

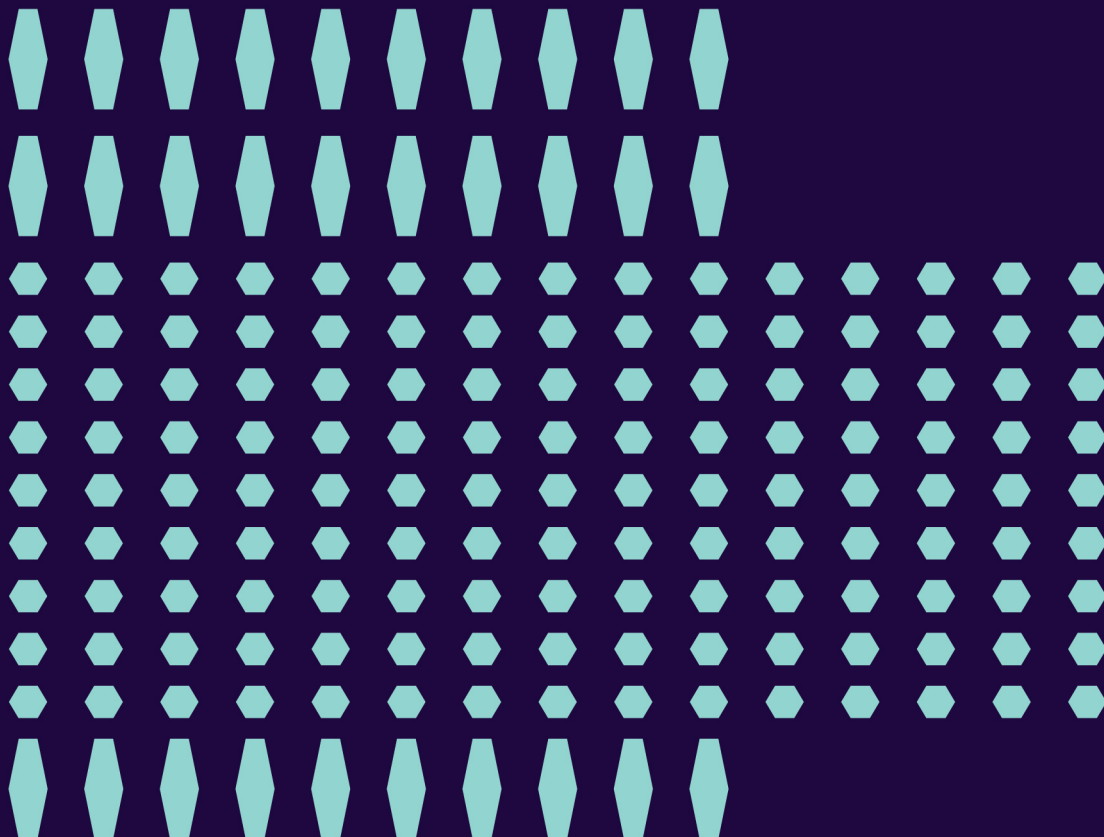
# INTRODUCCIÓN AL ANÁLISIS DE **Políticas Públicas**

FERNANDO MARTÍN JAIME

GUSTAVO DUFOR

MARTÍN ALESSANDRO

PAULA AMAYA



## CAPÍTULO III. *Las políticas públicas: el desarrollo de un campo disciplinar*

**1. Introducción. 2. Las políticas públicas: en busca de una definición conceptual.** 2.1. Política: un concepto con múltiples significados. 2.2. ¿Qué es una política pública? En busca de una definición. 2.3. Política pública, poder y régimen político. 2.3.1. No decisión, poder y política pública. 2.4. Política pública y Estado. **3. La construcción y evolución de un campo disciplinar: las ciencias de políticas públicas.** 3.1 Conocimiento de y conocimiento en el proceso de la política. **4. Análisis de políticas públicas y toma de decisión.** 4.1. Los paradigmas de análisis de políticas. 4.2. Los modelos de conducta del analista de políticas. **5. Cómo estudiar y qué estudiar de las políticas públicas. 6. En resumen.**

### 1. INTRODUCCIÓN.

En el primer capítulo se han presentado algunas nociones básicas para el análisis político. Los conceptos de *poder*, *Estado*, *legitimidad*, *sistema político* y *régimen político* constituyen sin duda categorías conceptuales centrales<sup>1</sup> que permiten comprender cómo está organizado y distribuido el poder político en una sociedad (Morlino, 1985). Dichas categorías, sin embargo, ofrecen imágenes estáticas, “fotografías”, que si bien son extremadamente útiles para fines teórico-analíticos, descriptivos y comparativos (por ejemplo, identificar las dimensiones que comprende y definen a un Estado, sistema político o régimen político, describir las características que poseen estos en determinado tiempo y lugar, y rastrear las diferencias presentes entre distintos casos analizados), no contribuyen a explicar el proceso a través del

<sup>1</sup> Es importante advertir que la correcta aplicación de estas categorías no depende exclusivamente de la capacidad de delimitar y definir con precisión los alcances teóricos y empíricos de cada concepto. Exige además descubrir los vínculos e interdependencias que existen entre los distintos conceptos presentados en el primer capítulo. En algunos casos esos vínculos están explícitamente planteados en las definiciones conceptuales –por ejemplo, la relación entre el concepto de sistema político y el de régimen político (Morlino, 1985), entre los conceptos de poder, Estado y legitimidad (Weber, 1992), o entre sistema político y legitimidad (Lipset, 1977)–; pero en otros casos se requiere de cierta pericia para poder establecer las conexiones teóricas adecuadas.

cual esas características o dimensiones que definen a cada uno de esos conceptos adquieren nuevos valores.

En el segundo capítulo la atención se centra en los regímenes políticos democráticos (o regímenes poliárquicos, tal como los define Dahl (1997)<sup>2</sup>, introduciendo en el análisis algunos aspectos institucionales más específicos (por ejemplo, el debate presidencialismo versus parlamentarismo o la discusión sobre las formas de representación política y representación de intereses sociales y económicos) que permiten comprender distintas formas de organización, participación y distribución del poder político en contextos democráticos. Específicamente, se pretende mostrar cómo los distintos entramados institucionales que pueden adoptar las poliarquías moldean o estructuran el proceso de toma de decisiones, estableciendo quiénes –y cuántos– pueden participar o influir, cuáles son los canales formales/informales de acceso o influencia, qué facultades/poderes tiene cada uno de ellos, qué requisitos (mayorías) se deben satisfacer para poder adoptar decisiones, etc. Sin embargo, más allá de la utilidad teórico-analítica, descriptiva y comparativa de estas nuevas categorías, no ofrecen un instrumental adecuado para explicar cómo y por qué cambia la organización y distribución del poder político en una sociedad, ni tampoco para dar cuenta de qué hacen los gobiernos y por qué lo hacen.

En este capítulo se intentará “completar parcialmente” ese vacío<sup>3</sup> incorporando una nueva categoría fundamental para el análisis político: *las políticas públicas*. Estas resultan clave porque dan cuenta de lo que los gobiernos hacen o pueden hacer<sup>4</sup>, los objetivos

---

2 En su ya clásica obra *La Poliarquía* (1997), Robert Dahl argumenta que es importante mantener la distinción entre la democracia como sistema ideal y los arreglos institucionales que se acercan imperfectamente a ella. Las razones expuestas son dos: a) la democracia como sistema ideal comprende un número de dimensiones que trasciende a aquellas que comúnmente se utilizan para definir a un régimen como democrático; b) la evidencia empírica demuestra que no existe ningún régimen político totalmente democratizado. Es por ello que prefiere utilizar el concepto de poliarquía como sustituto de la democracia.

3 Decimos parcialmente, porque sin duda el análisis de los procesos de cambio (o incluso la explicación de la supervivencia del *statu quo*, esto es el no cambio) requiere incorporar a los actores, sus intereses, valores, ideologías, pero también sus estrategias y recursos (económicos, organizacionales e institucionales).

4 Resulta aquí importante hacer una advertencia al lector. Si bien esto se desarrollará con mayor precisión en el próximo capítulo al presentar el modelo secuencial o por etapas, es preciso reconocer que la adopción de una política pública pone de manifiesto –en el mejor de los casos– lo que los gobiernos pretenden hacer (esto es, los objetivos que persiguen), pero la decisión no nos anticipa cuáles son los resultados que las políticas públicas producen. Ello se debe a que en el proceso de implementación es posible que las políticas (objetivos y recursos) se “desvíen” hacia otros objetivos y/o poblaciones beneficiarias o directamente no se pongan en ejecución. Un trabajo pionero en este campo ha sido sin duda la obra de Wildavsky y Pressman (1973).



que persiguen o desean alcanzar y los recursos que movilizan para ello, quienes y por qué las respaldan, los intereses económicos, sociales y políticos que afectan (favorable o desfavorablemente), los conflictos de intereses que emergen, así como los efectos que estas pretenden producir o producen sobre el contexto en el que intervienen.

Es por ello que en este capítulo se presentan, en primer lugar, algunas definiciones sobre *qué es una política pública*, planteando una serie de dimensiones descriptivas que parecen ser distintivas de toda política pública e identificando de forma breve los puntos de contacto con algunos de los conceptos trabajados en los capítulos anteriores. Seguidamente, se realizará un sintético repaso sobre la forma en que se constituyó el “campo” de las políticas públicas, así como la evolución que dicho campo ha experimentado hasta la actualidad. En tercer lugar, la atención se centrará en el análisis de políticas y su vinculación con, o contribución a, los procesos de toma de decisión. Finalmente, se plantearán diferentes abordajes metodológicos para analizar las políticas públicas, tratando de plantear algunas respuestas preliminares a las preguntas sobre qué y cómo estudiar las políticas públicas.

## **2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA DEFINICIÓN CONCEPTUAL**

En esta sección se procura brindar algunos elementos que permitan una mejor comprensión de *qué son las políticas públicas*. La tarea no es, por supuesto, sencilla. Las dificultades se manifiestan en tres ámbitos. Por un lado, es preciso dar cuenta de la polisemia que caracteriza al concepto *política*, tratando de identificar los alcances que tiene la utilización de dicho concepto en la construcción *política pública*. Por otro, resulta importante reconocer que no existe un consenso en el campo de las políticas públicas sobre las dimensiones o características que permiten la identificación de una política pública. Aquí el mayor desafío gira en torno a la necesidad de pensar la relación entre política pública, decisión pública y no-decisión. Por último, una vez precisado el concepto y sus alcances, es necesario recuperar una mirada integral que vuelva a poner en conexión a las políticas públicas con los otros conceptos presentados en los capítulos precedentes.

### **2.1. Política: un concepto con múltiples significados**

Si bien en el Capítulo 1 ya se ha introducido la discusión sobre el concepto política, resulta relevante retomar aquí aquel debate para relacionar los conceptos de política y política pública. El término *política* es utilizado recurrentemente –tanto en

el lenguaje científico como ordinario— en contextos y situaciones diferentes y con distintos significados o valoraciones. A diferencia del idioma inglés en el que existen distintos conceptos para identificar las tres dimensiones o niveles de la *Política* (*polity*, *politics* y *policy*), el idioma castellano —y muchos otros idiomas europeos— no nos provee de estas herramientas para poder diferenciar conceptualmente bien estos niveles. Como consecuencia de ello “resulta problemático distinguir entre ‘políticas’ (policies) y ‘política’ (politics)” (Parsons, 2008: 47).

En el lenguaje del “sentido común” (un lenguaje distinto al de los especialistas o científicos), por ejemplo, la política es usualmente concebida como una actividad asociada, según los distintos momentos históricos, a cargas valorativas diversas. Hasta hace poco tiempo atrás, la política se concebía como una actividad en la que predominaban los intereses mezquinos de sus protagonistas, y en algunos casos extremos a la presencia extendida de prácticas corruptas. Es por ello que no resulta extraño que el término política fuera utilizado muchas veces en el lenguaje ordinario con una intensión peyorativa. Hoy el escenario parece ser otro, y la política parece disponer en la sociedad de una valoración más positiva, puesto que es concebida como una actividad con un alto potencial de transformación de la sociedad en la que predominan los intereses o proyectos colectivos, aunque no necesariamente exenta de prácticas mezquinas. Sin embargo, los problemas que plantea la utilización del concepto política en el lenguaje ordinario trascienden la cuestión estrictamente valorativa. En efecto, desde el conocimiento del “sentido común” el término política ha perdido gran parte de sus propósitos descriptivos porque se lo ha (mal) utilizado para nombrar o calificar distintas acciones, actividades y personas, lo que refleja una profunda confusión o desconocimiento de las dimensiones que abarca o comprende la política.

En el lenguaje científico, el de los especialistas, existe una disputa (que no vamos a desarrollar) en torno a la posición a adoptar ante la carga valorativa que los conceptos indudablemente poseen al ser apropiados y utilizados por las sociedades. Esta disputa pone de manifiesto el “choque” de dos paradigmas: por un lado, el positivismo lógico, que postula y defiende el principio de la neutralidad valorativa (Popper, 1971); por otro, el posempirismo, que sostiene la necesidad de poner en el centro de la investigación el lenguaje y los valores en tanto formas de construcción social de la realidad (Schuster, 2002; Schuster y Pecheny, 2002). Pero más allá de esta discrepancia, por cierto no menor, el discurso científico reconoce explícitamente las diferentes dimensiones que abarca el concepto. Tal vez por ello, en el idioma castellano algunos siguen recurriendo a los términos del inglés para poder identificarlas con mayor precisión.

La dimensión más amplia o estructural de la política es la que refiere al concepto de *polity*. Esta es la dimensión institucional de la política, entendida como el conjunto de instituciones y reglas que establecen cómo el poder está organizado y distribuido y cómo puede ser ejercido al interior de un orden político. Esta dimensión comprende el análisis del Estado, el sistema político y el régimen político ya trabajadas en el primer capítulo, pero también de las distintas formas institucionales que puedan adoptar los regímenes poliárquicos en tanto establecen las reglas que regulan la distribución del poder y las formas en las que se pueden adoptar decisiones legítimas.

La segunda dimensión de la política es la que refiere al concepto de *politics*. Este nivel es el que habitualmente asociamos (en especial en el lenguaje ordinario) al concepto de política, puesto que es esta dimensión la que refiere a la dinámica inherentemente conflictiva de la política. La *politics* se vincula estrechamente con fenómenos como la lucha por el poder; la estructura del conflicto político y social; el comportamiento de los actores (políticos, estatales, económicos y sociales), así como sus mapas cognitivos (valores e ideologías), intereses y preferencias; la movilización de recursos (políticos, económicos y simbólicos); y los procesos de negociación y cooperación que se ponen en marcha con el propósito de reproducir o alterar determinadas situaciones de poder.

Finalmente, la tercera dimensión de la política es la que refiere a la *policy* (o *politics*). Esta es la dimensión de la política que se vincula con las acciones o decisiones que un gobierno adopta (políticas públicas) y que están orientadas a la resolución de aquellos problemas que una sociedad y un gobierno definen como públicos (esto es, que merecen atención por parte del gobierno). En este nivel el interés se dirige a los objetivos que las políticas públicas persiguen, pero también a los resultados e impactos que las mismas efectivamente producen en la sociedad, reproduciendo situaciones preexistentes o alterándolas radicalmente. Es por ello que cuando la atención se centra en las políticas públicas se vuelve importante analizar no solo la dimensión sustantiva de las políticas, sus contenidos, sino también la dimensión operativa, esto es su implementación.

## **2.2. ¿Qué es una política pública? En busca de una definición**

Son muchas las definiciones que pueden darse de las políticas públicas. Cada una de ellas destaca distintos aspectos o elementos que la componen.

Una primera aproximación al concepto de política pública es aquella que la define como “el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y

de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig, 1992: 89). Esta primera definición resalta el espacio institucional (las estructuras de autoridad) en el cual la política pública se origina, y lo que le brinda su legitimidad de origen. El gobierno, o las autoridades que transitoriamente ocupan las posiciones de autoridad en una sociedad, y que acceden a ellas a través de los mecanismos institucionalmente establecidos (conjunto de reglas), aparecen aquí como el actor decisivo o “autor” de la política en cuestión. Seguidamente los mismos autores señalan que una política “se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y normas que emanan de uno o varios actores públicos” (1992: 89), reconociendo así que la política pública puede cristalizarse en normas (de distinto nivel), pero que también abarca aquellas prácticas (informales) que las ponen en funcionamiento.

Una definición alternativa es la que nos brinda Dye (1995) en su ya clásica obra *Understanding Public Policy*. Según el autor, “una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (1995:2). Como sostiene explícitamente el autor “nótese que estamos focalizando el interés no solo en las acción del gobierno sino también en la inacción gubernamental, esto es, en lo que el gobierno elige no hacer” (1995: 4). Consecuentemente se amplía enormemente el campo de aplicación del concepto, puesto que esto requiere tomar en cuenta lo que un gobierno intencionalmente no hace. En este sentido, las políticas pueden ser el producto de cursos de acción adoptados sin clara explicitación de sus fundamentos y orientaciones. La dificultad reside aquí por cierto en probar la intencionalidad detrás de la no-acción, esto es en generar evidencias que demuestren que la noacción es un curso de acción elegido de forma consciente por las autoridades gubernamentales.

Una tercera definición que comprende y supera a las anteriores es aquella que concibe la política pública como “un 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 actores en la sociedad civil” (Oszlak y O’Donnell, 1982: 112). Esta definición recupera el componente controversial de la definición de Dye (1995), al incluir la omisión como una acción, pero es mucho más amplia por dos razones. Por un lado, reconoce la existencia de un componente relacional detrás de toda política pública al plantear que la política es una “respuesta” a una cuestión que ha generado la atención o interés de ciertos actores sociales o económicos. Se asume por tanto que la política pública supone una demanda, y que detrás de esa demanda existen actores e intereses potencialmente en conflicto. Por otro, pone en el centro de la definición al Estado –no solo al gobier-

no— en tanto conjunto de instituciones públicas que ponen en ejecución a través de un conjunto de acciones esas decisiones, desplazando el interés desde el momento decisional al momento de implementación de la política pública.

Una última aproximación es aquella que trata de articular los aspectos presentes en las definiciones anteriores, definiendo a la política pública como: “un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad” (Aguilar Villanueva, 2009: 14).

La definición de Aguilar Villanueva pone de manifiesto que la política supone un proceso complejo que se inicia al identificar una cuestión social o políticamente relevante, que continúa con una toma de posición por parte del gobierno ante dicha cuestión, y que requiere un conjunto de acciones estatales dirigidas a mantener, transformar o modificar la realidad o el contexto en el que los actores intervienen o los propios comportamientos de los actores afectados por la política. Pero lo que esta definición incorpora explícitamente, y parece estar ausente en las primeras dos definiciones, es la afirmación de que toda política pública implica una teoría causal respecto a cómo resolver o mitigar el problema que la política viene a atender. La importancia de ello reside en que pone en primer plano el vínculo entre conocimiento y política o más específicamente la relación entre ciencia (o conocimiento científico) y política pública.

Sintetizando algunas de las cuestiones anteriormente mencionadas puede afirmarse, siguiendo a Meny y Thoenig (1992), que una política pública contiene las siguientes características:

- i) *Un contenido*: toda política pública moviliza recursos de todo tipo para generar ciertos resultados o productos.
- ii) *Un programa*: una política pública no se reduce a un acto o decisión considerado aisladamente sino que detrás de cada acto existe un marco de referencia que integra y da coherencia a esos actos o actividades.
- iii) *Una orientación normativa*: la política pública no es la resultante de respuestas aleatorias, carentes de sentido o direccionalidad, sino la expresión



de las finalidades (mapas cognitivos e ideologías) y preferencias que el/los decisor/es no pueden dejar de asumir.

- vi) *Un factor de coerción*: toda política pública procede de una autoridad gubernamental legítimamente investida, dotada de los recursos de coerción necesarios para imponer las decisiones de política adoptadas.
- v) *Una competencia social*: las políticas públicas se dirigen hacia determinados grupos o poblaciones, y buscan modificar sus comportamientos, afectar sus intereses o modificar los contextos en los cuales estos se desenvuelven.

En una dirección similar se manifiesta Aguilar Villanueva (1996) al reconocer que toda política pública se define por la presencia de:

- i) *Un componente de autoridad (institucional)*: puesto que la política pública constituye un acto de autoridad adoptado por una autoridad que dispone de la legitimidad y que se ajusta a todos los procedimientos establecidos legalmente.
- ii) *Un componente decisional*: en tanto toda política pública implica la presencia de una decisión (acción o inacción).
- iii) *Un componente conductual*: dado que toda política pública desencadena un conjunto de acciones, actividades y comportamientos de múltiples actores, no necesaria o exclusivamente gubernamentales.
- iv) *Un componente causal*: en la medida que toda política busca producir determinados resultados o efectos sobre los comportamientos de ciertos actores o grupos sociales o sobre los contextos o situaciones en la que despliegan sus acciones los ciudadanos.

Finalmente, en la misma línea se expresa Martínez Nogueira (1995) al señalar que por política pública puede entenderse un:

- i) *Campo de acción*: un aspecto de la realidad que intenta ser impactado por la actividad estatal (política social, política exterior, política de innovación, etc.). A su vez, a un nivel más desagregado, este campo de acción puede considerarse como un conjunto de problemas a cuya resolución se orienta la acción del estado a través de instrumentos y acciones específicas.
- ii) *Declaratoria de intención*: conjunto de promesas y compromisos de acción. Se refiere a conductas deliberadas para el logro de objetivos, la definición de lineamientos para la acción, la regulación de comportamientos, la asignación de recursos y la determinación de responsabilidades. Estas promesas tienen su expresión material en la enunciación de los contenidos de la política.

- iii) *Proceso de conversión*: una movilización de recursos (de diferente tipo: de poder, de conocimiento, institucionales y organizacionales, de legitimidad social, simbólicos) para el logro de objetivos políticos. Las capacidades existentes, su naturaleza, dotación, atributos, relaciones recíprocas, compatibilidad y convergencia determinarán el grado en que la promesa se convierta en resultados e impactos efectivos.
- iv) *Ciclo de acción*: actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, cada una de las cuales supone la realización de acciones diferenciadas pero a la vez articuladas, que comprende además las intervenciones de múltiples actores como agencias con competencia política o técnica o como participantes con distinto grado de responsabilidad, involucramiento o continuidad.
- v) *Conjunto de productos, resultados e impactos*: consecuencia del proceso de conversión en el marco de ese ciclo de acción que permiten atribuir sentido y consecuencias a la intencionalidad del Gobierno y el Estado.

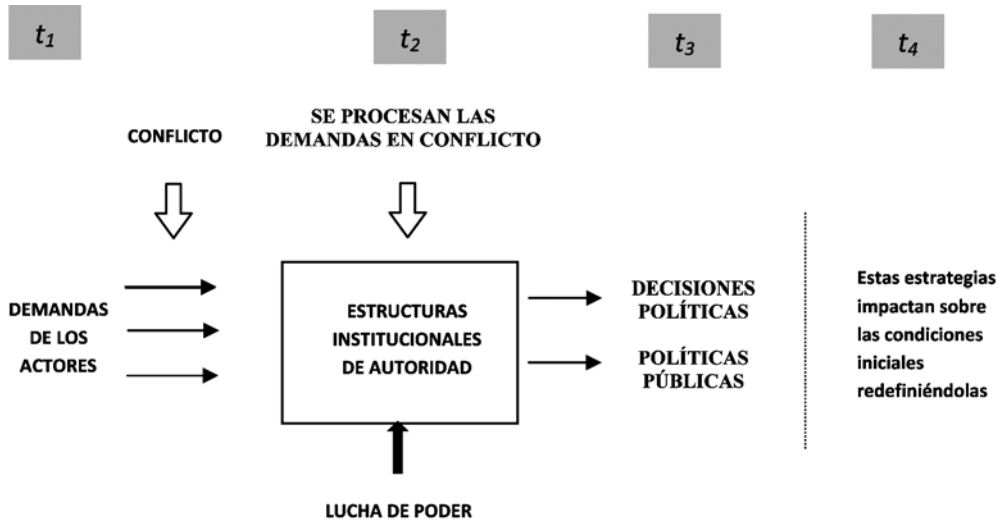
De este modo, las políticas públicas no son solo la expresión de una intencionalidad dirigida a resolver algún problema incorporado a la agenda de gobierno. Suponen también definiciones de estos problemas, postulación de relaciones causales en torno a ellos, lineamientos y criterios para orientar decisiones y acciones, mandatos y atribuciones de competencias y recursos a distintas organizaciones públicas (el Estado), así como las consecuencias efectivas (resultados e impactos) que producen.

### **2.3. Política pública, poder y sistema político**

Con el propósito de vincular algunos de los conceptos hasta aquí trabajados, considero oportuno recuperar de manera explícita el vínculo entre los conceptos de *política pública, poder, y sistema político*. Existen varias formas de poner de manifiesto este vínculo.

La primera es reconocer que las políticas públicas implican, o son la resultante de, conflictos entre actores sociales, económicos y políticos que se manifiestan al interior del sistema político. Según esta concepción las políticas públicas tienen una matriz societal, puesto que estas “respuestas” que brinda el sistema político a esas demandas (preferencias) conflictivas entre sí son el reflejo de las luchas de poder que al interior del sistema político entablan estos actores a partir de la asimétrica posición que estos poseen y la desigual distribución de recursos que pueden movilizar para ver realizadas o satisfechas sus propias preferencias. (Se recomienda aquí

recuperar las concepciones del poder que provienen de los enfoques pluralistas y marxistas que han sido tratadas en el Capítulo 1).



Como sostiene Skocpol (1989) estas “formas de explicar la política y las actividades gubernamentales centradas en la sociedad eran características sobre todo de las perspectivas pluralistas y estructural-funcionalistas predominantes en la ciencia política y la sociología de Estados Unidos en las décadas del 50 y del 60. En estas perspectivas, el Estado era considerado como un concepto antiguo, asociado a tediosos estudios jurídico-funcionalistas de principios constitucionales de ámbito nacional. [...] El “gobierno” era considerado primordialmente como un terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos contendían o se aliaban entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban. [...] El propio gobierno no era tomado muy en serio como actor independiente [...]” (1989: 76-77).

A pesar que algunas investigaciones realizadas en el marco de los enfoques pluralistas parecían resultar prometedoras (Dahl, 1961; Polsby, 1963), estas no condujeron –a pesar de la evidencia empírica disponible– a la reformulación o abandono de ciertos supuestos pluralistas. Estos y otros autores situados en este enfoque siguieron aferrándose a la idea de que el Gobierno o el Estado no constituyen actores portadores de preferencias propias sino que reflejan a través de sus decisiones y acciones quienes son los grupos de interés que han logrado imponer sus preferencias (en palabras de Dahl, quien o quienes gobierna/n).

Esta matriz societal también puede rastrearse en autores neomarxistas que conciben las políticas públicas como mero reflejo de la desigual distribución de poder entre las clases sociales (Miliband, 1978). A diferencia de los pluralistas, que tienen una visión más dinámica y fluida del poder, los enfoques marxistas tienden a resaltar el componente estructural del conflicto de clases como el factor que explica la lucha por el poder, y cómo este factor estructural se cristaliza en las políticas públicas adoptadas. Como sostiene Skocpol (1989) “A nivel teórico, prácticamente todos los neomarxistas que han escrito sobre el Estado han mantenido unos supuestos, profundamente arraigados, centrados en la sociedad, lo cual no les ha permitido dudar de que, en la base, los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción” (1989: 79)

Una forma alternativa para comprender el vínculo entre las políticas públicas y el poder, que desafía la perspectiva hasta ese momento dominante en el campo de la ciencia política, resulta de la inversión de la relación postulada por pluralistas y marxistas. Desde esta perspectiva, que ha sido sofisticadamente desarrollada por Lowi (1964, 1972), las políticas públicas son concebidas como factores que explican (y no explicados por) la estructuración de distintas arenas de poder.

En su ya canónica clasificación Lowi (1964) reconoce tres clases de políticas: a) políticas distributivas, b) políticas regulatorias, y c) políticas redistributivas. Cada una de ellas genera una arena de poder con características singulares. Las políticas distributivas generan una arena relativamente pacífica, pues se trata de a través de ellas de ofrecer a la sociedad recursos o bienes públicos no rivales que son divisibles. En cambio, las políticas regulatorias generan arenas de conflicto y negociación entre grupos de interés que tienen intereses o preferencias distintas, conflictivas entre sí, en torno a una misma cuestión y que se ven obligados a desplegar sus recursos (poder) para lograr que sus preferencias sean bien atendidas por las políticas. Con tal propósito se ven obligados a realizar concesiones y formar coaliciones. Por último, las políticas redistributivas son aquellas que constituyen arenas de poder frontalmente conflictivas, adversariales, donde la estrategia de coalición y negociación no está disponible pues los intereses son irreconciliables.

Años más tarde Lowi (1972) revisó su clasificación, prestando mayor atención al hecho que las políticas públicas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias e implican algún nivel de coerción. Es basándose en la naturaleza de la coerción que una política pública introduce que el autor construye su tipología. Esta coerción se despliega en dos dimensiones: a) una dimensión vertical, que denota su

intensidad o fuerza, según la cual la coerción que la política genera puede ser directa (inmediata) o indirecta (remota); b) una dimensión horizontal, que diferencia aquellos casos en los que la coerción se ejerce sobre el comportamiento individual o sobre el contexto en el cual la conducta individual se despliega.

| Dimensión Vertical       | Dimensión Horizontal                                    |   |
|--------------------------|---|---|
|                          | La coerción se ejerce a nivel de la conducta individual | La coerción se ejerce sobre el entorno de la conducta |
| La coerción es remota    | <b>Políticas distributivas</b>                          | <b>Políticas constitucionales</b>                     |
| La coerción es inmediata | <b>Políticas regulatorias</b>                           | <b>Políticas redistributivas</b>                      |

Fuente: Elaboración propia en base a Lowi (1972).

A partir de ambas dimensiones el autor reconoce cuatro tipos de políticas. Las políticas distributivas son aquellas en las que la probabilidad de la coerción es remota pero se ejerce a nivel individual. Estas políticas refieren a aquellos actos mediante los cuales se concede una autorización (beneficios) a casos particulares. Las políticas regulatorias, en cambio, son aquellas en las que la coerción se ejerce sobre el individuo (igual que las distributivas) pero donde la probabilidad de la coerción es inmediata o directa. Este tipo de políticas consisten en dictar normas (reglamentaciones) que afectan directamente el comportamiento de los afectados por la regulación. Las políticas redistributivas, por su parte, son aquellas en las que la probabilidad de la coerción es inmediata (al igual que las regulatorias) pero donde la coerción se ejerce sobre el entorno del comportamiento individual. Finalmente, las políticas constitucionales (también llamadas constituyentes) son aquellas en donde la coerción se ejerce sobre el entorno de la conducta (al igual que las redistributivas) aunque la probabilidad de la coerción es remota o lejana.

Cada uno de los tipos de política pública que se reconoce en la tipología (políticas distributivas, regulatorias, redistributivas y constitucionales) determinan el tipo e intensidad del conflicto, el ámbito institucional en el que se desarrolla así como el número y tipo de actores (jugadores) que participan en cada una de esas arenas.

Dicho de otro modo, y retomado la distinción realizada en el punto 2.1., para el autor la *politics* no determina o explica las *policies* (supuesto en el que descansan enfoques como el pluralismo o el neomarxismo) sino que las “*policies* determinan

la *politics*” (Lowi, 1972: 299)<sup>5</sup>. El esquema argumental que desarrolla el autor para sostener esta relación de determinación es el siguiente:

- i) las relaciones entre las personas y los grupos o actores están determinadas por sus expectativas, esto es lo que cada actor espera obtener de su relación con los otros;
- ii) las expectativas están determinadas por los productos gubernamentales (políticas públicas);
- iii) consecuentemente, la relación política (*politics*) está determinada por el tipo de política en juego –redistributiva, distributiva, regulativa, o constitucional–, puesto que cada tipo de política genera un tipo específico de relación política.

Una tercera forma de repensar el vínculo es aquella que reconoce que las políticas están condicionadas por pero al mismo tiempo influyen sobre la dimensión de la *politics*, pero que enfatiza el factor coercitivo como uno de los rasgos distintivos de toda política pública. Esta concepción parte de la herencia intelectual de Lowi (1972), quien sostenía que cada tipo de política pública implica distintos tipos de coerción, que operan a su vez a través de diversos niveles (individual o ambiental). Desde esta perspectiva las políticas públicas son en sí mismo instrumentos para el ejercicio efectivo del poder, con independencia de la direccionalidad o la intencionalidad con la que dicho poder se ejerce.

### **2.3.1. No decisión, poder y política pública**

A principio de la década del 60, la prestigiosa revista científica *The American Political Science Review* publica un artículo de Bachrach y Baratz (1962) que desafía las visiones pluralistas del poder. El artículo titulado *Two Faces of Power* (Las dos caras del poder) sostiene que la concepción pluralista del poder es extremadamente reduccionista puesto que reconoce solo una de las dimensiones del poder. Según los autores, el pluralismo se aferra a la idea de que el ejercicio del poder se manifiesta cuando *un actor o conjunto de actores logran influir en el comportamiento de otros actores para que estos hagan algo que de otra manera no harían*. Si bien esto su-

5 Esta “visión determinista de la política (*politics*) como función de las políticas públicas (*policies*) ha sido profundamente criticada por considerársela demasiado simplista y sospechosa desde el punto de vista metodológico” (Parsons, 2008: 163). Para un tratamiento detallado de las críticas a la perspectiva de Lowi se recomienda consultar los textos de Hecló (1972), May (1986) y Sabatier (1991).

pone poder, los autores afirman que existe una forma alternativa o complementaria –que incluso consideran más eficiente– que consiste *en ejercer el poder influyendo en el comportamiento de otros actores para que estos no hagan algo*.

¿Por qué es importante esta nueva dimensión o cara del poder? Lo que los autores desean poner de manifiesto es que el poder se puede ejercer evitando un comportamiento, lo que implica por tanto que no emergerá un conflicto observable. En estas situaciones el poder se va a desplegar con el propósito de impedir se genere una demanda que ingrese al sistema político. Lo que se busca a través de esta forma de ejercicio del poder es remover la capacidad de acción colectiva de ciertos grupos o poblaciones. Pero el hecho de que no haya una movilización / acción colectiva no significa que podamos inferir que no hay problema(s). Los problemas están, pero son tal como lo definen los autores, problemas potenciales. Son problemas que existen pero que no han adquirido el status de problemas políticos.

Lo que este nuevo enfoque bidimensional propone, siguiendo la terminología de Lukes (1985), es tener en cuenta los conflictos que pudieron haber surgido pero no surgieron. Tiene por tanto una visión más amplia del sistema político pues incluye la posibilidad de neutralizar conflictos antes de que ocurran.



Bachrach y Baratz (1962) identifican en su texto distintos mecanismos que suelen ser utilizados con la finalidad de evitar que un comportamiento conflictivo “aflore a la superficie”, es decir, para lograr que un actor no se comporte de una forma no deseada. Estos mecanismos son:

- i) *La coerción*: implica tener la capacidad de amenazar al otro actor con una sanción. El otro actor tiene la posibilidad de evaluar si prefiere obedecer o no.

- ii) *La influencia*: supone la capacidad de evitar el comportamiento de un actor sin la necesidad de una amenaza sino convenciéndolo de no llevarlo a cabo.
- iii) *La autoridad*: implica la presencia de la obediencia por parte del actor sobre el que se ejerce el poder, quien reconoce que la orden que recibe es razonable.
- iv) *La fuerza*: tiende a despojar al otro actor de la opción de obediencia o no obediencia.

Este nuevo enfoque supone ampliar el campo de lo que constituye una política pública. De este modo la política pública no es solo la respuesta que emerge de las estructuras institucionales de autoridad ante determinados problemas o demandas que ingresan al sistema político, sino que abarcaría las decisiones que se adoptan con el propósito de “decidir no decidir”, esto es, impidiendo que ciertos problemas y demandas ingresen al sistema.

## **2.4. Política pública y Estado**

En el marco de las posiciones dominantes en el campo de las ciencias de políticas hasta la década de los 70, las políticas públicas son concebidas como resultantes del conflicto social, aunque la estructura de ese conflicto variará en función a las teorías de las cuales se parte (ver punto 2.3.). Estos enfoques sociocéntricos identificaron así como fuente explicativa de las políticas a actores extra estatales como las clases sociales, los capitalistas y el capital, los grupos de interés y las coaliciones sociopolíticas, relegando al Estado a una situación de mero epifenómeno de estos eventos. De este modo, le negaron al Estado capacidad explicativa propia, siendo este concebido como un conjunto de organizaciones públicas involucradas en la ejecución acrítica de las políticas públicas y en algún sentido como un espacio o arena neutra en el cual se expresa o dirime la conflictividad social.

Sin embargo, a partir de la década del 70, se desarrollan algunas investigaciones que parten de otras premisas analíticas, rescatando la importancia del Estado como factor explicativo. A mediados de la década del 80, Evans, Rueschemeyer y Skocpol (1985) publican una obra, *Bringing the State Back In*, que cuestiona tanto desde el punto de vista teórico como empírico mucho de los supuestos que estaban detrás de los enfoques sociocéntricos. En esa obra, pero también en un artículo que se publicará cuatro años después en español, Theda Skocpol (1985/1989) se propone mostrar la influencia estatal en otras variables analíticas. Según la autora, la influencia del Estado en la sociedad se puede analizar a partir de dos perspectivas:



- i) el Estado en tanto actor capaz de influir en la dinámica de los procesos sociales a través de las políticas públicas;
- ii) el Estado en tanto marco institucional, es decir, en tanto sistema de reglas de organización de la vida política y social.

Considerar al Estado como actor es considerarlo como un colectivo de funcionarios. Este colectivo puede (aunque no siempre) actuar de una manera autónoma en el sentido de tener la facultad y la posibilidad para desarrollar políticas sin responder necesaria y directamente a los intereses de los actores sociales involucrados, sean grupos o clases sociales (Skocpol, 1989). Si bien considerarlo como actor no implica necesariamente la capacidad para desplegar un comportamiento autónomo, es esta posible autonomía la que le otorga al Estado la cualidad de ser una institución/organización con capacidad de incidencia social.

Pero la autora va más allá al señalar que estos colectivos de funcionarios no se comportan siempre ni necesariamente de forma monolítica, lo que la lleva a sostener que constituye un grave error asumir que el Estado se comporta como un actor unitario. Por el contrario, el Estado es un actor que se desagrega en una pluralidad de actores, que pueden encontrarse más o menos coordinados entre sí, cada uno de ellos con distintas dotaciones de recursos (de todo tipo) y con objetivos diferentes o incluso contradictorios, y que tienen la capacidad para desplegar esos en función a sus propios intereses y preferencias.

Considerar el Estado como marco institucional, supone según Skocpol (1985) evaluar el impacto que este puede tener en tanto sistema de reglas, procedimientos o estructuras. En este sentido la autora resalta que las distintas configuraciones institucionales que asumen los Estados tienen una influencia decisiva sobre la forma como se desarrolla la dinámica política o las modalidades de acción colectiva de los actores sociales. De este modo, a diferentes formas de organización del Estado le corresponden diferentes formas de hacer política, o diferentes estrategias políticas o de acción colectiva de los actores sociales.

De lo expuesto se advierte que estos nuevos enfoques que “ponen al Estado en primer plano”, implican una nueva forma de conceptualizar la relación entre Estado y política pública. El Estado es considerado ahora como un posible actor con capacidad para imponer sus intereses a los distintos actores y grupos sociales.

En este sentido esta recuperación del Estado supone escapar, por un lado, a la idea de que los procesos de implementación de políticas son estrictamente técnicos y neutrales (Weber, 1992), y enfatizar el componente político que caracteriza la

ejecución de cualquier política pública (Wldavsky, 1979). En este proceso político entran sin duda el Estado, o las organizaciones estatales, como actores con intereses propios. Por otro, supone reconocer que el Estado, o los colectivos de funcionarios públicos, no solo intervienen en el proceso de implementación sino que participan, en algunas situaciones, en los procesos de toma de decisiones<sup>6</sup>.

### **3. LA CONSTRUCCIÓN Y EVOLUCIÓN DE UN CAMPO DISCIPLINAR: LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

En un trabajo ya clásico publicado en el año 1951, Harold Lasswell –el padre fundador de las ciencias de políticas– desarrolla un programa de investigación que busca articular de forma sistemática la ciencia (o el conocimiento científico) con el proceso de toma de decisiones. A juicio de Lasswell (1951) el proceso de la política requiere de más y mejores estudios que contribuyan a aumentar la racionalidad de las decisiones públicas.

El programa desarrollado por Lasswell se constituyó en una respuesta a la excesiva fragmentación que caracterizaba a las ciencias sociales norteamericana, por un lado, y a la necesidad de dotar de mayor conocimiento a los gobiernos para que puedan adoptar mejores políticas públicas. La paradoja que caracterizaba al escenario en el que se inscribe su proyecto de las ciencias de políticas, residía en el predominio de poderosas “fuerzas centrífugas” al interior de las ciencias sociales –de la mano de un proceso vertiginoso de especialización científica que contribuía a incrementar la indiferencia y poca vinculación entre los diversos saberes científicos– justo en el mismo momento en el que la política (o los gobiernos) requerían más conocimiento y una mayor integración de los saberes científicos para poder enfrentar de forma más eficaz y eficiente problemas públicos cada vez más complejos y multidimensionales. En palabras de Lasswell “La unidad de la vida intelectual y la armonización entre la ciencia y la práctica han sido minadas por estas ‘fuerzas centrífugas’” (1951: 4).

Sin embargo, en los años posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial comienzan a vislumbrarse algunos indicadores auspiciosos, que muestran una creciente tendencia hacia la integración. En el área de investigación de las universidades comienzan a conformarse equipos multidisciplinarios para trabajar sobre problemas

6 Estas cuestiones se retomarán en el capítulo siguiente al caracterizar las distintas fases o etapas del ciclo de las políticas públicas.

comunes con la finalidad de revertir los efectos nocivos de la excesiva atomización del conocimiento. En el ámbito de la política, comienza a prestarse mayor atención y otorgarle mayor importancia a la planeación y los sistemas de información como elementos fundamentales para apoyar o justificar las decisiones (1951: 4-5).

A juicio de Lasswell se ha ido desarrollando de forma progresiva una “orientación hacia las políticas” que atraviesa a todas las especializaciones científicas. La orientación hacia las políticas se despliega en dos dimensiones de forma simultánea (Lasswell, 1951: 5):

- i) Por un lado, se interesan por el proceso de la política (el policy-process): esto implica el desarrollo de una ciencia de la formación y ejecución de las políticas utilizando los métodos y saberes de las todas ciencias sociales y la psicología.
- ii) Por otro, en las necesidades de inteligencia de ese proceso de la política: esto supone mejorar la calidad y cantidad de la información disponible y de las teorías científicas (mejores modelos causales) para los tomadores de decisiones de política pública.

Sin embargo, esta orientación hacia las políticas “no debe confundirse con la idea superficial de que los científicos sociales deberían abandonar la ciencia e involucrarse a tiempo completo en la práctica directa de la política” (Lasswell, 1951: 9). Lo que el autor quiere destacar, en cambio, es que todos los recursos de la ciencia social deben orientarse hacia los conflictos básicos de nuestras sociedades. Como sostiene Aguilar Villanueva, aquellos “eran los años tensos de la guerra fría, que provocaban la crisis persistente de la seguridad nacional, (...), y que obligaban moral y políticamente al gobierno norteamericano a reafirmar los valores de la dignidad humana, la democracia (...)” (1996: 39). Pero también aquellos eran los años de desarrollo y expansión de los Estados Keynesianos de Bienestar, en donde la planificación se transforma en un instrumento fundamental. En este escenario, la preocupación de Lasswell reside en cómo utilizar los recursos intelectuales con la más sabia economía, y cómo lograr que influyan efectivamente en el proceso de toma de decisiones.

En síntesis, es posible definir a las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado. Entre sus rasgos característicos vale la pena resaltar los siguientes:

- i) La elección de problemas centrales: se pone énfasis en los problemas fundamentales de la sociedad, más que en los tópicos del momento.

- ii) La utilización de modelos: se sostiene que los científicos sociales siempre han derivado sus hipótesis más útiles a partir del desarrollo de modelos que permitan tratar con situaciones o problemas extremadamente complejos.
- iii) El esclarecimiento de metas (relación medios-fines): se exige que los propósitos valorativos subyacentes a toda política pública sean explicitados. Estas valoraciones dependen de lo que se considera como relaciones humanas deseables, y de ellas depende a su vez lo que una sociedad define como un problema básico.
- iv) Una orientación normativa bien definida: se pone el énfasis en el desarrollo de un conocimiento que permita la realización plena de la dignidad humana. En este sentido, las ciencias de las políticas tienen una preferencia normativa por la democracia.
- v) La conciencia del tiempo: se exige que el científico social seleccione los proyectos de investigación de acuerdo con sus metas valorativas (aquellos proyectos que “valen la pena”), pero que una vez realizada esta elección proceda con la mayor objetividad, utilizando los métodos disponibles, con el propósito de contribuir a la decisión de políticas.
- vi) Un enfoque global: se asume que los problemas tienen una matriz global y que la población del mundo constituye una única comunidad en la que las decisiones o destino de unos afectan a otros.
- vii) Una actitud de sensibilidad ante los problemas: se le otorga un lugar central al acto de imaginación creativa para proponer soluciones (políticas) nuevas y exitosas a los problemas.
- viii) La revalorización del rol de los elaboradores de políticas: se asume que los científicos sociales no son los únicos que pueden contribuir a las ciencias de las políticas, sino que los hombres experimentados en la elaboración de políticas pueden hacer contribuciones importantes a partir del conocimiento que puede originarse y sistematizarse de sus propias experiencias.

### **3.1. Conocimiento de y conocimiento en el proceso de la política**

Casi veinte años después de presentar su programa de las ciencias de políticas, Lasswell retomó y perfeccionó su propuesta original. Según el autor, las ciencias de políticas se ocupan del conocimiento del y en el proceso de toma de decisiones (Lasswell, 1970). Estos dos marcos de referencia son claramente distinguibles, pero

están conectados entre sí.

*El conocimiento del proceso de las políticas* refiere a la necesidad de conocer el proceso de decisión de las políticas. Específicamente se pretende saber cómo y por qué determinados problemas son calificados como públicos, cómo y por qué algunos de aquellos problemas ingresan en la agenda gubernamental, cómo son definidos dichos problemas y por qué han sido definidos de esa manera, cómo y por qué los gobiernos eligen ciertos cursos de acción y privilegian ciertos instrumentos de intervención en detrimento de otros, cómo y por qué se deciden ciertos patrones de implementación, cómo se estructura en la práctica dicha implementación, y cómo y por qué se decide la continuación, finalización o modificación de las políticas. Este es el marco de referencia que guía la investigación académica, aunque ello no supone necesariamente que el modelo secuencial (esto es la concepción de la política como un proceso estructurado en etapas) continúe siendo dominante.

*El conocimiento en el proceso de las políticas* supone incorporar los datos y evidencias, pero también los modelos y teorías, en el proceso de deliberación y formulación de la decisión. Específicamente se busca incrementar en base a la información y conocimiento disponible la racionalidad del proceso de construcción y selección de las opciones de política pública. La incorporación de los modelos causales de las ciencias facilitaría el proceso de identificación de los cursos de acción más eficaces y eficientes para poder alcanzar las metas o fines seleccionados. Este es el marco de referencia que dio origen al análisis de política pública como disciplina y como práctica, y que desarrollaremos con más precisión en el punto 4.

Una sistematización de lo dicho hasta aquí se presenta en el siguiente cuadro:

| <b><i>Conocimiento en el (Knowledge in)</i></b>  | <b><i>Conocimiento del (Knowledge of)</i></b>  |
|--|--|
| El “conocimiento en” es un tipo de estudio orientado a proponer líneas de acción sobre una problemática dada con base en la definición y evaluación de las “mejores” opciones. | El “conocimiento de” está constituido por estudios sobre las causas, desarrollo y consecuencias de los fenómenos sociales y políticos, y de los procesos de elaboración y puesta en marcha de las políticas. |

|  |  |
|--|--|
| El actor que produce conocimiento está directamente involucrado en el proceso de elaboración de políticas.   | El actor que produce conocimiento mantiene una distancia crítica con el proceso de elaboración de políticas.   |
| La vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones se da en tiempo real (“aquí y ahora”).  | La vinculación entre producción de conocimiento y toma de decisiones no se da –necesariamente– en tiempo real.   |
| La producción de conocimiento está centrada en las cuestiones ( <i>issues</i> ) y las políticas específicas ( <i>policies</i> ).                                 | La producción de conocimiento trata de ligar la dinámica específica de las políticas públicas con la problemática sociohistórica e institucional.                |
| El conocimiento se materializa en informes o reportes de análisis, propuestas de diseño o evaluación de cursos de acción específicos ( <i>policy analysis</i> ). | El conocimiento toma la forma de una investigación de carácter científico, y sus canales de circulación son principalmente académicos ( <i>policy studies</i> ). |
| Producido básicamente en agencias estatales y <i>Think Tanks</i> .   | Producido básicamente en universidades y centros de investigación académicos.  |

Si bien estos dos marcos de referencia fueron concebidos en el programa de Lasswell como interdependientes y complementarios, la propuesta de Lasswell generó dos tipos de reacciones. Por un lado, están aquellos que aceptando o no la propuesta interdisciplinaria, coincidían en la conveniencia o necesidad de que las ciencias suministren conocimientos que sean útiles para mejorar el proceso de toma de decisiones. Por otro, están aquellos interesados en el estudio del proceso de la política (inicialmente fascinados con la etapa de elaboración y decisión de la política), pero que descuidan o ignoran la dimensión relativa a la relación entre ciencia y política. Como consecuencia de ello el proyecto ambicioso de Lasswell terminó por escindirse en dos grandes corrientes.

#### 4. ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y TOMA DE DECISIÓN

El propósito del análisis de la políticas públicas es la comprensión de estas por medio de la indagación de las acciones y decisiones estatales, así como de los procesos

en torno a ellas desencadenados y por ellas producidos. Esa comprensión se alcanza a través de la producción y la utilización de conocimiento relevante en torno a cuestiones que son objeto de atención y acción por parte del Estado. Este conocimiento puede tener distinto grado de formalización, desde el juicio informado hasta la utilización de metodologías rigurosas y sistemáticas y el argumento racional.

Son múltiples las definiciones dadas al análisis de políticas. Algunas de ellas son las siguientes:

- (i) Asesoramiento relevante para las decisiones públicas basado en valores y dirigido a un usuario específico (Weimer y Vining, 1989).
- (ii) Una disciplina basada en las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de indagación y de argumentación para producir y transformar información relevante referida a políticas que puede ser utilizada en ámbitos políticos para resolver problemas vinculados a políticas públicas (Dunn, 1981).
- (iii) Un medio para sintetizar información, incluida en ella los resultados de investigaciones, dirigido a suministrar elementos para las decisiones sobre políticas (la identificación de alternativas) y para la determinación de necesidades futuras de información (Williams, 1982)
- (iv) Un subcampo aplicado cuyo contenido no puede ser determinado por límites disciplinarios sino por aquello que aparezca como apropiado a la naturaleza y a las circunstancias del problema (Wildavsky, 1979).
- (v) Cualquier tipo de análisis que genera y presenta información dirigida a mejorar las bases para el ejercicio de su juicio por parte de los formuladores de política (Quade, 1975).

¿Por qué el análisis de políticas? ¿Cuál es su relevancia para que haya recibido una atención creciente, habiéndose constituido a la vez en un campo multidisciplinario con identidad propia y en una práctica profesional difundida? ¿Por qué se ha convertido como una actividad sistemática en los intentos serios de reforma del estado? ¿Por qué está asociado a la participación social y a una ciudadanía activa? Las respuestas a estos interrogantes pueden encontrarse en las contribuciones realizadas por el análisis de políticas públicas a tres planos de la realidad:

- i) al proceso democrático, brindando aportes que iluminan la deliberación

- política y dan transparencia a los procesos en torno a decisiones públicas;
- ii) al proceso social, pues genera conocimientos sobre las problemáticas que demandan la atención pública, permitiendo una más clara identificación de intereses, necesidades, perspectivas y aspiraciones, así como la expresión de valores;
  - iii) a los procesos organizacionales, a través de elementos para el mejoramiento de la calidad de las decisiones, para la programación y para el fortalecimiento de la gestión.

A su vez, poner el foco del análisis en las políticas públicas es consecuencia de dar mayor concreción a temas tales como la relación entre el estado y la sociedad, o las capacidades políticas y de gestión del estado. Al considerar las políticas públicas, ya se enuncia la multiplicidad de ellas y la diversidad de los procesos que se dan en cada campo al que las políticas se dirigen. La relación entre el estado y la sociedad, así como las capacidades estatales, difieren según el escenario político y social de cada política (los actores involucrados, la distribución de recursos entre ellos, la capacidad de movilización de esos recursos, los atributos de los aparatos competentes en la implementación, las estrategias de control o cooptación de esos aparatos, etc.). Es una estrategia teórica para avanzar en la comprensión de los procesos políticos y del Estado, pero considerando planos concretos y delimitados de la acción social, entendiendo que ellos difieren –aun cuando a partir de una lógica superior que pueda discernirse– y que, por lo tanto, requieren aproximaciones más cercanas y situadas.

#### **4.1. Los paradigmas de análisis de políticas**

El análisis de políticas presenta una notable diversidad de posibilidades en cuanto a finalidad, rigurosidad, destinatarios de sus resultados, ámbitos de realización, etc. La amplitud de la denotación del término “análisis”, así como estas diferentes perspectivas, hacen que sea preciso avanzar en la diferenciación de “paradigmas” a partir de los cuales se realizan actividades de este tipo. Weimer y Vining (1989) presentan un cuadro que expone las principales similitudes y diferencias de estos paradigmas en términos de los objetivos buscados, la orientación hacia el destinatario de los resultados, el estilo predominante, la dimensión temporal y las debilidades básicas.



| <b>Paradigmas</b>                         | <b>Objetivo principal</b>  | <b>Cliente</b>  | <b>Estilo común</b>   | <b>Restricciones temporales</b>  | <b>Debilidades</b>  |
|---|--|---|---|--|---|
| <b>Investigación académica</b>            | Construcción de teorías para la comprensión de los procesos sociales.                          | “Verdad” como es definida por la disciplinas. Colegas.      | Metodología rigurosa para construir y verificar teorías. Retrospectivo.                                     | Presiones externas poco frecuentes.  | Con frecuencia, información irrelevante para la toma de decisiones.             |
| <b>Investigación de políticas</b>         | Predicción de impactos de cambios en variables relevantes producidos por la actividad pública. | Actores en la arena política. Otras disciplinas.            | Aplicaciones de metodologías formales a cuestiones relevantes de política. Predicción de las consecuencias. | Frecuentes presiones por plazos, a veces moderadas por la recurrencia de las cuestiones. | Dificultad en traducir los hallazgos en insumos para la toma de decisiones.     |
| <b>Planeamiento clásico</b>               | Definición y logro de estados futuros deseables para orientar la acción pública.               | El “interés público” tal como es definido por la profesión. | Reglas y normas establecidas por la profesión. Especificación de objetivos y metas.                         | Escasa presión temporal por la orientación al largo plazo.                               | Irrelevancia de los planes cuando no se consideran los procesos políticos.      |
| <b>Administración pública tradicional</b> | Ejecución eficiente de programas tal como son definidos políticamente.                         | El programa.  | Gerencial y legal.  | Decisiones de rutina. Ciclos presupuestarios.  | No consideración de aspectos externos al programa.                              |
| <b>Periodismo</b>                         | Focalizar la atención pública en problemas.  | Público general.  | Descriptivo.  | Atención coyuntural a cuestiones.  | Carencia de profundidad analítica.  |
| <b>Análisis de políticas</b>              | Analizar, presentar y evaluar alternativas para la resolución de problemas.                    | Un decisor individual o colectivo.                          | Síntesis de investigación y teoría para estimar las consecuencias de políticas.                             | Terminación del análisis vinculadas a los tiempos del ciclo de políticas.                | Miopía producida por la orientación hacia el cliente y por la presión temporal. |

Fuente: Weimer y Vining (1989: 4)

## 4.2. Los modelos de conducta del analista de políticas

El papel profesional del analista de políticas no está claramente formalizado. Su desempeño se rige por distintas concepciones, cada una de las cuales supone un modelo de conducta diferenciado y da lugar a distintas tensiones y conflictos de tipo operacional y ético que deben ser considerados. Esos modelos, de manera estilizada, son:

### Modelos de rol del analista de políticas

| VALORES FUNDAMENTALES          |   |  |   |
|--------------------------------|---|--|---|
|                                | Integridad analítica  | Responsabilidad hacia los clientes   | Consistencia con respecto a los valores personales  |
| <b>Analítico descriptivo</b>   | El análisis es “objetivo”: habla por sí mismo. El foco primario es la predicción de consecuencias.  | Los clientes son sospechados. Desentendimiento con respecto a los impactos políticos. Mantiene distancia con los clientes. Prefiere operar con clientes institucionales. | Se identifican los valores relevantes, pero su evaluación es dejada a los clientes.                 |
| <b>Valorativo comprometido</b> | El análisis produce conclusiones definitivas solo excepcionalmente. Aprovecha para promover los intereses de sus clientes.  | Los clientes proveen legitimidad. Existe una contraprestación: lealtad a cambio de acceso al proceso político.   | Selecciona a los clientes que comparten sus valores. Establece relaciones de largo plazo con ellos. |
| <b>Valorativo crítico</b>      | El análisis produce conclusiones definitivas solo excepcionalmente. Aprovecha la ambigüedad para enfatizar los valores ausentes y para diluir sus resultados cuando el análisis no apoya sus valores. | Los clientes dan la oportunidad para avanzar valores. Se relaciona con ellos con oportunismo. Pretende utilizarlos para promover sus perspectivas.                       | El análisis es un instrumento para la promoción de los propios valores.                             |

Fuente: Weimer y Vining (1989: 18)

## 5. CÓMO ESTUDIAR Y QUÉ ESTUDIAR DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Quienes se dedican a estudiar las políticas públicas se ven a diario obligados a tomar un conjunto de decisiones que tendrán consecuencias sobre las conclusiones que se pueden extraer a partir de la realización de investigaciones científicas. En esta sección se presentan de forma esquemática al menos cuatro tipos de decisiones, para desarrollar con detenimiento solo una de ellas.

En primer lugar, están aquellas decisiones que se sitúan en el nivel de los supues-

tos epistemológicos y que refieren a la relación que se establece entre el científico y el “objeto” (en nuestro caso las políticas). Aquí las preguntas que debe responder el científico son: ¿Es posible establecer una distancia entre el científico y el objeto o los actores estudiados? ¿O es la propia interacción entre el científico y el “objeto”, o entre el “objeto” (las políticas) y los beneficiarios, la que debe formar parte del propio proceso de investigación? Las respuestas que se den a estas preguntas enmarcarán la investigación dentro de un paradigma positivista (en caso de responder afirmativamente la primera pregunta) o posempirista (en caso de responder afirmativamente la segunda). Quienes inscriban su investigación en un paradigma positivista tenderán a buscar, o poner a prueba, relaciones de causalidad (explicación); mientras que los posempiristas renunciarán a los propósitos explicativos y tenderán a profundizar el estudio del objeto, destacando su singularidad, a los fines de comprender el fenómeno estudiado (Sautú, 2005). Por supuesto, la forma de responder a estas preguntas tiene consecuencias sobre las decisiones del siguiente nivel.

En segundo lugar, se encuentran aquellas decisiones que se ubican en el nivel de los supuestos metodológicos, y que refieren a las formas o instrumentos adecuados para abordar el objeto de estudio. Las preguntas que aquí debe responder el científico están asociadas a: ¿cuál será la estrategia teórico-metodológica de la investigación? ¿sobre qué ejes se construirá la evidencia empírica? Ello requiere tener en cuenta la concepción de la causalidad, el papel de la teoría en el diseño del estudio, la definición y delimitación del “objeto” y el contexto, el diseño de los instrumentos para producir la evidencia, así como los problemas asociados a la capacidad de generalización que ofrecen las estrategias metodológicas utilizadas.

Si se evalúan las estrategias metodológicas que han predominado en el campo de las políticas públicas es posible advertir que desde los orígenes de las ciencias de políticas hasta la década de los años setenta han predominado los estudios de caso. Sin embargo, estos estudios de caso se han enmarcado en decisiones epistemológicas distintas. Por un lado se encuentran los estudios de caso que tienen una intención comparativa y que han sido útiles tanto para el desarrollo de hipótesis científicas de naturaleza causal como para poner a prueba aquellas hipótesis derivadas de las teorías. Por otro, se encuentran aquellos estudios de caso de naturaleza exploratoria llevados a cabo bajo los supuestos epistemológicos propios del posempirismo. En estos casos, el análisis se sitúa en el discurso de la política (*policies*) o en las percepciones que los propios beneficiarios desarrollan sobre la política pública, esto es, la forma en la que los grupos afectados (re)construyen la política.

Desde fines de los años setenta y principios de los ochenta, de la mano del auge de la literatura comparativista y su impacto en la ciencia política, comenzaron a desarrollarse algunos estudios comparativos (con pocos casos) de políticas públicas. El propósito explícito de estos estudios comparativos es el desarrollo de teorías de alcance medio, es decir, teorías “a mitad de camino” entre las hipótesis menores que surgen directamente de la recolección de datos y los grandes desarrollos teóricos. A medida que se contrastaran las teorías más simples y se examinaran sus consecuencias, se daría paso a esquemas teóricos de mayor complejidad y alcance en su poder explicativo (Merton, 1958). Siguiendo a Grau, “el análisis comparado de las políticas públicas puede entenderse como una perspectiva de análisis propia que pretende explicar (las) similitudes y diferencias observadas; es decir, buscar variables explicativas que den cuentas de las diferencias entre políticas públicas similares” (Grau 2002: 3).

En tercer lugar, aunque ello no supone un ordenamiento cronológico, se encuentran las decisiones teóricas. En este sentido resulta importante reconocer que el campo de las ciencias de políticas muestra la coexistencia de múltiples enfoques teóricos (algunos de ellos contradictorios entre sí), incluso al interior de una misma concepción paradigmática. No es el propósito aquí desarrollar estos cuerpos teóricos (algunos de ellos se abordarán en los capítulos siguientes), aunque sí destacar que estas elecciones teóricas tienen implicancias prácticas no solo en términos de la naturaleza y contenido (incluyendo los supuestos subyacentes) de las hipótesis a contrastar sino además en términos de ciertas decisiones metodológicas que se deberán adoptar.

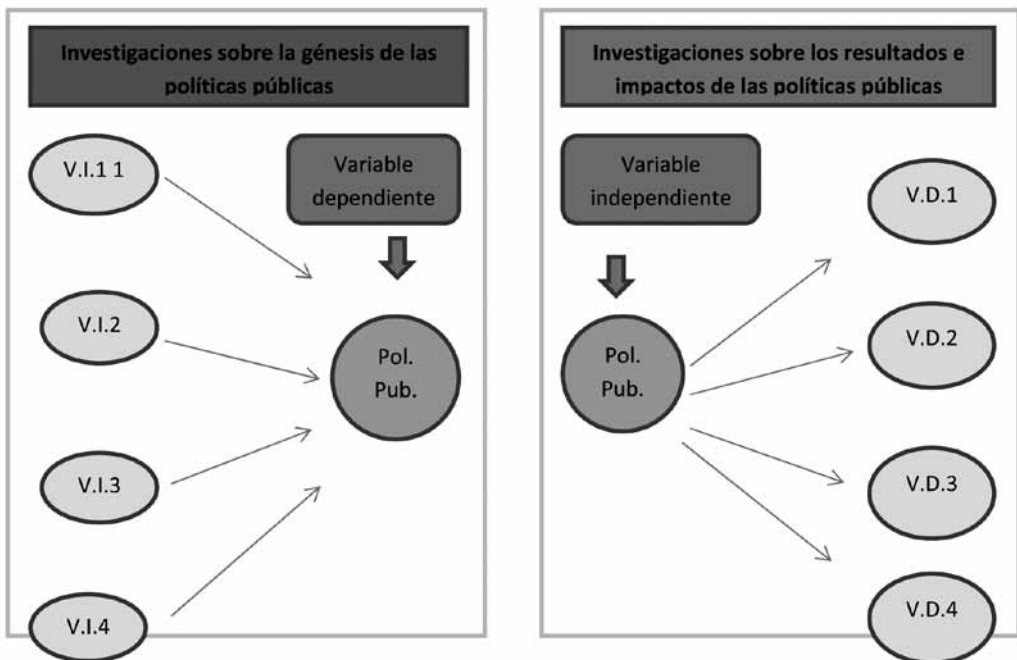
Por último, aunque no menos importante, está la decisión de qué estudiar. Como sostiene Muller (2010) en la construcción del objeto sobre las políticas públicas, hay tres grandes núcleos de preguntas que orientan la investigación. Una primera pregunta es aquella que se relaciona con la génesis de las políticas públicas, y que busca responder el siguiente interrogante: ¿cómo nacen, se deciden y transforman las políticas públicas? “¿A través de qué procesos sociales políticos o administrativos se toman las decisiones que constituyen las políticas públicas?” (2010: 150). En este tipo de campo de investigación tiene un rol primordial la ciencia política.

Una segunda pregunta es aquella que se vincula con los procesos de implementación de las políticas y que ponen en el centro de atención a la burocracia y la administración pública, indagando sobre cómo funciona el aparato estatal. Este tipo de estudios se focaliza en lo que Muller denomina la “caja negra” del Estado y busca

responder el siguiente interrogante: ¿cómo funcionan las organizaciones públicas a través de las cuales se implementan las políticas? “La cuestión es saber cómo (en función de cuáles estrategias) van a posicionarse los actores administrativos (direcciones, ministerios, cuerpos de funcionarios públicos) implicados en la elaboración y puesta en marcha de la política pública” (Muller 2010: 150). Este tipo de estudios se asienta en teorías de la burocracia estatal, la sociología de las organizaciones y el derecho administrativo.

Una tercera pregunta es aquella indaga acerca de los impactos de las políticas públicas en la sociedad, preguntándose en qué medida la implementación de una determinada política a modificado el tejido social que buscaba afectar. La pregunta que aquí se pretende responder es: ¿cómo medir o evaluar los resultados e impactos de una política pública? Las investigaciones evaluativas han tenido su campo más fecundo en la economía y el trabajo social, porque cuentan con herramientas metodológicas más sólidas para sistematizar los resultados e impactos de una intervención estatal sobre una determinada población, situación o contexto (Bulcourn y Cardozo, 2008).

En el siguiente diagrama se sistematiza las posturas anteriormente mencionadas:



Fuente: Elaboración propia en base a Oszlak y O'Donnell (1982).

En el diagrama de la izquierda la política pública es considerada la variable dependiente y los actores intervinientes en el proceso de formulación e implementación, así como factores estructurales e institucionales, son considerados como posibles variables independientes. Por el contrario, en el diagrama de la derecha, la política pública es tratada como la variable independiente, mientras que los efectos (resultados en impactos) constituyen las variables dependientes de estos estudios. Los estudios de la “caja negra” de las políticas públicas pueden entroncarse tanto en una dimensión como otra. Si se considera que las sucesivas “tomas de posición” del aparato burocrático resultan en una modificación de la política pública tal como fue diseñada en el proceso político, podría pensarse dentro de la primera lógica. Por el contrario, si se analiza como la implementación a través de las agencias burocráticas que gestionan una determinada política generan determinados efectos, más allá de cómo fue planificada, debería pensarse dentro del diagrama de la derecha.

## **6. EN RESUMEN**

El propósito de esta primera clase ha sido acercarnos, en primer lugar, al concepto de política pública, con el propósito de comprender los alcances del mismo. La utilidad de esta aproximación conceptual no solo remite al plano teórico sino que persigue una finalidad eminentemente práctica: la de poder identificar nuestro objeto de estudio. Seguidamente, se ha realizado una breve presentación sobre cómo se ha construido el campo de las ciencias de políticas. A continuación se ha destacado la importancia del análisis de políticas, colocando en el centro de la discusión los diversos paradigmas así como la naturaleza del rol desempeñado por el analista. Por último, se han planteado algunas cuestiones de índole teórico-metodológica sobre cómo estudiar las políticas públicas, poniendo la atención especialmente sobre las preguntas que pueden guiar las investigaciones académicas en la materia.

### **Referencias**

- Aguilar Villanueva, Luis F., “Marco para el análisis de las políticas públicas”, en Mariñez Navarro, F. y V. Garza Cantú (Comps.) Política pública y democracia en América Latina, México, Miguel Ángel Porrúa, 2009.
- Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio introductorio”, en Aguilar Villanueva, L. F. (comp.) El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Bachrach, Peter y Morton S. Baratz, “Two Faces of Power”, The American Poli-

- tical Science Review, 56 (4): 947-952, 1962.
- Bulcourn, Pablo y Nelson Cardozo, "Por qué comparar las políticas?", Boletín de Política Comparada, Documento de trabajo N° 3, Buenos Aires, 2008.
- Dahl, Robert, La Poliarquía, Madrid, Tecnos, 1997.
- Dahl, Robert, Who Governs? Democracy and Power in an American City, New Haven, Yale University Press, 1961.
- Dunn, W. N., Public Policy Analysis, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1981.
- Dye, Thomas, Understanding Public Policy, New Jersey, Prentice Hall, 1995.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer y Theda Skocpol. 1985. Bringing the State Back In. Nueva York: Cambridge University Press.
- Grau, Mireia, "El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis", En M. Grau y A. Mateos (eds.), Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos, Valencia, Tirant lo Blanch, 2002.
- Heclo, Hugh, "Review Article: Policy Analysis", British Journal of Political Science, 2: 83-108, 1972.
- Lasswell, Harold, "The Policy Orientation", en D. Lerner y H. Lasswell (Comps.) The Policy Sciences, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- Lasswell, Harold, The Emerging Conception of the Policy Sciences, New Haven, Yale University Press, 1970.
- Lasswell, Harold, A Pre-View of Policy Sciences, Nueva York, Elsevier, 1971.
- Lipset, Seymour M., El hombre político, Buenos Aires, Eudeba, 1977.
- Lowi, Theodore, "American Business and Public Policy Case Studies and Political Theory", World Politics, 16 (4): 677-715, 1964.
- Lowi, Theodore, "Four Systems of Policy, Politics and Choice", Public Administration Review, 32 (4): 289-310, 1972.
- Martínez Nogueira, Roberto, Análisis de políticas públicas, Buenos Aires, INAP (Mimeo), 1995.
- May, Peter, "Politics and Policy Analysis", Political Science Quarterly, 101 (1): 109-125, 1986.
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig, Las políticas públicas, Barcelona, Ariel, 1992.
- Merton, Robert, Teoría y estructura social, Mexico, DF: Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Miliband, Ralph, Marxismo y política, Madrid, Siglo XXI, 1978.
- Morlino, Leonardo, Como cambian los regímenes políticos, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.
- Muller, Pierre, Las políticas públicas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2010.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell, "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, 1, 1982.
- Parsons, Wayne, Políticas Públicas, México, DF: Miño y Dávila, 2008.

- Polsby, N., *Community Power and Political Theory*, New Haven: Yale University Press, 1963.
- Popper, Karl, *La lógica de la investigación científica*, Madrid, Tecnos, 1971.
- Quade, E. S., *Analysis for Public Decisions*, New York, Elsevier, 1975.
- Sabatier, Paul, "Toward Better Theories of the Policy Process", *Political Science and Politics*, 24: 147-156, 1991.
- Sautú, Ruth, *Todo es teoría*, Buenos Aires, Lumiere, 2005.
- Schuster, Federico y Mario Pecheny, "Objetividad sin neutralidad valorativa según Jürgen Habermas", en Federico Schuster (Comp.) *Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales*, Buenos Aires, Manantial, 2002.
- Schuster, Federico, "Del naturalismo al escenario postempirista", en Schuster, Federico (Comp.) *Filosofía y Métodos de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires, Manantial, 2002.
- Skocpol, Theda, "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual", *Zona Abierta*, 50: 71-122, 1989.
- Skocpol, Theda, "Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research", en Peter Evans, D. Rueschemeyer y T. Skocpol (Eds.) *Bringing the State Back In*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*, México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Weimer, D. L. y A. R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Nueva Jersey, Prentice Hall, 1989.
- Wildavsky, Aaron, *Speaking Truth to Power*, Boston, Little, Brown, (1979).
- Wildavsky, Aaron y Jeffrey Pressman, *Implementation*, California, University of California Press, 1973.
- Williams, W., *Studying Implementation: Methodology and Administrative Issues*, Chatham, N.J., Chatham House, 1982.