo colectivo, y no cuenta o no halla los mecanismos para revertirlas, aunque viva en una sociedad regida por un gobierno representativo. Se vive una democracia electoral, pero no una democracia participativa.

Luego entonces, lo escrito tiene, a mi modo de ver, otra lectura: contar con los elementos y las herramientas para repensarnos como

sociedad, con una real participación ciudadana en la toma de decisiones. Plantear nuevas formas para organizar la sociedad y equilibrar las relaciones entre los hombres.

Cuando este libro vea la luz, verá una sociedad un tanto pulverizada, que cuando se organiza es para cuestiones urgentes, inmediatas, para enfrentar, en algunos casos, políticas públicas. Una sociedad que ligue esperando “Un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo”, como lo pensó Abraham Lincoln.

**Dr. Jorge David Cortés Moreno**

Director de Comunicación Institucional

BUAP: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

## La fundamentación de las Políticas Públicas



*No hay nada tan difícil como definir lo que todo el mundo conoce y sabe.*

*(Mariano Rubio y Bellvé, 1895-1903, Diccionario de ciencias militares).*

El estudio de las políticas públicas no implica que exista una disciplina teórica particular. Los fundamentos teóricos de lo que se ha dado en llamar las perspectivas de las políticas públicas están íntimamente asociados con la teoría del Estado, con la ciencia política y con la teoría administrativa. El principal aporte de esta perspectiva es el de contribuir a una nueva dimensión de análisis que tradicionalmente ha sido descuidada, tanto por las teorías de origen liberal, como por las teorías de origen marxista. Con este enfoque se mira al Estado en acción, al Estado ejecutando cosas<sup>1</sup>. Es necesario advertir, además, que ésta es una visión en construcción, en la cual apenas se comienza a abrir camino y queda aún mucho por avanzar.

---

<sup>1</sup> Otros análisis miran al Estado de manera estática: sus estructuras, sus instituciones, sus métodos, su organización, etc.

## LA ESTRUCTURACION DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



### 1. ORIGEN Y ANTECEDENTES

*Muchas veces lo que se calla,  
causa más impresión que lo que se dice*

*Píndaro*

El desarrollo de la moderna fundamentación de las políticas públicas tiene una fecha precisa: 1951<sup>2</sup>. En ese año, en la Universidad de Stanford, se reúne un notable grupo de científicos sociales con el objeto de discutir temas relacionados con la *policy sciences*.

Allí se consolidan los antecedentes, iniciados desde 1937, cuando en la Escuela de Graduados de Administración Pública de la Universidad de Harvard se introdujo el estudio de las políticas públicas.

Posteriormente (1940, se conformó un comité interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de este novedoso campo. Resultado de este hecho, fu el libro *Administración pública y políticas públicas*.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> El investigador científico Dr. Omar Guerrero, profesor titular de la Universidad Nacional Autónoma de México –UNAM–, cita estos antecedentes en un interesante y recomendable artículo de diciembre de 1991, titulado <<Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria>>. Revista Administración y desarrollo, N° 29, pags. 11-33.

<sup>3</sup> Stein Harold, Public administration and public policy. La labor de los administradores públicos en la formación y desarrollo de este campo ha sido muy significativa y fructífera. Merecen mencionarse los siguientes trabajos: Policy and administration (1949) de Paul Appleby. Introduction to study of the public administration (1926) en donde presenta la administración pública como la aplicación y el manejo de las políticas públicas. También

El profesor de la Universidad Hebrea de Jerusalén: Dr. Yeheskel Dror, quien en 1967 propuso la creación de la carrera profesional de analista de policy, ha sido uno de los firmes creyentes y defensores de la conveniencia –y necesidad- de incorporar el tópico de las políticas publicas en los syllabus de universidades estadounidenses<sup>4</sup>.

En época más reciente (1974), la NASPPA<sup>5</sup>, incluyó a las políticas públicas, entre los *cinco temas de mayor enseñanza en las carreras universitarias* relacionadas con el servicio publico. (Guerrero, 1991, pág. 21). Ya para la década de los ochenta los cursos de política pública, estaban incluidos en los programas de nueve universidades de los Estados Unidos de Norteamérica<sup>6</sup>.

El área económica también ofreció su cuota de apoyo en 1958 e impulsó lo que el profesor Omar Guerrero (1991, pág. 23) llama las ciencias de la policy<sup>7</sup>, concretamente con el profesor Charles Lindblom<sup>8</sup>.

---

Marshall Dimock, John Pffiner, Michale Reagan –entre otros- impulsaron una importante corriente de investigación y estudio en torno de las políticas publicas.

<sup>4</sup> Vale la pena mencionar dentro de los más destacados investigadores en esta área a los que se les podría dar el calificativo de <<grupo de los 4D(s)>>, conformado por Dye, Dunn, Dror y Dahl. Además es conveniente anotar que no sólo los administradores públicos pusieron su grano de arena para el desarrollo de este campo. Los especialistas en investigación de operaciones y los analistas de sistemas, fueron también –en gran parte- los responsables por el avance de esta joven perspectiva de análisis.

<sup>5</sup> <<National Association of Schools of Public Affairs and Administration>> (Asociación Nacional de Escuelas de Negocios y Administración Pública).

<sup>6</sup> De acuerdo con el artículo de Beauregard González Ortiz, <<El concepto de política publica en la administración publica norteamericana>>, publicado en la *Revista de Administración Pública*, San Juan, Puerto Rico, 1988, págs. 58-70.

<sup>7</sup> Guerrero dice textualmente en la presentación de su artículo: <<Las políticas publicas son la materia de las ciencias de la *policy (policy sciences)*>> -el autor no traduce el vocablo policy por <<política>> del inglés al español (sic), por su evidente incompatibilidad; prefiere conservar la palabra en inglés debido, entre otros motivos, a sus raíces grecolatinas-. Guerrero, 1991, pág. 13.

<sup>8</sup> Este investigador es considerado por muchos como uno de los que le dieron fundamento a la perspectiva de las políticas publicas. Al hincar la década de los cincuenta, propuso los lineamientos generales para la creación y desarrollo del <<análisis de políticas públicas>>. Posteriormente, presentó su novedoso <<método incremental>> de gran aplicación en este campo, como alternativa contra el conocido método <<racional clásico>>. Una ampliación

Merece también destacarse –en la London School of Economics and Political Science, del Reino Unido- una labor pionera en el campo de las políticas públicas. Si bien es cierto que sus orígenes fueron posteriores a los estadounidenses, ha logrado, en muchos aspectos, un superior y más elaborado desarrollo. En esta escuela, desde 1965, existe la maestría en *Administración pública y política pública (Public Administration and public policy)*. En 1995, cuando se conmemoró el primer centenario de la escuela y los primeros 30 de esta maestría, se ha procedido a transformar su nombre por el de *Política pública y administración (Public policy and administration)*, dando una prueba de la incuestionable preponderancia, entidad y mayoría de edad que ha adquirido este novedoso campo de estudio e investigación, al ubicarlo antes que la tradicional y mucho más estructurada *administración*<sup>9</sup>.

En América Latina también se han hecho intentos de abordar este campo de este campo de estudio e investigación y generar un movimiento de Las ciencias de la policy. Prueba de ello es el curso de Policy pública. Organizado en Bolivia por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD- en 1988 y al cual acudieron representantes de varios países de la región. El propósito de este curso fue, ante todo, preparar un grupo de adoptadores primarios de esta novedosa perspectiva y que procedieran a impartir la enseñanza de este campo en sus respectivos países

Es posible apreciar en América Latina, tres centros que se han distinguido por sustanciales contribuciones al desarrollo del tema sobre políticas públicas: el primero es el conocido ILPES<sup>10</sup>. En México está el

---

del método incremental junto con la interpretación de su <<Muddling thourgh>> (<<salir del paso>>), como uno de los modos de formación de las políticas publicas, se amplía más adelante en este documento.

<sup>9</sup> Hasta la fecha tres colombianos han sido graduados por la London School of Economics an Political Science –LSE- en esta maestría.

<sup>10</sup> Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, creado en 1962 como organismo autónomo bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina – CEPAL-. En 1974 el Comité Plenario de la CEPAL, teniendo en cuenta la valiosa

centro en la UNAM<sup>11</sup>. Y el CLAD<sup>12</sup> en Venezuela, principalmente desde la llegada del profesor Klingsberga a su dirección

## 2. DEFINICIÓN PROPUESTA



*Ci-gît Piron, qui ne fut rien,  
pas même académicien.*

*(Epitafio que compuso para sí mismo  
el poeta epigramático francés  
Alexis Piron 1689-1773:  
<<Aquí yace Piron, que no fue nada,  
ni siquiera académico>>).*

De acuerdo con el parámetro teórico escogido, se puede llegar a distintas conceptualizaciones de lo que se entiende por *políticas públicas*. De hecho es posible encontrar en la academia, 30 o 40 definiciones diferentes. Como simple muestra de gran la variedad, inmensa amplitud y particulares profundizaciones, a continuación se presentan diez (10) de las muchas definiciones conocidas.

- 1. “Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer” (Dye).
- 2. “Política pública se define como una ‘decisión permanente’ caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran, como por aquellos que se atienen a ella” (Elau y Prewitt).

---

contribución que había significado su funcionamiento para la región, resolvió que se transformara en una institución permanente, con identidad propia.

<sup>11</sup> Universidad Autónoma de México.

<sup>12</sup> Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

- 3. “Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a una gran número de personas” (Mac Rae y Wilde).
- 4. “Las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político” (Dunleavy)
- 5. “Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de las Cortes, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos” (Plano).
- 6. “Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida (sic); segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos” (Lane).
- 7. “La nueva noción de política pública trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida”(May).
- 8. “Una Política elaborada por el gobierno” (Jaramillo)
- 9. “Una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas, o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentra irracional cooperar con otros (Frohock)
- 10. “(...) un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de las fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente” (Easton Rothwell).

En el anexo No. 1 de este libro-texto se presenta uno de los tradicionales artículos del autor, elaborado con base en la recopilación que hace Juan Guillermo Vieira (<http://politicasypublicas.blogspot.mx>) sobre 60 definiciones del término “Políticas Públicas” .

Más con el ánimo de simplificar que de complicar, tanto el panorama como “el estado del arte” de este novedoso campo y sencillamente porque con la concepción que se presenta a continuación, se conciben, entienden y comprenden las políticas públicas en forma bastante operacionalizable, muy asequible, casi tangible, se propone entenderlas como “*el conjunto de sucesivas respuestas del Estado<sup>24</sup> frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.*”

Cuando se señala en esta definición que es un *conjunto de respuestas del Estado*, se está diciendo que casi nunca una política pública es una sola decisión, que por lo general, involucra un conjunto o <<rosario>> de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo. Son además decisiones del gobierno, o, si se quiere, del régimen político. Adicionalmente, algunos consideran que cuando el estado no toma posición frente a algún problema –o sea, lo omite-, esta actitud es también una toma de posición, es decir, que al no tomar posición, está tomando posición, a la espera de que, por ejemplo, el problema se desenvuelva solo, enfrentándolo de manera muy particular.

La definición agrega, además *frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas*. En la sociedad, en cualquier sociedad – desarrollada, en vías de desarrollo, tradicional, moderna, etc.- siempre hay un conjunto de problemas por resolver. Sin embargo, no siempre el Estado puede enfrentarlos a todos por múltiples razones: falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones, interés, etc. El Estado entonces, enfrenta de

---

<sup>24</sup> Por esta razón, hay quienes aseguran que es más pertinente hablar de política(s) estatal(es). Sin embargo, esta denominación –al menos en nuestro país- es menos frecuente. Hoy también partidario del calificativo “Políticas Gubernamentales” y tienen toda una justificación a este respecto.

manera prioritaria aquellos que socialmente obedecen a una mayor presión, o tienen una mayor incidencia. De ahí que sean *problemas socialmente considerados*. Así, de los problemas que existen en toda sociedad: inseguridad, agrarios, industriales, laborales, de falta de protección a la niñez, etc., sólo algunos de ellos dan el tránsito a ser problemas *socialmente considerados*. Este tránsito implica precisamente la intromisión de actores en el proceso de toma de decisiones.

Apoyando lo anteriormente expuesto, Yves Mény y Jean-Claude Thoenig, identifican cinco elementos que pueden fundamentar la existencia de una política pública<sup>4</sup>:

-- Una política pública está constituida por un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera "substancia" de una política pública.

-- Comprende unas decisiones o una formas de asignación de los recursos "cuya naturaleza es más o menos autoritaria". Que sea explícita o solamente *latente*, la coerción siempre está presente.

-- Una política pública se inscribe en un "marco general de acción", lo que permite distinguir, en principio, una política pública de simples medidas aisladas. Todo el problema es, entonces, saber si este marco general debe ser concebido de antemano por el decisor, o sencillamente reconstruido *a posteriori* por el investigador. En todo caso, es cierto que la existencia de este marco general nunca esta dada y siempre debe ser objeto de una investigación.

-- Una política pública tiene un público (o más bien unos públicos), es decir unos individuos, grupos u organizaciones, cuya situación está afectada por esa política pública. Por ejemplo, los automovilistas, los constructores, las empresas de obras civiles, constituirán, con varios grados, el público de la política de seguridad vial. Algunos serán pasivos (los automovilistas) y otros

---

<sup>4</sup> Y. Mény y J.C. Thoenig *Politiques publiques, op.cit.*, páginas 130 y siguientes.

se organizarán para influir en la elaboración o en la puesta en marcha de los programas políticos.

-- Finalmente, una política pública define, obligatoriamente, metas u objetivos para lograr, definidos en función de normas y de valores. Por ejemplo, reducir el número de los accidentes viales, mejorar las condiciones de hospitalización de los enfermos, asegurar la independencia energética del país.

### 3. LOS ACTORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.



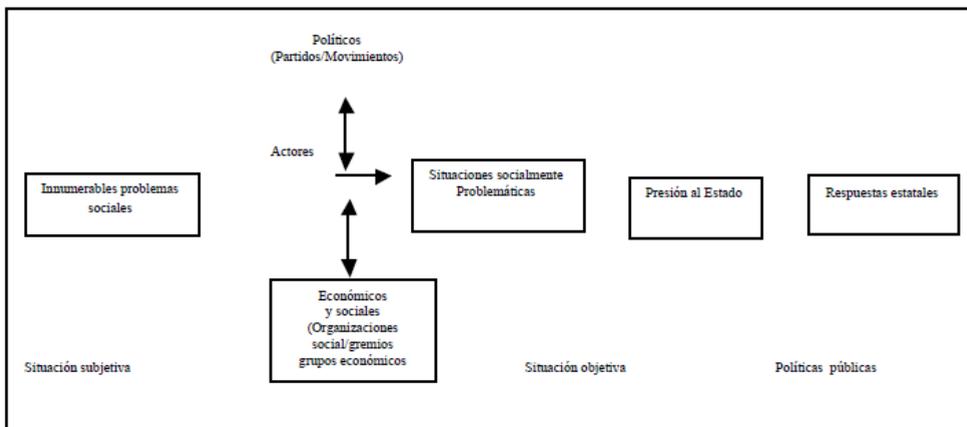
*No seré yo quien  
con palabras supla mis actos,  
sino que serán mis actos  
los que expliquen mi conducta.  
(Luis Cabrera de Córdoba 1529-1623,  
cronista clásico español).*

Los actores son básicamente de tipo *político* y/o de tipo social<sup>25</sup>. Los de tipo político son fundamentalmente los partidos y los movimientos. Los actores de tipo social se relacionan con lo que se considera como movimientos sociales u organizaciones gremiales que pretenden mediante distintas estrategias presionar al Estado para que considere un determinado problema como político, es decir, de carácter general y formule propuestas en términos de *política pública*. Cualquier problema de un gremio, sea éste empresarial, de trabajadores, un movimiento social, etc., generalmente tiene propuestas sectoriales, particulares, privadas; la presión sobre el Estado busca que éste lo considere como importante, como asunto público y que formule respuestas en términos de políticas. Se da un tránsito, por así decirlo, de una situación *subjetivamente* existente, a una situación *objetivamente* considerada, precisamente por la intervención de actores en

<sup>25</sup> Precisamente los denominados grupos de interés y grupos de presión forman parte del abanico de actores.

su definición y estructuración. Precisamente los actores políticos y/o sociales<sup>27</sup> transforman un problema cualquiera, en problema relevante, en la medida en que se considera socialmente prioritario y por lo tanto el Estado tiene que entrar a ofrecer respuestas en términos de políticas. Hay otros problemas que en un momento dado no tienen esa relevancia y por consiguiente son considerados de manera marginal, cuando no ignoramos por el Estado, tal como aparece en la Figura 1.

FIGURA 1  
EL ORIGEN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



A la pregunta ¿Quiénes son los actores de una puesta en agenda? Thoenig, responde que la literatura dedicada a las políticas públicas tiende a analizar a los actores como empresarios políticos, en particular cuando los conflictos requieren de un plan pluralista y diferenciado que suponga una situación de

<sup>27</sup> Dentro de éstos están, por ejemplo, la guerrilla, actor que en muchos países es casi un mal endémico, hasta el punto de que muchos guerrilleros mueren de viejos.

mercado (Bardach, 1973). En otros términos, los individuos, grupos, o agrupaciones sociales movilizan los recursos y oportunamente ponen en marcha estrategias de juego, para lo cual buscan obtener una posición de consideración por parte de la autoridad pública legítima. Existen dos clases de empresarios: las **élites** (notables dirigentes de gobierno o instituciones, influyentes personajes elegidos) del mundo de la política y de la administración pública, o también conjuntos más colectivos, diferentes, como los movimientos sociales (clases no-elitistas, organizaciones periféricas en relación con el sistema político y social). El empresario es, tanto un individuo o pequeño grupo que juega con recursos de influencia impersonal, como un actor colectivo organizado que juega con su capacidad de tomar parte en la aceptación de sus miembros por parte de la causa corriente. Tanto para los unos como para los otros, un componente tiene importancia si es a la vez una obligación y un recurso: el público, o diversas clases de público obedecen a características diferentes que van desde un papel de simpatía dentro de la oposición hasta la apatía o la pasividad en la movilización activa de los demás. El analista buscará, precisamente, establecer estrategias y maniobras que los empresarios de posiciones políticas utilizarán frente a sus opositores y los diversos tipos de públicos, gracias a que la dinámica del proceso ajusta poco a poco el contenido del problema tanto como sus probabilidades de acceso a la agenda.

#### 4. DIMENSIONES DE TODA POLÍTICA PÚBLICA



*La vida es como una pieza teatral,  
no importa cuánto haya durado  
sino cuán bien ha sido representada.*

SÉNECA

En toda política pública hay dos dimensiones básicas: una *temporal* y otra de tipo *espacial*<sup>28</sup>. La dimensión temporal, sitúa el asunto en un momento determinado y permite diferenciar la situación presentada con la de otro momento. Existe también una dimensión espacial porque las políticas públicas varían de un lugar a otro, no sólo por las condiciones propias de los distintos espacios, sino también porque esas condiciones espaciales implican comportamientos económicos, políticos y culturales diferentes.

Por ejemplo, la política social en el auge del Estado intervencionista<sup>29</sup> tiene una connotación *diferente* a la del período actual. Frente a una perspectiva de un Estado mucho más pequeño en su tamaño, que algunos denominan un Estado neoliberal, no intervencionista, esa misma política adquiere otro significado aun cuando sea la misma. Así, la política de <<Desarrollo Rural>> tiene efectos completamente distintos en Salazar de las Palmas (Santander del Norte, Colombia), en Putla (Oaxaca, México), en Rivas, (Nicaragua), en San Pedro Sula (Honduras), en Iquique (Chile), en Villa La Angostura (provincia Neuquén, en la Patagonia Argentina), en Curundú (Panamá) o en Borá (en el Estado de São Paulo, Brasil)... La misma política, regionalmente es bien distinta, entre otras cosas

---

<sup>28</sup> Algunas veces el binomio temporal-espacial, se puede trabajar como histórico cultural.

<sup>29</sup> Que puede ser entendido como <<Estado bienestar>> en función de su papel como mecanismo redistributivo.

por las estructuras sociales y burocráticas, porque los condicionantes son otros, porque los actores pertenecen a diferentes contextos sociales, etcétera.

Hace sólo algunas décadas, plantear el tema de la *reforma agraria* en América Latina, era casi hablar de comunismo, de socialismo o de revolución. Sin embargo, después de la segunda posguerra, la reforma agraria más radical que hubo en el mundo fue la que hizo Chiang Kai-Chek en Formosa y nadie puede acusarlo de veleidades socialistas. Llevó a cabo una reforma que permitió impulsar el desarrollo capitalista. La misma política, en distintos espacios, puede tener, entonces, significados absolutamente *distintos*.

## 5. ELEMENTOS BÁSICOS DE TODA POLÍTICA PÚBLICA



**“Todos los órganos humanos  
Se cansan alguna vez,  
salvo la lengua”  
Konrad Adenauer**

Toda política pública tiene tres elementos fundamentales: uno de *predicción*, porque no es posible pensar que se tome una decisión sin tener un futuro deseado como referente. Cualquier *decisión* –aun personal– implica el que se espere lograr algo, y las políticas son eso: tratar de acercarse, mediante medidas administrativas, a un ideal de sociedad en cualquiera de los campos.

El segundo elemento es la decisión<sup>31</sup> ya que formular políticas no es otra cosa que decidir. De ahí que los que se preocupan por las políticas públicas concentren su atención en cómo se decide, cómo son los procedimientos para la toma de decisiones: quién o quiénes en última instancia ejercen influencia en la decisión; que elementos utilizan, etc.<sup>32</sup>. Decidir a su vez, implica escoger entre dos o más alternativas. Cuando no hay sino una sola, no hay decisión: ya está decidido: por eso la decisión involucra dos procesos: uno de racionalidad y otro de voluntad.

Por último, la política pública también implica *acción*. Esta es la gran diferencia entre el discurso y la política pública. Mientras no haya acción se está frente a un discurso. Es decir, frente a una intención. Lo que caracteriza a la política, es el hecho de que ésta se ejecuta, se materializa o si se quiere, se concreta en acciones<sup>33</sup>

Tanto la “predicción” (en cuanto tiene que ver con la prospectiva) como la “acción” (que se representa en la puesta en marcha o implementación) se tratarán más adelante. Concretamente con respecto a la “decisión”, vale la pena poner de presente que el profesor Muller (Las Políticas Públicas, Traducción de Jean Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas, Estudios de Caso No. 3 Edición de la Universidad Externado de Colombia, 2002.) asevera que para una política pública dada, *es* posible establecer –al menos- cuatro círculos fundamentales de la decisión<sup>5</sup>.

A) *El primer círculo es aquel por el cual transitan sin excepción todas las decisiones.* Esta compuesto por el Presidente de la República (con su

---

<sup>31</sup> Han hecho carrera tres métodos para el análisis de la toma de decisiones, tratados –entre otros- por R. Dahl, A. Rose y W. Mills: el posicional, el reputacional y el propiamente decisional, según ésta se tome de acuerdo con alguna de estas tres características.

<sup>32</sup> Algunos autores atribuyen al canciller Bismarck en el segundo *reich* la frase de que <<con las políticas pasa igual que con las salchichas; es mejor no saber cómo se hacen>>.

<sup>33</sup> Otra cosa es que lo que se haga sea distinto a lo que se formule, pero este es otro problema.

<sup>5</sup> Para una visión completa, ver de J.-L. Quermonne, *L'appareil administratif de l'Etat*, París, Seuil, coll. "Point", 1991.

“entorno”, es decir su Gabinete y, especialmente, el secretario general de la Presidencia), el Primer ministro (con su gabinete y la Secretaría general del Gobierno) y el ministro de Hacienda (el ministro, su gabinete y el estado mayor de las más importantes Direcciones). Es en el seno de este primer círculo de la decisión donde se realiza una parte de la interfaz entre la dimensión propiamente administrativa de la decisión y la dimensión política. Las estrategias partidistas atropellan contra las exigencias de la regulación y estas últimas están tamizadas a por las finalidades políticas. Al mismo tiempo, está asegurada (a veces con muchas dificultades) la coherencia de las diferentes políticas públicas, frente a una matriz normativa más o menos bien estructurada.

- B) *El segundo círculo de decisión lo compone el conjunto de las administraciones sectoriales (o al menos de sus estados mayores) que intervienen cuando su sector esta implicado. Estas despliegan, claro está, una lógica que tiende a defender o a promover intereses sectoriales. Toda la estrategia de estos actores consiste, entonces, en superponer lo mejor posible estos intereses sectoriales sobre las exigencias globales. Es pues cuando juegan un papel importante el conjunto de las oficinas dedicadas a realizar estudios y prospectiva con los cuales se dotan las administraciones con el fin de aumentar su capacidad de peritazgo global.*
- C) *El tercer círculo de la decisión es el de los socios externos al Estado: sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas. Una obra de Elie Cohen y de Michel Bauer muestra muy significadamente, hasta qué punto algunos actores, perteneciendo a este grupo, pueden ejercer funciones estratégicas en algunos campos como la política pública industrial, la energética o de las telecomunicaciones<sup>6</sup>.*
- D) *Finalmente, el cuarto círculo ocupa en puesto un poco aparte. Se trata del conjunto de los órganos políticos (el Parlamento) y jurisdiccionales (el Consejo Constitucional, el Consejo de Estado y la Corte de Cuentas) que*

---

<sup>6</sup> E.Cohen, M.Bauer, *Les grandes maeuvres industrielles*, París, Belfond, 1985.

*pueden intervenir en la decisión.* Su papel puede ser limitado (el Parlamento, muy frecuentemente, interviene solamente al final y modifica sólo marginalmente la decisión) o decisivo (cuando por ejemplo el Consejo Constitucional "le devuelve su texto" al Gobierno). En este caso también, todo va a depender de la configuración del campo de fuerzas, en cada caso va a tender a volver a moldear el medio decisional central. Así son los límites, a la vez borrosos y jerarquizados, de este medio conformado tanto por organizaciones como por redes interindividuales. Para un actor determinado, (por ejemplo, el representante de una asociación, o un hombre político), *el acceso a los círculos de la decisión representa un recurso político fundamental que da testimonio de su capacidad para influir sobre la decisión,* siendo por cierto el ideal para aquél aproximarse lo más posible al primer círculo, aún si el acceso a los círculos más alejados puede representar una ventaja importante. Sin embargo, esta descripción es todavía demasiado estática para dar cuenta de la realidad del trabajo gubernamental.

De lo anteriormente expuesto, no resulta difícil concluir que esta manera de considerar a las políticas públicas es diferente a la forma como lo conciben algunos expertos en derecho o estudiantes de ciencias jurídicas; para ellos las políticas públicas equivalen a normas o a las leyes, cuando éstas son sólo una parte de la misma, que corresponden a la formalización de la política pública. Además, no todas las políticas necesitan el mismo tipo de normatividad: algunas implican un acuerdo, una reglamentación o una ley; otras requieren otro tipo de tratamiento normativo. La ley es sencillamente la formalización y perfeccionamiento de una decisión ya tomada. Tampoco es lo que piensan ciertos economistas –afortunadamente ya muy pocos–, quienes creen que la política pública corresponde únicamente a la política económica. Esta es sólo un tipo de política pública, tal y como pueden ser la política social, la ambiental, la tecnología, la industrial, etcétera.

## 6. CLASIFICACION DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



### *Last but not least.*

(Juego de palabras que –aunque intraducibles-,  
corresponderían a la expresión  
<<el último, mas no por ello el menos  
importante>>

, expresión que se encuentra en

*Julio Cesar de Shakespeare (Acto III, esc. I).*

Se utiliza para excusar el citar a algo  
(o a alguien) en el último lugar).

Las políticas públicas son susceptibles de clasificación o de tipologización. Establecer *tipologías* no es simplemente una diversión de los académicos. Para efectos de análisis es una herramienta importante, porque el saber si una política publica es de una otra naturaleza, ayuda a ubicarla dentro de un conjunto global, lo cual –entre otras cosas- facilita el hecho de adjudicar algunas características, metodológicas o instrumentos de análisis, a una determinada tipología en general o a cada una de las políticas en particular. Existen varias maneras de clasificarlas. Para efectos de este escrito, se enunciarán sólo algunas.

En primer lugar, puede citarse el enfoque *estructuralista* propio de la escuela latinoamericana, que trabaja políticas públicas sobre todo en México y el Cono Sur. Bajo este enfoque, se clasifican las políticas publicas en tres grandes categorías: las *hegemónicas*, las *transaccionales* y las de *dominación*.

Las *hegemónicas*<sup>35</sup> son aquéllas que reflejan con claridad los intereses del proyecto político dominante en cada momento. Son las que expresan fundamentalmente los intereses predominantes de cada momento histórico. Algunos las consideran como *megapolíticas* o políticas básicas.

<sup>35</sup> El concepto hegemonía en los términos de Antonio Gramsci, presentado por Hugues Portelli en Gramsci y el bloque histórico, págs. 45-92, Cap. III.

Son por consiguiente, las que llevan toda la importancia, la mayor cantidad de recursos y sobre las cuales es muy difícil negociar. Una política hegemónica es sin duda, la política de internacionalización de la economía, de modernización de la estructura económica. Es la política central alrededor de la cual se articulan todas las otras. En la época del presidente Betancur, la política hegemónica fue la política de paz y apertura democrática, la cual proporcionó sus bases al discurso predominante.

Hay quienes consideran que es posible caracterizar cada tipo de Estado a través de una o dos políticas públicas *básicas o hegemónicas*. Por ejemplo, el Estado que surge en la posindependencia de las colonias de España, es un Estado que se caracteriza por dos grandes políticas públicas: las de tipo librecambista –que se consolidan después de la derrota de los intereses proteccionistas artesanales- y las políticas de centralización del Estado.

Los estados *populistas* después de los años treinta, también tuvieron dos políticas públicas fundamentales que los caracterizaron: las políticas de industrialización y las políticas de redistribución del ingreso<sup>36</sup>. Los Estados *contemporáneos* también tienen políticas públicas hegemónicas: las de apertura económica y las políticas de control interno fuerte<sup>37</sup>.

Las políticas *transaccionales* son aquellas que –como su nombre lo indica- son producto de la negociación entre sectores con poder e inclusive, con sectores subordinados de la sociedad. Ejemplo de ellas son las políticas resultado de concertaciones, diálogos, etcétera.

---

<sup>36</sup> La redistribución del ingreso es lo que justamente caracteriza al populismo. Algunas veces se confunde con la demagogia, pero son dos conceptos distintos.

<sup>37</sup> A través de las políticas hegemónicas es posible caracterizar, no sólo los distintos tipos de Estado, sino también los distintos gobiernos y regímenes políticos.

Las políticas de *dominación* son aquellas que van desde la figura de cooptación<sup>38</sup> hasta los intentos de represión. Dentro de este rango se encuentran las políticas de *marginación* y las de *neutralización*<sup>39</sup>.

La otra tendencia propia del *neomarxismo*, representado por James O'Connor<sup>40</sup> economista estadounidense<sup>41</sup>, ubica las políticas públicas en dos grandes categorías, las de *acumulación* y las de *legitimación*.

Las políticas de *acumulación*, dirigidas a propiciar la reproducción del capital y que canalizan el gasto estatal directamente productivo (también considerado de inversión). Todas aquellas políticas que llevan a facilitar y a contribuir a la acumulación de capital dentro de la sociedad: las políticas de infraestructura y las de unidad social.

Las políticas de *legitimación*<sup>42</sup> apuntan al control del orden interno y al mantenimiento de la legitimidad social y que algunos asimilan al gasto social. Específicamente hacen relación a las diferentes directrices y acciones emprendidas para procesos tales como la Asamblea Constituyente, las diferentes clases de elecciones, los diálogos de paz, etcétera.

---

<sup>38</sup> Se define como la <<Designación de un nuevo miembro de una asamblea comunidad o corporación, por los miembros que ya forman parte de ella>>. *Gran Enciclopedia Larousse*, tomo 3, pág. 253.

<sup>39</sup> No siempre las políticas de dominación son exclusivamente políticas de represión; estas últimas son sólo una de las posibilidades, quizá la última.

<sup>40</sup> O'Connor, James. *The fiscal crises of the State y Cuba: its political economy*.

<sup>41</sup> Se utiliza la palabra estadounidense como gentilicio para designar a los ciudadanos de los Estados Unidos de América, en lugar de la expresión americanos, que corresponde a todos aquellos habitantes del continente americano. Tampoco es viable la utilización del vocablo norteamericanos, por cuanto Norteamérica está conformada por tres países distintos: Canadá, Estados Unidos de América y México. La denominación gringo, derivada de la frase <<Green go home>>, que hacía referencia la sentimiento contra el uniforme verde de los *marines*, tiene connotación ofensiva. Lo mismo sucede con el vocablo *yanqui* (*yankee*) cuyos orígenes se remontan al apelativo que los del sur le endilgaron a los del norte, (principalmente a los naturales de Nueva Inglaterra), en la Guerra de Secesión (1860-1864). La expresión correcta <<estadounidense(s)>, se ha venido traduciendo al inglés como *usanian(s)*, con el fin de asimilarlo con otros tales como *canadienses*, *mexicans*, *perubians*, *cubans*, *brasilians*, *colombians*, etcétera.

<sup>42</sup> Legitimar en cuanto acción, se puede entender como aspecto social, pero también como elemento ideológico.

Por otra parte, ha sido tradicional en muchos tratadistas, clasificar las políticas públicas en *económicas* y *sociales*. Sin embargo, esas categorías son cada vez menos exactas, porque entre lo económico y lo social hay límites muy difíciles de definir<sup>43</sup>. Por ejemplo, el gasto en salud es social, pero igualmente –en la medida en que se gasta en prevención- tiene connotaciones económicas, porque está tomando medidas para evitar erogaciones superiores en un futuro cuando se requiere adelantar programas de tipo curativo. El gasto en educación se puede ver como gasto social, pero indudablemente también es de carácter económico al constituirse en capacitación de la mano de obra requerida para la producción<sup>44</sup>.

Frente a esa dicotomía y como tercera categoría, el autor brasileño Vianna<sup>45</sup> propone clasificar las políticas públicas en dos grupos de acuerdo con la *finalidad*: políticas públicas *promocionales* y políticas públicas *correlativas o compensatorias*. Las políticas públicas *promocionales* (exante) como su nombre lo indica, son aquellas que contribuyen a desarrollar o consolidar un sector. Por ejemplo, las políticas de promoción de las exportaciones o fomento de algún sector específico. Las políticas públicas *compensatorias* (expos) se encaminan a restituir a un determinado

---

<sup>43</sup> Manfred Max-Neff y otros, en *Desarrollo a escala humana –una opción para el futuro-*, acertadamente dicen: <<Si las políticas económicas diseñadas por economistas, afectan totalmente –como de hecho lo hacen- la totalidad de una sociedad, los economistas ya no pueden pretender que su única preocupación son los problemas económicos. Tal pretensión sería poco ética, puesto que implicaría asumir la responsabilidad por la acción, pero no por las consecuencias de la misma>>.

<sup>44</sup> Es fácil encontrar esta duplicidad entre el ámbito económico y el social, al observar algunos de los problemas que se plantean para que sean resueltos con la economía:

- conseguir tasas altas y sostenidas de crecimiento del producto nacional;
- determinar el reparto entre el consumo y la inversión;
- distribuir el producto entre las distintas cantidades que de cada bien se deben producir en cada momento; y
- distribuir la renta derivada de la producción de forma que aumente el bienestar material de la comunidad.

<sup>45</sup> Vianna Monteiro, Jorge V. en *Fundamentos de políticas públicas*.

sector, su crecimiento o dinámica cuando por algún motivo los ha perdido, con el fin de establecer algún tipo de equilibrio<sup>46</sup>.

Algunas veces y de acuerdo con la *procedencia*, se acostumbra hablar de políticas públicas *endógenas* en la medida en que son elaboradas a partir de las necesidades, condiciones y agentes internos. Cuando por el contrario, se generan a partir de necesidades, condiciones y agentes externos, se califican como *exógenas*.

En cuanto a su *nivel de formulación*, hay quienes proponen distinguir entre políticas públicas *explícitas* o aquellas *implícitas*, según que expresen o no, en forma clara y determinante, el objetivo, sin aparecer necesariamente enunciado<sup>47</sup>.

Por lo que respecta al *ámbito de actuación* y para enmarcarlo dentro de un sexto grupo, se puede hablar de política pública *local, regional, nacional o supranacional*.

Una séptima clasificación, algunas veces utilizada, es la que divide a la política pública según su carácter, en *cuantitativa y cualitativa*. La primera va dirigida a cambiar la magnitud de ciertos parámetros políticos o de ciertos instrumentos, dentro de un sistema con cierta estructura dada, la segunda, tiene como objeto cambios cualitativos que afectan a la estructura del sistema. Ejemplo de la primera con las variaciones del tipo de interés, de los tipos impositivos, etc. Ejemplos de la segunda, es el hecho de favorecer la creación de un monopolio donde existe libre competencia, la creación de una unión aduanera, la nacionalización de una industria, etc. Sin embargo, la distinción entre una y otra clase de política, no es siempre clara porque con frecuencia, los cambios cualitativos acaban siendo cuantitativos, y viceversa.

---

<sup>46</sup> Bien sea el equilibrio anterior, o uno nuevo.

<sup>47</sup> Esta distinción es –en alguna medida– útil porque a partir de la primera (la explícita) es posible establecer criterio de inferencia, para pretender aproximarse a la política pública implícita.

Desde el punto de vista didáctico y hasta operativo, considerando la relevancia de los fines, una clasificación que ha tenido alguna acogida es la división en políticas *primarias, secundarias, terciarias*, atendiendo a la mayor o menor relevancia de los fines que persiguen.

Se ha utilizado también, la clasificación según el objeto, en políticas *específicas e instrumentales*. Ejemplo de las primeras sería la política monetaria o la política fiscal.

Dentro del décimo grupo se puede incluir la clasificación propuesta por Lowi<sup>49</sup> quien establece categorías manejando el parámetro coerción (véase Figura 2), aduciendo que <<Siempre la acción del Estado pretende influenciar el comportamiento de los individuos, ya sea de manera individual o de manera colectiva>>. En este orden de ideas, la coerción puede ser *débil o fuerte* y su aplicación *individual o colectiva*.

### CLASIFICACIÓN SEGÚN LOWI

Nivel de coerción \ Aplicación	Individual	Colectiva
	Débil	Políticas distributivas
Fuerte	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

<sup>49</sup> Vale la pena resaltar que esta clasificación propuesta por Theodore Lowi en su trabajo, *The state in politics: the relation between policy and administration*, ha tenido bastante acogida en países como los Estados Unidos de América y Canadá.

- Políticas cuya coerción es débil y de aplicación individual: las *políticas distributivas*. Son todas aquellas a través de las cuales el Estado presta servicios a los ciudadanos de manera individual, como las políticas de servicios públicos, de educación, de salud, etcétera.
- Las que tienen aplicación fuerte y también de tipo individual o *políticas reglamentarias*. Son, fundamentalmente, las de orden público interno, políticas fuertemente coercitivas y de aplicación individualizada.
- Las políticas con una fuerte coerción pero de aplicación colectiva generalizada o *políticas redistributivas*. Son aquéllas que pretenden redistribuir ingresos de unos sectores o regiones hacia otras; con coerción fuerte porque nadie está dispuesto a ceder ingresos de manera voluntaria, lo que hace necesaria una medida obligatoria del Estado.
- Por último, aquéllas que tienen una aplicabilidad débil y una acción de tipo colectivo: las políticas de infraestructura, en las que la acción del Estado pretende incidir sobre grupos sociales amplios.

Por último<sup>50</sup>, es posible asegurar que toda política pública conlleva una respuesta de la sociedad. Es lo que se denomina una retroalimentación

---

<sup>50</sup> Existen otras formas o intentos de clasificación, algunos de ellos aplicables a determinadas políticas públicas. Tal es el caso específicamente, por ejemplo, de la política fiscal expansionista que se refiere a un incremento en los gastos del gobierno y/o a una reducción de los impuestos. La política monetaria no restrictiva, que hace referencia a un incremento en la oferta monetaria del país y conduce a una reducción en las tasas de interés, lo que estimula la inversión. La política de reducción del gasto conformada por las políticas fiscales y monetarias restrictivas. Algunos autores (Salvatore, D., 1992, pág. 243) consideran la política fiscal y la monetaria como dos instrumentos diferentes de política y emplean la primera para lograr el equilibrio interno y la segunda para el externo, de manera que ambos objetivos pudiesen alcanzarse simultáneamente, sin ninguna modificación en las tasas de cambio.

(*feedback*). Ésta, por supuesto, varía según los regímenes políticos<sup>51</sup>. Toda política pública tiene dos tipos de respuesta: *positivas* y *negativas*. Las políticas positivas están dadas por la *colaboración* o la *aceptación* en la ejecución. La primera es un tipo de respuesta *positiva activa*, mientras que la otra –la aceptación– es una respuesta *positiva pasiva*. Se puede dar también dos tipos de respuestas negativas: el *rechazo* o la *indiferencia*. Igualmente se tendrían unas respuestas *negativas activas* y unas respuestas *negativas pasivas*<sup>52</sup>.

A continuación y para una mejor comprensión se presentan las anteriores once clasificaciones dentro de un cuadro resumen.

---

<sup>51</sup> En un régimen autoritario, las respuestas sociales vana a ser menores porque las mismas características del régimen no las posibilita, pero siempre hay respuestas sociales y esas respuestas son de apoyo o de rechazo (búsqueda de modificación).

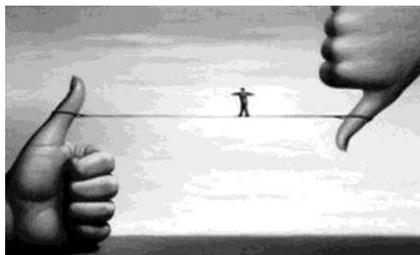
<sup>52</sup> No es posible establecer una correspondencia entre el tipo de respuesta y el resultado de la política. Es decir, si la respuesta es negativa no se puede asegurar que el resultado de la política va a ser un fracaso. Por el contrario, si la respuesta es positiva, no garantiza el éxito de la política. Pueden darse ambas cosas: una respuesta positiva y sin embargo, que la política sea un fracaso o lo contrario. No hay necesariamente correspondencia.

## CUADRO

### CUADRO SINÓPTICO DE LAS CLASIFICACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS

1. Según el enfoque	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Estructuralista</li> <li>└ Neomarxista</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Hegemónica</li> <li>┌ Transaccionales</li> <li>└ Dominación</li> <li>┌ Acumulación</li> <li>└ Legitimación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Cooptación</li> <li>└ Marginación</li> <li>┌ Neutralización</li> <li>└ Represión</li> </ul>
2. Según el campo de acción	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Sociales</li> <li>└ Económicas</li> </ul>		
3. Según la finalidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Promocionales</li> <li>└ Correctivas o Compensatorias</li> </ul>		
4. Según la procedencia	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Endógenas</li> <li>└ Exógenas</li> </ul>		
5. Según su nivel de formación	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Explícitas</li> <li>└ Implícitas</li> </ul>		
6. Según el ámbito de actuación	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Local</li> <li>└ Regional</li> <li>┌ Nacional</li> <li>└ Supranacional</li> </ul>		
7. Según el carácter	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Cuantitativa</li> <li>└ Cualitativa</li> </ul>		
8. Según la relevancia de los fines	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Primarias</li> <li>└ Secundarias</li> <li>┌ Terciarias</li> </ul>		
9. Según el objeto	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Específicas</li> <li>└ Instrumentales</li> </ul>		
10. Según el grado de coerción	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Reglamentarias</li> <li>└ Distributivas</li> <li>┌ Redistributivas</li> <li>└ De infraestructura</li> </ul>		
11. Según el tipo de respuesta	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Positivas</li> <li>└ Negativas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>┌ Activa (colaboración)</li> <li>└ Pasiva (aceptación)</li> <li>┌ Activa (rechazo)</li> <li>└ Pasiva (indiferencia)</li> </ul>	

## 7. EFECTOS COLATERALES DE TODA POLÍTICA PÚBLICA



### *Averígüelo Vargas*

*(Palabra que escribía Fernando el Católico al pie de los memoriales que le presentaban, con lo que indicaba que el asunto debía ser informado por su secretario don Francisco de Vargas. Esta locución pronto se hizo proverbial).*

Toda política tiene unos efectos previstos y otros imprevistos<sup>60</sup>. Cuando se diseña una política, se hace necesariamente un intento por manejar la incertidumbre, la cual, al ser imposible eliminarla totalmente, se intenta reducir al máximo. Para lograr este objetivo, se prevén algunos efectos concretos y determinados que tengan probabilidad de producirse. Sin embargo, pueden surgir imponderables que no estaban previstos y que afectan tanto a los grupos determinados por la política en cuanto a grupo *objetivo* como a otros sectores que no tenían nada que ver con ella: grupos que están dentro del radio de acción, coloquialmente hablando, *mal aparcados* y que sufren las consecuencias –positivas o negativas- de la política.

Efectos como los aludidos son también susceptibles de ser medidos, cuantificados y en algunos casos previsibles. De acuerdo con instrumentos propios de las ciencias sociales<sup>62</sup> es posible establecer –en forma más o menos aproximada- qué tipos de efectos colaterales nocivos o no –también pueden ser consecuencias benéficas-, acarrea a corto plazo, mediano o largo plazo toda política pública.

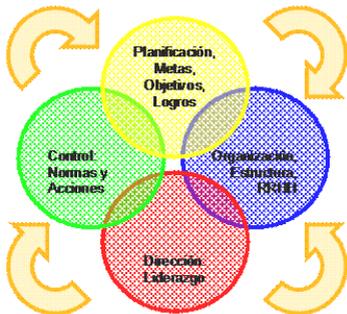
<sup>60</sup> Es lo que llaman los ingleses las externalidades. Sobre su medición y cálculo, formas de previsión y alcances, existe una amplia gama de literatura.

<sup>62</sup> Métodos estadísticos de tipo econométrico y probabilístico, análisis de regresión, modelos prospectivos computarizados, etcétera.

Asevera Thoening, que Los efectos prácticos engendrados o ligados a una política no se reducen a las disposiciones y a los públicos tal como estos se presentan ante el examen de la política considerada. Es corriente que ésta se acompañe de fenómenos más difíciles de identificar *a priori* pero igualmente decisivos. Así, tal medida apunta hacia un objetivo "A" y engendra efectos que involucran al público "I". Sin embargo, en el terreno, el asunto es otro: lo esencial concierne a otro público "J" y un objetivo "B" ya ha substituido al efecto anunciado, manifestado y buscado. Los efectos latentes, perversos o inesperados proveen entonces una materia importante para la observación, ya sea sólo porque la política pública se enfrenta a un ámbito social, cultural y político complejo y fluctuante. Las políticas de educación secundaria destinadas a los jóvenes ilustran profusamente tales mecanismos de desviación de los objetivos (Boudon, 1973).

El análisis de una política pública exige, a veces, que otras políticas públicas sean simultáneamente tomadas en cuenta, para comprender lo que pasa a propósito de la primera. Los efectos prácticos pueden, en realidad, tener como consecuencia para los públicos que estos sean indirectamente involucrados y aceptados por el contenido de otras políticas. A menudo, de manera oculta o indirecta, los programas aparecen ligados unos a otros dentro de un espacio en el cual la gestión gubernamental es densa.

## 8. CICLO DE VIDA DE TODA POLÍTICA PÚBLICA



*Nel mezo del camin di rostra vida  
(<<en la mitad del camino de nuestra vida>>  
suele repetirse para aludir  
a la madurez de la edad).*

*(Es el primer verso de la Divina Comedia de  
DANTE: ALIGHIERI (1265-  
1321) Poeta italiano de vida agitada y  
andariega conoció la amargura de las  
luchas civiles florentinas,  
entre güelfos y gibelinos,  
y los tormentos del amor  
imposible por la bella Beatriz Portinari  
a la que inmortalizó en su obra  
clásica, admirable poema alegórico compuesto en tercetos).*

Se puede pensar en un ciclo de vida de las políticas públicas. Es lo que se llamaría *el proceso integral de las políticas públicas*, conformado en su orden por:

- el origen, creación, gestación o formación,
- la formulación,
- la puesta en marcha o implementación,
- la evaluación,
- el análisis y
- la reformulación o reestructuración de las políticas.

El origen de toda política tiene lugar cuando un problema pasa a ser considerado prioritario por el Estado, es decir, cuando pasa a ser un *problema socialmente considerado*. La fase o etapa de formulación corresponde al proceso mediante el cual el Estado ensaya distintas alternativas, recibe presiones, negocia con los actores con poder y finalmente llega a una decisión. La implementación hace relación a la

desagregación de esta decisión en términos de medidas específicas y su correspondiente ejecución por parte de la administración pública. La evaluación consiste en contrastar en qué medida la acción del Estado ha producido determinado tipo de efectos o de impactos y si la política pública fue exitosa o no y porqué. El análisis –que se tratará a continuación en forma más amplia- y la última etapa que corresponde a la reformulación, como paso final del proceso integral.

Este aspecto guarda estrecha relación con el manejo de la transformación de ideas estratégicas, en ideas con valor real. De acuerdo con algunos autores (John Bryson, Andrew Van De Ven y Willian Roering), lo anterior equivaldría a preguntarse <<¿cómo lograr que la gente *compre* ideas hasta el punto en que la sabiduría no convencional se convierta en sabiduría convencional?>><sup>64</sup>. De acuerdo con estos autores, hay dos asuntos básicos involucrados en este planteamiento: ¿cuál es el ciclo de vida de las ideas? Y ¿cómo se manejan las ideas con el tiempo?

Donald Schon (1981) citado por los mismos escritores, argumenta que las ideas políticas en el sector público siguen un patrón predecible, similar al que se observa en la Figura 3. Hay un evento amenazante o destructor, lo cual, estimula a la gente a actuar. Luego se comienzan a articular diagnósticos de los problemas y a surgir soluciones. Algunas de estas soluciones, alcanzan visibilidad política haciendo que las redes comiencen a girar o entrelazarse alrededor de ellas. Posteriormente las ideas son lanzadas al campo del debate político. Una o más de estas ideas triunfan en la contienda política y se adopta y legaliza como la solución del problema.

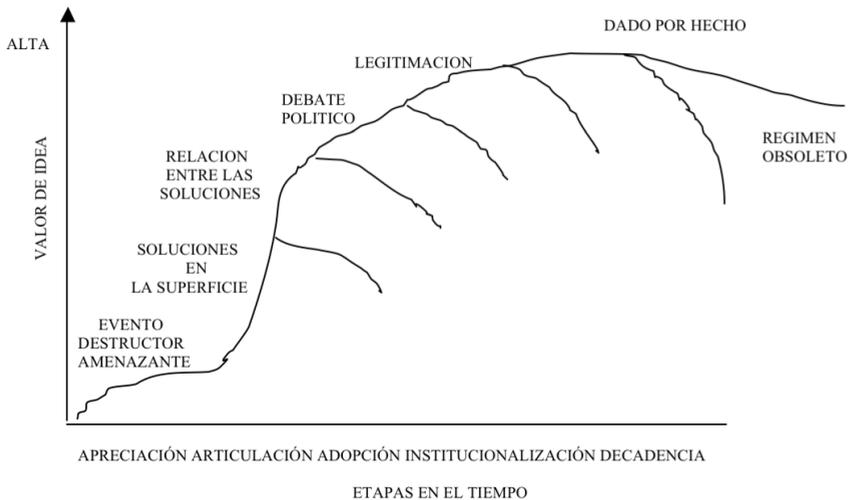
Eventualmente, las soluciones llegan a institucionalizarse y se dan por sentadas sin ningún cuestionamiento posterior y se puede decir que su

---

<sup>64</sup> Robert Denhardt y Edward Jennings, editores, *Toward a new public service*. Columbia, Missouri: University of Missouri Press, 1987.

potencia disminuye. Los regímenes construidos sobre ideas viejas serán prácticamente suplantados<sup>65</sup>.

### FIGURA CICLO DE VIDA DE LAS IDEAS RELEVANTES



Fuente: Donald Schon, <<*Beyond the stable state*>> (NY: Norton, 1991). En *Revista Universidad EAFIT* N° 69, pág. 40.

Desde otra perspectiva, el enfoque de las políticas públicas en términos secuenciales, ha sido popularizado por los trabajos estadounidenses, en particular los de Charles O. Jones, quien propone un marco de análisis en cinco etapas:

-- **La identificación del problema** (programme identification). Es la fase donde el problema está integrado con el trabajo gubernamental. A esta fase se le asocian procesos de *percepción* del problema, de *definición*, de *agregación* de

<sup>65</sup> Relacionado con este tema, el lector puede remitirse también a Wildasvky, 1988; Anderson, 1979; Nelson, 1984; Mandelbaum, 1984.

los diferentes eventos o problemas, de *organización* de estructuras, de *representación de los intereses* y de *definición de la agenda*.

-- ***El desarrollo del programa*** (programme development). Es la fase del tratamiento propiamente dicho del problema. Asocia procesos de *formulación* (de los métodos y de las soluciones para resolver el problema) y de *legitimación* (adquisición de una aprobación política).

-- ***La puesta en marcha del programa*** (programme implementación). Es la fase de aplicación de las decisiones. Comprende la *organización* de los medios para ponerlo en marcha, *la interpretación* de las directrices gubernamentales y su *aplicación* propiamente dicha.

-- ***La evaluación del programa*** (programme evaluation). Es una fase preterminal que pone en perspectiva los resultados del programa. Comprende la *especificación* de criterios de juicio, *la medición* de los datos, *su análisis* y la formulación de *recomendaciones*.

-- ***La terminación del programa*** (programme termination). Es una fase de cierre de la acción o de puesta en marcha de una nueva acción. Supone la *resolución* del problema y la terminación de la acción<sup>7</sup>.

Este tipo de marco permite abarcar, de manera particularmente coherente, los múltiples aspectos de la acción política. Con la condición, sin embargo, de no aplicarlo de manera demasiado sistemático como, además, lo admiten de buen grado los promotores de este tipo de enfoque, en primer lugar el propio Jones.

Sin embargo, se vale la pena tener presente, algunos límites del enfoque secuencial, para tomar varias precauciones si se quiere evitar una aproximación demasiado simplista del problema estudiado. Algunas tienen que ver con el orden de las etapas y otras con las etapas mismas.

---

<sup>7</sup> Charles Jones, *An introduction...*, *op. cit.*, páginas 230-231.

A) ***El orden de las etapas puede ser inverso o perturbado.*** Por ejemplo, una decisión puede ser tomada antes de que se haya planteado el "problema" que pretende resolver. En este caso, la formulación del problema *a posteriori* viene sencillamente a fortalecer una elección ya hecha. Edwards y Sharkansky, dan numerosos ejemplos de esta situación, en particular a propósito de la guerra de Vietnam, iniciando por la decisión de comprometer las tropas estadounidenses en el conflicto. La decisión de acelerar el equipamiento electronuclear de Francia en 1973 seguramente corresponde al mismo fenómeno<sup>8</sup>. Algunas etapas pueden ser sencillamente omitidas (de manera voluntaria o no). Se podría así multiplicar los ejemplos de decisiones tomadas sin ninguna fase de definición del problema. A veces, inclusive, la puesta en marcha ya está iniciada aún antes de que la decisión sea formalmente tomada. Es lo que a veces se dice de manera coloquial los "los disparos ya se hicieron.

B) ***Algunas etapas a veces son muy difíciles de identificar.*** Más adelante veremos lo que tiene que ver con la fase de formulación del problema, que es la más difícil de entender. Pero aún los momentos de la decisión, de la puesta en marcha y de la terminación de la acción, no son sencillos de entender. Es así como, a menudo, es muy delicado fijar con precisión el momento cuando una decisión se toma. ¿Es al momento de su paso por el Consejo de Ministros?. O bien ¿del voto del Congreso?. ¿De la promulgación por el Presidente? Pero se sabe muy bien que estas fases institucionales no hacen frecuentemente nada más que ratificar procedimientos de negociación más informales. Hay que desconfiar de un enfoque demasiado jurídico que llevaría a desconocer el peso de las fases preparatorias de la decisión, sobre la decisión misma.

La fase de aplicación sin embargo, no siempre es más fácil para delimitar. Si se admite que el objeto de una política pública consiste en modificar el ámbito o entorno de los actores implicados, la percepción que estos pueden

---

<sup>8</sup> Ver D. Finon, *L'échec des surgénérateurs, autopsie d'un grand programme*, Grenoble, PUG, 1989.

tener de ello y, entonces, sus conductas sociales; tomar una decisión, es ya poner en marcha una política en la medida en que los diferentes actores (ciudadanos, gremios, otros ministerios) van a modificar probablemente sus conductas en función de esta decisión. Es lo que se podría llamar el *efecto de afichaje*, o de manera más peyorativa, el efecto de anuncio<sup>9</sup>.

Finalmente, la terminación de la política pública es frecuentemente, un puro ejercicio escolar. Como bien lo recuerda Jones, los problemas políticos nunca son realmente resueltos<sup>10</sup>. Es por eso que la culminación de un programa de acción gubernamental corresponde, muchas veces, a una reorientación, o a la puesta en marcha de un nuevo programa con medios y objetivos diferentes.

De qué sirve, entonces, en estas condiciones, utilizar este tipo de marco secuencial?. En efecto, su uso vale más por las preguntas que plantea que por las respuestas que puede ofrecer. Los diferentes conceptos de formulación, de puesta en la agenda, de puesta en marcha etc., permiten cada vez hacerse la siguiente pregunta: *¿cómo la acción de los diferentes actores presentes, ha contribuido a construir diferentemente la estructura secuencial de tal o cual política?. ¿Por qué la formulación del problema se ha efectuado de esta manera (antes, después o por fuera de la decisión)?. ¿En qué momento se puede considerar que se toma la decisión?. ¿Dónde se inicia la puesta en marcha y como se efectúa?.*

La representación secuencial de las políticas públicas no debe, entonces, utilizarse de manera mecánica, más bien hay que representarlas como un *flujo continuo de decisiones y procedimientos* al cual hay que tratar de reconstruirle el sentido. Además, frecuentemente será una ventaja el concebir una política pública no como una serie de secuencias sucesivas, sino

---

<sup>9</sup> Es decir, en un juego de naipes, aquel que resulta de anunciar el color o la figura (corazón, trébol, etc.) con la cual se va a jugar en adelante (nota de los traductores).

<sup>10</sup> Charles .Jones, *op.cit.*, página 211.

como un conjunto de secuencias paralelas, que interactúan las unas con las otras y se modifican continuamente.

Es lo que propone Eric Monnier en una obra dedicada a la evaluación de políticas públicas. Para él, el proceso de puesta en marcha de un programa toma la forma de un "flujo turbulento" con tres componentes:

-- La formulación de la acción, es decir un "esbozo de solución al problema". El autor lo llama "teoría de la acción".

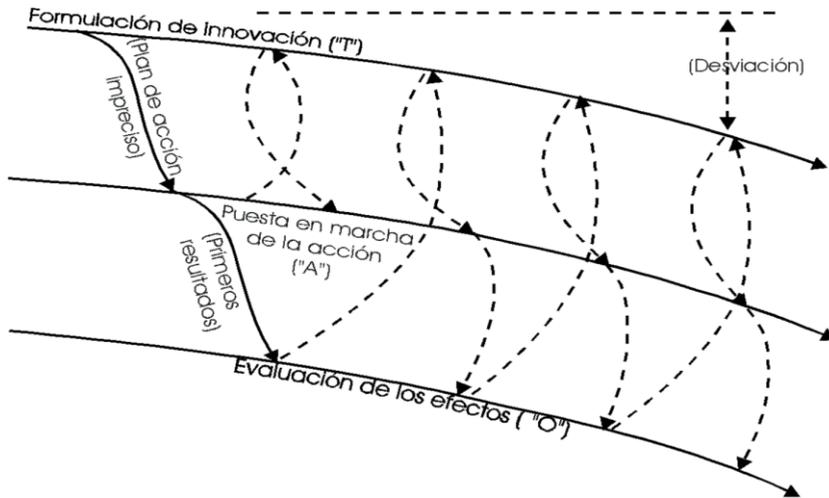
-- La puesta en marcha de la acción, llamada "conducta de la acción". Obliga a los actores de manera permanente, a "reformular la innovación en función de los recursos disponibles y de las reacciones de los actores".

-- "la observación de los efectos", es decir las evaluaciones más o menos implícitas que conducen "a reconsiderar las hipótesis a menudo implícitas, de la teoría de acción inicial o a modificar las modalidades de la puesta en marcha de los medios"<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Eric Monnier, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, París, Económica, 1992, página 87.

**Figura**  
**Proceso de puesta en marcha de un programa**



Fuente: Eric Monnier, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*.

Un esquema de este tipo, pone muy bien en evidencia, la desviación siempre presente en la puesta en marcha de una política. Conduce a los actores de la decisión a reformular de manera permanente los objetivos y los métodos de la acción en función de los resultados que ellos perciben, bajo la forma de una modificación de su entorno.

## 9. EL CABILDEO Y POLÍTICAS PÚBLICAS<sup>66</sup>



*Una palabra rara es una página,  
como un adoquín levantado en la calle.  
(W. Fernández Flórez,  
Las siete columnas, cap. III).*

Desde cuando las comunidades se organizan en Estados entregando su dirección en manos de los gobernantes, se ha tratado de no alejar a los ciudadanos del procedimiento de toma de decisiones. Las formas primigenias de Gobierno como las Monarquías donde el rey era el ser absoluto y el concurso del pueblo se veía como innecesario para la toma de decisiones, hicieron que el papel del ciudadano se viera amilanado y que por lo tanto no fuera posible su participación activa en la vida política. Gracias a la evolución de los sistemas de Gobierno y al establecimiento de las modernas democracias, recientemente han aparecido figuras como el referendo, el plebiscito, el cabildo abierto y la iniciativa popular entre otras; sin embargo estas, debido a su excesiva regulación se han tornado impracticables, dando lugar al surgimiento de nuevas vías para buscar que la relación gobernante-gobernado sea más expedita y eficaz. Una de estas nuevas vías es la figura del Cabildeo, entendido éste como la posibilidad de acudir ante una persona para que aprovechando sus conocimientos y capacidad intelectual exponga la posición del particular que lo contrata respecto a determinado asunto que una autoridad esté conociendo y sobre el cual debe decidir.

---

<sup>66</sup> Este artículo fue publicado en la revista *Avance* correspondiente a la primera década de FIDEC, N° 16 (1995), bajo el título <<Del cabildeo indígena...al lobby anglosajón...>>, págs. 5-7.

Visto así, el cabildeo es una figura connatural a los sistemas democráticos caracterizados por la participación activa de los ciudadanos que siempre han buscado contactar a la autoridad que toma la decisión que los afecta, directamente o acudiendo a personas que por reunir ciertas cualidades estén en la posibilidad de hacerlo a su nombre. No es, por lo tanto, un fenómeno nuevo y ningún país Latinoamericano ha sido ajeno a él. Tan es así que durante años, diferentes agremiaciones y sectores que buscan que las decisiones de Gobierno que los afectan no sean tomadas sin el conocimiento de las necesidades de los afectados han practicado el cabildeo. Por esto, en todas partes proliferan personas que realizan esta actividad a todas luces positiva en toda democracia, pero que, ante la ausencia de una regulación adecuada, puede prestarse para obtener prebendas personales o incurrir en figuras delictivas. Además, la imagen negativa que algunos le adjudican y el desconocimiento generalizado de su funcionamiento y ausencia de regulación, hacen que la figura sea poco atractiva para la comunidad ya que muchos la consideran como algo ilegal.

Por lo expuesto anteriormente, solo se pretende aquí, presentar unas ideas que permitan adquirir un conocimiento real acerca del cabildeo como un vehículo que fomenta una relación clara, transparente y dentro del marco de la legalidad entre un ciudadano o grupo de ciudadanos y la autoridad que toma una decisión que los afecta, lo que se enmarcaría dentro del concepto de políticas públicas. Se usará indistintamente el término cabildeo por ser la traducción al castellano oficialmente aceptada por la Real Academia de la Lengua Española, muy posiblemente haciendo referencia a la alternativa que tenían nuestros ancestros de recurrir a esa instancia (al Cabildo o Ayuntamiento), con el fin de intentar cambiar, transformar o derogar una ley cualquiera; sin embargo, se recurrirá también al anglicismo *lobby*, mucho más generalizado en varios de los países latinoamericanos. Este anglicismo viene –velozmente- haciendo carrera y su uso se ha vuelto tan común, que frecuentemente se escucha en reuniones sin importar el lugar, el tiempo, el modo, ni la hora, hasta el punto de entrar a formar parte de nuestro diario vivir. Es tan fácil ya, toparse con él, que hasta en los titulares de los principios medios de comunicación lo encontramos.

Como era de esperarse, toda una pléyade de defensores de uno y otro vocablo esgrimen –tanto a favor como en contra– abundantes razones de toda índole y profundidad.

Sin pretender –ni querer– dirimir este galimatías intercontinental, sí es necesario poner de presente, que el significado de cabildear como *procurar con maña*<sup>69</sup> *ganar partidarios en una corporación o cabildo*<sup>70</sup> no corresponde totalmente a la realidad cobijada por el concepto de *lobbying*. Más aún, riñe con ella.

Conviene también tener presente que el vocablo en inglés ha dado origen a toda una serie de conceptos relacionados. Así, el sustantivo *lobby* hace relación a la oficina, el lugar o la agencia en donde se desarrolla la actividad. Correspondería en castellano a la expresión *cabildo*.

La palabra *lobby* como verbo, al igual que su gerundio *lobbying*<sup>71</sup> equivalen a la expresión cabildear<sup>72</sup> y se asocian con las actividades y los medios utilizados por esta técnica, para llevar a cabo sus objetivos. El *lobbyist*, se utiliza para referirse a la gente, persona o grupo, que tiene facultad, para llevar a cabo o prestar servicio. No es raro encontrar la

---

<sup>69</sup> El primer significado de <<maña>> corresponde a <<destreza o habilidad>>; sin embargo, el segundo, relaciona esta palabra con <<vicio o mala costumbre>>. Véase *Diccionario de la Lengua Española*, edición 1992.

<sup>70</sup> *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, edición 1992.

<sup>71</sup> No existe en el idioma inglés, uniformidad en torno al uso de estos dos vocablos. Tanto la expresión *lobby* como la palabra *lobbying*, se usan indiscriminadamente. Véase por ejemplo en *Health Financial Management*, febrero de 1995, <<HFMA Lobbying Activities>> por Clarke, Richards (*viewpoint*) pág. 12. los estadounidenses hacen también una sutil diferencia entre influencia una legislación y monitorearla, entre acciones proactivas y acciones reactivas de *lobbying*, entre actividades de *lobbying* y *noon-lobbying activities*, entre *lobbying* directo y *lobbying* indirecto..., etcétera.

<sup>72</sup> Vale la pena traer a cuento, que con la palabra *marketing*, sucedió lo mismo, se tradujo por <<mercadeo>> y no por <<mercadeando>>, lo mismo que el vocablo *lobbying* se pretende asimilar con <<cabildeo>> y no con <<cabildeando>>, a pesar de la determinación *ing* que como gerundio viene a significar una forma verbal invariable, que expresa la acción como ejecutándose de presente.

palabra *lobista*, como intento de *castellanizar* el anglicismo. Sin embargo, la traducción autorizada equivale al vocablo *cabildero*.

Como es fácil observar, el asunto no es meramente semántico. En él se involucran –inevitablemente- cuestiones relacionadas con la idiosincrasia de nuestro peculiar pueblo colombiano, la inobjetable influencia de los medios masivos de comunicación, la misma sonoridad del término, la costumbre y hasta la desinformación que impera en torno a este concepto.

Muy posiblemente, el hecho de indagar en sus orígenes y escudriñar sus antecedentes y primigenios desarrollos, permita encontrar algunas bases para proceder a especificar –al menos un poco- este novedoso concepto. No faltan quienes han intentado relacionar el origen de la palabra *lobby* con la expresión latina *lobia*, con la que se designaba aquellos *lugares para libaciones no permitidas, en celdas o refectorios*.

A pesar de esta justificación etimológicamente viable, los antecedentes más comúnmente aceptados se remontan al siglo XVIII en el Reino Unido. Allí y en esa época, se conocían con el nombre de *lobby* los salones ubicados en el recinto de sesiones de la Cámara de los Comunes. Estos lugares eran frecuentados –como es lógico suponer- por los representantes de distintos y variados intereses –principalmente de índole comercial, político y laboral- quienes conversaban con los diputados –es decir, con los formuladores de políticas públicas-, para obtener ciertos favores o prebendas, o al menos que estas políticas no se formularan o implementaran en contra de sus intereses.

Algunos otros, fundamentan los principios del *lobbying* moderno en los Estados Unidos hacia 1929, en el Capitolio del estado de Nueva York, específicamente en Albany. Allí, a los *buscadores de servicios* o ayudas especiales, que asediaban el Capitolio neoyorquino se les conocía con el apelativo de *lobby-agents*.

No faltan quienes suponen su nacimiento alrededor de 1935, precisamente con motivo de las citas, reuniones y en general con todo el proceso que se lleva a cabo en el <<lobby>> de Hotel Willard en la ciudad de Washington.

En todo caso, bien sea con uno u otro origen, los antecedentes anglosajones parecen ser la cuna de esta técnica, que en nuestro país está surgiendo con inusitada y nada flemático desarrollo. De otra parte, es posible deducir también, que su fundamento es el hecho de dar (y recibir) información a (o de) quienes tienen capacidad de decisión.

Sus orígenes –como es fácil suponer– no fueron siempre nobles y decentes. A comienzos del siglo pasado, por ejemplo, se lamentaban de que <<la corrupción>> ha establecido su corte en las alturas del Hudson, en Albany, allí estaba su trono: el lobby de la legislatura>><sup>73</sup>. Posteriormente, en 1877 la Constitución del estado de Georgia consideró al *lobby* como delito.

Su definición y concepto, tampoco han sido del todo diáfanos y precisos, por el contrario. La Corte Suprema estadounidense, establece, en 1953, que debe entenderse por *lobbying* las representaciones hechas directamente al Congreso, a sus miembros o a sus comisiones<sup>74</sup>.

Posteriormente, se relacionaron con el *lobbying* <<la comunicación con miembros del Congreso sobre legislación pendiente o propuesta, excluyendo del perímetro legal, a aquellas personas y contribuciones que sólo tienen como propósito incidental la influencia en la legislación<sup>75</sup>.

---

<sup>73</sup> Lynch, Dennis Tilden, *Epoch and The man*, 1829, pág. 18.

<sup>74</sup> De acuerdo con el fallo de US versus Remely, citado por Armando Alonso en *El quinto poder*, Ediciones Macchi, Argentina, 1992.

<sup>75</sup> Carlota Walter F. <<La expansión de los lobbies en Estados Unidos y en Europa occidental, en *El derecho*, Buenos Aires, julio 8, 1991.

Para el legislador estadounidense Caraway es <<todo esfuerzo encaminado a influir en el Congreso respecto de cualquier asunto>><sup>76</sup>.

Se asegura también, que consiste en <<obtener información para quien toma la iniciativa y en brindarla a quien desea ganar la causa>><sup>77</sup>.

Luego de este breve recorrido, es conveniente extraer algunas consideraciones que –aunque generales– ayuden a encontrar parámetros útiles para clasificar, enmarcar y sobre todo delimitar esta actividad.

Iniciemos por recalcar que con el fin de conseguir buenos resultados, se ha popularizado –en todo el mundo– una actividad llamada *lobby* o *lobbying*. Esta palabra, que muchos aseguran que no tiene significado exacto en castellano, tiene como traducción oficial el vocablo *cabildeo*.

Es conveniente plantear en forma clara, que ni la palabra en inglés ni la traducción endilgada por la Academia de la Lengua, deben confundirse con el común e incómodo <<*lagarteo*>>. Estos vocablos se emplean para indicar la actividad que terceras personas realizan para *influir* sobre las decisiones que otras deben tomar. Los *lobbystas* o *cabildeos*, son entonces contratados como especialistas para que hablen directamente, den información y *presionen* –en el buen sentido de la palabra– a los encargados de tomar las decisiones de un asunto específico.

No resulta difícil observar cómo el origen del *lobby* fue eminentemente legislativo, político, si se quiere. No se pretende decir que no se haya ampliado a otros campos, sectores y hasta áreas del conocimiento. Sin embargo, ese origen le confiere algunas características íntimamente relacionadas con las <<respuestas que el Estado ofrece a los problemas socialmente relevantes>> que se encuentran en toda sociedad, concepto que guarda estrecha relación con las políticas públicas<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> *Ibíd.*, pág. 13.

<sup>77</sup> Borroni, Alberto, *La nación*, Buenos Aires, mayo 21, 1991.

<sup>79</sup> Para ampliar el concepto de políticas públicas (mal llamadas políticas estatales o gubernamentales), el lector puede remitirse a dos trabajos del autor. El primero

Es interesante también resaltar, cómo el *lobby* se reconoció como tal en Inglaterra y en Estados Unidos, hace tan sólo unas pocas décadas. En países latinoamericanos, tal concepto –aunque no del todo novedoso- debido a su falta de explicación, análisis y sobre todo de reglamentación, ha originado una desafortunada confusión de términos y conceptos<sup>80</sup>.

Es necesario resaltar el hecho de que al darse la actividad de *lobby*, se presupone un pago de honorarios. De acuerdo con lo anterior, subyace la presencia –o al menos es posible distinguir- una *tercera persona* diferente tanto de quien necesita –y contrata- el *lobby*, como de aquélla a quien está dirigido el objetivo de éste.

Es posible establecer entonces, que la función principal del *lobbysta* es la de obtener resultados específicos favorables a su cliente –lo cual indica el pago de honorarios- utilizando la información como un instrumento, no como un fin. Así, la base del *lobby* es conocimiento, que como valor de intercambio ofrece una de las partes y se recibe por la otra<sup>81</sup>.

No es conveniente tampoco –como muchos lo utilizan- ampliar el concepto de *lobby* a todo aquello que supone defender un interés sectorial o

---

denominado: <<Las políticas públicas: nuevas perspectivas de análisis>> (Vniversitas, N° 83, págs. 35-100. facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia universidad Javeriana). El segundo: <<Modelos para el análisis de las políticas públicas (Vniversitas, N° 84, págs. 299-332. Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana). Estos dos artículos forman parte integral de este documento.

<sup>80</sup> Basta remitirse a un boletín (del 8 de 1990) de la Universidad de Culiacán (estado de Sinaloa en México) en donde se puede leer una carta de una estudiante dirigida a su autor en donde comenta con angustia que está <<cansada de hacerle *lobby* al profesor de sociología, para que aclares la nota de la materia...pero no ha sido posible encontrarlo>>. Aquí, en anglicismo se usa con un claro sentido de <<búsqueda>> o si acaso de <<antesala>>.

<sup>81</sup> Algunos aseguran que la humanidad ha encontrado, a través del tiempo, unos recursos alrededor de los cuales se congregan los valores de toda una generación y que definen claramente cada uno de sus períodos así: el primero correspondió a la fuerza, posteriormente llegó el turno de la riqueza, y ahora la portadora de la trascendencia es la información que ejerce a la vez la función de bisagra de la historia. En esta era, antesala del siglo XXI, este recurso escaso, costoso y útil, ha dado origen al adagio popular de que <<quien tiene la información tiene el poder>>.

particular, o también entenderlo como toda manifestación pública, interesada en obtener determinado cambio institucional o hecho accidental. Resulta entonces, arbitrario incluir a sindicalistas, diputados, empresarios, productores, funcionarios, etc., en una misma bolsa etiquetada como *lobbying*, pues por ese camino llegaríamos al <<absurdo de convenir en que la comunidad es un debate permanente entre *lobbystas* y no *lobbystas*<sup>82</sup>.

Para algunos, el *lobby* debe entenderse solamente como antesala. Es, en términos generales, la etapa anterior que deben cumplir los interesados antes de que se tome la decisión final<sup>83</sup>.

Durante años se ha discutido qué tipo de profesionales son los que deben desempeñar esta actividad. Para muchos, los relacionistas públicos son los más idóneos, para otros, esto es un trabajo para abogados o ex-asesores en determinadas áreas. Sin embargo, el cabildeo no puede ser patrimonio exclusivo de una profesión y por lo tanto, por ser abogado o relacionista público no se es cabildero. Sólo tendrá esta condición, la persona que reúna las características esenciales a cualquier cabildero. Estas son:<sup>12</sup> El dominio de los mecanismos, el conocimiento de las personas y, por último, la competencia técnico jurídica.

a) *Dominio de los mecanismos*: hace referencia al conocimiento que se debe tener de la estructura de poder que tiene una organización. En otras palabras, es el manejo de los núcleos de decisión. Cuando se hace cabildeo se debe saber dónde se toman las decisiones y quién las toma, y es ante esa persona ante quienes se despliega la actividad de cabildeo. Queda claro que si no se conoce el origen de la decisión, no se logrará hacer un cabildeo

---

<sup>82</sup> *Opus.cit.*, pág. 30.

<sup>83</sup> Es común encontrar que el vocablo *lobby* se utilice con un sentido aceptado sin mayores reticencias y que proviene —ése sí— de su origen en los pasillos o las antesalas: <<hacerle *lobby* a tal o cual persona>>. Muy posiblemente ésta sea la mejor opción habida cuenta de que esta <<antesala>> es necesario hacerla siempre en nuestro país, especialmente cuando de empleados públicos se trata.

<sup>12</sup> Jacqueline Nonon, Michel Clament, Europa y sus Pasillos, EDT Marcombo S.A., 1993, Pág. 192

efectivo. Por lo tanto, para hacer un cabildeo efectivo hay que conocer las estructuras de poder.

b) *El conocimiento de las personas*: Contrario a lo que muchos piensan, no hace referencia al hecho de tener los teléfonos, direcciones de las personas, conocer a sus familiares o comer con ellos, Por el contrario, cuando se habla de “conocer a las personas” se hace referencia al establecimiento de una relación de confianza, a un posicionamiento, basado en el respeto y el conocimiento del tema ante el funcionario que va a tomar una decisión. Por lo tanto, no basta saber quién es el que toma la decisión, lo fundamental es que éste reconozca en el cabildero a un interlocutor adecuado.

c) *Competencia técnico- jurídica*: El cabildero debe conocer el tema sobre el cual él quiere incidir. Sólo en la medida en que se conozca la problemática a tratar, el trabajo del cabildero será efectivo y por esto, muchos cabilderos tienden a especializarse en asuntos concretos. Así mismo, junto al conocimiento del tema debe estar el manejo del marco regulatorio ya que esto permite saber si la decisión que se busca se puede dar o no. En conclusión puede afirmarse que el cabildero no requiere tener ninguna profesión en particular lo importante es que reúna las características enunciadas. Diversos estados del mundo contratan en Washington estudiosos dedicados al cabildeo y agencias de imagen, así como abogados especializados y analistas de datos y estadísticas, cuyas funciones corresponden a una forma de tarea diplomática. En consecuencia, se entiende por “contralobby” la compañía de cabildeo que complica las gestiones de su rival.

Vale la pena traer a cuento la experiencia estadounidense que ha señalado la distinción entre un antiguo y un nuevo "lobbying" o cabildeo, según relata Edward J. Heubel, en "Los Grupos de presión en Estados Unidos", Revista Argentina de Ciencia Política, No. 1, p. 32. “El viejo lobbying era invisible, criminal y primitivo. El lobista trabajaba directamente sus actividades, y las personas que no estaban profundamente familiarizadas con la vida política

de Washington no podían identificar a los más poderosos representantes de los grupos de interés. El conquistar votos por medio del soborno monetario y otras tentativas análogas, violentaba, indudablemente, el espíritu y la letra de la ley.

La técnica era cruda, ya que las decisiones eran tomadas por pocos hombres; estos podrían ser comprados o vendidos con solo darles dinero o poder suficientes para que los utilizaran acertadamente. Por muchas razones este tipo de presión política fue reemplazada por el nuevo lobbying. Baste esto para decir que después de la II Guerra Mundial, la corrupción y las malversaciones de días anteriores fueron ampliamente reemplazadas por nuevas formas de influencia. El nuevo lobbying es visible, legal y altamente profesional; miles de lobbyists o representantes legislativos, como se les llama a menudo, sostienen oficinas en Washington.

Estos hombres se conocen como representantes de grupos especiales; se les paga retribuciones para que así sean y ellos mismos se identifican como tales frente al Gobierno y el público, incluso, actualmente existe un procedimiento legal destinado a hacer públicas sus actividades." En esencia, el propósito de la institucionalización del cabildeo es brindar mayor transparencia a la gestión de los grupos organizados que procuran hacer valer sus opiniones en los ámbitos parlamentarios o de decisión del Poder Ejecutivo, al evitarse prácticas extrañas a una concepción democrática.

Para nuestros países latinoamericanos, resulta necesario entonces, institucionalizar la figura del cabildeero mediante su inscripción registral, con el fin de que la comunidad pueda identificar a este profesional en el plano político-institucional, normatizando el ejercicio de una "profesión" que combina tecnicismo, habilidad política y relaciones sociales. Tecnicismo en cuanto el lobbying requiere conocimientos, acceso y procesamiento de información y habilidad específica para su desempeño; habilidad política, puesto que su desarrollo implica manejarse en ámbitos políticos, tanto

legislativos como ejecutivos, y relaciones sociales, porque son la esencia del ejercicio de esta profesión, al ser el vínculo entre las dos anteriores.

Como parte fundamental para su control, determinaba la inscripción de los operadores, quienes debían informar el nombre y el domicilio profesional, datos del empleador o interesado, permanencia de la gestión, retribución, detalle de gastos, publicaciones realizadas, en interés de quién se trabaja, duración de su mandato, entre otros datos que debían presentar en informes trimestrales, de acuerdo con un formulario oficial para el registro de "lobistas" en el Senado de los Estados Unidos de Norteamérica. La Comunidad Económica Europea contaba con cabilderos activos, desde sus inicios en 1958, aunque carecía de un registro profesional que obligara a su inscripción, lo cual estaría por implementar la actual Unión Europea. En Latinoamérica únicamente Brasil proyecta un registro legislativo similar al de Washington.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, una opinión que está generalmente aceptada es, entonces, que el *lobby* es una actividad para influir sobre las decisiones. Se basa esta creencia en el hecho de que la voluntad del hombre es libre y por lo tanto influenciable. Al considerar el *lobby* dentro de este concepto, es necesario entenderlo como herramienta que puede utilizar cualquier actor para lograr la *efectividad* (ya que combina la *eficiencia* de los recursos, con la *eficacia* de las estrategias) y no resulta difícil aceptar la profunda y decisiva incidencia que esta novedosa técnica puede ejercer sobre todas y cada una de las etapas del *proceso integral de políticas públicas*: creación, formulación, implementación, evaluación, análisis y reestructuración. Por creerlo de importancia se ofrece a continuación una bibliografía adicional sobre Cabildeo.

([www.zeta.org.au](http://www.zeta.org.au) [www.independentsector.org](http://www.independentsector.org) *About the lobby rules*, [www.fuhem.es](http://www.fuhem.es) *Otras formas de cooperar*, [www.probidad.org.sv](http://www.probidad.org.sv) *Imperó la Corrupción*, [www.coparmex.org.mx](http://www.coparmex.org.mx) *Teoría del Cabildeo*, [www.iidh.de.cr](http://www.iidh.de.cr) *Grupos de Presión*, [www.fin.ucar.edu](http://www.fin.ucar.edu), [www.polisci.nelson.com/introcabildeo](http://www.polisci.nelson.com/introcabildeo) *interest group and lobby*, [www.afj.org](http://www.afj.org), [www.parliament.qdl.gov.au](http://www.parliament.qdl.gov.au) *The Role of Pressure Groups*,

[www.localaccess.com](http://www.localaccess.com) About lobbyists, [www.cnie.org](http://www.cnie.org) lobby Regulations on Nonprofit Organizations, [www.clerkweb.house.gov](http://www.clerkweb.house.gov) Public law, [www.trytel.com](http://www.trytel.com) Lobby advocacy techniques, [www.senate.gov](http://www.senate.gov) Lobby Disclosure Act Guidance, [www.zmag.org](http://www.zmag.org) The pro Israel Lobby Grassroots Victories, [www.aclu.org](http://www.aclu.org) How to lobby your members of congress, [www.lmlt.org](http://www.lmlt.org) How to lobby, [www.flattax.house.gov](http://www.flattax.house.gov) Washington's Cabildeo industry, [www.ozemail.com.au](http://www.ozemail.com.au) Committee Bulletins Guide to lobby, [www.Research.umich.edu](http://www.Research.umich.edu) Policies and research responsibility, [www.encyclopedia.com](http://www.encyclopedia.com), [www.corpamex.com](http://www.corpamex.com) Teoría del Cabildeo, [www.friendcalib.org](http://www.friendcalib.org) Legal Limits on Lobby, [www.web.mit.edu](http://www.web.mit.edu) Lobbying Regulations Office of Sponsored Programs)

## 10. ÉTICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS



*¿Cuál será más de culpar,  
aunque cualquier mal haga,  
la que peca por la paga  
o el que paga por pecar?  
(De las conocidas redondillas de  
Sor Juana Inés de la Cruz,  
que comienzan  
<<Hombres necios que acusáis  
a la mujer sin razón...>>).*

De lo presentado hasta ahora es fácil vislumbrar la importancia –y necesidad- de la ética como tema fundamental dentro de la perspectiva de las políticas públicas.

No se hace sólo referencia a los temas sobre *ética* desde el punto de vista de estudio e investigación precisamente en la Pontificia Universidad Javeriana, que como *Pontificia* y regentada por la Compañía de Jesús le compete este reto. Se trata sobre todo de un afortunado renacer de los cursos, temas, investigaciones y planteamientos sobre ética como movimiento secular en varias universidades de primer orden en el mundo, muchas de ellas no confesionales<sup>88</sup>.

De otro lado, es precisamente por medio de las organizaciones donde se desarrollan gran parte de las actividades del ser humano y tanto la implementación como la formulación y las otras etapas de proceso integral de políticas públicas, se concretan en ellas. De ahí los temas recurrentes hoy

---

<sup>88</sup> Se asegura en <<*What's the matter with business ethics*>> del profesor Andrew Stark (*Harvard Business Review*, mayo-junio 1993) –por ejemplo- que más de 500 cursos sobre ética de los negocios son ofrecidos regularmente en las universidades norteamericanas. Además, el 90% de las escuelas de administración y gerencia tienen en su *pensum* una formación dentro de esa área.

en día, sobre ética y gerencia, ética y organización, ética y administración, ética y política pública, etcétera.

Además, en temas relacionados con el cabildeo cabe hacerse frecuentemente la pregunta ¿hasta dónde llega la presión debida y desde cuándo se inicia la indebida?

Tal y como asegura Berta Ospina de Dulce<sup>89</sup>

“tan fundamental como la vida, es la libertad<sup>90</sup> con autonomía<sup>91</sup> para tomar en forma consciente nuestras propias decisiones. Este derecho también es un valor inalienable contra el cual diariamente se comenten desde los más abruptos hasta los más sutiles atropellos”

Y continúa diciendo que

“se expresa en las manifestaciones de ideas, opiniones y sentimientos, en su respuesta a los condicionantes sociales, su derecho a la privacidad y en su capacidad de elegir en forma autoconsciente todo lo que considera positivo para su realización y crecimiento personal>>.”

Más adelante agrega que <<hay muchas oportunidades de decisiones importantes en la vida, en la que, por lo general, son otros los que deciden por nosotros...”.

Asimismo

“hay muchos tipos de agresiones al valor de la libertad, desde las más rudas formas de violencia... hasta las formas más sutiles que pueden

---

<sup>89</sup> <<Manipulación de la libertad>> en *El horizonte bioético de las ciencias*, Gilberto Cely y Galindo (y colaboradores), Bogotá, Centro Editorial Javeriano –CEJA–, 1994, pág. 269.

<sup>90</sup> La libertad es un valor natural del ser humano, de acuerdo con el cual puede decidir voluntariamente el rumbo de todas sus acciones y ejercer todos sus derechos.

<sup>91</sup> La autonomía es la capacidad del individuo como persona humana, para ejercer racional y autoconscientemente su libertad.

afectar tanto o más que las otras la dignidad de la persona como las diferentes formas de manipulación, la publicidad, la ideología”

Y agregaríamos el cabildeo mal entendido o llevando a cabo mediante estrategia que riñe con el bien común.

En la propuesta de la Grecia clásica, la polis, de donde viene el término política, era entendida como el ámbito fundamental de la vida del individuo, dentro de la cual, sólo era posible que el individuo se desarrollara integralmente. En la polis el individuo estaba llamado a configurar los valores y las virtudes que su status le precisaba, era así como la virtud del filósofo era la sabiduría, la del guerrero la valentía, siendo la templanza la virtud característica de los artesanos o productores de base<sup>93</sup>.

Dentro de esta concepción, la vida del individuo se inscribía de manera radical dentro de la polis, de ahí que Aristóteles definiera al hombre como animal político. Esta percepción antropológica considerada al hombre como animal de costumbres en relación, circunstancia denominada bajo el término ethos, de tal forma que el hombre era político por su vinculación a la polis y ético por su carácter decisional, constituyéndose en términos equivalentes, ya que el comportamiento, sólo podía darse dentro de la ciudad Estado. Esta constatación remite a precisar que en sus orígenes ética y política, constituían una misma realidad.

El concepto política como sinónimo de ética se mantuvo casi invariable por más de veinte siglos, ya que la asunción del modelo aristotélico en la escolástica medieval, sólo introdujo un ámbito teocrático como referente de vida, siendo lo político el desenvolvimiento del individuo dentro de ese espacio relacional<sup>94</sup>. Este panorama varió de manera radical

---

<sup>93</sup> Cf. Xubiri, Xavier. En *Cinco lecciones de filosofía*. Aristóteles. Cap. 1. Editorial Alianza. Madrid. 1980

<sup>94</sup> Véase *La ciudad de Dios* de San Agustín, obra en la que se presenta la contraposición entre la ciudad terrena y la ciudad de Dios, la cual se constituye en un ámbito referencial de

cuando en el contexto de la modernidad las obras de Nicolás Maquiavelo, principalmente *El discurso sobre la tercera década de Tito Libio* y *El príncipe*, marcaron una nueva concepción del término política, entendida como el conjunto de estrategias en función de la consecución, ejercicio y mantenimiento del poder. Esta manera de comprender la política delineó la forma de comprender el fenómeno político en gran parte de la modernidad, estableciendo la política como un arte de dirigir.

La concepción marxista consideró la ideología como una visión sesgada de la realidad, encubridora de intereses manipulatorios en contraposición a las relaciones materiales de producción. Dentro de la ideología se ubicaba la filosofía, el derecho, la religión y las cosmovisiones particulares de la realidad, que dentro de este marco comenzaron a ser llamadas ideologías. Si bien es cierto que la concepción marxista asume el término ideología de una manera peyorativa, la evolución del término ideología vino a caracterizar concepciones particulares de la realidad que conexionaban a los individuos, generando fines y métodos a seguir.

Desde esta perspectiva el término política comenzó a ser relacionado con la expresión ideológica política, entendida como una sistematización de pensamiento, que incorporando concepciones de hombre, estado, naturaleza, poder etc., aglutina e identifica a los individuos motivándolos a la consecución de ciertos fines. Surge de esta manera una nueva acepción del término política<sup>95</sup>.

Es desde la perspectiva estructuralista contemporánea, desde la que el término política comienza a ser empleado para designar las formas de organización institucional de la sociedad, a partir de las cuales, dichas instituciones precisan su ser, identidad, fines y criterios de procedimiento.

---

valores, en el que la dimensión política está dada por las relaciones interpersonales, variando sólo el marco de desarrollo de la existencia.

<sup>95</sup> Cf. Sabine, G. *Historia de las ideas políticas*. Editorial. Fondo de Cultura Económica. México 1980.

Desde esta articulación, el término política entra a designar los posicionamientos conscientes de las instituciones frente a la sociedad.

La amplia polisemia del término política en la cultura de occidente (acción, relación, institución, ideología y forma de acceso y ejercicio del poder), nos ofrece criterios para delinear las vinculaciones de las políticas públicas con la ética, entendiendo dicha relación no como una anexo mas a las políticas públicas, sino como una forma de comprender su génesis, difusión e implementación.

En primera instancia la íntima relación entre el origen de la palabra política y la ética, nos remiten a precisar que las formas de acción y de relación dentro del ámbito político, están llamadas a denotar una fuerte carga ética. Desde este orden de cosas, las políticas públicas están llamadas a generar en la comunidad política, dinámicas de acción y relación acordes con su formulación, siendo su especificidad ética la configuración de espacios políticomunitarios en los que sean posibles relaciones efectivas en función del desarrollo integral de los individuos.

Es así como la eticidad de las políticas, desde esta concepción relacional, debería incorporar en su origen e implementación un marcado énfasis en una racionalidad comunicativa<sup>97</sup>. Los criterios para el establecimiento de esta eticidad de las políticas públicas, vendría dado por el establecimiento de dinámicas en las que la racionalidad y razonabilidad de los individuos, sean los ejes posibilitantes de unas políticas generantes de una relacionalidad justa y eficaz<sup>98</sup>.

Uno de los más graves problemas con que se encuentra la formulación de políticas públicas en un medio como el nuestro, es la concordancia y adaptación al orden jurídico legal en el cual se proponen e implementan. En no pocos eventos se constata cómo la finalidad y el espíritu de muchas

---

<sup>97</sup> Cf. Rawls, John. *Liberalismo político* Cáp. 1. Editorial Fondo de Cultura Económica. Santa Fe de Bogotá, 1995.

<sup>98</sup> *Ibíd.* Rawls Cap. 2.

políticas, se ve desvirtuado en su reglamentación y/o sometimiento el veredicto constitucional. En este mismo sentido se verifica cómo el pronunciamiento en derecho que realizan las diferentes instancias del órgano judicial, difieren en los referentes argumentales de sus pronunciamientos, profiriendo sentencias inconexas y en muchos casos contradictorias. Esta precisión remite a considerar como un eje de la eticidad de las políticas públicas, el esclarecimiento de sus referentes dentro del marco legal vigente, velando siempre por la clarificación en el sentido de que la letra de la ley, no agota el espíritu de la misma. Esta aclaración remite a que una fontanalidad ética de las políticas, reside en los principios y derechos fundamentales de rango constitucional, de tal manera que las políticas públicas serían de desarrollo e implementación de dichos referentes normativos. Este criterio ético salvaría del problema de ulteriores incompatibilidades, y abriría horizontes de auténtica eticidad en cuanto proposición de dinámicas de desarrollo político de los fundamentos que el constituyente ha determinado como fundamentales.

El concebir el término política en relación con concepciones que identifican, articulan y promueven hacia la consecución de fines determinados, remite a que un imperativo ético de las políticas públicas, vendría dado por la exigencia de generar espacios constitutivos de una auténtica cultura policia, caracterizada por hacer de cada política un *ethos* de convivencia ciudadana como concreción de los derechos fundamentales y del bien común<sup>99</sup>. La propiciación de dicha cultura política, alrededor de la formulación de las políticas públicas, sólo sería posible la comprensión de su formulación, y cohesionara en torno de sus canales de implementación.

Desde esta perspectiva, la eticidad de las políticas, vendría también expresada en términos de efectividad comunitaria, con base en los niveles de implementación generados por unos procesos educativos desarrollados dialécticamente con su formulación e implementación. La ética se inscribiría en los niveles de inserción de cada política en el *ethos* ciudadano por medio

---

<sup>99</sup> Cf. Kelsen, Hans. *¿Qué es la justicia?* Cáp. 1. Editorial Ariel. Barcelona. 1995.

de una *paideia* determinada epistemológica y pedagógicamente por su propio carácter y fines<sup>100</sup>.

## ANEXO No. 1

---

<sup>100</sup> Cf. Jaeger, Werner. *Paideia*. Editorial FCE México 1980.



## **60 definiciones de políticas públicas: Si Usted tiene más...son bienvenidas**

*“El que sube una escalera...  
debe empezar por el primer peldaño”. Walter Scott*

**Profesor Carlos Salazar Vargas**

® Todos los derechos reservados por la Ley

[www.carlosalazarvargas.com](http://www.carlosalazarvargas.com)

Compiladas por mi buen amigo y colega **Juan Guillermo Vieira** (<http://politicas-y-publicas.blogspot.mx>) estas definiciones son un claro ejemplo de la magnitud del campo, de la importancia del concepto y - también, ¿por qué no?- del desconocimiento del área. Por eso y al considerarlo como un valioso documento de trabajo, me aparto excepcionalmente de mis tradicionales artículos de 500 palabras y las presento para mis alumnos, lectores y amigos, como claro elogio a la dedicación, paciencia y buen tino del compilador

(1). “Actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas”

<http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf>

(2). “lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar” (Thoenig).

<http://www.ecosur.mx/ecofronteras/ecofrontera/ecofront16/pdf/politicaspUBLICAS.pdf>

(3). “... Conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos.” Ibid

(4). “Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes, por lo menos en su intención y tomadas principalmente por los actores del



sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que conforman blancos” los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver.” (Larrea). Ibid.

(5). “Un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y con legitimidad gubernamental que afecta a un sector de la sociedad”.

(6). “Conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas, que en un momento determinado, los ciudadanos, y/o el propio gobierno considera prioritarios.”

(7). “En términos técnicos, las políticas públicas son la disciplina de la ciencia política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como la economía, la sociología e incluso la ingeniería y psicología. La pregunta central de las políticas públicas es: ¿qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?” <http://www.dialogoqueretano.com.mx/%C2%BFy-las-politicas-publicas-a-pa/>

(8). “Conjunto de uno o varios objetivos, medios y acciones que pueden ser necesarios o deseables y que son tratados total o parcialmente por una institución gubernamental para orientar el comportamiento de los actores y para la modificación de la situación en que se encuentren...”. ( Roth).

(9). “Son las directrices estatales (leyes, planes y programas). (Meny y Thoenig).

(10). “Se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico específico” (Muller)  
“Entendidas como programas de acción representan la realización concreta



de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces”. (Roth)

**(11).** “Una política pública es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (Hecló y Wildavsky, 1974: xv).

**(12).** “...Está constituida por las acciones gubernamentales: lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia” (Dubnick, 1983: 7).

**(13).** “Para que una política pueda ser considerada como política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos de influencias y de organizaciones gubernamentales” (Hogwood, 1984: 23).

**(14).** “La acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad...la política pública se transforma en un programa de acción de una autoridad pública” (Mény/Thoenig, 86: 8).

**(15).** *“El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar-Vargas, 1995: 30).*

**(16).** “Una política pública designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel, 1998:13).

**(17).** “Son el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 1999: 57).



**(18).** “Los flujos de información y cursos de acción relacionados con un objetivo público definido en forma democrática”. Marco conceptual y metodológico para la formulación de Políticas Públicas en el sector Desarrollo Económico Dcto. Digital.

**(19).** “Una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma”. Hecló y Wildavsky. En Políticas Pública. Roth. Pág. 26. 2002.

**(20).** “La acción de la autoridades públicas en el seno de la sociedad” (Meny y Thoenig).

**(21).** “Está constituida por las acciones gubernamentales –lo que los gobiernos dicen y hacen con relación a un problema o una controversia- “ En Roth. Pág. 26

**(22).** “Designa el proceso por el cual se elaboran e implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”. (Muller y Surel. En P. P. Roth Pág 26. 2002).

**(23).** “El conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Alejo Vargas. En Roth. Pág. 26)

**(24).** “Existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total/parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático.” (Roth. 2002. Pág. 27).

**(25).** “Designa la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u



organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth pág. 27)

(26). “Es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (Thomas Dye, en Understanding public policy. Pág. 2)

(27). “acciones e inacciones de la autoridad pública” (Jenkins)

(28). No es un fenómeno objetivo. Las políticas son abstracciones, construcciones analíticas o interpretaciones de la realidad acerca de un problema social. Son una teoría. (Majone).

(29). “As a working definition we say that the policy sciences are concerned with the knowledge of and in the decision processes of the public and civic order”. (Lasswell. A preview of policy sciences).

(30). “El rasgo gubernativo de todo régimen político” (P. Medellín. Citado por Maldonado Pág. 26. Los derechos humanos como política pública).

(31). “Conjunto de “decisiones formales” que se hallan interrelacionadas, que dependen de la intención y decisión de un grupo de individuos e instituciones; pero que también pueden consistir en la inacción por parte de los poderes públicos, es decir, en la decisión de no actuar respecto de un tema o situación problemática que requeriría de su intervención. Se consideran como responsabilidad de los poderes públicos, es decir, aquellos que han sido investidos legal y legítimamente de poder para tomar decisiones obligatorias para el conjunto de la sociedad y actuar en favor del bien común. (Lourdes Anabel Nocera).

(32). “*Las actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen –en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas- caracterizadas porque constituyen flujos de decisión –o una decisión específica- orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza*



*recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención.*” Cuervo. Ensayos (2007, 82).

**(33).** "Una supra-disciplina orientada a la búsqueda del aprovechamiento de la elaboración de políticas" y caracterizada por una serie de diferentes paradigmas relacionados con las Ciencias Sociales contemporáneas. (Yehezkel Dror |En [http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas\\_publicas\\_b.htm](http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/politicas_publicas_b.htm))

**(34).** “A Working definition of public policy: Consider the following definitions from three leading political scientist: Thomas Dye characterizes public policy as the study of “what governments do, why they do it, and what difference it makes.” Seeking to extend linkage, B. Guy Peters adds that public policy is the “sum of governments activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the lives of citizens.” Conversely, David Robertson and Dennis Judd take a more restrained course by casting government as the independent variable –that is the crucial intersection of change- not only in terms of crafting current policies but with respect to future demand for different policies.” (...) Thus, *public policy* is defined here as *the combination of basic decisions, commitments, and actions made by those who hold or affect government positions of authority.*” (Del libro *Public Policy Making: process and principles* por Larry N. Gerston).

**(35).** “Conjunto (*secuencia, sistema, ciclo*) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y; que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad”. (Aguilar, Luis, *Marco para*



*el análisis de las políticas públicas*, Conferencia pronunciada en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, enero 2007, FLACSO-México).

(36). “El producto de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Mény y Thoenig, 1989, p.129).

(37). “*Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados en su calidad de ciudadanos, electores y contribuyentes*” (Aguilar, 1992, p. 36. Citado en: Cano, Luisa Fernanda, 2008, julio-diciembre. La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 147-177).

(38). “The term public policy always refers to the action of government and the intentions that determine those actions.” (Clarke O. Cochran. En Birkland, Thomas. An introduction to the policy process: theories, concepts and models... pág 18, cap. 1. Google books).

(39). “Public policy is the outcome of the struggle in government over who gets what.” (Clarke O. Cochran. Citado en Birkland, Thomas. An introduction to the policy process: theories, concepts and models... pág 18, cap. 1)

(40). “whatever government choose to do or not to do”. (Thomas R. Dye. Citado en Birkland, Thomas. An introduction to the policy process: theories, concepts and models... pág 18, cap. 1. Google books).

(41). “Consist of political decisions for implementing programs to achieve societal goals”. (Clarke O. Cochran y Eloise Malone. Citado en Birkland, Thomas. An introduction to the policy process: theories, concepts and models... pág 18, cap. 1. Google books).



(42). “Stated most simply, public policy is the sum of government activities, whether acting directly or through agents, as it has an influence on the life of citizens” (B. Guy Peters. Citado en Birkland, Thomas. An introduction to the policy process: theories, concepts and models... pág 18, cap. 1. Google books).

(43). “Policies are revealed through texts, practices, symbols and discourses, that define and deliver values including goods and services as well as regulations, income, status and other positively or negatively valued attributes”. (Anne Schneider and Helen Ingram. Citado en Birkland, Thomas. An introduction to the policy process: theories, concepts and models... pág 18, cap. 1. Google books).

(44). “Concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”. (Knoepfel, Peter).

(45). “El conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema” (Manuel Tamayo Saez, Cap. 11 El análisis de las políticas públicas).



(46). “Son patrones de acción que resuelven conflictos y proveen de incentivos a la cooperación. Los patrones de acción no actúan aisladamente, sino dentro del marco más general de los programas de gobierno. Así pues, son actos específicos de gobierno, instrumentados dentro de una práctica general. (Fred M. Frohok, en Omar Guerrero Políticas Públicas una

resurrección de la ciencia de policía. 1988-1989)

(47). “... “An authoritative allocation of values for the whole society” (David Easton, en Dye, T. 1995, Understanding public policy. Pág. 3)

(48). “A projected program of goals, values, and practices”. (H. Lasswell & Kaplan en Dye, T. 1995. Understanding public policy. Pág. 3)

(49). “A *standing decision* characterized by behavioral consistency and repetitiveness on the part of both those who make it and those who abide it.” Heinz Eulau/Kenneth Prewitt.

(50). Public policy is “the relationship of governmental unit to its environment” (Eyestone 1971, 18, en Smith, Kevin. Public policy theory).

(51). “The actions, objectives, and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)” (Wilson 2006, 154). (misma fuente de la anterior)

(52). “A purposive course of action or inaction undertaken by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern” (1994, 5. James Anderson’s widely used undergraduate textbook, misma fuente anterior)

(53). “Conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros sectores de la sociedad civil.” (En *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una*



*estrategia de investigación. Dcto del CEDES, Nro. 4. Buenos Aires. Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell, 1976)*

**(54).** “The study of public policy is the examination of the creation, by the government, of the rules, laws, goals, and standards that determine what government does or does not do to create resources, benefits, costs, and burdens. In studying public policy, we focus upon those decisions made (or implicitly accepted) by government and nongovernmental actors to address a problem that a significant number of people and groups consider to be important and in need of a solution. In other words, we study individual, group, organizational, or governmental activities that, for better or worse, influence our lives through the creation and implementation of public policy”. (T. Birkland, p. 5, *An Introduction to the policy process*).

**(55).** “Purposive course of action or inaction undertaken by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern”. James Anderson: en Smith and Larim, 2009.

**(56).** “the relationship of governmental unit to its environment” (Eyestone 1971, 18, Citado en Smith and Larimer P. 3. 2009)

**(57).** “The actions, objectives, and pronouncements of governments on particular matters, the steps they take (or fail to take) to implement them, and the explanations they give for what happens (or does not happen)” (Wilson 2006, 154, en Smith and Larimer P. 3. 2009).

**(58).** “A set of inter-related decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where those decisions should, in principle, be within the power of those actors to achieve” (Jenkins, 1978)

**(59).** "A goal-directed or purposive course of action followed by an actor or set of actors in an attempt to deal with a public problem." Perhaps this definition should reference government actors specifically, but it is a broad

one that is still useful for the wide range of policies followed by governments. (Anderson).

**Sólo falta la número 60...y todos esperamos sea la suya, apreciado lector....**

## BIBLIOGRAFIA

Aguilar Villanueva, Luis. *El estudio de las políticas públicas*. Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000 y 2003.

Appleyard, Reginald (Ed.) *The Impact of International Migration on Developing Countries*. Paris: Development Centre of the Organization for Economic Co., 1989.

Bardach, Eugene. *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: un manual para la práctica*. Traducido por David García Junco Machado. México: CIDE, Miguel Ángel Porrúa, 2001.

Barrera, Bassols Dalia y Cristina Oechmichen (Ed), *Migración y relaciones de género*. México: GIMTRAP, A.C, UNAM, 2000.

Beauvoir, Simone. *El segundo sexo: la experiencia vivida*. Volumen II. Colección Feminismos. 4a ed. España: Cátedra, Instituto de la Mujer, 2002. Berlín Valenzuela, Francisco (Coord). *El Estado contemporáneo y su reconstrucción internacional*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2002.

Calderón Chelius, Leticia y Martínez Saldaña, Jesús. *La dimensión política de la migración mexicana*, Colección Contemporánea, Serie Sociología. México: Instituto Mora, 2002.

Campillo, Neus (Coord.). *Género, ciudadanía y sujeto político: entorno a las políticas de igualdad*. España: Institut Universitari d'Estudis de la Dona, Universitat de Valencia, 2000.

Cazés, Daniel. *La perspectiva de género, guía para diseñar, poner en marcha, dar seguimiento y evaluar proyectos de investigación y acciones públicas y civiles*. México: Consejo Nacional de Población (CONAPO), 2000.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Dinámica de Leyes y Reglamentos. 9a ed. México: Selecciones editoriales de Puebla, 2002.

Crummet, María de los Ángeles. *Rural Women and migration in Latin America: research and agenda*. IN: The Helen Kellog Institute for International Studies, 1986.

Delgado Wise, Raúl y Margarita Favela (Coords). *Nuevas tendencias y desafíos de la migración internacional México-Estados Unidos*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2004.

Dosal, Pilar (Coord). *¿Cómo evaluar las políticas públicas desde la perspectiva de género?*. España: Oportunidades y Políticas de Género, 2003.

140Durand, Jorge y Douglas S. Massey. *Clandestinos, migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. México: Universidad Autónoma de Zacatecas, Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Espinosa, Víctor M. *El dilema del retorno: migración, género y pertenencia un contexto internacional*. México: El Colegio de Michoacán, 1998.

Foner, Nancy, Rubén G. Rumbaut et. al. (Ed). *Immigration Research a New Century: Multidisciplinary Perspectives*. New York : Russell Sage Foundation, 2000.

Furlong, Aurora. *Género, poder y desigualdad*. Facultad de Economía. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, 2006.

Gallardo Gómez, Luis Rigoberto y Joaquín Osorio Goicoechea (Coords). *Los Rostros de la Pobreza: el debate*. Tomo II. Universidad Iberoamericana. México: Limusa, 2001.

Gendreau, Mónica (Coord). *Los Rostros de la Pobreza: el debate*. Tomo IV. Universidad Iberoamericana. México: Limusa, 2005.

Hondagneu-Sotelo. *Gender Transitions: Mexican experiences of Immigration*. United States: University of California Press, 1994.

Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL). *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México: INDESOL, 2002.

Kabeer, Naila. *Realidades Trastocadas: las jerarquías de género en el pensamiento del desarrollo*. Traducido por Isaber Vericat. España: Paidós Género y Sociedad, 1998.

Lagarde, Marcela. *Género y feminismo: desarrollo humano y democracia*. 2a ed. España: Cuadernos Inacabados, 1997 y 2000.

Lamas, Marta. *Cuerpo: Diferencia Sexual y Género*. México: Taurus, 2002.  
Leander, Birgitta (Coord). *Europa, Asia y África en América Latina y el Caribe*. relatores Mario Marguilis y Omar Martínez Legorreta. Serie El mundo en América Latina. México: siglo XXI, 1989.

Marchand, Marianne H. y Annie Sisson Runyan (Eds). *Gender and Global Restructuring: Sightings, Sites and Resistances*. The RIPE Series in Global Political Economy. London: ROUTLEDGE, 2000.

Mejía Lira, José. *La evaluación de la gestión y las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Martínez Corona, Beatriz. *Género, empoderamiento y sustentabilidad: una experiencia de microempresa artesanal de mujeres indígenas*. Serie PEMSA 2. México: GIMTRAP, 2000.

Méndez, José (Comp.). *Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*. México: El Colegio de México, 2000.

Moser, Carolina. *Planificación de Género en el Tercer Mundo: enfrentando las necesidades prácticas y estratégicas de género*. México, 1995.

Mummert, Gail y Luis Alfonso Carrillo (Eds). *Rehaciendo las diferencias: identidades de género en Michoacán y Yucatán*. Michoacán, México: El Colegio de Michoacán, 1998.

*Oportunidades: Resultados de la Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Humano Oportunidade.*, Instituto Nacional de Salud Pública. México: CIESAS, 2002.

Ostergaard, Lisa (Coord.). *Género y Desarrollo: guía práctica*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 1994.

Pauli, Liliana. *Mujeres: empoderamiento y justicia económica*. Reflexiones de la experiencia en Latinoamérica y el Caribe. Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. 2002.

Saldaña, Lucero. *La espiral de Eva: las mujeres y la política de equidad de género*. México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), 2004.

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). *Programa de Desarrollo Humano Oportunidades: reglas de operación 2005*. México, 2005.

Urrutia, Elena (Coord.). *Estudios sobre las mujeres y las relaciones de género en México: aportes desde diversas disciplinas*. México: El Colegio de México, 2002.

Verea, Mónica y Graciela Hierro (Coords). *Las mujeres en América del Norte al fin del Milenio*. México: Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Programa universitario de Estudios de Género, (PUEG), Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), 1998.

Villa, Issa Manuel (Coord). *Marco conceptual y metodológico para el diseño de políticas públicas para el campo, el caso del Estado de Puebla*. México: Colegio de Postgraduados Campus Puebla, Colegios de Ingenieros Agrónomos de México A.C, 2005.



**POLÍTICA PÚBLICA I: FUNDAMENTACION**

**Carlos Salazar Vargas**

**La dirección estuvo bajo la dirección y supervisión de**

**Lic. Maya Castellanos Alvarado**

**mayacastellanos.politing@gmail.com**

**El tiraje consta de 3000 ejemplares**



# POLÍTICA PÚBLICA

En esta obra Usted encuentra los conceptos, elementos, herramientas y procedimientos necesarios para incursionar -con certeza y seguridad- en el campo de las “Políticas Públicas” como área de concurrencia multidisciplinaria. Se conciben, justifican y presentan como campo de investigación-acción propio, particular y diferente al de la “POLÍTICA”, pues en él, se reúnen y conjugan las formas como el Estado (o el Gobierno de turno) se comunica con nosotros, los ciudadanos.

Es un libro-texto ágil y útil para comprender y trabajar conceptos de Gerencia y Administración Pública, Alta Dirección del Estado, Gobernabilidad y Direccionamiento Estratégico, Marketing Gubernamental y “POLITING”, desde la óptica de las “Políticas Públicas” como nueva perspectiva de análisis de la realidad, que cuestiona, confronta y reexamina las demás áreas del conocimiento.

Se recomienda para profesores, gobernantes, candidatos, analistas, investigadores, estudiantes y para los curiosos que quieran entender por qué “cada vez más hacer “Política” (en cuanto a “Politics”) es hacer “Políticas” (en cuanto a “Policy”) y que estos campos se hacen y concretan es por medio de las “Instituciones” (en cuanto a “Polity”). Esos -precisamente- son los fundamentos del “EPPPAL: Enfoque Propio de Políticas Públicas para América Latina”, que viene proponiendo con este libro-texto, aquí y ahora -desde México- Carlos Salazar Vargas.



9 786074 871364 1



[WWW.CARLOSALAZARVARGAS.COM](http://WWW.CARLOSALAZARVARGAS.COM)

CAS&A

Centre for Advanced Systems & Administration  
Carlos Salazar & Asociados