

Del problema público a la política pública

Christian Iván Becerril-Velasco

El Colegio de la Frontera Norte

ORCID: 0000-0003-1423-4150

Cecilia Sarabia Ríos

El Colegio de la Frontera Norte

ORCID: 0000-0002-0992-0001

SEGÚN WEBER¹, LA RAZÓN DE SER DEL GOBIERNO ES la resolución de los problemas públicos que enfrenta la población de un territorio determinado usando, si es necesario, la coacción física. Para conseguir este objetivo, cuenta con un cuerpo de burócratas especializado encargado de la toma de decisiones actuando de forma imparcial e impersonal y siempre en favor del interés público. Dicho razonamiento parece lógico, coherente e incluso fácilmente realizable, por lo que ha sido utilizado para justificar la intervención estatal desde el siglo XIX.

Sin embargo, la definición de los problemas públicos es un proceso por demás complejo, ya que estos son siempre construidos de acuerdo con la carga axiológica y los intereses económicos, políticos y sociales de los tomadores de decisiones. Esta situación fue ampliamente analizada por Laswell,² después de la Segunda Guerra Mundial, quien insistía en la necesidad de darle científicidad a las decisiones o acciones gubernamentales. En consecuencia, se instituyó la ciencia de la toma de decisiones públicas o ciencia de las políticas comúnmente llamada en nuestros días como el enfoque de política pública.

Con el paso del tiempo, el propósito de dicha perspectiva se ha ampliado, pasando de la racionalización de la decisión pública a la eficiencia de la gestión pública

¹ Max Weber, *Economy and society: an outline of interpretive sociology*. Los Angeles, University of California Press, 1978.

² Harold Lasswell, "The Policy Orientation", en H. J. Lasswell y J. Lerner (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford, Stanford University Press, 1951.

y la gobernanza democrática. La entrada al enfoque de política pública tiene dos principales vías: el proceso de la política y el análisis de las políticas. El proceso es una lectura de problemas públicos con la idea de conocer la forma en que se toman las decisiones y mejorarlo, mientras que el análisis es una lectura sobre ese proceso incorporando métodos analíticos con la idea de perfeccionar la decisión pública.

Ambas entradas poseen tres principios fundamentales. Por un lado, para resolver los problemas públicos se requiere forzosamente conocer, estudiar y analizar las causas que los generan. Por otro lado, las políticas públicas deben apuntar siempre a cambiar la conducta de su población objetivo, por ejemplo, si el problema es el consumo de drogas, se implementarán acciones para disminuirlo. Finalmente, una política pública es un conjunto de acciones (no solo programas) destinadas a la resolución de un problema público.³

En consecuencia, las políticas públicas son parte de un acuerdo a partir de la discusión entre el gobierno y la sociedad sobre lo que debe resolverse y los mecanismos para ello, por lo que requieren de un contexto en el que se privilegien los principios democráticos, ya que al elegir una determinada solución se dejan de lado otras. Estos procesos de descarte de opciones para resolver los problemas son también muy importantes.

Ahora bien, si la definición de los problemas públicos es un asunto complejo, la conversión de esa definición en una política pública es un camino aún más sinuoso. Empezaremos por decir que el gobernar por políticas públicas es una forma de hacerlo, pero no la única.⁴ En la historia de la humanidad, ha habido regímenes políticos distintos a los democráticos, como los monárquicos o aristocráticos, en donde las decisiones sobre la resolución de problemas públicos son tomadas sin tomar en cuenta a la ciudadanía.

Además, no existe un acuerdo generalizado respecto a las etapas que debe incluir el proceso de las políticas públicas, ya que es una técnica de investigación para analizar la realidad y tomar decisiones destinadas a modificarla a través de la resolución de las causas de los problemas públicos. Pero las etapas más utilizadas comúnmente son cinco: la incorporación en la agenda de gobierno; la definición del problema público; el diseño de la política; la implementación de los mecanismos e instrumentos de solución y su evaluación.

Hablamos de un proceso continuo, pero no consecutivo; es decir, se puede iniciar desde cualquiera de sus fases, ya que son interdependientes y los problemas públicos son dinámicos y cambiantes. Para entrar en la agenda gubernamental, el asunto requiere primero ganar la atención pública a nivel local, subnacional o nacional, algunos auto-

³ Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*. México, Porrúa, 2007.

⁴ David Arellano Gault y Felipe Blanco, *Políticas públicas y democracia*. México, Instituto Federal Electoral, 2013.



res la llaman agenda pública, la cual, incluye los problemas que algún/os grupos sociales consideran que deben ser atendidos por el gobierno. Una vez que han ganado la visibilidad suficiente, pueden ingresar en la lista de temas que podrían atenderse formalmente, es decir, en la agenda gubernamental.

Los problemas públicos que son finalmente atendidos por el gobierno son el resultado de un juego político, de disuasión, persuasión y de convencimiento en donde los valores de los actores permean el resultado. Sin embargo, el análisis de políticas públicas acude a la ciencia para explicar las razones de su entrada, de su clasificación y definición como problema público. A partir de esta definición, se inicia el diseño de la política, es decir, las estrategias que se seguirán para resolver el problema, sus metas y objetivos.

El propósito principal de esta fase es establecer una relación entre los medios (políticos, administrativos y financieros) de los que se dispone y el cambio conductual que se va a lograr con la política pública, así como su operacionalización y medición. Posteriormente, en la implementación de la política, se ponen en funcionamiento los mecanismos/medidas para alcanzar los objetivos deseados. Esta fase se enfoca en la parte organizacional y operativa de la administración pública.

El ciclo termina/inicia con la evaluación de la política pública, fase en la que se recapitula lo aprendido y se lleva a cabo el rediseño de la misma

a través de la comparación de los resultados obtenidos con los estándares planteados en su diseño. Es la fase más técnica y normativa y es el mecanismo a través del cual se justifica su existencia y se rinde cuentas.⁵

En América Latina, el enfoque de política pública se introdujo en los años ochenta ante la necesidad de hacer más eficientes las decisiones del gobierno, derivado del adelgazamiento del Estado por la apertura de la economía. En México, la *Constitución Política* señala que corresponde al Estado organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, para lo cual, contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica (INEGI) que también estará a cargo de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social.

En consecuencia, las políticas públicas son normalmente diseñadas, implementadas y evaluadas a nivel federal, mientras que los gobiernos estatales y municipales se limitan a replicarlas. Además, no siempre se acude a la ciencia para su diseño e implementación, resultando en estrategias que no responden a las problemáticas particulares de las distintas regiones del país. Más aún, existe escasez de los resultados de las políticas públicas tanto a nivel federal como subnacional, especialmente de las que no son dirigidas hacia la reducción de la pobreza, ya que la evaluación es un proceso que



⁵ *Idem.*

se entiende más dentro del aspecto normativo que del científico.

En este contexto, el objetivo de este dossier es presentar un breve análisis de algunas políticas públicas que han sido implementadas en México en las últimas décadas, así como sus principales resultados.

En el primer apartado, Dyana González expone “Políticas públicas dirigidas a la disminución del rezago social”, donde analiza el diseño e implementación de dos políticas de Estado para la promoción del desarrollo y la superación de la pobreza: 1) Programa de Educación, Salud y Alimentación, que estuvo vigente hasta 2018, y 2) Las Becas para el Bienestar Benito Juárez, implementadas a partir de 2019. Ambas comparten el objetivo de reducir la pobreza y fomentar el desarrollo, pero difieren significativamente en sus enfoques y mecanismos de acción.

La autora señala que las problemáticas actuales de pobreza y desarrollo tienen raíces históricas y que los distintos gobiernos han tratado de mitigarlas a través de distintas visiones. Realiza una analogía sobre la visión de la pobreza y el rezago social, el diseño de los programas y su implementación, a partir de la definición del problema, las estrategias implementadas, los actores involucrados, los recursos movilizados y sus desafíos.

Con lo anterior, concluye que una solución efectiva para combatir el rezago social “requeriría integrar los enfoques de ambos programas, combinando la inclusión y simplicidad de las

BBBJ con los mecanismos de evaluación y desarrollo de capacidades de PROSPERA”, definiendo una postura hacia el aprendizaje gubernamental.

En el segundo apartado, Julio Pérez expone “Ciudad cercana”, una política pública con gobernanza participativa para la sostenibilidad urbana”, implementada en la ciudad de Chihuahua desde el año 2023, con la intención de “promover una ciudad centrada en las personas, privilegiando la proximidad y el acceso a una vida urbana más inclusiva, dinámica y ambientalmente responsable”. La política se concentra en enfrenar los retos de accesibilidad y cohesión social en los contextos de desigualdad y problemas estructurales que caracterizan a las ciudades contemporáneas.

Las bondades de la política apuntan a mejorar las condiciones generales de los habitantes de la ciudad y a proporcionar mejores condiciones de vida, pero además incorpora varios actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales, y estrategias innovadoras como la participación ciudadana y la gobernanza participativa que, a partir de varias herramientas, buscan incorporar diversas opiniones para la toma de decisiones.

Con esta revisión, el autor indica que “la relevancia de esta política pública trasciende el ámbito local al alinearse con tendencias globales de urbanismo sostenible, inclusión social y gobernanza democrática”. Por tanto, su visión se enfoca en política públicas que además de propuestas eficientes incorporen a la ciudadanía.



Por último, la tercera sección, escrita por Leslie Núñez, es un análisis del programa “Todos Somos Juárez, ¿un modelo de aprendizaje?”. En sus reflexiones sobre la forma de atender la exacerbada violencia en Ciudad Juárez en el periodo 2008-2012, la autora identifica como aciertos la cobertura mediática (en el cumplimiento de su función de informar y dar seguimiento a los hechos de la realidad), las movilizaciones ciudadanas como mecanismo de presión para atender la problemática, la estructura de la estrategia a partir de acciones en varias áreas y el involucramiento de actores gubernamentales y no gubernamentales.

Como limitaciones, señala la tradición de liderazgo comunitario, la

falta de credibilidad de la ciudadanía en las fuerzas de seguridad, la falta de coordinación efectiva entre los distintos niveles de gobierno, la corrupción y la falta de continuidad.

En cuanto a las lecciones aprendidas, menciona que la forma en que se sectorizó la política dejó resultados mixtos, insuficientes y de corto plazo, así como que la inversión de recursos económicos no es suficiente para reducir o modificar la percepción de inseguridad entre la población. Otra lección fue la necesidad de crear infraestructura para el desarrollo social y fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones como elementos favorables en las políticas públicas.



Luis Pegut, *El perfil del viejo silencio*.