

GOBERNAR ES DECIDIR: EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PARA ENTENDER LAS DECISIONES PÚBLICAS

Mireya Dávila¹

mireya.davila@iap.uchile.cl
Instituto de Asuntos Públicos
Universidad de Chile

El artículo analiza el enfoque de políticas públicas, su utilidad para el estudio de las decisiones de gobierno desde la perspectiva de la Ciencia Política. Realiza un recuento de las principales aproximaciones teóricas al estudio de las políticas públicas en cuanto a modelos, tipos. Caracteriza el modelo de etapas. Enfatiza la importancia del estudio de los actores como un aspecto clave a la hora de conocer la dinámica de las decisiones públicas, especialmente en los temas vinculados a los factores políticos, centrales a la disciplina de la Ciencia Política. Finalmente, argumenta la necesidad de entender las políticas públicas dentro del contexto político e institucional en que se desarrollan.

Palabras clave: *políticas públicas, gobierno, ciencia política, actores de políticas públicas.*

GOVERNING IS DECIDING: THE POLICY APPROACH TO UNDERSTANDING PUBLIC DECISIONS

The article analyzes the public policy approach, its usefulness for the study of government decisions from the perspective of Political Science. It makes a recount of the main theoretical approaches to the study of public policies in terms of models, types. Characterizes the stage model. Emphasizes the importance of the study of the actors as a key aspect when it comes to knowing the dynamics of public decisions, especially on issues related to political factors, central to the discipline of Political Science. Finally, he argues the need to understand public policies within the political and institutional context in which they are developed.

Keywords: *public policy, government, political science, policy actors.*

¹ Doctora en Ciencia Política, University of North Carolina, Chapel Hill.

Introducción

Gobernar es un proceso complejo. Esta complejidad está dada por los múltiples factores que inciden en las decisiones públicas en determinados contextos económicos, políticos y sociales. El concepto de políticas públicas es una herramienta conceptual que permite enfocar de manera acotada el análisis y la práctica de las decisiones públicas. Surgido a mediados del siglo XX en la práctica este enfoque se ha incorporado como lógica de decisión, acción y evaluación en organizaciones públicas².

La utilidad de este enfoque proviene de la aplicación del conocimiento a la solución de los problemas derivados de tomar decisiones en sociedades complejas. El objetivo del estudio de las políticas públicas es la producción de conocimiento social empírico basado en el supuesto normativo de mejorar las decisiones públicas en contextos democráticos (Dente y Subirats, 2014).

En el análisis de políticas se combinan los aspectos técnicos y políticos de las decisiones públicas. Si bien el primer objetivo de las políticas públicas fue crear conocimiento científico para mejorar las decisiones públicas, la literatura ha incorporado los factores políticos de las políticas y cómo éstas son parte de los arreglos de lo que Lowi denomina arenas de poder (Lowi, 1964). Como señala Petridou (2014) “el objetivo de la investigación de políticas es la comprensión de la interacción entre la maquinaria del Estado, los actores políticos y el público” (Petridou, 2014:12).

La utilidad de este enfoque está en que es un instrumento de análisis de los temas públicos que permite: entender las decisiones públicas de manera acotada y proponer soluciones; la discusión de aspectos particulares del proceso de gobernar en un contexto de información compleja; flexibilidad en la manera de abordar los temas públicos pues se centra en la solución de problemas públicos más que en organizaciones o instituciones. Desde el punto de vista académico, analizar los temas públicos desde la perspectiva de las políticas permite la investigación acotada y precisa de la interrelación de factores que inciden en las decisiones de gobierno, permitiendo una mirada comparada del Estado y los gobiernos, así como sus instituciones, actores y procesos.

Lo anterior es válido también para la Ciencia Política pues estas permiten el estudio de acciones y resultados políticos en diferentes contextos. Las políticas públicas permiten a los/as científicos políticos/as desglosar analíticamente los diferentes ámbitos de las acciones de los gobiernos, sus actores, y los efectos en las decisiones públicas. Esto permite a su vez desarrollar análisis empíricos comparativos ya sea entre políticas, entre países, modelos, entre otros. Al revés, las decisiones públicas a partir de ciertos

² Organismos internacionales como la OECD, FMI y/o BID utilizan este enfoque para analizar casos específicos de políticas así como realizar estudios comparados por temas entre países.

valores que asignan recursos, que priorizan la solución de un problema por sobre otro, crean a su vez respuestas de los actores y cómo éstos se van relacionando en términos de poder e influencia para mantener o cambiar dichas decisiones. Literatura específica ha dado cuenta de lo anterior, como lo es aquella referida a los estados de bienestar o los estudios sobre los factores políticos de reformas sectoriales (Madrid, Hunter y Weyland, 2010; Pribble y Huber, 2011).

Al igual que el resto de las ciencias sociales el enfoque de políticas públicas utiliza metodología cuantitativa y cualitativa. Especial importancia tiene el estudio de caso como herramienta para el análisis de situaciones exitosas o, por el contrario, aquellos casos de política que son un ejemplo por el mal resultado que han tenido ³. Los métodos cuantitativos son utilizados principalmente para definir los problemas y su impacto, determinar las variables que influyen en estos resultados y la relación entre diseño y *outcome* de políticas (Yang, 2007). Particular importancia tiene el uso de encuestas en el análisis de las políticas ya que se utilizan para, por ejemplo, identificar necesidades públicas, detectar la aprobación o rechazo de políticas, entre otros.

La metodología cualitativa también es utilizada en el estudio de las políticas, si bien el paradigma cuantitativo continúa dominando. Herramientas como *focus groups*, entrevistas, observación participante son utilizadas para evaluar la percepción de políticas específicas o para su construcción (Sadobnik, 2007). El estudio de caso es especialmente utilizado en el análisis de políticas públicas ⁴.

Este artículo plantea una mirada general acerca de las políticas públicas con el objeto de señalar la utilidad de este enfoque para estudiar temas de Estado, gobierno y decisiones públicas. Este se estructura de la siguiente forma: definimos el concepto de políticas públicas, su origen y elementos. En segundo lugar, presentamos los modelos y la discusión más reciente sobre la literatura en políticas. Tercero, planteamos la relación entre la Ciencia Política y las políticas públicas; posteriormente presentamos los modelos de política pública, así como los tipos y actores.

³ Pe., la Revista de Estudios de Políticas Públicas del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile publica investigación basada en estudios de casos. <http://www.revistaestudiospoliticaspUBLICAS.uchile.cl>.

⁴ Existen dos tipos, *teaching case* y el investigativo (Borges, 1995). El primero ilustra un momento específico mientras que el segundo es una herramienta que posibilita la generación de conocimiento. El *teaching case* es un recuento narrativo de políticas orientado a un momento decisivo específico de los tomadores de decisiones. Por su parte el estudio de caso investigativo es investigación empírica en profundidad y multifacética. Utiliza múltiples fuentes y su metodología es preferentemente cualitativa.

1. ¿Qué son las políticas públicas?

En esta sección definimos el concepto de políticas públicas y presentamos, brevemente, el origen de éste.

a. Definiciones y elementos

Como sucede usualmente en las ciencias sociales no existe una única definición de políticas públicas. Kraft y Furlong (2007) las definen como lo que los funcionarios públicos en el gobierno –y por ende los ciudadanos representados en estos funcionarios– deciden o no hacer respecto a los problemas públicos. Para estos autores los problemas públicos son condiciones que se consideran inaceptables y respecto a las cuales el público en general considera necesario hacer algo. Por su parte, Lahera (2008) define las políticas como un curso de acción relacionado con un objetivo público, definido de manera democrática. Dichos cursos de acción o información son desarrollados por el sector público, y frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.

Las definiciones concuerdan en la esencia pública que tienen las políticas. Como señala Parsons (2007) “lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos, la adopción de medidas comunes” (Parsons, 2007: 37). El concepto de política pública (*public policy*) debe distinguirse de las acciones de los privados. Como agrega Parsons (2007) “La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva” (Parsons, 2007: 37).

Desde el punto del análisis mismo de las políticas es preciso relevar la diferencia entre los ámbitos normativos que deben estar presentes en las decisiones y en el diseño de las políticas, del análisis académico que nos permite conocer y comprender los factores que inciden en las políticas. En la práctica lo normativo y lo “objetivo” están unidos. Es preciso también distinguir entre lo que los gobiernos deberían hacer y lo que realmente hacen. La inactividad del gobierno es también una actividad. Existe agenda de investigación que aborda estos temas y que analiza los factores valóricos que inciden en las decisiones públicas.

Desde una perspectiva prescriptiva, Lahera (2008) propone los elementos que debe tener una política pública de calidad: flujo de información y acción (versus organización); objetivo público definido de manera democrática; actores involucrados; orientaciones o contenidos e instrumentos, definiciones institucionales y que incluya la previsión de resultados. Es necesario, además, considerar la factibilidad de estas políticas. Esta es de diferente índole: política; legislativa; técnica; administrativa (personal); legal; financiera y comunicacional (Lahera, 2008).

b. Orígenes del concepto

A partir del concepto de *policy sciences* o ciencias de las políticas surgió en Estados Unidos en la mitad del siglo XX el concepto de políticas públicas. El punto de inflexión fue el artículo de Harold Lasswell “The Policy Orientation” en un libro co-autoreado con Daniel Lerner, *The Policy Sciences. Recent Trends in Scope and Methods*, publicado en 1951. El objetivo de este marco conceptual fue aplicar las “ciencias” a los problemas de la gobernanza y el gobierno. Lasswell visualizaba una ciencia que actuara como mediadora entre la academia, los tomadores de decisiones del gobierno y los ciudadanos, y que propusiera soluciones “objetivas” para disminuir el debate político improductivo en los temas de política.

Lasswell desarrolló estas ideas en un contexto de oposición a los totalitarismos y por la necesidad de crear “ciencias de política para la democracia,” es decir, fortalecer el proceso de toma de decisiones de los gobiernos en base al conocimiento científico. La idea era que, en un contexto de democracia liberal, el profesional de las políticas pudiera aportar con conocimiento experto a disminuir la irracionalidad en las decisiones públicas.

El análisis de este autor se centró en el proceso de las políticas públicas. El modelo original consideraba las siguientes etapas: inteligencia; promoción; prescripción; invocación; aplicación; terminación y evaluación. Con el paso del tiempo se redujo el número de etapas a tres: diseño, implementación y evaluación. El modelo de proceso es el más utilizado hasta el día de hoy. A la idea de dotar de cierto orden en el proceso de políticas, se han ido agregando nuevas aproximaciones que dan cuenta de un proceso de políticas públicas mucho más circular y no exento de avances y retrocesos. Así, Schlager y Weible (2013) argumentan que el proceso de política son las interacciones complejas que involucran actores, estructuras, y que están influenciadas por eventos no inesperados.

Al estar orientado al conocimiento práctico este enfoque es multidisciplinario, centrado en casos específicos y normativamente no neutro, en el sentido de que su objetivo era contribuir a la democracia y la dignidad humana.

Lo anterior no significa que desde el punto de la investigación académica no se estudien las políticas en contextos autoritarios. Como señala Valenti (2007) una de las principales limitaciones del enfoque de políticas públicas desde América Latina es el supuesto que éstas funcionan en ambientes políticos muy competitivos. Desde la perspectiva de la Ciencia Política el estudio de políticas en contextos de regímenes autoritarios es también relevante para conocer y explicar los factores de poder que inciden en las políticas en el tiempo y cómo mecanismos de duración inhiben o no su cambio. Ejemplo de lo anterior es el concepto de legado de política (*policy legacy*) que es utilizado para explicar la mantención de ciertas políticas en el tiempo. En el caso de Chile, por ejemplo, lo anterior implica analizar las políticas sociales

puestas en práctica durante la dictadura militar de Augusto Pinochet (1973 -1990) (Pribble, 2013).

Con posterioridad, la investigación sobre políticas ha ido incluyendo nuevos temas: el concepto mismo de problema, el proceso de *agenda setting*, el estudio de los factores políticos que inciden en las políticas y nuevos temas como la difusión de éstas y la transferencia de marcos de referencia en estas políticas, entre otros.

c. Tipos de políticas públicas

Una propuesta sobre cómo abstraer el conocimiento sobre políticas públicas es lo que postula Lowi (1964) respecto a una tipología de políticas públicas. Lowi cuestiona la validez científica de los estudios de caso. El argumento de este autor es que las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas y que en política las expectativas están determinadas por productos gubernamentales o políticas. Entonces, cada relación política está determinada por el tipo de política en juego: si se define el poder como capacidad de elaboración de una política o la autoridad para asignar determinado bien o recursos, esto es, entonces, una relación de poder. Lowi plantea que existen ámbitos de poder, lo que el denomina *arenas de poder*, en las cuales se identifican las elites, estructuras de poder y realidades similares dentro de cada área (*issue areas*). Lowi (1964) define políticas en relación a su impacto en la sociedad, las cuales han tenido trayectorias históricas y funcionales diferentes. Lowi (1964) plantea tres tipos de políticas: distributivas, regulatorias y redistributivas.

Las políticas distributivas son aquellas en que el interés del gobierno es el igual acceso a los recursos. Estos recursos se desagregan individualmente. Por su parte las políticas regulatorias o reglamentarias establecen reglas de comportamiento a través de legislación y/o métodos disuasorios. En estas políticas los recursos no se reparten igualmente y no se pueden desagregar. Son políticas sectoriales. Finalmente, las redistributivas son aquellas políticas que conceden (o no) acceso a ventajas. Por ejemplo, a través de impuestos y programas sociales. Estas redefinen las relaciones por y entre grupos.

Respecto a las arenas de poder, las políticas distributivas son más bien pluralistas, pues opera un número de intereses perfectamente organizados. Hay menos organización, todos los individuos reciben apoyo. En las regulatorias hay grupos que ganan y otros que pierden. Se organizan grupos. En la redistributiva prevalecen los intereses de grupos grandes o clases.

Lowi (1964) estableció una cuarta *arena de poder* que es la política constitutiva. Esta se refiere a las decisiones públicas en que son definidas las reglas del poder. En esta arena este autor incluyó las reformas constitucionales y administrativas.

2. Ciencia Política y políticas públicas

La Ciencia Política considera el enfoque de políticas públicas como una herramienta necesaria para el análisis de los fenómenos políticos vinculados con las decisiones y acciones de los gobiernos y Estados. No obstante, ambas disciplinas se aproximan de manera diferente a los temas públicos; mientras que la Ciencia Política lo hace centrándose en los fenómenos políticos –poder– como factores explicativos o a explicar en el análisis de las políticas, el enfoque de políticas públicas se centra, además, en los aspectos económicos, sociales y técnicos. Para la Ciencia Política las decisiones públicas son el resultado de actores, procesos e instituciones políticas mientras que para las políticas públicas el énfasis está dado en estas mismas acciones, sus características de funcionamiento y sus resultados. Segundo, la Ciencia Política, a diferencia de las políticas públicas, no tiene un afán prescriptivo; no busca “mejorar la realidad” sino conocerla, explicarla. La Ciencia Política aspira al conocimiento científico de la política y su relación con los otros ámbitos de la sociedad, la economía y la propia organización social.

La Ciencia Política considera, desde la perspectiva del proceso de políticas, el diseño de éstas, menos que la implementación o evaluación. Estas dos últimas etapas se vinculan más con la gestión o administración pública. Para la Ciencia Política el diseño es el resultado de la interacción de actores, instituciones y procesos en determinado contexto. Como señalan Tilly y Goodin (2008) “el contexto importa y éste generalmente varía. Pero los efectos del contexto son aleatorios o fortuitos. Son patrones que deben ser considerados y entendidos en cada contexto histórico, cultural y técnico” (Tilly y Goodin, 2008: 25).

En nuestra opinión al analizar las políticas públicas desde la Ciencia Política es necesario tener en cuenta las variables exógenas, dentro de las cuales consideramos tres como importantes: la globalización, el modelo de desarrollo y el régimen político. Estas variables o factores exógenos a las políticas las condicionan no sólo en términos de cada política específica sino también en el agregado de éstas y las decisiones de los gobiernos y los Estados. Temas como la calidad de la democracia, la capacidad estatal e incluso la posición de cada país en el contexto global son factores que inciden en la configuración de las políticas nacionales.

En el caso de Chile, a partir de fines del siglo pasado, el proceso histórico en el cual está inmerso el mundo y Chile es la globalización. Los Estados y los gobiernos toman decisiones en este contexto. Este proceso histórico influye de diversas formas en las economías y sociedades en el mundo poniendo restricciones o ventajas según sea la forma en que cada país se inserta. Especialmente en un país con una economía pequeña como es Chile e históricamente exportadora de materias primas.

La globalización como conjunto de tendencias y factores que inciden a escala nacional se vincula con los modelos de desarrollo que tienen los países, los que a su vez son resultado de arreglos de poder específicos. Los modelos de desarrollo se

vinculan con estrategias de crecimiento económico, áreas productivas, rol del Estado y del sector privado, capacidad estatal, entre otros aspectos. De esta forma es posible plantear el modelo de desarrollo y sus estrategias como un conjunto agregado de políticas públicas. El caso chileno es ampliamente conocido por ser un modelo neoliberal (Oxhorn, 2009).

En materia de régimen político, si bien la literatura enfatiza que las políticas deben ser en contextos democráticos (Lahera, 2008), no es menos cierto que en la práctica, las acciones de los gobiernos también se realizan en contextos de regímenes no democráticos o derechamente autoritarios. Esta realidad incide en cómo se deciden y ejecutan las políticas no sólo en América Latina sino también en otras geografías. Ahora, si bien la prescripción del análisis de políticas públicas menciona la democracia como el régimen político, también es preciso destacar los “grises” que existen en las diversas formas de democracia en el mundo de hoy. Esto implica comprender las diferentes formas de expresión de la voluntad ciudadana y cómo sus representantes utilizan el poder que les dan las elecciones democráticas para tomar decisiones de políticas públicas (Ingram y Schneider, 2006). Dicho de otra forma, es posible encontrar y analizar políticas públicas en contextos no democráticos, tanto en el pasado como en la actualidad, pero partiendo del análisis de estos contextos sin traspasar premisas de cierto tipo de régimen a otro.

Otro aspecto interesante para la Ciencia Política y su cruce con las políticas es la relación entre políticas, opinión pública y los mecanismos de interrelación. Por ejemplo, Campbell (2012) analiza el mecanismo de *feedback* para explicar el impacto de las políticas en la opinión pública⁵. Lo es también el concepto de *policy diffusion* (difusión de políticas). Como señalan Graham, Shipan y Volden (2013) “entre 1958 y 2008, las revistas de ciencia políticas publicaron casi 800 artículos sobre la política de políticas públicas que se extiende de un gobierno a otro, un fenómeno normalmente llamado ‘difusión de políticas’” (Graham, Shipan y Volden, 2013: 673).

En el caso chileno observamos que las políticas públicas se desarrollan en un ámbito particular que es el modelo neoliberal, el cual tiene la particularidad de haber sido instaurado en un régimen autoritario. Esto limitó la capacidad de amortiguar los efectos negativos de estas reformas, además de generar mercados con menor regulación. Este caso es uno en que las reformas neoliberales fueron rápidas y profundas, introduciendo, además, la gestión privada de las políticas. La Constitución creada en dictadura estableció unas reglas del juego en que el sector privado ha tenido un rol preponderante en la producción de bienes y servicios. Si bien se ha ido avanzando en la regulación de algunos mercados, quedan aspectos pendientes para que el modelo de desarrollo chileno alcance niveles mayores de igualdad.

⁵ Otro argumento en esta línea es el de Svallfors (2010), quien analiza el impacto del *policy feedback* en las actitudes hacia la intervención estatal en Alemania del Este y del Oeste entre 1990 y 2006.

3. Los instrumentos de políticas públicas

Los gobiernos deciden o no intervenir para solucionar un problema público. Si optan por intervenir, disponen de un conjunto de herramientas legales, económicas e institucionales.

Más allá del régimen político en que se ejecuten las políticas, los gobiernos disponen de un conjunto de herramientas legales (leyes, decretos, decretos con fuerza de ley). Las leyes son las más complejas pues necesitan la aprobación del Congreso, pero, por otro lado, tienen la ventaja de que permanecen en el tiempo. Qué tipo de iniciativa legal se debe utilizar depende del diseño institucional – legal de un país.

Ahora, desde la perspectiva económica existen diversos instrumentos que los gobiernos pueden aplicar para generar incentivos o desincentivos de política pública. Por ejemplo, los impuestos pueden ser instrumentos para lo anterior (impuestos verdes, al tabaco, entre otros). Desde la perspectiva económica la gestión de políticas puede también estar sujetos a incentivos (generalmente vinculados a incentivos en las remuneraciones). Además, existe la gestión privada o pública de las políticas. La primera sigue el paradigma de que los privados gestionan mejor que el sector público.

Existe otro conjunto de instrumentos que no necesariamente están vinculados a leyes como son los programas y proyectos. Estos organizan políticas públicas en torno a la solución de problemas puntuales que no necesariamente permanecen en el tiempo.

4. Modelos Analíticos en políticas públicas

Un primer conjunto de modelos se relaciona con quién decide las políticas públicas. En este encontramos, por ejemplo, la teoría de sistemas (Easton, 1965) en que se visualiza al sistema político como un todo y a las políticas como el *output* y *outcome* de éste.

Desde la perspectiva de la teoría de las elites las políticas públicas son el resultado de sus preferencias. Este modelo asume que a la gente no le interesa y están mal informados y es la elite la que influencia a la opinión pública. Los funcionarios públicos transmiten las preferencias de estas elites. El modelo contrario plantea que las políticas son el resultado de la interacción entre grupos y, más precisamente, el equilibrio entre éstos. En esta aproximación las políticas son resultado de la lucha de intereses entre grupos organizados (Baumgartner y Leech, 1998). Las políticas son el resultado del equilibrio en la lucha entre grupos, donde la influencia relativa de uno orienta la política. Desde la economía los modelos se centran en la racionalidad de los actores. Por ejemplo, en la teoría de elección pública las políticas son el resultado de las decisiones colectivas hecha por individuos interesados en su bienestar. Se asume que el individuo en la arena política también busca maximizar sus beneficios al igual que en el mercado.

Un segundo conjunto de modelos se refiere al proceso de cambio de las políticas, lo que a su vez está vinculado con cómo se toman las decisiones. En este ámbito hay varios modelos. El modelo racional postula que la decisión se toma de manera racional viendo todas las alternativas posibles y seleccionando la que tiene mayores beneficios que costos. Esto implica tener claro no sólo los objetivos sino también los medios (Subirats, 2014). Este modelo tuvo notable éxito⁶.

Un segundo modelo, el de racionalidad limitada, postula que la manera de tomar decisiones está influenciada por un conjunto de limitaciones que reducen la racionalidad de este decidor. Las limitaciones son: conocimiento limitado de las alternativas; límite en la capacidad de conocer escenarios complejos y sus alternativas; limitada capacidad de atención; influenciado por costumbres y rutinas.

El modelo incremental postula que las políticas son decididas de manera menos racional y éstas cambian sólo marginalmente. En la lógica del incrementalismo, las políticas son generalmente variaciones del pasado (Lindblom, 1991). Lindblom (1959) postula que los valores, objetivos y análisis empírico están vinculados; los fines y medios no se diferencian por lo que su adecuación es limitada; la política adecuada tiende a ser la que tiene mayor aceptación por parte de los analistas; en la práctica no se consideran todas las alternativas posibles; no se consideran todas las consecuencias. Hay un conjunto de políticas que no cambian incrementalmente, sino de manera más global. Ejemplo de lo anterior es el rediseño completo de una nueva política.

El modelo de cubo de basura (*garbage can*) creado por March y Olsen (1976) postula que las decisiones de políticas públicas ocurren del encuentro casual entre problemas, soluciones, actores y oportunidades de elección.

Por su parte el modelo de equilibrio puntuado (*Punctuated – Equilibrium*) planteado por Baumgartner y Jones (1993) postula que el proceso de *policy making* (EE.UU.) pasa por períodos largos de cambio incremental, los cuales se combinan con períodos puntuales de cambio mayor en una política. Lo anterior sucede cuando los que quieren cambiar una política logran establecer una nueva “imagen de política”. Otro modelo es el de coaliciones de política (*Advocacy Coalition framework*) planteado por Sabatier, Jenkins y Smith (1988), el cual explica el cambio en las políticas centrándose en la interacción entre una *advocacy coalition* (actores de diferentes instituciones que comparten una creencia respecto a una política) en un subsistema de política. El cambio de política es función de la competencia dentro del subsistema de política, como también por elementos externos.

Otros modelos de análisis son, p.e., el modelo de difusión de políticas (*Policy Diffusion Framework*) (Gilardi, 2010). Este modelo se centra en entender cómo se

⁶ P.e. el *Planning, Programming Budgeting System* en Estados Unidos en los sesenta se centró en este modelo.

difunden ciertos tipos o modelos de políticas. En esta misma línea se analizan las transferencias de políticas.

Sin duda el modelo más conocido y aplicado es el de proceso de políticas originado en la propuesta general de Laswell. Como señalamos al comienzo, de las siete etapas propuestas por el autor, los estudios actuales se centran principalmente en 3, diseño, implementación y evaluación. La principal crítica a este modelo es la falta de causalidad y la simplicidad con que se aborda el proceso de políticas.

Schlager y Weible (2013) plantean que el estudio del proceso de política es de alguna forma el estudio de inactividad – equilibrio o cambio de las políticas a través del tiempo. Esto incluye los actores que piensan y actúan individual y colectivamente; estructuras que influyen –y son influenciadas– por opciones de actores y que incluyen condiciones económicas, instituciones, cultura, infraestructura. Eventos anticipados y no anticipados desde elecciones hasta un descubrimiento científico. A partir de lo anterior hay un conjunto de argumentos que plantean el estudio del proceso de política como el estudio de interacciones complejas⁷.

El proceso de políticas públicas tiene un conjunto de elementos que pueden considerarse a su vez como etapas para efectos del modelo de análisis. En los siguientes puntos consideramos lo que son los problemas en políticas públicas, la agenda y posteriormente los elementos del proceso de acciones que los gobiernos realizan para solucionar estos problemas.

Desde la Ciencia Política cada etapa puede ser analizada considerando los factores políticos como variable explicativa o a explicar en las tres etapas antes mencionadas.

5. Los problemas en políticas públicas

Los problemas en políticas públicas son los temas a partir de los cuales los gobiernos deciden hacer algo. Se han definido los problemas como una construcción social. Existen numerosos temas, pero sólo algunos de ellos se convierten en problemas a los que los gobiernos deciden prestar atención. La definición del problema en política pública depende de los objetivos, del actor y de la naturaleza misma del problema.

Ortega y Ruiz (2006) define los problemas en políticas públicas de cuatro formas: 1) como situación, es decir, como un conjunto de situaciones no deseables. Son construidas, pero se consideran objetivas y empíricas; 2) como discrepancia, es decir, un problema definido entre lo que es y debería ser; 3) como una discrepancia salvable, y se avanza hacia lo que debería ser y; 4) problemas como oportunidad, es

⁷ Entre ellas se encuentra el marco de la acción colectiva institucional (Feiock, 2013)); la teoría sobre la acción colectiva entre jurisdicciones locales que tratan de escalar bienes públicos entre jurisdicciones; el marco de los juegos ecológicos (Lubell, 2013); la perspectiva de régimen de política (May y Jochim, 2013); el marco de la robustez (Anderies y Janssen, 2013) y el marco del aprendizaje colectivo (Heikkila y Gerlak, 2013).

decir hay definiciones alternativas de problemas. Para estos autores la definición de los problemas es un proceso analítico de identificación de actores e intereses que están en situación de ser objeto de intervención pública.

Los problemas surgen ya sea desde los propios actores o a partir de situaciones o eventos reales. Los de la primera categoría están vinculados a algunos actores que consideran que una situación o política los perjudica, que no ganan u obtienen recursos. Puede ser también que se produzca un cambio en la política y eso cree un problema. O finalmente porque el propio gobierno los ha considerado en su programa para llegar al gobierno. Existen, por otro lado, eventos externos a los actores que crean un problema, por ejemplo, un terremoto, una crisis económica externa, etc. Los problemas se pueden crear porque hay algún mecanismo gatillante que cambia, puede ser un indicador que cambia, algún evento externo.

6. La agenda en políticas públicas

El proceso de *agenda setting* ha sido definido como aquel en que los problemas se incorporan a aquellos temas que los gobiernos estiman o deciden hacer algo para solucionarlo. Kingdon (2003) lo define como el listado de temas sobre los cuales los funcionarios del gobierno y personas cercanas están poniendo atención en un tiempo dado.

Una definición centrada en la interacción es la que plantea Birkland (2007) para definir *agenda setting*. Este autor la define como el proceso mediante el cual problemas y soluciones ganan o pierden atención del público y la elite. Quien gana la definición del problema, gana la forma en que se soluciona. Birkland (2007) define la agenda como una colección de problemas, conocimiento de las causas, símbolos, soluciones que llaman la atención al público y el gobierno.

Este autor plantea varios tipos de agenda: universal (todo lo que potencialmente puede ser un problema); sistémica (conjunto temas sobre los cuales la comunidad estima es necesario hacer algo); institucional (conjunto de problemas explícitamente reconocidos por la autoridad sobre los cuales debe hacer algo y agenda decisional (lista de problemas sobre los cuales el gobierno decidió hacer algo).

Birkland (2007) argumenta que la capacidad de los grupos para influir depende del poder que éstos tengan y también del proceso de políticas. Algunos problemas tienen más probabilidades de alcanzar la agenda debido a la desviación del sistema político que lo permite.

Uno de los modelos más conocidos y utilizados en materia de *agenda setting* es el planteado por Kingdon (2003) hace más de 10 años. Kingdon argumentó que dos factores explican el proceso de *agenda setting*: la actividad de los participantes o actores y el proceso a través del cual los temas se convierten en importantes. Este autor plantea tres procesos independientes que se juntan y producen el cambio:

problemas (evidencia concreta, indicadores); propuestas o alternativas de políticas (conocimiento acumulado) y política (elecciones, encuestas, entre otros). Este autor sostiene que se juntan estos tres procesos y se produce el cambio en la política.

La investigación de la *agenda setting* está continuamente en expansión. Por ejemplo, Eissler et. al (2014) sostiene que los nuevos temas en Estados Unidos están vinculados con el proceso de *agenda setting* en los diferentes niveles del Estado, en el rol de los medios de comunicación y en la expansión del modelo a otros contextos institucionales.

Respecto al último punto una agenda de investigación interesante desde el punto de vista comparado lo constituye el proyecto Comparative Agendas, centrado en el proyecto de *policy agenda* de EE.UU.). Se consideran 15 países y la Unión Europea⁸.

En relación a la vinculación del proceso de *agenda setting* con los factores políticos, Green-Pedersen y Walgrave (2014) plantean que la lucha por el control de la agenda política está influenciada por el sistema político en particular.

7. El proceso de políticas

Como señalamos anteriormente, el modelo de procesos está constituido por tres partes: diseño, implementación y evaluación.

a. Diseño

El diseño de políticas es el que sigue al proceso de decisión del gobierno respecto a solucionar un problema. El diseño puede incluir una política nueva o el rediseño de una existente. El diseño de políticas puede definirse como la etapa acción pública destinada a resolver un problema que consiste en la creación de una solución a éste.

Comienza cuando el gobierno decide hacer algo para solucionar un problema. Implica la búsqueda de alternativas de solución (formulación) y la elección de política (adopción).

Theodolou (1995) postula que para adoptar una política ésta debe tener objetivos, debe ser “adoptable” por los actores directos y la mayoría en general. Añade que mientras más actores hay es más difícil que una política sea adoptable. Legitimación de una política es el proceso de construcción de apoyo para adopción de una política. Finalmente, la adaptación de una política se puede definir como el acto de selección de una alternativa de solución como el mejor curso de acción.

⁸ Ver más información en www.comparativeagendas.info.

Mondragón (2006) señala que hay ciertos elementos a considerar: experticia, trabajo técnico y toma de decisiones; administración, participación de los actores y asignación recursos.

b. Implementación

La implementación es la etapa entre el diseño y evaluación de una política pública. Se define como el conjunto de acciones que transforman las intenciones en resultados observables. Sinónimos son ejecutar, administrar, gestionar. La necesidad de estudiar la implementación surgió del análisis de los problemas surgidos en la etapa posterior al diseño. La pregunta derivaba de los malos resultados de algunas políticas (Pressman y Wildavsky, 1973; Bardach, 1977). Pülzl y Treib (2007) sostienen que los estudios sobre implementación son los referidos al cambio en las políticas.

Los elementos de la implementación son aquellos en que se establece la política (leyes, decretos, programas, entre otros), programas e instrumentos de gestión (que puede ser pública o privada).

Existen dos enfoques principales de la implementación. Desde finales de los setenta y durante los ochenta el debate en los estudios de implementación estuvo centrado en dos enfoques: top down y bottom up. El primer enfoque postulado por Mazmanian y Sabatier (1989) planteaba la implementación como ejecución de políticas definidas centralizadamente. En el segundo, Ingram (1977) definía la implementación como creación de estrategias para solucionar los problemas del día a día. Planteaba que quienes decidían las políticas eran los “burócratas de la calle” (*street level bureaucrats*). Literatura reciente se plantea una visión que integra ambos enfoques. La implementación es un proceso político a través del cual las políticas son frecuentemente redefinidas, modificadas; señala que la formulación e implementación son proceso interrelacionados y que la implementación de una política no es un proceso aislado (influenciado por otras políticas y temas económicos).

Desde la perspectiva de quién gestiona la implementación de políticas existen dos opciones, la gestión pública y la gestión privada. La segunda tiene diferentes instrumentos que deben estar adecuadamente regulados: externalización de servicios, licitación de servicios o productos, concesiones, entre otros.

c. Evaluación

La etapa final del modelo de políticas, y la de más reciente desarrollo, es la de la evaluación. No existe una única definición de esta etapa, pero, en general, los autores priorizan el que en la evaluación uno de los aspectos más importantes es la información sobre las políticas, específicamente, sus resultados. Esta puede ser cuantitativa, cualitativa o mixta. Lo importante es que ésta vaya en relación a los objetivos de la política.

Una definición que va en esta línea es la de Fischer (2007), quien la plantea como el conocimiento utilizable. Una segunda definición es la que nos propone Martínez del Olmo (2006) quien define evaluación como utilización del conocimiento científico para mejorar gestión del gobierno y solución de problemas públicos. La visión práctica la sostiene Lahera (2008) el que define evaluación como un juicio orientado al resultado de las políticas, por lo que este juicio debe poder medirse.

Evaluar políticas no sólo cumple con la función de conocer los resultados de las políticas sino también tiene un efecto en cuanto a generar transparencia respecto a las acciones de los gobiernos. La evaluación puede ser un importante elemento para la rendición de cuentas de las autoridades. En este sentido la evaluación es parte del juego democrático, forma parte de los juegos de poder (Vedung, 2005), es un acto político (Nachmias, 1980).

Ahora bien, la evaluación de las políticas tiene dos fines diferentes. Para el gobierno de turno la evaluación es un análisis retrospectivo sobre mérito y valor de la administración, *outputs* y *outcomes*, de las intervenciones del gobierno que espera sirva para futuro (Vedung, 2005). Para los académicos o quienes miran las decisiones del gobierno desde una perspectiva externa la evaluación es información que les permite obtener información acerca de los problemas públicos y cómo son resueltos (Fischer, 2007).

Existen diferentes tipos de evaluación. Según el momento que se evalúa hay ex ante (no todos la consideran como evaluación), coetánea y ex post. Puede evaluarse el diseño, el proceso (control de gestión, indicadores de gestión) o el resultado (productos u *outputs* o efectos o *outcomes*). Dependiente de quién se encargue de la evaluación, ésta puede ser realizada por el propio sector público o encomendada al sector privado.

Respecto al diseño organizacional / institucional de la evaluación, no existe una receta única. Va a depender del grado de centralización, de cuán autónoma o dependiente sea, del destino de la evaluación, cuánto se acceda a la información, el nivel de integración de las evaluaciones.

Cabe destacar que las tres etapas requieren de información pública de calidad. Sin embargo, en la evaluación contar con información pública abierta y comparable resulta un bien esencial no sólo para el propio Estado y organismos que evalúan, sino también para los ciudadanos y ciudadanas y sus organizaciones.

8. Los actores de las políticas públicas

Un aspecto no siempre considerado en el análisis de las políticas públicas es el de los actores. Desde la perspectiva de la Ciencia Política considerar su estudio es fundamental para entender el proceso de toma de decisiones y los diferentes recursos que estos actores tienen.

Real (2006) los define como personas o grupos que tratan de influir deliberadamente en las políticas. Esto, a nuestro juicio, es relevante, pues implica que es actor de política pública quien quiere influir, independiente de si tiene éxito o no. Por su parte Dente y Subirats (2014) los definen como aquellos que llevan a cabo acciones relevantes, sean éstos legales o no. Este autor plantea que los actores tienen intereses y objetivos (de contenido y de proceso).

Existen diferentes maneras de clasificar los actores dependiendo, por ejemplo, si están en el Estado o no, en el gobierno, congreso, poder legislativo; si son grupos de interés, partidos políticos, expertos, medios de comunicación, gremios, entre otros. Dente y Subirats (2014) postulan 4 tipos de actores: burocráticos, especiales, generales y expertos.

Para distinguir los actores respecto de los beneficiarios, los primeros deben poseer ciertas características: cierto grado de organización con la finalidad de influir en una política pública; cierta permanencia en el tiempo; recursos (de diferente índole); una agenda (listado o aspectos) de los temas en que se quiere influir concretamente en la política ya sea para cambiarla o mantener el statu quo. Los recursos de los actores pueden ser de diferente índole, ya sea económicos, políticos, ideológicos, simbólicos, organización, conocimiento o una combinación de los anteriores. Dente y Subirats (2014) postulan cuatro tipos de recursos: políticos, económicos, legales y cognitivos.

El análisis de los actores de las políticas –de las arenas de poder como señala Lowi– es una óptica útil para entender el diferente poder con que éstos se sientan a la hora de decidir, diseñar y evaluar las políticas.

Conclusiones

Este artículo dio cuenta de los principales aspectos del enfoque de políticas públicas. Se presentaron las características de este concepto, así como sus elementos, modelos y etapas del proceso de política pública. Presentamos con mayor detalle el modelo de proceso pues es el más utilizado. Consideramos también los actores de políticas públicas, pues consideramos que su conceptualización es fundamental para el análisis de políticas públicas desde la perspectiva de la Ciencia Política.

Como señalamos en la Introducción de este capítulo, la Ciencia Política considera el enfoque de políticas públicas como una herramienta fundamental de análisis para entender los fenómenos políticos. No obstante, destacamos las diferencias entre ambas disciplinas: mientras la Ciencia Política tiene un énfasis científico como método para conocer y explicar estos fenómenos, las políticas públicas, desde su origen, tienen un afán prescriptivo. Este enfoque tiene por finalidad primera el mejorar las decisiones públicas en contextos democráticos. Desde la perspectiva de la Ciencia Política el enfoque de políticas públicas es imprescindible, especialmente aquella parte de la agenda y diseño de políticas, para conocer y explicar los procesos políticos involucrados en estas decisiones públicas, la interrelación entre los actores, las instituciones en los diferentes contextos.

Referencias

- Anderies, John y Janssen, Marco (2013). "Robustness of Social-Ecological Systems: Implications for Public Policy". *Policy Studies Journal*, vol. 41, n° 3, pp. 514–537.
- Bardach, Eugene (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge: The M.I.T. Press.
- Baumgartner, Frank y Bryan, Jones (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank y Leech, Beth (1998). *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton: Princeton University Press.
- Birkland, Thomas (1998). "Focusing Events, Agenda Setting and Mobilization". *Journal of Public Policy*, vol. 18, pp. 53 – 74.
- Birkland, Thomas (2007). "Agenda Setting and Public Policy", en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (editores). *Handbook of Public Policy Analysis*. New York: Routledge.
- Borges, Ramon (1995). *Estudio de caso N°4, el estudio de caso como instrumento Pedagógico y de Investigación en Políticas Públicas*. Santiago: Magister en Gestión y Políticas Públicas, Depto Ingeniería Industrial, U.Chile.

- Campbell, Andrea (2012). "Policy Makes Mass Politics". *Annual Review of Political Science*, vol. 15, pp. 333-351.
- Dente, Bruno y Subirats, Joan (2014). *Decisiones públicas: análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Eissler, Rebecca; Russell, Annelise y Jones, Bryan (2014). "New Avenues for the Study of Agenda Setting". *Policy Studies Journal*, vol. 42, n° 1, pp. 71-86.
- Feiock, Richard (2013). "The Institutional Collective Action Framework". *Policy Studies Journal*, vol. 41, n° 3, pp. 397-425.
- Fischer, Frank; Miller, Gerald y Sidney, Mara. (2007). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, politics and methods*. New York: Routledge.
- Graham, Erin; Shipan, Charles y Volden, Craig (2013). "The Diffusion of Policy Diffusion in Political Science". *British Journal of Political Science*, vol. 43, n°3, pp. 673-701.
- Gilardi, Fabrizio (2010). "Who Learns from What in Policy Diffusion Processes?". *American Journal of Political Science*, vol. 54, n°3, pp. 650-666.
- Goodin, Robert y Tilly, Charles (2008). "It depends", en Robert Goodin y Charles Tilly (editores). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Green-Pedersen, Christoffer y Walgrave, Stefaan (2014). "Political Agenda Setting: An Approach to Studying Political Systems", en Christoffer Green-Pedersen y Stefaan Walgrave (editores). *Agenda Setting, Policies and Political Systems. A Comparative Approach*. Chicago: Chicago University Press.
- Ingram, Helen (1977). Policy implementation through bargaining: the case of federal grants-in-aid. *Public Policy*, vol. 25, n° 4, pp.499-526.
- Ingram, Helen y Schneider, Anne (2006). "Policy Analysis for Democracy", en Robert Goodin, Michael Moran y Martin Rein (editores). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: The Oxford University Press.
- Heikkila, Tanya y Gerlak, Andrea (2013). "Building a Conceptual Approach to Collective Learning: Lessons for Public Policy Scholars". *Policy Studies Journal*, vol.41, n° 3, pp. 485-513.
- Lahera, Eugenio (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: FCE.
- Lindblom, Charles (1959). "The Science of "Muddling Through". *Public Administration Review*, vol.19, n° 2, pp. 79-88.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. España: Ministerio para las Administraciones Públicas.

- Lubell, Mark (2013). "Governing Institutional Complexity: The Ecology of Games Framework". *Policy Studies Journal*, vol.41, n°3, pp. 538–60.
- March, James y Olsen, Johan (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- May, Peter y Ashley Jochim (2013). "Policy Regime Perspective: Policies, Politics, and Governing". *Policy Studies Journal*, vol.41, n° 3, pp. 426–52.
- Mazmanian, Daniel y Sabatier, Paul (1989). *Implementation and Public Policy*. Landham, MD: University Press of America.
- Ortega, Nieves y Ruiz, Susana (2006). "Definición de problemas y diseño de la agenda", en Margarita Pérez Sánchez (editora). *Análisis de políticas públicas*. Granada: Universidad de Granada.
- Oxhorn, Philips (2009). "Beyond Neoliberalism? Latin America's New Crossroads", en John Burdick, Philip Oxhorn y Kenneth Roberts (editores). *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*. New York: Palgrave Macmillan.
- Petridou, Evangelia (2014). "Theories of the Policy Process: Contemporary Scholarship and Future Directions". *Policy Studies Journal*, vol. 42, n° 1, pp.12–32.
- Pribble, Jennifer y Huber, Evelyne (2011). "Social Policy and Redistribution: Chile and Uruguay", en Steven Levitsky y Kenneth Roberts (editores). *The Resurgence of the Latin American Left*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pribble, Jennifer (2013). *Welfare and Party Politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Real, Jose (2006). "Actores, ideas e instituciones en políticas públicas", en Margarita Pérez Sánchez (editora). *Análisis de políticas públicas*. Granada: Universidad de Granada.
- Sabatier, Paul (1999). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.
- Schlager, Edella y Weible, Christopher (2013). "New Theories of the Policy Process". *Policy Studies Journal*, vol. 41, n° 3, pp.389–396.
- Svallfors, Stefam (2010). "Policy feedback, generational replacement, and attitudes to state intervention: Eastern and Western Germany, 1990–2006". *European Political Science Review*, vol. 2, n° 1, pp.119–135.
- Theodoulou, Stella (1995). "The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point" en Setlla Theodoulou y Matthew Cahn (editores). *Public Policy The Essential Readings*. New Jersey: Prentice Hall.

Valenti, Giovanna (2007). “Presentación a la edición en castellano”, en Wayne Parsons (editor). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-México.

Vedung, Evert (2005). *Public Program Evaluation*. Londres, U.K.: Transaction Publishers.

Weyland, Kurt; Madrid, Raúl y Hunter, Wendy (2010). *Leftists Governments in Latin America. Successes and Shortcomings*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.

Yang, Kaifeng (2007). “Quantitative Methods for Policy Analysis”, en Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney (editores). *Handbook of Public Policy Analysis*. New York: Routledge.