



ANÁLISIS Y DISEÑO

DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

IDALUZ NEIRA
PABLO TICONA
CARLOS ESPINOZA
WALKER ARAGÓN
JENNY MENDOZA



DOI: 10.35622/inudi.b.092

Análisis y diseño de las políticas públicas

DOI: <https://doi.org/10.35622/inudi.b.092>

Idaluz Neira

<https://orcid.org/0000-0001-8463-9044>
i.neira@unap.edu.pe

Pablo Ticona

<https://orcid.org/0000-0001-8592-4330>
pticonaa@pucp.edu.pe

Carlos Espinoza

<https://orcid.org/0000-0003-0676-7782>
c.espinoza@unap.edu.pe

Walker Aragón

<https://orcid.org/0000-0002-0139-2961>
walkeraragon@unap.edu.pe

Jenny Mendoza

<https://orcid.org/0009-0004-0894-6439>
jmendoza@unap.edu.pe

**Instituto Universitario
de Innovación Ciencia y Tecnología Inudi Perú**

Análisis y diseño de las políticas públicas

Idaluz Magly Neira Ortega
Pablo Ticona Aguilar
Carlos Antonio Espinoza Zevallos
Walker Ernesto Aragón Cruz
Jenny Susana Mendoza Calsina
(Autores)

ISBN: 978-612-5069-82-5 (PDF)

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2023-03296

DOI: <https://doi.org/10.35622/inudi.b.92>

Categoría: Texto Universitario

Editorial: Instituto Universitario de Innovación Ciencia y Tecnología Inudi Perú S.A.C

Urb. Ciudad Jardín Mz. B3 Lt. 2, Puno – Perú

RUC: 20608044818

Email: editorial@inudi.edu.pe

Teléfono: +51 973668341

Sitio web: <https://editorial.inudi.edu.pe>

Primera edición digital

Puno, abril de 2023

Libro electrónico disponible en

<https://doi.org/10.35622/inudi.b.092>

Editores:

Wilson Sucari / Patty Aza / Antonio Flores

Las opiniones expuestas en este libro es de exclusiva responsabilidad del autor/a y no necesariamente reflejan la posición de la editorial.

Publicación sometida a evaluación de pares académicos (Peer Review Doubled Blinded)

Publicado en Perú / *Posted in Peru*



Esta obra está bajo una licencia internacional Creative Commons Atribución 4.0.

Contenido

SINOPSIS.....	10
ABSTRACT.....	11
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I.....	15
CONSIDERACIONES GENERALES	15
1.1 La problemática de las políticas públicas	15
1.2 El origen de los estudios de las políticas públicas	17
1.2.1 El aporte de Harold Laswell.....	18
1.2.2 Los modelos teóricos.....	21
1.3 Algunas definiciones sobre las políticas públicas	22
1.4 Los diversos enfoques de las políticas públicas	25
1.5 Las fases de las políticas públicas	29
1.5.1 La definición del problema.....	35
1.5.2 Obtención de información	36
1.5.3 La construcción de alternativas.....	37
1.5.4 Los cambios antes y después de una elección	37
1.5.5 La selección de criterios	38
1.5.6 La proyección de resultados	39
1.5.7 Sintetizar el proceso de decisión.....	40
1.6 El problema de las agendas.....	40
1.7 La implementación de las políticas públicas.....	41
1.7.1 Los fundamentos de una perspectiva teórica en materia de implementación	43
CAPÍTULO II	49
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	49
2.1 Origen y actualidad de las políticas públicas	55
2.2 Enfoque teórico de las políticas públicas.....	56
2.3 Las políticas públicas y el <i>welfare state</i>	57
2.4 El <i>welfare state</i> en cuestionamiento	57
2.5 Políticas públicas y teoría del estado.....	58
2.5.1 La escuela del <i>public choice</i>	58
2.5.2 Las limitaciones del Estado democrático capitalista	59

2.5.3 El Estado mínimo	60
2.5.4 Élités y burócratas	61
2.5.5 El Estado mínimo, ¿neutral?	61
2.6 La crisis del estado.....	62
2.6.1 El Estado burocrático autoritario.....	62
2.6.2 El Estado democrático liberal	65
2.7 La política pública frente al cambio de los años ochenta	66
2.8 Como pensar las políticas públicas y los conflictos posibles	69
2.9 Las políticas públicas en la actualidad.....	71
2.10 Perspectivas para el desarrollo de las políticas públicas	73
CAPÍTULO III.....	74
EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	74
3.1 Introducción	74
3.1.1 ¿Qué son las políticas públicas?.....	74
3.1.2 ¿Qué es el análisis de políticas públicas?	76
3.1.3 La relación entre el proceso de la política y su análisis	76
3.2 La definición de los problemas públicos.....	78
3.2.1 La detección de los problemas.....	80
3.2.2 El diseño de la agenda	82
3.3 La formulación de las políticas públicas	86
3.3.1 La elaboración de políticas desde el modelo racionalista.....	87
3.3.2 El modelo de racionalidad limitada	88
3.3.3 La elaboración de las políticas desde el modelo incremental	91
3.3.4 ¿Qué debe hacerse?	93
3.4 La implantación de las políticas públicas	94
3.4.1 La implantación como puesta en marcha. El modelo top-down.....	94
3.4.2 La implantación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados.....	96
3.4.3 La implantación como proceso de ensamblaje.....	99
3.4.4 La implantación desde abajo. El modelo bottom-up	102
3.5 La fase de evaluación	104
CAPÍTULO IV	109
DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	109
4.1 El proceso del diseño de las políticas públicas.....	109
4.1.1 El establecimiento de la agenda.....	111
4.1.2 La identificación y definición de los problemas	112

4.1.3 La previsión.....	112
4.1.4 Establecimiento de objetivos.....	112
4.1.5 Selección de la opción	112
4.2 La implementación de las políticas públicas	112
4.3 La evaluación y la continuidad o cambio de las políticas públicas	113
4.4 El diseño básico de una política pública	114
4.4.1 Contexto y diagnóstico.....	114
4.4.2 Fundamentos y principios de la política pública.....	114
4.4.3 Objetivos de la política pública	114
4.4.4 Líneas de acción de la política pública	114
4.4.5 Agenda de gobierno de la política pública	115
CONCLUSIONES.....	116
BIBLIOGRAFÍA.....	119

SINOPSIS

Desde la perspectiva de la relación público-privado, vale recordar que lo público supera el ámbito de lo estatal, con similitudes, coincidencias en los contextos, referidas desde la amplitud con la que se realiza una acción hasta formas de relación que superan lo individual, pero no están determinadas o amparadas por lo estatal. El presente texto busca brindar directrices generales de la formulación y diseño de estas políticas públicas desde el enfoque de la democracia e igualdad, un análisis sociológico y práctico.

Palabras clave: democracia, igualdad, políticas públicas, sociología.

ABSTRACT

From the perspective of the public-private relationship, it is worth remembering that what is public exceeds the scope of the state, with similarities, coincidences in the contexts, referred to from the breadth with which an action is carried out to forms of relationship that go beyond the individual, but they are not determined or protected by the state. This text seeks to provide general guidelines for the formulation and design of these public policies from the perspective of democracy and equality, a sociological and practical analysis.

Keywords: democracy, equality, public policies, sociology.

INTRODUCCIÓN

En los últimos tiempos, el término "políticas públicas" se ha vuelto común, pero su significado no siempre es claro. Algunas personas lo ven como todo lo que hace el gobierno, mientras que otros lo asocian con la solución de los problemas de la sociedad. Además, se suele escuchar la idea de que la sociedad civil debe participar en la formulación de políticas públicas. Es importante entender qué significan estas expresiones y cómo las políticas públicas pueden ayudar a fortalecer la democracia.

Nuestras sociedades y gobiernos juegan un papel importante en nuestras vidas, y ellos juntos solucionan problemas públicos que padecen la población, el gobierno es la parte ejecutora de las políticas públicas, que en si pueden ser salud, vivienda, educación, lucha contra la pobreza, protección al medio ambiente; todo esto es parte de la agenda del Estado, es la solución viable que se ejecuta para resanar las demandas de los ciudadanos; aunque no siempre es el único que las realiza pero si, cotidianamente nos encontramos con estas situaciones en la parte gubernamental, de esta forma es de vital importancia que nos vayamos informando mejor de los mecanismos, herramientas que utiliza el gobierno para que el pueblo pueda vivir en concordia dentro de un mismo territorio y evaluando de manera responsable y exigente los resultados de las políticas públicas que se ponen en marcha con los impuestos recaudados a los contribuyentes cautivos.

Estas estrategias de intervención que realiza el Estado para solucionar o mitigar los problemas sociales, son alternativas que tienen las personas al vivir en países donde se centraliza el poder económico en una pequeña proporción de habitantes, dejando en el desamparo al grueso de la población, es aquí donde entran los programas y acciones gubernamentales a los que se les llama oficialmente como políticas públicas que son diseñadas estratégicamente para ciertos grupos de la sociedad, evaluando el impacto de las mismas. Las políticas públicas son todo lo que el Estado hace e incluso lo que no hace, fundamentalmente orientadas en el cumplimiento de los derechos de la población necesitada, las mismas, que tienen derechos para exigir la intervención de diferentes políticas públicas, además, el Estado tiene la obligación y responsabilidad de garantizar el cumplimiento de las políticas públicas.

El reclamo de la sociedad es el inicio del ciclo de vida de una nueva política pública o modificación de una existente al hacer ruido sobre una problemática, para que estos problemas lleguen a oídos del Estado y entren en la agenda de discusión, después sigue el diagnóstico en el que se preguntan qué derechos no se están respetando o cual derecho a sido vulnerado, continuando con el diseño de la política pública en el que se establece que hacer y cómo hacerlo; es una actividad conjunta del Estado y la sociedad, luego viene la etapa de la ejecución donde la política pública diseñada se pone en práctica, pero no termina allí porque es necesario monitorear como se han implementado las políticas públicas para posteriormente corregir errores o ratificar las cosas que se han hecho correctamente y aparte del monitoreo constante es también necesaria la evaluación de las políticas públicas a través de indicadores de procesos, de resultados, de impactos o de cualquier otro; esta etapa de evaluación nos responderá si el problema se solucionó, si es necesario hacer ajustes, si hay que cambiar la política, crear una nueva, mantenerla o mejorarla.

En conclusión; “las políticas públicas son acciones de gobierno con objetos de interés público que surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad para la atención efectiva de problemas públicos específicos, en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones” (Corzo, 2012).

La composición social de los actores sociales es diferente, en la misma medida el diseño de la políticas públicas es diversificada de acuerdo a sus instituciones, disponibilidad económica, partidos políticos, en consecuencia, la realidad es dinámica y diversificada de acuerdo a la estructura social que integra cada sociedad, no se puede imponer normar rígidas para una sola composición social, es necesario la diversificación de los diseños de las políticas públicas que tienen como propósito mejorar las condiciones de vida de las áreas focalizadas de la sociedad en general.

Debido a la importancia de lo anteriormente mencionado, este trabajo sobre las Generalidades al Estudio de las Políticas Públicas permitirá impartir conocimientos a los estudiantes de la Escuela Profesional de Sociología, como parte de su formación profesional, y así afirmen e internalicen este conocimiento

que les permitirá conducirse a la realización de su desarrollo académico de manera teórico metodológica, procedimental e integral.

Este documento comprende 04 capítulos:

- **CAPÍTULO I: CONSIDERACIONES GENERALES** se refiere a la problemática de las políticas públicas, el origen de su estudio, algunas definiciones, sus diversos enfoques y fases, el problema de las agendas y la implementación de las mismas.
- **CAPÍTULO II: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS** hace referencia a su origen y actualidad, su enfoque teórico, el *welfare state* y la teoría del Estado, la crisis del Estado, su cambio en los años ochenta, los conflictos, su actualidad y sus perspectivas de desarrollo.
- **CAPÍTULO III: EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**, en primer lugar, hace una introducción general, la definición de los problemas públicos, la formulación de las políticas públicas, su implantación y por último la fase de evaluación.
- **CAPÍTULO IV: DISEÑO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS** trata acerca del proceso de su diseño, su implementación, la evaluación, continuidad o cambio, finalizando con el diseño básico de una política pública.

CAPÍTULO I

CONSIDERACIONES GENERALES

En las dos últimas décadas del siglo XX, se suscita el debate profundo que busca determinar la concepción de reforma o modernización del Estado. La misma que centra su interés sobre el Estado de bienestar en cuestión de los años cuarenta y cincuenta del dilema “menos Estado o más Estado” frente a la concepción “menos mercado o más mercado”. Concepción en cuestión que permaneció en debate hasta finales del siglo XX.

La ausencia de un marco teórico para estudiar específicamente "el gobierno y sus políticas" es otra cuestión que merece consideración. En la segunda mitad del siglo XIX y la primera mitad del siglo XX, la ciencia política moderna permaneció ligada a un "paradigma institucionalista" en el que cuestionaba los sistemas, las estructuras y las instituciones políticas y de poder, pero no indagaba en cómo estas instituciones llevaban a cabo las políticas de los gobernantes. Aunque la ciencia política tradicional ha seguido haciéndose preguntas sobre el poder, no ha analizado cómo funciona realmente el poder ni cómo se toman las decisiones dentro de las instituciones de poder.

Este ensayo sobre el tema ofrece una síntesis teórica, conceptual y bibliográfica de los elementos más importantes de las políticas públicas, presumiendo que representan las formas reales de acción del sistema político hacia la sociedad, así como un examen crítico de la retórica teórica y política que se ha desarrollado en torno a las políticas públicas.

1.1 La problemática de las políticas públicas

En el contexto de la relación público-privada, es importante tener en cuenta que lo público se extiende más allá del ámbito del Estado y tiene dimensiones adicionales, como el alcance de una acción y los tipos de relación que trascienden al individuo pero que no están regidos ni protegidos por el Estado.

Entre una comunidad y su infraestructura gubernamental asociada, siempre ha existido una relación esencial entre el pueblo y el Estado. De hecho, ninguna cultura moderna puede pretender estar totalmente libre de la influencia del Estado sobre los acontecimientos públicos, ya sea en mayor o menor medida.

Aunque la intersección de lo público y el Estado debe existir para que este último se constituya así, ello no implica que lo público sea responsabilidad exclusiva del Estado.

En el mismo sentido, se afirma que un aspecto fundamental de la modernidad es la creciente separación de las esferas pública y privada, así como la presencia de elementos como el avance técnico productivo, la acumulación-reproducción de capital, el establecimiento de estados nacionales (entre los siglos XVIII y XIX) y el surgimiento de un mercado global, lo que llevó gradualmente a la identificación de lo público con el estado. En realidad, la modernidad representó un avance significativo hacia la centralización política, manifestada en los aparatos gubernamentales, que a su vez reafirmaron el control sobre el ejército, los tribunales y la fiscalidad como fuentes fundamentales de la autoridad nacional.

El pensamiento moderno enfatizó en la razón instrumental y esto llevó a asociar el bien común con las razones de Estado. Durante el proceso de conquista en los países latinoamericanos, se transfirió la estructura administrativa de la metrópoli, pero se establecieron algunas particularidades que permitieron mantener el control y la autoridad en los territorios conquistados. Los conquistadores fueron agentes del rey y socios en la empresa de la colonización de América. El derecho de indias se enfocó en casos particulares y desde entonces se formaron los rasgos políticos e institucionales de una administración centralista y autoritaria diseñada para mantener el control del complejo entramado de poder.

En los Estados latinoamericanos, lo público está estrechamente vinculado a los intereses de la corona y a la influencia de la Iglesia Católica, la cual desempeñó importantes funciones en áreas como la educación, la justicia y el ejercicio del poder político. Durante los procesos independentistas, que llevaron al surgimiento de los países latinoamericanos, se ignoraron las fracturas en estas sociedades y se estableció el espacio público como un campo de privilegios y exclusión, reservado para las élites, el clero y los militares. A partir de la primera mitad del siglo XX, los procesos de urbanización, la creciente influencia de la clase media y el discurso de la modernización cambiaron la relación entre lo público y lo privado. Se analizará la noción de lo público y las políticas públicas

en el Estado, tal como se entiende en Perú y América Latina, desde la perspectiva de la ciencia política.

El estudio del "gobierno" y las políticas públicas, tanto desde la ciencia política como desde las ciencias de la administración pública, ha sido considerado como un fenómeno condicionado por estructuras. En los casos de preocupación, se ha enfatizado en las instituciones y estructuras de gobierno, en los procesos y comportamientos políticos, más que en el contenido de las políticas mismas. Para relacionar esta área con el tema de los paradigmas, se debe observar la función primaria de los paradigmas en deducir los conflictos y disputas ideológicas de la sociedad y sus actores, para entrar en el diseño técnico-político de las acciones de gobierno. Desde esta perspectiva, el análisis de los "paradigmas políticos" es fundamental, ya que estos paradigmas conforman el "marco de referencia" de políticas específicas. Estas ideas son parte del imaginario de los políticos o "*policy makers*" que dotan de sentido común a los decisores políticos.

En la actualidad, existe un debate acerca de los procesos de modernización y reforma del Estado, y del papel que desempeñan los gobiernos en su dirección. Se discuten las implicaciones de la reducción del gasto público, el papel de las regulaciones y normas gubernamentales, y la capacidad de los gobiernos para resolver los problemas públicos y mejorar el bienestar y el desarrollo económico de la sociedad. La forma en que el gobierno aborda estos temas influye en la legitimidad de la democracia y en su capacidad para procesar las demandas de los ciudadanos. Por lo tanto, es necesario adoptar un nuevo enfoque de la relación sociedad-Estado, en el que el gobierno sea gestionado por políticas públicas que den sentido y dirección a su labor.

1.2 El origen de los estudios de las políticas públicas

Estados Unidos es el país donde primero surgieron los estudios sobre políticas públicas, posiblemente porque fue el último en reformar su estructura administrativa. El profesor Wilson, que más tarde se convertiría en el presidente Wilson, abogó por la creación de una doctrina científica para la administración y defendió la separación de la decisión política de la ejecución burocrática.

El otro factor es que el desarrollo de este nuevo modelo se ve influido por los logros de las grandes corporaciones fordistas y los principios tayloristas, que

darán lugar a la aparición de estudios basados en la idea "de la necesidad de la aplicación de la racionalidad científico-técnica a la resolución de los problemas gubernamentales" después de la Segunda Guerra Mundial.

Entre los primeros que manifiestan su preocupación está Harold Laswell (1992), que exigió que la ciencia política se reorientara hacia las políticas públicas, fue uno de los primeros en expresar su preocupación por la nueva metodología.

Ascher (1992) sostiene que el impulso precursor de la ciencia política fue una forma de conductismo multidisciplinar, inicial pero fuerte y constituido como reacción a los estudios jurídicos y sociales de los años veinte, cuyos análisis hacían más hincapié en los "diagramas organizativos que en el funcionamiento de los individuos y las instituciones". Combinaron su interés por el estudio del comportamiento individual y social con una preocupación por los asuntos públicos, como la reforma política, la democracia, la educación y el bienestar económico y social, para los que consideraban necesario dotarse de herramientas analíticas más sofisticadas. Esta forma temprana de conductismo fue el resultado de esta combinación. Los creadores de las políticas públicas creían que la contribución de los científicos sociales al diseño de políticas era crucial. Para ello, eligieron temas normativamente significativos que dejaran claros los objetivos de los analistas sociales y los previstos por la comunidad, y analizaron las tendencias y condiciones actuales y la probable evolución futura.

1.2.1 El aporte de Harold Laswell

Laswell (1992), llevó a la práctica gran parte de sus ideas para lograr mayor calidad en la forma de funcionamiento del gobierno. Prestó especial atención al "proceso político", que se refiere a los pasos o fases funcionales que debe seguir una determinada política o proceso gubernamental. En un esfuerzo por ser más científicos, algunos escritores crearon el neoconductivismo después de la Segunda Guerra Mundial, que se centraba en articular y probar principios de comportamiento. Al contrario que los primeros conductistas, que intentaban señalar el elemento más crucial, simplificando así un mundo real complejo, este enfoque de la evidencia exigía la búsqueda de leyes genéricas aplicables a todos los entornos. De forma similar, los neobehavioristas restauraron las distinciones disciplinarias que sus antepasados habían pretendido eliminar y, al final, elevaron la ciencia del valor libre.

En la década de 1950, Laswell y otros investigadores respondieron con un conductismo de segunda generación al que llamaron "ciencia política", haciendo mayor hincapié en las cuestiones políticas, tratando de no centrarse en los problemas y sus soluciones. perder el análisis científico.

En una investigación de 1951, Laswell empieza abordando la cuestión de cómo emplear los recursos intelectuales con la "economía más sabia". Argumenta que cada vez se entiende mejor que los estudios son necesarios para el proceso de elaboración de políticas por derecho propio, principalmente con la intención de que las decisiones sean más razonables. Por un lado, aborda el "proceso político", que se refiere a la formulación y aplicación de políticas utilizando metodologías de las ciencias sociales y la psicología. Aunque va más allá del ámbito de las ciencias sociales y la psicología, el "proceso político" también se ocupa de los requisitos de inteligencia de este proceso con el objetivo de mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación de que disponen los responsables políticos.

Según Laswell, la orientación política podría describirse como un concepto de "ciencias políticas". El estudio de las metodologías de investigación utilizadas en el proceso de elaboración de políticas, los resultados de los estudios políticos y las conclusiones de las disciplinas que pueden contribuir significativamente al estado actual de la inteligencia entrarían en el ámbito de las ciencias políticas. Las "ciencias de las políticas" se ocuparían de la teoría general de la elección, en contraste con el objeto de estudio de los politólogos, que se interesan por el estudio del poder en el sentido de la toma de decisiones. En este sentido, cree que quienes no son politólogos han contribuido significativamente a la teoría general de la decisión, como la "teoría de juegos" o la "teoría de la elección racional". Para comprender que la política no sólo se ocupa de la mecánica del poder y la legitimidad, ni del examen detallado de los partidos y las elecciones, es imprescindible leer los escritos de Simon, Robert Dahl, Lindblom, Wildavsky o Majone.

La escuela de la "política pública" "*public policy*" concentra su interés teórico y politológico en cómo se toman las decisiones políticas y cómo se llevan a la práctica. Analizar la política en acción es ahora posible gracias al mundo de las políticas. Los estudios sobre políticas públicas se basan en la premisa pluralista

de que el poder y los recursos no se asignan por igual y que los procesos de toma de decisiones son más bien el resultado de complejas interacciones en las que participan varias personas. Según el análisis de Laswell sobre cómo afectaron las dos guerras mundiales a las ciencias sociales y psicológicas, los campos que más avanzaron fueron los que se basaban en métodos cuantitativos, como la economía y la psicología.

El planteamiento fundamental de las "ciencias políticas" se basa en la interdisciplinariedad y los enfoques cuantitativos. Laswell adopta el criterio del profesor Lynd, quien en 1939 subrayó la importancia de emplear todas las herramientas disponibles para la adquisición de conocimientos con el fin de abordar la "gigantesca crisis de nuestro tiempo". Para abordar los "conflictos básicos de nuestra civilización, tan vívidamente expuestos por los estudios científicos de la personalidad y la cultura", es crucial reunir todos los recursos disponibles en las ciencias sociales.

Además, según Laswell, es crucial emplear modelos cuya elaboración permita al investigador manejar circunstancias institucionales difíciles. Afirma que el "nuevo pacto" de Franklin D. Roosevelt, que abogaba por la acción gubernamental para acabar con el desempleo y reactivar las fuerzas del libre mercado, fue crucial para ayudar a superar la crisis económica de los años treinta. Las ciencias políticas afirmarían que defienden la "dignidad del hombre", lo que crearía una demanda de estudios centrados en cuestiones políticas concretas.

Laswell también subraya la necesidad de utilizar modelos cuyo desarrollo permita al investigador enfrentarse a entornos institucionales difíciles. Sostiene que el "nuevo pacto" de Franklin D. Roosevelt, que exigía la actuación del gobierno para erradicar el desempleo y reactivar las fuerzas del libre mercado, fue esencial para ayudar a la recuperación de la crisis económica de los años treinta. Dado que las ciencias políticas reivindicarían la defensa de la "dignidad del hombre", habría una demanda de investigación centrada en cuestiones políticas concretas.

En lugar de crear elevadas abstracciones, el científico está más interesado en analizar y reconstruir los procesos sociales. Estos factores animan a psicólogos y científicos sociales a mejorar los sistemas de autoobservación de las personas en la sociedad. La ciencia política reconoce que otras personas, además de los

científicos sociales, pueden influir en la política. En conclusión, Laswell afirma que "la ciencia política puede considerarse como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y aplicación de las políticas y son responsables de localizar datos y elaborar interpretaciones pertinentes para los problemas políticos de un periodo determinado".

En definitiva, lo que se busca es la consecución de la dignidad humana en la teoría y en la práctica. Enfatizaron el papel de las intenciones y elecciones individuales en respuesta a las críticas de que su estudio de la ciencia política no tenía en cuenta los factores estructurales que tienen una dimensión macrosocial y que influyen en el comportamiento de los ciudadanos porque, en su opinión, los resultados de las políticas procedían precisamente de los esfuerzos realizados por cada individuo para maximizar los beneficios que consideraba valiosos (Ascher, 1992).

En último término lo que se pretende es el reencuentro de la teoría y la práctica en las ciencias políticas.

1.2.2 Los modelos teóricos

Otros autores analizan el proceso seguido por la administración pública desde los puntos de vista que la consideraban subordinada a las decisiones políticas hasta la actualidad, en la que se desarrollan diversos modelos teóricos entre la ciencia política y la administración, en una dimensión diferente respecto al lugar donde se originan las políticas públicas.

A continuación, se hace una recopilación de los seis modelos teóricos que se utilizan actualmente para abordar la cuestión:

1. El primero se conoce como "*enfoque de la acción gubernamental*", que utiliza como objeto de análisis los programas, procesos, opciones o resultados generales de las políticas públicas, en lugar del diseño institucional.
2. Otra teoría que pretende explicar la composición y la conducta de las organizaciones formales es la sociología organizativa.
3. La *teoría del Estado neomarxista* busca formas de integrar la administración pública convencional en el contexto de las fuerzas sociales subyacentes que proliferan en los entornos urbanos.

4. Las "*aproximaciones críticas o filosóficas*" subrayan la importancia de ideales como la equidad y la igualdad en la administración pública y la necesidad de que los gestores vayan más allá del mero cumplimiento de las órdenes de los cargos electos para alcanzar cualquier objetivo que se propongan.
5. La denominada perspectiva de *gestión pública* se esfuerza por combinar el enfoque instrumental de la gestión empresarial con el énfasis normativo de la herencia científica clásica de la administración pública.
6. Por último, pero no por ello menos importante, la escuela de la elección pública *public choice*, se basa en favorecer la elección del consumidor frente al monopolio del productor. En los años sesenta, cuando se incorporaron los analistas y académicos encargados de elaborar y evaluar la eficacia de los programas de política pública, la primera preocupación destacada por Harold Laswell volvió a cobrar importancia.

Como resultado, gobernar mediante "*políticas públicas*" ha ido ganando importancia entre los académicos y se ha convertido en un modelo para la actividad gubernamental. El debate sobre los planes de reforma del Estado se está convirtiendo en un tema de interés político y académico en América Latina porque también exigen más racionalidad y eficacia en las políticas que se aplican.

La progresiva creación de diversas escuelas de gobierno y administración, de centros de estudio centrados en la gestión pública y el análisis de las políticas públicas, y el crecimiento de la literatura especializada sobre esta materia en nuestro país, particularmente desde una perspectiva académica, son claros indicios del creciente interés por este enfoque de las políticas públicas.

1.3 Algunas definiciones sobre las políticas públicas

Tras debatir las distintas teorías y enfoques de las políticas públicas, es importante definir algunos términos y lo que implicaría el uso de las políticas públicas.

Una política pública, en palabras de Thoenig (1997), es "*el producto de poderes investidos de legitimidad pública gubernamental*". Esta labor abarca una amplia gama de temas, como la toma de decisiones, la administración y la

evaluación, así como la descripción y elección de las prioridades de intervención. En este sentido, Laswell creía que la ciencia de la política sería "un programa proyectado de valores, fines y prácticas", con un objetivo específico relativo a la relación entre teoría y práctica.

Dye (2008) define la política pública como todas las decisiones tomadas por el gobierno, tanto las acciones que realiza como las que no realiza. Aunque existe controversia sobre qué otros elementos son necesarios para determinar la existencia de un gobierno para las políticas públicas, algunos argumentan que las políticas pueden estar basadas en lógicas coyunturales, clientelistas, patrimoniales o populistas, pero todos coinciden en que la presencia de autoridad gubernamental es fundamental para la existencia de políticas públicas. En resumen, la autoridad gubernamental es un elemento clave para la política pública según diversos autores, aunque hay discusión sobre otros aspectos que pueden influir en su existencia.

Según Aguilar (1992), la crisis económica que afectó a las naciones latinoamericanas en los años ochenta condujo a déficits fiscales persistentes, lo que a su vez llevó a una falta de consenso político. Como resultado, es necesario redefinir el Estado para identificar sus fortalezas, los objetivos públicos que debe alcanzar y las herramientas y opciones que puede crear. Esta necesidad de democratización y reducción, que son empeños relacionados y complementarios, requeriría una gobernanza basada en políticas públicas.

En otras palabras, el nuevo patrón de "marcación política" afecta las normas, prácticas, nociones y expectativas de la interacción entre la sociedad y el Estado. Se trata esencialmente de una redefinición de las esferas política y privada, en la que se modifican los patrones de comunicación y los puntos de acceso, pierden significado ciertos métodos de representación e integración de intereses, discursos específicos, fuerzas políticas y liderazgos que antes eran esenciales para el consenso.

También surgen otros actores para dar forma a una política más diversa, independiente y competitiva. Los problemas empeoran con intervenciones fallidas, por lo que es importante la eficacia de las políticas públicas (incluidas las condiciones de consenso, precisión y viabilidad en su formulación, ejecución,

impacto y evaluación). Se trata de averiguar cómo aparecen las cuestiones sociales específicas en las agendas políticas.

Desde este punto de vista, la democracia se considera un requisito previo, pero insuficiente para la formulación de políticas públicas eficaces.

Según Peters (2001), las políticas públicas son "el conjunto de actividades de las instituciones gubernamentales que, actuando directamente o a través de agentes, pretenden ejercer una determinada influencia en la vida de los ciudadanos." Alcántara (1995) define las políticas públicas como "flujos específicos del régimen político a la sociedad, que son productos del sistema político y, por lo tanto, del uso estratégico de los recursos para abordar los problemas nacionales."

Según este punto de vista, la eficacia de las políticas públicas puede servir para evaluar el sistema. En consecuencia, se establece un nexo causal entre crisis y gobernanza porque, al ser cotidianas, las políticas públicas se convierten en objeto de evaluación permanente y afectan directamente al grado de confianza de los ciudadanos en el sistema. Alcántara subraya la importancia de investigar los sistemas políticos y los resultados de sus procedimientos operativos y de funcionamiento. El análisis de las filosofías de gobierno y su relación con la capacidad de un sistema político para ser gobernado es muy fascinante.

En conclusión, es importante señalar que el estudio de las políticas públicas integra factores institucionales, fenómenos participativos, fórmulas de representación y otros componentes relacionados con las dimensiones y el funcionamiento exitoso de la democracia. El estudio de las políticas públicas, según Alcántara (1995), debe realizarse desde una perspectiva comparada y debe abordar las cuestiones de cómo, por qué y qué resultados buscan los distintos gobiernos a través de acciones o inacciones particulares, así como las causas de su entrada en situaciones de ingobernabilidad. Aguilar (1992) sugiere gobernar mediante políticas públicas, lo que va más allá de la creación de una estrategia nacional global. Dichos preparativos no eran más que una simulación de la perspectiva de alcanzar un verdadero consenso.

Por definición, gobernar mediante políticas públicas implica que este plan es un parámetro de acción colectiva que delimita las fronteras del libre albedrío del

Estado y de los ciudadanos, creando las reglas del juego y garantizando la participación, la democracia y la dignidad de los ciudadanos.

El gobierno por políticas y el gobierno con sentido común parecen ser necesarios en situaciones políticas plurales e independientes con una alta intensidad ciudadana y grandes problemas sociales sin resolver.

Desde los años 90, ha surgido un nuevo sistema político-administrativo que enfatiza la independencia de la representación y la especificidad de las políticas. Según esta perspectiva de "gobierno por políticas públicas", se puede plantear la hipótesis de que cada gobierno democrático ha implementado un conjunto de acciones dentro de un plan o agenda nacional sin considerar factores particulares como la región o la etnia, sin tener una perspectiva a largo plazo y sin realizar un análisis profundo de los efectos de estas políticas. Algunos argumentan que, en lugar de seguir una lógica de políticas públicas, estas políticas son más bien un plan de acción corporativo, incrementalista o impulsado por grupos de presión, o simplemente se basan en modelos jerárquicos burocráticos de toma de decisiones.

1.4 Los diversos enfoques de las políticas públicas

Dependiendo del énfasis puesto en el enfoque y el objetivo de las políticas, el estudio de las "políticas públicas" ha dado lugar, desde Laswell (1992), a numerosas metodologías y teorías. Con el fin de establecer la alternativa más adecuada para implementar los objetivos y programas de la administración pública, el análisis de las políticas busca identificar un conjunto de instrumentos.

Algunos autores, como Lindblom (1991) y Wildawsky (1964), critican los enfoques racionales porque no tienen en cuenta la complejidad de los procesos de toma de decisiones y de aplicación. Según ellos, "cada actor consigue el resultado que mejor se adapta a sus intereses, siempre sobre la base de ajustes incrementales de decisiones tomadas previamente." El grado de unanimidad y el alcance del cambio necesario son principios importantes del "incrementalismo". Según su teoría, las modificaciones significativas conducen a consensos menores, mientras que los ajustes menores, por el contrario, conducen a consensos mayores. Según el punto de vista incrementalista, las decisiones recientes tienen una influencia significativa en las decisiones políticas actuales.

Para evitar controversias, las políticas incrementales siguen la estrategia de desviarse sólo ligeramente del curso establecido de acuerdos y prácticas anteriores (Braybrooke y Lindblom 1963; Wildawsky 1964). La política sigue las mismas pautas que la economía en la escuela de pensamiento de la Elección Pública. Las personas aspiran a maximizar su utilidad mientras se guían por sus propios intereses, lo que lleva a redefinir lo que se considera público y privado. En sus teorías económicas de la democracia, autores como Downs (1957) afirman que los votantes, los partidos y los políticos están motivados por sus intereses personales y no por un bien común ficticio. Sostiene que cada partido político busca ocupar un cargo para beneficiarse del dinero, el estatus y el poder que conlleva el ejercicio del poder. Según Downs, el partido político o la coalición ganadora tiene derecho a lograr "el control total de la acción gubernamental" y un poder económico sin restricciones, pero no puede imponer restricciones a los derechos políticos de los ciudadanos o de los partidos de la oposición. Alcántara (1995), desde un ángulo diferente, hace referencia al trabajo de Lowi, que categoriza las políticas en reguladoras o normativas, redistributivas, distributivas y esenciales o constitutivas.

Las políticas reguladoras pueden dividirse en dos categorías: las que restringen la libertad o los intereses de las personas a las que se aplican, y las que podrían denominarse autorreguladoras. Además, las políticas pueden clasificarse según la entidad de la que procedan y su alcance regional o mundial. Al destacar tanto las políticas públicas negativas como las positivas, Subirats (1989) se suma a esta tipología demostrando que la definición de una agenda puede implicar tanto hacer como no hacer.

En resumen, se destaca la importancia de concebir las políticas públicas como el resultado de elecciones interconectadas entre distintos grupos y actores, lo que implica un análisis tanto de las intenciones como de los comportamientos que las impulsan. Esto tiene implicaciones relevantes para la ciencia política y la relación entre la teoría y la práctica. Además, se sugiere que un enfoque comparado permitiría analizar el grado de divergencia y convergencia de estas políticas en relación con la gobernabilidad del sistema, se debe establecer una conexión entre la gobernabilidad y un determinado estilo de políticas, y crear una tipología de sistemas políticos que utilicen dichos estilos. Richardson (1979) propone una

tipología de políticas públicas basada, por un lado, en cómo asume el gobierno la resolución de un problema (actitud anticipatoria activa o reactiva) y, por otro, en la relación entre el gobierno y otros actores del proceso político (consenso - imposición). Esto contrasta con las tesis incrementalista y racionalista.

Como es evidente, existen diferentes formas de abordar las políticas públicas. Unos hacen hincapié en los contenidos de las políticas, mientras que otros han centrado sus estudios en el análisis de las distintas fases o etapas de las políticas públicas, en las que cobran importancia los actores y los estilos de toma de decisiones. Algunos incluyen análisis sistémicos y reflexiones políticas y socioeconómicas, mientras que otros hacen hincapié en los contenidos de las políticas. Según Mayntz (1985), la administración pública pierde en la práctica su papel de ejecutora del consenso y la intención políticos. A través de los trabajos de Max Weber, esta cuestión ya ha sido tratada en términos de burocracia.

Su fuerza se basa en los conocimientos especializados, que dan a la administración la capacidad de eludir los objetivos y las decisiones políticas. La cuestión de la legitimidad del dominio político está relacionada con el carácter instrumental. Según el análisis de la administración pública, es crucial distinguir claramente entre el sistema administrativo como conjunto de formas sociales reales y la función administrativa. Por su parte, Alcántara (1995) adopta el trabajo de Morrow y su intento de diseñar una estrategia para la administración pública como función del poder ejecutivo. Siguiendo a este autor, hace la sugerencia de que existen numerosas teorías administrativas que pretenden abordar la interacción entre los encargados de implementar las políticas públicas y quienes toman las decisiones políticas.

La teoría normativa debate si la burocracia debe desempeñar un papel en la creación de normas y comportamientos en el desarrollo político, y si estas funciones deben ser estables, ampliadas o restringidas. Por otro lado, la teoría descriptiva recopila información sobre lo que está sucediendo y propone posibles causas para el comportamiento observado. Finalmente, la teoría prescriptiva recomienda cambios en la dirección de las políticas públicas.

La teoría de la presunción se esfuerza por comprender cómo la naturaleza de las personas interactúa con las instituciones políticas en un entorno burocrático para mejorar la eficacia de las operaciones administrativas.

Por último, la teoría instrumental conceptualiza cómo mejorar los métodos de gestión administrativa para alcanzar los objetivos políticos propuestos.

Por último, la teoría instrumental conceptualiza cómo mejorar los métodos de gestión administrativa para cumplir los objetivos políticos sugeridos.

Para llegar al último escalón, que representaría el interés social, se argumenta que los criterios de la naturaleza de la administración pública se han ido ampliando gradualmente de la eficiencia a la eficacia, luego a las técnicas presupuestarias, y de ahí a los procedimientos administrativos más complejos. No obstante, considera que hay que distinguir entre las operaciones administrativas y la relación entre el gobierno que crea las políticas públicas y el polo que las aplica. Aunque representa una realidad organizativa separada de las estructuras políticas del régimen, la administración pública está subordinada al sistema político. Por lo tanto, es posible señalar dos rasgos típicos de las tareas administrativas: ser independiente o depender de otros, y ser ejecutivo.

En la relación entre el eje de gobierno y el eje de la administración que ejecuta las políticas públicas, pueden surgir problemas de ingobernabilidad. Aunque parece lógico que un gobierno centralizado formule políticas centralizadas y un gobierno descentralizado formule políticas descentralizadas, puede haber movimientos independientes de la administración descentralizada que apoyen un mecanismo descentralizado para determinar las políticas. En el caso de este país, a pesar de los esfuerzos de regionalización, descentralización y desconcentración, el Estado sigue siendo altamente centralizado. Existen estructuras centralizadas y organismos regionales y comunales que compiten por más poder, recursos y atribuciones, pero siguen dependiendo de las decisiones tomadas en los niveles centrales del Estado. Esto se debe a estructuras institucionales que se originaron desde la colonia y se han mantenido a través de las constituciones.

La descentralización, también conocida como descentralización territorial o política, es el proceso de trasladar la autoridad de los niveles superiores de una jerarquía a los niveles inferiores o administraciones subnacionales. Los gobiernos

regionales, las intendencias, los gobiernos provinciales y los municipios son ejemplos de ello.

Sin embargo, también puede describirse como la delegación de autoridad a organizaciones no gubernamentales o instituciones paraestatales (descentralización funcional). Desde este punto de vista, la descentralización es claramente un proceso político que suele estar relacionado con los movimientos de democratización.

Por otra parte, la desconcentración o descentralización administrativa se refiere a un proceso por el cual la autoridad decisoria se desplaza única y permanentemente de un determinado nivel de la estructura administrativa a un nivel inferior dentro de la propia organización.

1.5 Las fases de las políticas públicas

La clarificación de objetivos, tendencias, condiciones, predicciones y alternativas son las cinco principales "tareas intelectuales" del proceso de diseño de políticas públicas, según Laswell (1992). Según Ascher (1992), el mensaje implícito es que el análisis objetivo puede ayudar a tomar decisiones basadas en valores sin sacrificar su naturaleza científica, en la medida en que la clarificación de objetivos constituye una tarea intelectual. También hizo hincapié en el "conocimiento en el proceso político", destacando siete etapas de lo que más tarde denominó proceso de decisión: inteligencia, defensa, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. Proporcionó esta guía para dar una imagen más completa de las principales etapas de cualquier acto colectivo.

Brewer (1970), alumno de Lasswell en la Universidad de Yale, propuso entonces una lista derivada, que desde entonces se ha incorporado a los programas de investigación creados por los analistas durante los últimos 20 años. La lista incluye la iniciación, la estimación, la selección, la aplicación, la evaluación y la terminación.

El modelo de proceso político, sin embargo, tenía un inconveniente flagrante, y es que obligaba a los investigadores a centrarse en una sola etapa a la vez, negando la totalidad del proceso. Muchos responsables políticos empezaron a ver el proceso como una serie distinta de etapas, como definir primero el problema,

luego hacer que un grupo distinto de actores aplicara la política, definir la evaluación en una tercera etapa, etc.

El modelo de proceso político, sin embargo, tenía un inconveniente flagrante, y es que obligaba a los investigadores a centrarse en una sola etapa a la vez, negando la totalidad del proceso. Muchos responsables políticos empezaron a ver el proceso como una serie distinta de etapas, como definir primero el problema, luego hacer que un grupo distinto de actores aplicara la política, definir la evaluación en una tercera etapa, etc.

Según esta perspectiva, el proceso de desarrollo de políticas públicas se consideraba anteriormente como un proceso discontinuo, lineal y fragmentado. Además, es importante destacar que, al enfatizar el proceso de desarrollo de políticas públicas, las instituciones responsables de llevarlo a cabo perdían relevancia. Sin embargo, otros autores como Van Meter y Van Horn (1992) argumentan que, al utilizar un modelo sistémico para explicar la ejecución o fases de las políticas, es posible organizar la diversa producción de literatura existente sobre el tema.

Los elementos de este paradigma son:

Un entorno que estimula a los empleados públicos a trabajar y luego obtiene el producto de ese esfuerzo.

Los recursos y las demandas se transfieren a los responsables políticos a través de estímulos y del entorno.

Una técnica que comprende instituciones formales y procesos gubernamentales como parte del proceso de conversión de demandas y recursos en políticas públicas.

Políticas que reflejan los objetivos, declaraciones y metas declarados del gobierno.

Los resultados reales de la política que se pusieron a disposición del público.

La retroalimentación medioambiental que provocan la aplicación y los resultados de la política, que se devuelve al proceso de conversión en forma de nuevas demandas y recursos.

Al mismo tiempo, sugieren que las "políticas" y los "resultados" se traten como categorías independientes, destacando el hecho de que mientras algunas facetas del sistema de aplicación de las políticas han sido objeto de una investigación más profunda, otras han recibido poca atención. Al principio, la atención se centraba en examinar la naturaleza de los problemas económicos y sociales, cómo se generaban las peticiones de intervención gubernamental y los procesos implicados en la formulación de políticas.

Más recientemente, se ha hecho hincapié en las repercusiones e implicaciones que las políticas tienen en las personas, así como en los problemas que pretendían abordar. Sin embargo, no se ha prestado suficiente atención a la ejecución de las políticas. En relación con la agenda de las políticas públicas, cabe citar el trabajo de Cohen, March y Olsen (1972), quienes identificaron los elementos fundamentales incluidos en todos los procesos de toma de decisiones (cuestiones a resolver, soluciones, actores y ocasiones propicias para tomar la decisión).

Jones (1984) sugirió dividir las tareas de las distintas autoridades en fases. Las fases que se sucedían eran: identificación del problema, desarrollo de la solución, aplicación del programa y evaluación de la acción. A cada una correspondía un sistema de actuación con acciones concretas llevadas a cabo por el gobierno o las organizaciones de presión.

Jones (1984) sugirió dividir las tareas de las distintas autoridades en fases.

Las fases que se sucedían eran: identificación del problema, desarrollo de la solución, aplicación del programa y evaluación de la acción. A cada una correspondía un sistema de actuación con acciones concretas llevadas a cabo por el gobierno o las organizaciones de presión.

Estos factores provocaron un deseo de acción política que el gobierno puede o no tener en cuenta. Por otro lado, Pallares argumenta que algunos factores, como la gravedad de la crisis, el componente emocional y su conexión con cuestiones de poder y legitimidad en la sociedad que tienen un impacto significativo en un gran número de personas, deben tenerse en cuenta para integrar la agenda. Otro componente es que no toda la tensión debe concentrarse en el tema, sino que debe tenerse en cuenta si la acción que se emprende es aceptada por la sociedad.

El proceso de aplicación implica gestión y administración y es competencia exclusiva del gobierno. Junto con las funciones específicas que desempeña, es crucial tener en cuenta el respaldo político que tiene el organismo de ejecución, así como el apoyo público a la política u organismo.

El examen de los resultados de la política se denomina proceso de evaluación. El poder judicial, el poder legislativo, el defensor del pueblo, así como de manera informal los medios de comunicación, los grupos de interés y el mundo académico, pueden llevar a cabo esta evaluación. En realidad, tener en cuenta la política económica y los diversos procedimientos y acciones que la ponen en marcha como algo estrictamente esencial para el proceso político es uno de los factores clave que hay que considerar al examinar la administración de un sistema político. Sin embargo, al examinar la conexión entre las políticas públicas y la gobernanza, es importante tener en cuenta no sólo el ángulo económico, sino también el marco institucional, el impacto de otros países y los resultados del sistema político, que se refieren a las políticas sectoriales que reflejan los objetivos de las élites gobernantes y las respuestas que la sociedad tiene ante ellas.

Cabe destacar que la política económica desempeña un papel crucial en estas medidas. La elaboración del presupuesto, donde la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, así como el papel y la influencia de los grupos de presión, son evidentes, es un paso crucial en la creación de políticas públicas.

Cabe destacar que durante gran parte de los años setenta y ochenta predominó este modelo del proceso político y sus múltiples etapas, como se ha señalado anteriormente. Autores como Sabatier (1991), a menudo en colaboración con Smith (1993), no sugirieron que el enfoque del proceso de elaboración de políticas tenía importantes deficiencias como base para la investigación y la instrucción hasta finales de la década de 1980. Sabatier criticó el proceso de elaboración de políticas en seis aspectos:

El modelo escalonado es criticado inicialmente por no ser un modelo causal, o por no ser capaz de mostrar claramente cómo un paso lleva a otro. Además, no es susceptible de confirmación porque no ofrece una base clara para probar hipótesis empíricas. Además, tiene un problema de ambigüedad descriptiva al plantear una progresión de etapas. También tiene un enfoque legalista y

descendente, que resulta problemático. Por último, no integra adecuadamente las funciones del análisis político en todo el proceso de las políticas públicas porque hace hincapié incorrectamente en el ciclo político como unidad temporal de análisis. En otras palabras, rechaza la idea de un sistema de relaciones intergubernamentales.

Para ser justos, hay que señalar que Brewer no caracterizó el proceso como un modelo, contrariamente a lo que afirma Sabatier, ni tampoco afirmó que los pasos fueran unidireccionales o carecieran de la capacidad de recibir aportaciones. Por el contrario, consideraba el proceso de elaboración de políticas como una herramienta (y una heurística en sí misma) que podía utilizarse para desglosar una red de políticas públicas.

Otros autores sostienen que las réplicas de Sabatier y Jenkins-Smith (1993) merecen consideración porque clasifican a los actores implicados en el inicio de una política y explican cómo los nuevos programas toman forma, en el caso del inicio de una política, a través de la formación de "coaliciones de apoyo", cuyo objetivo es cooptar a los oponentes de la política en lugar de derrotarlos. En segundo lugar, se afirma que la incorporación de la investigación sobre políticas públicas al proceso de elaboración de políticas es sencilla. Por ejemplo, las "comunicaciones sistemáticas distorsionadas" sirven de base para el crecimiento de la "racionalidad comunicativa", o lo que Lasswell denominó inicialmente el papel de la "inteligencia".

La cuestión principal es si el esquema del proceso político ayuda a la ciencia política a avanzar hacia un cuerpo de teorías centradas en las políticas públicas. En esta situación, se sostiene que aceptar el proceso de elaboración de políticas con su valor limitado es adecuado. Para, quizás torpemente, acercarse al "cuadro completo", se desea un enfoque holístico.

Por otra parte, según Subirats (1989), el estudio de las políticas públicas es una preocupación más reciente porque permite reconsiderar elementos antes no considerados como el rendimiento, la eficiencia y el control de la gestión gubernamental. La democracia, sostiene, interesa sobre todo porque garantiza la libertad individual. Mientras que la cuestión del control ciudadano se basaría en preocupaciones sobre quién desarrolla realmente las políticas públicas, el papel

de las élites en este proceso y la importancia que los procesos electorales pueden tener en términos de participación ciudadana, la cuestión de la eficacia trataría de explicar cómo un gobierno aborda los problemas de la nación y la lógica de sus decisiones. Subirats llama la atención sobre el hecho de que el enfoque paso a paso corre el riesgo de presuponer que las etapas de las políticas públicas son razonables y están bien ordenadas, cuando en realidad algunas de sus características sugieren lo contrario. Por ejemplo, el problema de un grupo puede ser la solución de otro.

Como resultado de los esfuerzos para aplicar otras políticas, se añadirían a la agenda una serie de cuestiones de política pública; como resultado, la fase de aplicación y la fase de establecimiento de la agenda están entrelazadas. La evaluación de políticas se consideraría vinculada a otros esfuerzos para evaluar y crear políticas futuras. En consecuencia, la creación de políticas sería un proceso tremendamente complejo sin un principio ni un final claros y con límites ambiguos.

En cuanto a los retos de la evaluación de las políticas públicas, Subirats nos remite al debate sobre las inconsistencias políticas y técnicas necesarias, en el sentido de que las condiciones políticas exigirían el mayor grado de participación democrática en la formulación de las políticas mientras que los elementos técnicos priorizarían el conocimiento del "experto". "Las conclusiones siguen siendo posibles a pesar de lo difícil que resulta evaluar el proceso de formulación de políticas públicas.

La mayoría de la gente quiere una formulación democrática de las políticas, pero también quiere que sea sensata, hay que subrayarlo. Ambos criterios exigen rasgos diametralmente opuestos en la formulación de políticas públicas. El hecho de que la evaluación suponga un reto y no sea concluyente, como se ha indicado anteriormente, no impide su intento.

En cuanto al proceso de las políticas públicas, la teoría de la verificación de Popper nos dejó incapaces de comprender cómo funciona todo el sistema. Sin embargo, con la ayuda de Kingdon (2013), ahora tenemos una comprensión más clara de cómo funcionan las agendas y cómo se ofrecen alternativas a las políticas públicas. O con Lindblom (1991), que sostiene que adquirir "conocimiento

utilizable" o "salir del paso" nos ilumina por sí mismo. En conclusión, si no se dispone de una estrategia más fiable en la que apoyarse, ¿por qué desechar el marco del proceso de las políticas públicas? Por lo tanto, es necesario utilizar y analizar plenamente el marco del proceso político. Obtener "una mejor inteligencia que conduzca a un mejor gobierno", como señala Lasswell (1992), es por tanto una alternativa viable.

Analicemos ahora el marco de ocho pasos de Bardach (1998) para analizar las políticas públicas. Con el fin de sistematizar algunos componentes para el examen de las políticas públicas, el autor sugiere un método al que se refiere como "el camino de los ocho pasos". Puede enunciarse sucintamente como sigue:

1.5.1 La definición del problema

Según el autor, definir la cuestión es un primer paso importante, ya que dará a los responsables de la toma de decisiones una justificación y un sentido de la orientación para recopilar datos e información. La "retórica de la cuestión" y los puntos de vista, métodos y objetivos que los agentes institucionales y sociales tienen en relación con la política que se está formando se establecen mediante la primera información fácilmente disponible, que procede de los interesados en la política.

Para evitar la dispersión, el autor aconseja centrarse en una sola cuestión. Considera que, aunque puede ser útil pensar en términos de excesos y deficiencias, esto no siempre es necesario cuando la cuestión implica cosas como la elección de alternativas bien estructuradas o cómo lograr objetivos específicos bien definidos. La problematización de lo que se considera un "problema" es importante, ya que depende de la interacción de muchos factores difíciles de generalizar. No obstante, es importante tener en cuenta que la idea de problema suele denotar que la gente cree que algo va mal en la sociedad. Esta definición servirá de base para definir los siguientes objetivos políticos.

Según el autor, la definición del problema debe incorporar, en la medida de lo posible, un componente cuantitativo. Considera incluso importante en muchas circunstancias, si no en la mayoría, "adivinar" las magnitudes implicadas para construir rangos así como estimaciones puntuales. Y añade que, en algunos casos, puede ser útil diagnosticar las supuestas causas y clasificarlas como problemas

que hay que reducir o eliminar. La pérdida de oportunidades es un caso particular de problema. Los responsables de la toma de decisiones o las autoridades, así como los analistas políticos, deben evitar que la descripción del problema limite la búsqueda de oportunidades potenciales.

No debe haber soluciones implícitas en la definición del problema. Es mejor dejar abierta la búsqueda de respuestas y limitar la explicación del problema a una simple descripción.

Bardach concluye señalando que, si el problema que debe paliar la política lo define un equipo, hay que buscar el consenso entre los implicados.

1.5.2 Obtención de información

Según Eugene Bardach, para analizar correctamente las políticas públicas hay que dedicar tiempo a reflexionar y recopilar datos que puedan transformarse en información. Se trata de reunir datos que puedan procesarse como información y transformarse en conocimiento. Se necesita información para evaluar la naturaleza y el alcance del trabajo que se intenta definir, los rasgos distintivos de la circunstancia única de la política que se va a investigar y las políticas que se han utilizado en situaciones comparables a la que se estudia.

Es crucial considerar las opciones antes de recopilar datos, porque hacerlo hará que el proceso sea más productivo. La información permite tomar las siguientes decisiones: sustituir una decisión por cualquier otra que pudiera haberse tomado sin ella; determinar la probabilidad de que la nueva decisión dé lugar a un resultado político mejor que el que se habría obtenido con la decisión original, ya sea directa o indirectamente. En resumen, para tomar decisiones informadas, es fundamental evaluar la diferencia entre los posibles resultados de una nueva decisión y el valor del resultado original. Si no se dispone de información sobre estos resultados probables, es importante buscarla y compararla para tomar una decisión informada.

Sostiene que el uso de analogías es el mejor enfoque. Además de un interés analítico, la búsqueda de información suele tener un componente político. Puede ser crucial tener en cuenta las críticas de posibles detractores para evitar la acusación de que se ha ignorado su punto de vista. Utilizar el análisis político para

mejorar un concepto o una opción a medida que se aplica es un objetivo más difícil.

1.5.3 La construcción de alternativas

Bardach utiliza el término "alternativas" en el contexto del análisis de políticas públicas para referirse a muchas posibilidades de acción o política. Concretamente, intervenciones para resolver o mitigar problemas.

Aunque el autor afirma que no es práctico considerar más de tres o cuatro opciones en las fases finales del análisis, sigue pensando que es crucial enumerar todas las soluciones potenciales al principio, aunque luego sea necesario reordenarlas y establecer una alternativa primaria con una o más variantes secundarias.

Bardach sostiene que, como primer paso para resolver el problema, siempre debe considerarse la alternativa: "no actuar; dejar que las tendencias sigan su curso". Sin embargo, siempre habrá opciones que permitan emprender acciones prácticas si la definición del problema es suficiente. Para evaluar la probabilidad de un cambio en la gravedad del problema, es crucial estudiar las fuentes más frecuentes de cambio "natural" en el entorno de las políticas públicas. Entre ellas podrían incluirse, en opinión del autor:

1.5.4 Los cambios antes y después de una elección

Los cambios en las tasas de inflación y desempleo. la diferencia en el presupuesto de una organización entre ajustado y holgado debido a las normas generales sobre impuestos y gastos. la migración o los picos de población en determinados grupos de edad son ejemplos de cambios demográficos.

Para Bardach, es crucial identificar las causas profundas de los problemas porque un modelo causal sólido suele ser muy útil para recomendar ámbitos de actuación. La lista de alternativas debe recortarse y clarificarse. Distinguir entre una alternativa básica y sus variaciones es la clave de la simplicidad. Según Bardach, el componente fundamental de muchas soluciones políticas es una técnica de intervención, como el endurecimiento de la normativa, la concesión de subvenciones o la creación de incentivos financieros para fomentar el cambio de comportamiento entre individuos u organizaciones. Cualquier estrategia de

intervención directa requiere de la participación de una o más organizaciones para ser implementada con éxito.

A la hora de comparar numerosas soluciones potenciales, puede resultar útil distinguir entre una estrategia fundamental y sus variaciones basadas en especificidades de aplicación. Alternativa no siempre implica que las opciones políticas sean mutuamente excluyentes, y puede haber situaciones en las que no esté seguro de la exclusividad mutua de las dos alternativas.

1.5.5 La selección de criterios

Según Eugene Bardach, es útil pensar en dos líneas discursivas conectadas pero distintas -la analítica y la evaluativa- como parte de la justificación de toda política. En la primera, todo se basa en datos y predicciones de los efectos que podría tener una elección, mientras que, en la segunda, todo se basa en valoraciones.

Mientras que el argumento evaluativo considerará si X, Y o Z son formas buenas o malas de abordar el problema, el argumento analítico considerará si es probable que X, Y o Z ocurran. La definición del problema sirve de base para la elección de criterios, que es un proceso constante. En el análisis político, el autor establece algunos criterios de evaluación: El primero se refiere a la eficacia y pretende maximizar el bienestar tal y como lo ven los ciudadanos. El enfoque tradicional del análisis coste-eficacia y coste-beneficio consiste en maximizar los beneficios netos o el total de los beneficios individuales.

Aunque existen interpretaciones opuestas o divergentes de lo que pueden implicar la equidad, la igualdad y la justicia, es importante tener en cuenta estos conceptos y animar al público en general a hacer lo mismo. El autor también enumera una serie de conceptos para juzgar los criterios, como "libre mercado", libertades económicas, libertad frente al control gubernamental, igualdad de oportunidades, igualdad de resultados, libertad de expresión, libertad religiosa, buena vecindad, comunidad, etc. Bardach sostiene que es importante tener en cuenta cómo evaluar valores contrapuestos cuando hay valores en juego, como cuando se deciden los criterios.

Hay dos métodos para resolver esta cuestión. Uno consiste en dejar la ponderación en manos de los sistemas políticos y gubernamentales vigentes. En

el segundo método, el analista tiene en cuenta una perspectiva filosófica o política específica, que altera pero no sustituye la ponderación decidida por el empresario o el cliente. Una variante de esta estrategia incorpora la noción de proceso de aprendizaje. Dependiendo de la situación, el analista debe persuadir a los actores políticos significativos para que reevalúen sus criterios de juicio a la luz de la información o los argumentos que el analista pueda poner en su conocimiento. No todos los criterios utilizados en un análisis son puramente utilitarios y entran dentro del paraguas analítico. Esto está relacionado con lo que ocurre con una opción diferente dentro de los procesos de elaboración y aplicación de políticas. La legalidad, la viabilidad política, la solidez en condiciones de aplicación administrativa y la perfectibilidad son los principales.

1.5.6 La proyección de resultados

La proyección de los resultados o impactos potenciales que el analista u otros actores potenciales pueden considerar significativos constituye un quinto elemento, según Bardach. Esta es la etapa que el autor considera la más difícil de las ocho. La necesidad de proyectar hacia el futuro presenta desafíos.

Por lo tanto, hacer política conlleva más responsabilidad moral de la que la mayoría de la gente está dispuesta a asumir. Para lograr los resultados deseados al menor coste posible, es crucial sugerir políticas. Si comparamos los resultados proyectados con los resultados de la adopción de políticas comparables, es crucial disponer de tipos específicos de información, a los que se accede de forma privilegiada. Es útil disponer de modelos de la estructura causal para la proyección de los resultados. Además, es importante tener en cuenta tanto la magnitud como la dirección de los resultados.

Una estimación puntual de la mejor conjetura es suficiente en algunas circunstancias, mientras que en otras debe ofrecerse una horquilla. Bardach insiste en la necesidad de investigar metódicamente las posibles posibilidades negativas para evitar sucumbir al optimismo. Sugiere además considerar cómo se comportaría uno si estuviera en la posición del "otro". Con frecuencia, los analistas tienen que enfrentarse a acontecimientos imprevisibles, pero quizá previsibles.

El debate sobre beneficios y costes es el sexto aspecto. Según Bardach, hay ocasiones en las que es vital evaluar la relación coste-beneficio de cada posibilidad. La más típica es cuando un determinado porcentaje de la población intercambia dinero por un bien o servicio. Otra es comparar los costes en que incurre el sector privado con los beneficios para la sociedad.

Es vital hacer un análisis "mínimamente aceptable" cuando los costes y beneficios no siempre pueden cuantificarse en términos simplemente financieros. ¿Cuál es el valor de la vida de una persona, por ejemplo, en el contexto de la planificación de una póliza de seguros? El concepto de mínimo aceptable o punto de inflexión también puede aplicarse a la incertidumbre futura. A veces, el resultado final de un análisis es una apuesta bien estructurada que requiere que el responsable tome una decisión, en lugar de una sugerencia o una lista de compensaciones. Al construir una carretera, por ejemplo, hay que tener en cuenta cuántos usuarios habrá. Comparar varias ponderaciones en función de las alternativas y no de los resultados previstos es un error típico.

Aunque el analista no toma la decisión final, Bardach sostiene que sigue siendo crucial que lo haga porque permitirá revisar hasta qué punto se han completado los pasos anteriores.

1.5.7 Sintetizar el proceso de decisión

El autor concluye insistiendo en la necesidad de sistematizar el procedimiento desarrollado. Considera la posibilidad de que este enfoque sea lo suficientemente razonable y fluido como para que los responsables políticos o quienes vayan a financiar la aplicación del programa lo acepten.

1.6 El problema de las agendas

El tema de las agendas, que trata de abordar algunos problemas como: ¿cómo puede un problema social o económico convertirse en tema de la agenda pública, es otro componente importante del estudio de las políticas públicas? ¿cómo se elabora la agenda política? ¿Cuál es la relación entre la agenda pública (problemas que el público considera urgentes), la agenda de la prensa (problemas que el público considera urgentes y que los medios de comunicación destacan) y la agenda del gobierno (problemas que el público considera urgentes y que las autoridades priorizan en función de sus propias normas y recursos)?

La cuestión no sólo plantea problemas sobre la eficacia de la democracia, un tema que actualmente puede ser estudiado con gran profundidad conceptual y teórica por la ciencia política tradicional, sino también sobre cómo se toman realmente las decisiones dentro de los sistemas de gobierno. ¿Quién elabora la agenda política? En cada fase del proceso político, ¿qué prioridades sigue la agenda gubernamental? Cuando las influencias sociales intentan introducir una agenda ciudadana que difiere de esos intereses "gubernamentales", ¿cómo se mantiene la continuidad de la agenda pública o gubernamental?

El establecimiento de la agenda no es sólo una cuestión de comunicación política; es también una cuestión de ciencia política y política pública, sobre todo a la luz del hecho de que los Estados y gobiernos contemporáneos no pueden evitar el influyente y a veces decisivo papel de los medios de comunicación a la hora de determinar los temas que se priorizan para el debate público.

1.7 La implementación de las políticas públicas

Van Meter, D. y C. Van Horn (1992), definen que: *"La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas"*. Para Williams (1976), en cambio *"...en su forma más general, una investigación sobre la implementación... pretende establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización"*.

De las ideas anteriores podemos deducir tres componentes esenciales para la fase de aplicación de las políticas.

La primera tiene que ver con la forma en que los responsables políticos eligen sus objetivos y metas. Mientras que algunos autores consideran que éstos deben ser establecidos por el gobierno o por los encargados de ejercer el poder público, otros sostienen que la participación de la sociedad civil en la definición de los objetivos y metas de una determinada política es crucial porque confiere

legitimidad a la misma e incluso puede abrir nuevas oportunidades para su aplicación.

Aunque hay ocasiones en que los objetivos fijados pueden requerir reformas legales o incluso la creación de nuevas disposiciones legales, la existencia de un marco legal y reglamentario que permita la aplicación de la política es un segundo componente. En cualquier caso, es esencial asegurarse de que la política propuesta no entra en conflicto con el marco constitucional establecido.

La disponibilidad de recursos -financieros, humanos y materiales- para llevar a cabo la política propuesta es el último elemento fundamental. En este sentido, los retos que puedan surgir durante el proceso de aplicación real estarán estrechamente relacionados con la forma en que se trataron o abordaron en el pasado los componentes antes mencionados. Cabe mencionar que, en general, la mayoría de los esfuerzos políticos y organizativos se centran en el desarrollo de la política y, en consecuencia, en la determinación de sus objetivos.

Es una falacia creer que existen controles institucionales para vigilar las decisiones sobre una determinada política una vez tomadas. Sin embargo, la evidencia empírica sugiere que si no se aborda específicamente la fase de aplicación, es muy posible que las políticas nunca lleguen a aplicarse realmente o que sus resultados no estén a la altura de los objetivos fijados inicialmente.

A menudo resulta difícil identificar a los actores más importantes, establecer variables de medición, analizar las decisiones y sus respectivos contextos administrativos y, por último, un análisis completo de la administración requiere prestar atención a una multiplicidad de acciones durante largos periodos de tiempo, lo que implica una importante inversión de tiempo y recursos.

Estos factores han dado lugar a conclusiones precipitadas o superficiales como las de Smith, que sostiene que los problemas de aplicación son exclusivos de los países en desarrollo porque los intereses comerciales creados trabajan para impedir que una burocracia maltrecha lleve a cabo los programas públicos. Según Van Meter y Van Horn (1992), es fundamental distinguir entre aplicación, ejecución o rendimiento e impacto de las políticas.

A pesar de estar relacionadas, estas ideas son distintas entre sí. La investigación de impacto se ocupa de los efectos de la aplicación de las políticas. El rendimiento,

por su parte, considera el conjunto de aspectos que repercuten en la prestación de servicios públicos y es uno de los factores que determinarán la eficacia de una política. Dolbeare (1974) señala que los estudios de impacto indagan sobre lo que ocurrió, pero los estudios de aplicación indagan sobre por qué ocurrió de esa manera. Algunos servicios pueden incluso conseguir llegar a su destino sin afectar significativamente al problema que la política pretende resolver. Dado que los resultados finales deben estar relacionados, el buen funcionamiento del programa es una condición necesaria pero no suficiente.

1.7.1 Los fundamentos de una perspectiva teórica en materia de implementación
A principios de los años sesenta, Pressman y Wildavsky (1984) señalaron esta falta de marco teórico para la aplicación de las políticas públicas, pero también reconocieron las aportaciones de las ciencias sociales que no pueden despreciarse. Citaron, por ejemplo, la investigación sobre la teoría de las organizaciones, en particular los estudios centrados en el control y el cambio organizativo.

Además, aportaron una serie de estudios sobre las relaciones intergubernamentales y los relativos a los efectos de las decisiones judiciales. Los escritos sobre el control y la transformación en las organizaciones ofrecen sin duda las mayores aportaciones teóricas a la aplicación de la política.

La teoría de las organizaciones fue analizada a fondo por Kauffman (1993), quien llegó a la conclusión de que la mayoría de las organizaciones "son prisioneras del presente y, por lo general, incapaces de cambiar el futuro que las amenaza con la destrucción si no se transforman" tras analizar una serie de factores como la limitación de recursos, los costes hundidos y los beneficios colectivos de la estabilidad, entre otros. El control es un tema diferente que ha sido objeto de investigación. Mientras que Anthony considera que la adquisición y el uso eficaz de los recursos son los dos aspectos más importantes del proceso de control, Wilensky (1997) hace hincapié en dos aspectos, el primero de los cuales está relacionado con la realización de las tareas y el segundo con el cumplimiento de las normas de la organización.

Por último, Etzioni (1996) afirma que el objetivo de los procedimientos de control en las organizaciones es garantizar el cumplimiento de las normas y la ejecución de las órdenes.

En resumen, puede decirse que los procesos de control contribuyen directamente a lograr los resultados deseados por la organización con el máximo nivel de eficiencia y eficacia. El elemento objetivo en el proceso de control es el cumplimiento de las normas de la organización, mientras que la parte subjetiva en el proceso de control son o pueden ser factores como el liderazgo, las relaciones interpersonales y los incentivos. Etzioni también afirma que son necesarios varios sistemas de cumplimiento y obediencia, citando el poder coercitivo, que está relacionado con el uso de sanciones, el poder normativo, que implica la distribución de recursos materiales como salarios, comisiones, ganancias adicionales y servicios, y el poder remunerativo como su componente final.

Etzioni, al igual que Weber, no cree que la función de los mandos intermedios pueda tener un impacto significativo en el rendimiento de las empresas. Dado que puede resultar difícil distinguir las funciones reales en los procesos de toma de decisiones en función de lo que está formalmente establecido, las líneas divisorias entre políticos y burócratas son cada vez más difusas en los Estados modernos. La forma en que Downs describe un "equilibrio de tensiones inherentemente inestable" es similar a como yo lo describiría.

La intersección de este "equilibrio inestable" puede remontarse a los productos de esta administración, que son los resultados de la interacción entre política y administración. Por lo tanto, se trata de una estrategia de la ciencia política destinada a apartarse del método formal-institucionalista en favor de una estrategia más empírica.

Por tanto, la problemática de las políticas públicas entiende la política como acción y no tanto como estructura.

Qué hacen los poderes públicos, por qué lo hacen y cómo afectan sus actividades a la realidad social son las cuestiones fundamentales del enfoque. A eso se refiere Dye cuando dice que "los gobiernos eligen hacer o no hacer". Los rasgos políticos y organizativos de los actores y cómo afectan a la toma de decisiones o a la aplicación y evaluación de esas políticas interesan, pero no en sí mismos, sino en

cómo se relacionan con el desarrollo de la agenda de actuación de los poderes públicos.

Este ámbito de análisis permite tener en cuenta el significado de la idea de gestión pública, que intenta incorporar enfoques de gestión propios del sector privado o precisar los criterios de rendimiento de una misma acción. Reconstruir los procesos de acción de los poderes públicos implica examinar las alianzas, conexiones y disputas entre los numerosos actores políticos. Los actores no se evalúan en función de criterios generales, sino de sus contribuciones específicas a la creación y ejecución de un programa de acción concreto.

La propia política, que especifica los objetivos y metas, sirve de punto de partida para el desarrollo del marco teórico. Según Lowi (1964), las características de la política que se aplicará determinarán la forma en que se lleve a cabo el proceso. Los autores clasifican las políticas en función de dos rasgos diferentes: la magnitud del cambio necesario y el nivel de acuerdo entre los implicados en el proceso de aplicación con respecto a los objetivos.

Además, el proceso de implantación viene determinado por la magnitud del cambio en las organizaciones. Las mejoras incrementales acumulativas tienen más probabilidades de suscitar reacciones positivas que las bruscas.

En cuanto al consenso, es crucial tener en cuenta hasta qué punto los subordinados o los encargados de llevar a cabo la política han participado en su creación. La participación fomenta el sentimiento de unidad dentro del grupo, aumenta el compromiso, mejora la comprensión de los motivos para aplicar el cambio, disminuye la resistencia al cambio y evita que los subordinados rechacen cualquier propuesta que haya sido planteada únicamente por los superiores.

A pesar de los componentes mencionados, la participación por sí sola no garantiza el acuerdo sobre los objetivos políticos ni resuelve todas las cuestiones relacionadas con la aplicación. Se espera que los cambios importantes susciten menos acuerdo que los modestos, y viceversa (incrementalismo). Aunque cabe suponer que esto es así en general, puede haber casos en los que los cambios importantes susciten un alto consenso, mientras que los cambios menores susciten un bajo consenso.

Esto apoya la teoría de que la aplicación tendrá éxito cuando sólo sean necesarios pequeños ajustes y exista un fuerte acuerdo sobre los objetivos. Cabe afirmar que las políticas de cambio de gran envergadura con un fuerte apoyo se aplicarán con más éxito que las políticas de cambio de menor envergadura con un apoyo débil.

En otras palabras, el aspecto del cambio influye menos en el proceso de aplicación que el consenso sobre los objetivos. Por último, Van Meters y Van Horn (1992) postulan un modelo de aplicación de políticas en el que se esfuerzan por definir las relaciones entre la política y sus resultados mediante el uso de seis factores. Examinemos cada uno de estos factores por separado.

La primera variable trata de proporcionar indicadores para medir el grado de seguimiento de una política pública concreta en cuanto a sus criterios y objetivos.

Los objetivos generales esbozados en la decisión política se componen de criterios y objetivos. La duración de un programa o el carácter complicado y expansivo de sus objetivos pueden dificultar la identificación y evaluación de la eficacia en determinadas situaciones, como cuando los criterios y objetivos están claramente enunciados y son fácilmente mensurables (creación de empleo).

El estudio de la implementación puede realizarse o valorarse en relación con las metas.

Para determinar las normas y los objetivos se puede recurrir a las declaraciones de los responsables políticos, que se detallan en varios documentos, normas o directrices de programas. Estos documentos también proporcionan los criterios para la evaluación de las políticas. En algunas circunstancias, el investigador tendrá que crear los criterios y objetivos políticos.

Un segundo factor tiene que ver, o puede tener algo que ver, con los recursos políticos, que son los insumos, el dinero u otros incentivos necesarios para facilitar la aplicación de las políticas.

La tercera variable de este modelo se refiere a la comunicación entre las organizaciones y las actividades para obligar a la acción, lo que requiere no sólo precisión en la información y las funciones que debe desarrollar cada uno de los responsables de poner en práctica la política, sino también claridad sobre los objetivos y las metas.

Para garantizar que los responsables de la aplicación (asesoramiento técnico, disposiciones, sanciones y participación) se atienen a las normas y objetivos de la política, una aplicación eficaz suele requerir mecanismos y procedimientos institucionales.

El cuarto factor se refiere a las cualidades de los organismos encargados de llevar a cabo la política que pueden afectar a la forma en que se lleva a cabo, entre las que se incluyen: la competencia y el personal; el nivel y el tipo de control sobre las decisiones y los procedimientos de las subunidades; los recursos políticos y la vitalidad de la institución encargada de llevar a cabo la política; el grado de comunicación abierta existente; y, por último, las conexiones formales e informales del organismo encargado de llevar a cabo la política.

Una quinta variable sugerida está relacionada con las condiciones económicas sociales y políticas, que se componen de todas las influencias del entorno: recursos financieros, resultados políticos de la aplicación de la medida, opinión pública, nivel de consenso de la élite política y posición de los diversos actores sociales directamente implicados en la aplicación de la política pública.

El último componente se esfuerza por examinar qué opinan de la política las personas encargadas de llevarla a la práctica, cuánto la conocen, con qué firmeza la aceptan y con qué seriedad se la toman.

Estos seis componentes del modelo están interconectados, y los recursos que pueden fomentar una comunicación eficaz y validar la fuerza legal de las leyes desempeñan un papel fundamental. Además, esta anticipación en la obtención de recursos puede fomentar la implicación alentando el apoyo o la hostilidad hacia las políticas. Se hace hincapié en el grado de precisión y claridad con que se comunican los criterios y objetivos de la política a los encargados de llevarla a cabo, así como en la idea de que su aplicación efectiva depende de la capacidad de la organización responsable para llevarla a cabo. Factores como el exceso de trabajo y la falta de preparación del personal, la falta de información y financiación y las limitaciones de tiempo pueden dificultar la aplicación de las políticas.

Si los responsables se niegan a cumplir las expectativas (en contra de sus principios, intereses o procedimientos interiorizados), la aplicación también puede fracasar.

CAPÍTULO II

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Se considera que las políticas públicas tienen un carácter marcadamente polémico. El término anglosajón *public policy*, que se traduce por política pública, igualmente ambiguo, es de donde procede la derivación del concepto que aquí nos interesa.

Según Thoenig (1997), la política pública es el campo de estudio que se centra en "la acción de los poderes públicos dentro de la sociedad: ¿qué producen los que nos gobiernan, para conseguir qué resultados, con qué medios? desde la perspectiva de las ciencias sociales". Las políticas públicas son descritas por Dror (1989) como "una supradisciplina orientada a la búsqueda de la explotación de la elaboración de políticas" y se componen de una variedad de paradigmas relacionados con las ciencias sociales modernas.

Es una rama de la ciencia cuyo objetivo es generar conocimientos que ayuden en la toma de decisiones y puedan aplicarse para resolver problemas en contextos políticos concretos. Con esta descripción, la ciencia de la administración se acerca más a una noción cuyo objetivo es la solución de problemas reales. Según Wildavsky (1964), determinar "un problema sobre el que se podría o debería hacer algo" es la esencia del análisis de políticas públicas. Según Dunn (1981), puede suponer un avance para las ciencias sociales porque "aporta soluciones a los problemas a los que se enfrenta" y porque utiliza diversos enfoques en función de las cuestiones de que se trate. Según Dror, implica la "búsqueda de creatividad y alternativas a las políticas actuales".

El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de técnicas que permiten descomponer el complejo campo de la acción pública en actividades separadas y analíticamente distinguibles. Este enfoque tiene valor descriptivo al permitir la observación de los procesos de formación de políticas y planes de acción pública, así como la identificación de los diferentes actores involucrados. Además, el análisis de las políticas públicas también tiene valor prescriptivo al proporcionar una herramienta de análisis diseñada para mejorar la gestión de la administración pública y determinar los efectos medioambientales de diferentes opciones.

Aunque el estudio de la actuación de los poderes públicos no se convirtió en un campo de estudio diferenciado de la ciencia política y la administración hasta la década de 1970, las raíces históricas de la acción pública se remontan mucho más atrás. Antes del siglo XIX, la acción del Estado se limitaba a medidas fiscales y de seguridad, y fue durante esta época cuando se produjo la primera articulación significativa de políticas estatales destinadas a satisfacer las necesidades de grupos socioeconómicos específicos. Sin embargo, el Estado del bienestar y la investigación inicial sobre políticas públicas no se desarrollaron y adoptaron ampliamente hasta después de la Segunda Guerra Mundial. En realidad, el estudio de este tipo de Estado ha sido beneficioso, hasta el punto de que podemos hablar de un crecimiento paralelo de las políticas públicas.

Sin embargo, no fue hasta la década de 1970 cuando las políticas públicas empezaron realmente a tomar forma en Estados Unidos como resultado de la convergencia de corrientes procedentes de otras disciplinas para abordar los nuevos problemas a los que se enfrentaban los poderes públicos y la dificultad de las teorías existentes para proporcionar herramientas analíticas útiles para hacer frente a las nuevas demandas. La ciencia política asume así un papel preponderante en el marco multidisciplinar sobre el que se construye el enfoque de las políticas públicas.

Harold Lasswell sirvió de inspiración para este punto de vista teórico, que desarrollaron Jean-Claude Thoenig y Michael Crozier en Francia, Lewis A. Gunn y B. W. Hogwood en Gran Bretaña, C. Ham y M. Hill, Robert A. W. Rhodes y J. J. Richardson en Alemania, F. A. Scharpf y R. Mayntz en Alemania, Bruno Dente en Italia, y otros.

La corriente conductista dominante en la época tuvo un gran impacto en los primeros expertos en políticas públicas. Los estudios se han centrado en los requisitos de las políticas (inputs) y los resultados de dichas políticas (outputs), ignorando la influencia de las estructuras y los actores (burocracia, instituciones, partidos políticos, etc.) en el resultado o producto.

En la década de 1950 surgirá en Estados Unidos la preocupación por las variables que influyen en las políticas públicas. Esta mentalidad será promovida principalmente por economistas que intentaron explicar las políticas públicas

casi exclusivamente en términos de variables económicas, empleando técnicas empíricas diseñadas más para ayudar en la toma de decisiones que para construir teorías.

Los profesionales del ámbito de la investigación política pensaban que las influencias políticas en el contenido de las políticas públicas eran insignificantes. En esta situación, se plantearía una cuestión teórica crucial: ¿Qué importancia tiene la política? Esta pregunta desencadenaría un prolongado debate sobre los factores que afectan a las políticas públicas, conocido como "guerra de paradigmas" y definido por los excesos de las distintas escuelas.

Aunque el debate seguirá vigente, la teoría del Estado empezará a entrar en juego en los años setenta. Las políticas públicas, creadas con un cierto componente empirista y pragmático como soporte de la acción gubernamental, serán discutidas en paralelo a la teoría del Estado y al mundo de las ideas. Los pluralistas, los neomarxistas y los neocorporativistas considerarán las políticas públicas como un nuevo elemento para el desarrollo de sus propias teorías. Independientemente de que se considere que los elementos decisivos son socioeconómicos o políticos, las políticas públicas se verán como una variable que depende de la ideología, los partidos políticos, los recursos, etc.

A principios de la década de 1980, surgió una nueva perspectiva con la noción de que las políticas públicas son el resultado del sistema político.

Esta visión tratará las políticas públicas como un resultado final y trabajará sobre el supuesto de que la política se define por las políticas públicas, lo que las convierte en una herramienta útil para seguir los cambios sistémicos. Este método aportó una nueva perspectiva al estudio de los actores, las instituciones y el Estado del sistema político, y también, como señala Ashford, representó una "saludable depuración de apriorismos ideológicos" entre las numerosas corrientes: "Los partidarios del cambio marginal lo encontraron compatible con su concepción del Estado, los liberales clásicos lo utilizaron como vehículo para reintroducir el mercado en la política, y los marxistas descubrieron numerosas oportunidades para vincular la clase y el capitalismo a la política", según el autor. Por lo tanto, centrar la discusión en qué factores -políticos o socioeconómicos- determinan las políticas públicas parece obviamente inútil; el resultado es mejor

si partimos de ahí y utilizamos esos factores. En términos de suposiciones, se pueden utilizar indicadores para describir la naturaleza, el rendimiento o la situación socioeconómica del Estado.

Las teorías de política pública no se convertirán en modelos novedosos una vez que la ciencia política rechace el racionalismo abstracto y vuelva a los modelos teóricos que rechazó inicialmente; más bien, se convertirán en un componente de las filosofías políticas o escuelas de pensamiento económico existentes. La distinción entre las aportaciones al estudio de las políticas públicas de los científicos preocupados por el avance del conocimiento y los profesionales que combinan un objetivo social con un conjunto de conocimientos derivados fundamentalmente de la ciencia aportará la originalidad de estos nuevos enfoques.

La confusión entre investigación y perspectiva operativa que existió en los años sesenta y hasta bien entrados los setenta, que dio lugar a la aparición de diversos modelos teóricos orientados a una mejor comprensión de las políticas públicas y a la utilización de instrumentos teóricos ya existentes, será la causa de esta diferenciación de funciones. El modelo pluralista-racional, el modelo burocrático-estatal y el modelo neocorporativista e institucionalista pueden servir para categorizar estas representaciones teóricas de las políticas públicas.

El enfoque pluralista-racionalista sostiene que las políticas públicas son una respuesta a las demandas sociales y que las organizaciones administrativas son instrumentos que reaccionan a esas demandas, proporcionando políticas que satisfagan esas necesidades. Esta teoría es una combinación de las teorías racionalistas procedentes de la ciencia económica, donde la racionalidad se considera el criterio principal de actuación. Dos expresiones teóricas importantes dentro de este enfoque son la teoría de la elección pública, que supone que los individuos se comportan y toman decisiones de manera racional, y la teoría de la racionalidad limitada, que reconoce las limitaciones en la capacidad de conocimiento y elección.

El modelo burocrático-estatal se enfoca en el papel de los burócratas y expertos, considerándolos como élites que controlan las estructuras del Estado. Dentro de

este enfoque, se pueden incluir diversas corrientes filosóficas, como el neomanagerismo o neoweberismo, el neomarxismo y el estructuralismo, aunque presentan enfoques divergentes.

Tanto el modelo corporativista como el institucionalista proporcionaron una visión más completa de la relación entre el Estado y los demás actores del sistema. A diferencia del modelo pluralista, en el que los grupos están en conflicto y necesitan llegar a compromisos, en el neocorporativismo, la relación es entre los grupos y el propio Estado. La eliminación del Estado como objeto de estudio de las políticas públicas en la agenda de prioridades de la ciencia política por parte de la revolución conductista, y el interés en el estudio del Estado, condujo al surgimiento del neoinstitucionalismo.

Se puede definir el término "política pública" como un conjunto de acciones que son planificadas y ejecutadas por una autoridad con poder político y legitimidad gubernamental, y que afectan a una determinada área geográfica o sector de la sociedad. Para el analista de políticas públicas, el programa y las acciones asociadas son de gran importancia, y su trabajo consiste en recopilar y analizar información al respecto. Es importante destacar que, según Dey, una política pública también puede estar compuesta por la decisión de no actuar, ya que esto también puede ser considerado como una acción en el ámbito de la política pública.

La ciencia de las políticas públicas no solo es una disciplina teórica, sino también una ciencia práctica para la acción, cuyo objetivo es mejorar el análisis del proceso de adopción de políticas con el fin de diagnosticar la situación de manera más precisa y utilizar mejor los recursos para lograr los objetivos establecidos. Por esta razón, es importante distinguir entre dos componentes del análisis de políticas públicas: el análisis de políticas, que implica identificar alternativas y evaluar sus posibles efectos, y el diseño de políticas, que implica seleccionar una alternativa y establecer los medios para lograr el objetivo propuesto.

El análisis de políticas públicas se centra en los procesos de elaboración de políticas y programas de actuación. Hay dos enfoques para acercarse a este tema: una perspectiva global y compleja que no establece límites claros al proceso, desarrollada por Charles E. Lindblom, y una perspectiva que separa las distintas

fases del proceso para un estudio independiente de las distintas etapas, desarrollada por Harold Lasswell. Según Lasswell, el proceso de elaboración de políticas y programas es racional y ordenado, y se puede dividir en cinco partes: identificación de un problema, formulación de posibles soluciones, toma de decisiones por parte de la autoridad legitimada, aplicación de la política pública y evaluación de los resultados. Por lo tanto, el análisis de políticas públicas busca mejorar el proceso de adopción de políticas y programas mediante un mejor análisis de la situación y una mejor utilización de los recursos para alcanzar los objetivos establecidos.

Cada política pública tiene consecuencias y también una teoría subyacente sobre cómo cambiará la sociedad. Las acciones públicas están fundamentadas en una relación causa-efecto, lo que implica costos y obligaciones para aquellos a quienes afecta. Sin embargo, los afectados a menudo consideran más importantes los costos y beneficios que les afectan personalmente, en lugar de los que afectan a la comunidad en general. Los efectos suelen presentarse de manera abstracta y general, y se producen temporalmente después de la intervención pública. No obstante, la relación entre las acciones públicas y sus efectos puede no ser directa, lineal o mecánica, ya que los efectos pueden afectar a la estructura o al tejido social.

Las políticas públicas tienen como objetivo transformar los productos de la actividad administrativa en efectos o impactos deseados, ya que cualquier intervención pública produce una alteración en el estado natural de la sociedad. Sin embargo, es común que se presenten efectos reales que difieren o incluso son contrarios a los efectos deseados. Esto puede deberse a acciones inadecuadas, insuficientes, comportamientos inapropiados por parte de los ejecutores o de los afectados, o circunstancias imprevistas. Por tanto, las políticas públicas se convierten en una herramienta que busca mejorar el control sobre la función productiva de los poderes públicos, garantizando que los productos generen los efectos esperados o, al menos, previniendo y reduciendo las desviaciones.

Pasquino (2011) menciona dos aspectos criticables de la vertiente de las políticas públicas: en primer término, una interpretación reductiva de la política al conceder escasa atención a los aspectos estructurales y a los condicionamientos

ideológicos, y en segundo, la escasa capacidad para la generalización, con la consiguiente escasez de teorización.

El análisis de las políticas públicas ha llevado a un nuevo enfoque en los estudios sobre la administración pública. Este enfoque, que difiere de la perspectiva tradicional que se centraba en la legitimidad y legalidad de la acción pública, se centra en los resultados de la acción y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla. Además, este enfoque es descriptivo de la realidad político-administrativa y prescriptivo en el sentido de que ofrece herramientas teóricas. Su objetivo es buscar la eficacia y la eficiencia en la gestión de las organizaciones públicas. En términos prácticos, este enfoque ha permitido la aplicación de métodos privados para mejorar la gestión de servicios públicos específicos, teniendo en cuenta las características únicas y específicas del sector público.

2.1 Origen y actualidad de las políticas públicas

En los últimos tiempos, se ha observado un progreso significativo en el ámbito de las políticas públicas en América Latina, en particular en cuanto a la teoría y la formación de redes que fomentan la investigación en este campo. Estas medidas han proporcionado un mayor apoyo teórico para la implementación de cambios y reformas en el Estado.

El análisis de las políticas públicas desde la perspectiva de la ciencia política requiere una comprensión profunda de su surgimiento y desarrollo. Aunque comúnmente se asocia el crecimiento de las políticas públicas con la expansión del Estado de Bienestar en el siglo XX, en realidad, el origen de las políticas públicas puede rastrearse hasta el Estado Bismarckiano, cuando se consideró la posibilidad de que el Estado se involucrara en áreas en las que anteriormente no tenía competencia, como la seguridad social. Con el tiempo, esta relación simbiótica entre ciertas actividades y ciertos tipos de Estado se estrechó, lo que llevó al estudio de las políticas públicas dentro del marco teórico de la Teoría del Estado.

En la actualidad, la comprensión de las políticas públicas se ha ampliado considerablemente y va más allá de la limitación a áreas específicas del Estado central o a estados particulares. La discusión ya no se centra únicamente en el respaldo ideológico o productivo de cada Estado (capitalismo versus socialismo)

o en las divisiones partidistas dentro de un Estado (republicanos versus demócratas), sino que abarca cualquier actividad o gestión del poder público, ya sea a nivel nacional, estatal/provincial o municipal.

Por lo tanto, si bien el enfoque de estudio se centra en la capacidad de gestión del poder público, se ha recorrido un camino que abarca desde un Estado que ejerce un control policial, ejemplificando el sistema liberal más puro, hasta un Estado intervencionista, regulador e incluso deficiente en ciertas áreas de gestión. También se ha observado la existencia de un Estado en declive, que ha perdido la capacidad de actuar como árbitro o garante frente a los conflictos sociales.

2.2 Enfoque teórico de las políticas públicas

De acuerdo con Meny y Thoenig (1992), podemos identificar tres perspectivas fundamentales que sustentaban el estudio de las políticas públicas. Estos autores indican que durante la década de los años 60 prevalecían tres enfoques principales:

- a) La ciencia administrativa, que responde al pensamiento americano de la *Public Administration Theory*;
- b) la sociografía de los llamados grupos de presión;
- c) el determinismo de los grandes sistemas, donde se ubican desde un “marxismo caricaturesco” hasta un “economicismo triunfante”.

1) En esa época, uno de los enfoques predominantes en el estudio de las políticas públicas era la ciencia administrativa, que se basaba en la Teoría de la Administración Pública.

2) Se encontraba en boga una teoría que se situaba en un punto intermedio entre el papel de las instituciones estatales y las asociaciones intermedias que representaban a los individuos, y que se basaba en la teoría sociológica.

3) La teoría determinista donde la ciencia política tiene un carácter residual dependiente de la ciencia económica.

Independientemente del enfoque cientísta, una parte de la literatura de las políticas públicas hace hincapié en el posicionamiento que asumen los valores (Aaron, 1994).

2.3 Las políticas públicas y el *welfare state*

El análisis más exhaustivo dentro de la ciencia política está vinculado al Estado del bienestar y su crecimiento. Según esta tesis, la gestión gubernamental hasta aproximadamente la década de 1980 se caracterizó por el crecimiento del Estado. Para justificar este crecimiento se han esgrimido tres argumentos: 1) económico; 2) político-burocrático; 3) ideológico.

Para la primera postura, el tamaño adquirido por el Estado no es más que una consecuencia del desarrollo económico. La capacidad de gestión del Estado no sólo vuelca más recursos en los servicios, sino que éstos aumentan con un Estado que es productor y proveedor. Se critica esta postura porque 1) en principio, es más difícil reducir el gasto público que aumentarlo, y no va necesariamente de la mano del crecimiento económico. 2) el aumento a veces tiene poco o nada que ver con el aumento de la capacidad del Estado para proveer o producir. El proceso de privatización y desregulación del Estado en los años 90 no se refleja en una disminución del gasto público, sino que aparece como una medida destinada a "poner caja" en el presupuesto.

En otra variante, el Estado de bienestar está relacionado con los elementos que influyen en los procesos de toma de decisiones. En este contexto, los partidos políticos, las elecciones, los grupos intermediarios y las ideologías desempeñan un papel fundamental en la actividad política.

En una tercera opción, el Estado del bienestar *welfare state* no puede desligarse de lo ideológico. Los valores tienen mucho que ver con los problemas "issues".

2.4 El *welfare state* en cuestionamiento

Al modelo de Estado de bienestar se le atribuyeron diversos cuestionamientos, entre ellos:

a) El Estado del bienestar no suprimió necesariamente las desigualdades. Para algunos, es incluso probable que las haya aumentado. En un largo periodo de gobierno demócrata en Estados Unidos, la evaluación de los grupos más desfavorecidos demostró que en realidad no estaban protegidos, sino más bien privados de derechos por los programas de acción social (especialmente negros y latinos).

b) La excesiva dependencia económica provoca que a pesar de las crisis los beneficios del sistema deben seguir alcanzando a los usuarios o adjudicatarios. Las disyuntivas se producen en cada oportunidad que el Estado disminuye sus recursos, o entra en un proceso de “overload”.

c) Un segmento significativo de la intelectualidad no debate sobre si la intervención estatal es positiva o negativa en función de las corrientes ideológicas que respalda el régimen. Para estos autores, la crisis se atribuye a la excesiva planificación, un factor que no determina necesariamente un Estado distribuidor más eficiente en relación con el sistema ideológico productivo (capitalismo versus socialismo).

Expresamente para Hayek (1978), la política pública pasa por la discusión acerca de la distribución.

En el criterio de Ellman (1983), los antecedentes fueron indispensables para entender la naturaleza de la planificación económica en los países con socialismo de Estado.

2.5 Políticas públicas y teoría del estado

La comprensión del crecimiento de las políticas públicas en relación a un tipo específico de Estado, en nuestro caso particular, vinculado a la producción de bienes y servicios, así como a la redistribución de bienes y valores para el consumo, condujo en la década de 1960 a intentar definir las características del Estado de bienestar y los intereses que debía percibir o proteger. En este contexto, el concepto de interés se puede vincular directamente con el concepto de metas.

En consecuencia, se han adoptado diversas posturas para determinar a favor de quién el Estado establece metas, objetivos a alcanzar o intereses a proteger. A continuación, se explorarán algunas de las concepciones más reconocidas al respecto:

2.5.1 La escuela del *public choice*

En esta perspectiva, se identifican principios que, al ser analizados de manera sistemática, conducen a la idea de reducir las acciones colectivas a simples expresiones del individuo. En consecuencia, la racionalidad y la maximización de beneficios son los aspectos prioritarios en la toma de decisiones. El pensamiento

de los principales líderes de esta escuela está asociado a la economía (Buchanan y Tullock. 1993), de ahí que el capítulo IV de su obra sea el más clarificador.

En esta perspectiva, se considera que una acción colectiva racional consiste en lograr objetivos específicos, los cuales son compartidos por al menos la mayoría de los miembros del grupo involucrado en la toma de decisiones. Sin embargo, la característica fundamental es que el comportamiento racional solo puede analizarse desde el punto de vista de la acción individual.

Con esta perspectiva, el individuo: a) lleva a cabo una racionalización de sus elecciones; b) busca maximizar sus beneficios o utilidades; c) el modelo de racionalización económica individual se aplica al contexto colectivo; d) la racionalidad se ve limitada por la presencia de la incertidumbre.

Esta teoría no solo se enfocó en el desarrollo del campo de la economía social, sino que también tuvo influencia en la teoría de la administración y la política.

2.5.2 Las limitaciones del Estado democrático capitalista

Ariño (1992), en referencia al aumento excesivo del gasto público en la década del '80, dice: "Frente a esta filosofía, que ha producido un crecimiento masivo del sector público en el mundo, hoy la ciencia política se muestra escéptica. En definitiva, ¿qué o Quién es el Estado? El Estado es ciertamente una realidad jurídica constituida por una serie de instituciones: el Parlamento, el Gobierno, los Tribunales, y una multitud de instituciones y gobiernos autónomos. Para Ariño son también los gobernantes, tanto locales como centrales, los burócratas, los partidos políticos y grupos de presión, que actúan únicamente en su propio beneficio e intentan maximizar sus intereses: los gobernantes o políticos elaboran sus ofertas electorales con el único deseo de tener éxito en el proceso, las instituciones políticas no sirven solo al interés público, sino también a los intereses de quienes en cada momento las ocupan; los burócratas persiguen su propio interés personal; que consiste en el aumento del presupuesto y en la expansión del gobierno para tener más poder y más prestigio y solo a partir de esto, intentan el interés de los otros, los *lobbyes* no defienden más que intereses sectoriales que no se identifican en nada con el interés general.

En relación a esta escala de pensamiento surge la visión de identificar los objetivos y los logros de la actividad del Estado como una consecuencia del interés de los grupos que se encuentran en su interior.

En este sentido Milliband (1985) expresa: “Una de tales formas de presión en los teóricos de grupos pluralistas tienden a no tomar en consideración, es más importante y eficaz que cualquiera otra, y los hombres de empresa se encuentran en inmejorable situación para ejercerla, sin necesidad de organización, campañas y cabildos. Es esta la presión omnipresente y permanente sobre los gobiernos y Estado generada por el control privado de los recursos industriales, comerciales y financieros concentrados. La existencia de este gran campo de poder económico independiente es un hecho que ningún gobierno, cualquiera que pudiera ser sus inclinaciones puede desconocer al ponerse a determinar sus políticas, no solo en lo que toca a las cuestiones económicas sino también en lo que respecta a la mayoría de las demás cuestiones. Dicho de modo más sencillo, quien cuenta con la alianza del circuito económico, financiero, e industrial, tiene el poder y determina las políticas a seguir. Irónicamente a esta situación el autor ha denominado “la concepción imperfecta”.

2.5.3 El Estado mínimo

Varios escritores refieren a la noción de Estado Mínimo, e incluso el tratamiento de sus obras lleva por título esta conceptualización. (Sorman: 1985). Si bien los autores analizan el caso típicamente puntual del Estado Francés, el planteamiento incurre en la pretensión de extender la corriente neo-liberal tanto en lo económico como en lo político, repensando Sorman un liberalismo en América Latina y Revel una apertura hacia Europa y el denominado “Tercer Mundo”.

Al seguir la tradición liberal, Sorman piensa un Estado mínimo que asegure, protección social, seguridad económica, y garantice del derecho de propiedad, basándose en el desfasaje producido por la ineficiencia económica y la injusticia social. Para remediar el estado de cosas existente, no alcanzará solo con la discusión ideológica y el ascenso al poder ya que, de conformidad a su razonamiento, los burócratas –aunque sean liberales- no podrán asegurar lo mínimo, ya que son los recursos los que hay que atacar y no los gastos, atento al

hecho de que son esos recursos los que se encuentran para su utilización, en manos de los burócratas del Estado.

2.5.4 Élités y burócratas

La noción que en definitiva las políticas serían aquellas actividades determinadas específicamente por ciertas elites de burócratas, no es novedosa en la sociología política. Quizás el avance originario más destacado haya sido el desplegado por Mills (1964), quien resume en una especie de “todo con algunos”, como las decisiones pasan por determinadas élites, enquistadas burocráticamente en diferentes ámbitos de poder. “Al ampliarse y centralizarse cada uno de esos dominios, se han hecho mayores las consecuencias de sus actividades y aumenta su tráfico con los otros. Las decisiones de un puñado de empresas influyen en los acontecimientos militares, políticos y económicos en todo el mundo. Las decisiones de la institución militar descansan sobre la vida política, así como sobre el nivel mismo de la vida económica, y los afectan lastimosamente. Las decisiones que se toman en el dominio político determinan las actividades económicas y los programas militares... A cada lado de las fronteras que corren a través de la Europa Central y Asia hay una trabazón cada vez mayor de estructuras económicas, militares y políticas.... En el pináculo de cada uno de los tres dominios ampliados y centralizados se han formado esos círculos superiores que constituyen las élites económica política y militar”. Más adelante en la página 30 reitera: “El que los instrumentos de poder se hayan ampliado enormemente y se hayan centralizado decisivamente, significa que las decisiones de pequeños grupos tienen ahora mayores consecuencias. Para saber que los puestos cumbres de las estructuras sociales permiten ahora adoptar decisiones más poderosas no es saber que la minoría que ocupa dichos puestos es la que forja la historia”.

2.5.5 El Estado mínimo, ¿neutral?

Nozick (1988) hace referencia a la imposibilidad manifiesta que el Estado no solo permanezca pasivo, sino que en la implementación de sus políticas no puede comprometer la neutralidad. Explica que quienes cuentan con una buena posición económica pretenden también alcanzar poder político, ya que si lo alcanzan estarían en condiciones de lograr beneficios económicos adicionales. Lo interesante del planteo de Nozick es que el Estado debe ser un Estado mínimo como mecanismo para evitar la corrupción ya que permitir el avance del Estado

implicaría una mala estrategia que produciría el efecto contrario. Aun así se discutiría si el Estado mínimo permanece como el Estado más extenso que se puede justificar.

2.6 La crisis del estado

La bibliografía de la década del '70, plantea en buena medida, la crisis del Estado de bienestar, y como consecuencia de ella la aparición de una figura nueva en Latinoamérica designada por O'Donnell (1982) como el Estado burocrático autoritario. El tema de la crisis en el Estado capitalista reconoce también figuras como Bell, y Offe, que en Estados Unidos y Alemania respectivamente, refieren a ello, como parte de las contradicciones del sistema.

2.6.1 El Estado burocrático autoritario

Según O'Donnell, dentro de los rasgos tradicionales del Estado podrían detallarse los siguientes:

- a) El Estado es quien garantiza y organiza las relaciones sociales capitalistas.
- b) El Estado tiende a ser conceptualmente un Estado Nacional.
- c) El Estado pretende ser “popular”, frente a las pretensiones de la oligarquía y la extranjera.
- d) Las estructuras productivas de las sociedades son desequilibradas e incompletas.
- e) El rasgo característico precedente obliga a la producción a ser profundamente transnacionalizada.
- f) Como consecuencia de los puntos anteriores el capitalismo funciona anormalmente.
- g) El funcionamiento anormal se traduce en una crisis económica, política y de dominación social.
- h) Las crisis desembocan en un tipo de Estado denominado burocrático – autoritario.

Al presentar este tipo de Estado autoritario, el autor le asigna las siguientes características:

- 1) Su principal base social es una burguesía altamente oligopolizada y transnacionalizada.
- 2) Adquieren peso decisivo las organizaciones que se especializan por su poder coactivo, y las que ordenan su economía.
- 3) El sistema excluye políticamente a sectores populares importantes, a los que se controla políticamente y se capturan sus recursos. Dicha exclusión apareja supresión ciudadana y de la democracia política.
- 4) La normalización económica es particular y excluye también a los sectores populares, con acumulación de capital hacia oligopolios, y procesos de transnacionalización.
- 5) Se trata de nacionalizar el sistema, a la vez que se lo despolitiza.
- 6) Terminan los accesos al poder democráticos y populares, limitándose los mismos a las fuerzas armadas y sus seguidores.

Con esta perspectiva, el Estado burocrático aparece como consecuencia de procesos de crisis, sin grandes pretensiones transformadoras, pero sí ordenadoras en lo relativo a las políticas públicas. Uno de los sesgos sobresalientes es la ocupación de los espacios burocráticos por élites determinadas, sin que ello implique una decisiva consustanciación con la "ideología" política. Así, el desplazamiento de la clase política tradicional por una nueva está marcado por la motivación de eliminar a la clase anterior más que por un acercamiento a determinados programas y proyectos políticos.

En el régimen burocrático autoritario, se presenta otra contradicción entre la orientación económica liberal, que busca la transnacionalización, y la negación del liberalismo filosófico y/o político, acompañada de una represión interna severa.

Las experiencias de los regímenes B.A. han sido excelentemente revisadas en un trabajo de Oszlak (1980), donde se refleja una "inusual concentración de los mecanismos de decisión del Estado". Como resultado, se observa un incremento del poder estatal con procesos de toma de decisiones altamente autoritarios. El gobierno justifica su intervención en la sociedad civil con el propósito de "reorganizarla", pero se caracteriza por una falta de acceso a información por

parte del gobierno y una escasa respuesta de los grupos afectados por estas medidas.

Además, el régimen de institucionalización militarista no solo implica un mayor control sobre diversos ámbitos, sino que también se lleva a cabo una reestructuración burocrática con enfoque militar. Oszlak identifica indicadores que permiten observar los intentos de racionalización en la esfera pública. "...el carácter tecno-burocrático de estos regímenes se refleja en una orientación hacia la eficiencia que impregna el estilo dominante de gestión estatal. Una manifestación de esto es el fuerte énfasis en los programas de racionalización y organización del sector público."

Diversos indicadores evidencian tal orientación:

- 1) La creación o reactivación de institutos de administración pública, oficinas técnicas de la Presidencia, asesorías ministeriales, etc.
- 2) La jerarquización de organismos como oficinas de planificación, formulación de políticas o control de gestión, transformándolos en ministerios, secretarías de estado o direcciones nacionales.
- 3) La jerarquización del personal técnico profesional a través de cursos de capacitación, concursos internos, recategorización y niveles de remuneración fuertemente diferenciados respecto de los funcionarios no calificados.
- 4) La modernización de los servicios mediante la incorporación de tecnologías altamente sofisticadas, la construcción de modernos edificios e instalaciones y el equipamiento para su prestación;
- 5) La racionalización del personal y de los servicios mediante la reducción de plantillas y el cierre o traslado de empresas, bienes y servicios; y
- 6) El acceso a las empresas públicas de directivos que tienden a aplicar en su gestión criterios genuinamente empresariales, no muy diferentes de los observados en el sector privado.

A pesar de los esfuerzos por racionalizar, organizar y tecnificar la administración, la realidad demuestra que en la práctica no se produce una reducción del tamaño del sector público, sino todo lo contrario. Incluso, el fenómeno de un aparato estatal sobredimensionado no es exclusivo de los regímenes autoritarios, sino que

también se observa en otros sistemas. Paradójicamente, gran parte del discurso sobre eficacia se basa en la percepción de "desorden en el gobierno" y el "despilfarro de recursos" a manos de actores civiles.

Según Ames (1988), los gastos del sector público están relacionados con tres aspectos principales: a) los ciclos electorales, b) el poder de negociación del electorado, y c) los ciclos militares. Contrariamente a una suposición común, tanto los civiles como los militares mantienen o aumentan los gastos en el presupuesto militar por igual. Esta conclusión se basa en el análisis del aumento porcentual del presupuesto destinado a equipar a las fuerzas armadas y el gasto per cápita. El autor sostiene que los patrones reales de gasto tras una crisis se encuentran en las "características de las administraciones", las cuales, a través de acuerdos institucionales en la estructura de poder, amplifican o reducen la influencia política. El control civil o militar sobre el Ejecutivo involucra una variedad de características, como la cohesión, el nivel de control sobre la masa media, la coerción, la naturaleza de los conflictos sociales, el sistema electoral, el nivel de participación política, las experiencias burocráticas, entre otros.

Los regímenes burocráticos autoritarios destacan y priorizan lo que pertenece al ámbito político en lugar de lo administrativo. Utilizando su aparato coercitivo y de control, son capaces de provocar cambios drásticos. Los criterios comunes para la asignación de recursos y gastos se basan en los principios de universalidad presupuestaria y asignación autoritaria de recursos. En todos los casos, se observa una mayor centralización de los recursos en el Poder Ejecutivo, el cual, generalmente a través de sus expertos técnicos, establece las metas de las políticas públicas.

2.6.2 El Estado democrático liberal

Durante las décadas de 1960 y 1970, en los períodos de transición, surgieron los Estados democráticos liberales, según lo planteado por Oszlak (1980). Estos Estados se caracterizaron por procesos de negociación y definición de políticas que diferían en gran medida de los Estados burocráticos autoritarios. Aunque estas experiencias son excepcionales, se asemejan a la teoría de un poder poliárquico, en el cual varios actores influyen en el proceso de toma de decisiones y en la implementación de políticas. Estos sistemas pueden ser identificados por las siguientes características:

- 1) Procesos de *feedback* casi instantáneos.
- 2) Acceso al poder de asociaciones y grupos intermedios.
- 3) Mayor presencia de la sociedad civil.
- 4) Clientelismo político.
- 5) Falta de control en la administración descentralizada del Estado.

Uno de los problemas más sostenidos en los Estados democráticos liberales es que el solapamiento y la duplicación de funciones están especialmente extendidos. Con una base social más amplia y una mejor representación de los sectores inferiores en las relaciones de dominación, tienen una mayor capacidad para influir en el poder.

2.7 La política pública frente al cambio de los años ochenta

Sin negar la relevancia de los regímenes burocráticos autoritarios, los autores Grindle y Thomas (1990) recopilan una serie de artículos que examinan las políticas adoptadas en los países en desarrollo. Estos trabajos se centran en la redefinición del Estado, la cual contrasta con el modelo del Estado de Bienestar que había predominado hasta ese momento.

El objetivo principal es buscar respuestas a los cambios que están ocurriendo en las políticas económicas y cómo estos cambios afectan a las instituciones. Los autores también resaltan que la gestión de las políticas públicas no puede ser simplemente entendida como una lucha entre grupos de interés o presión, o como imposiciones externas de agencias, sino que se debe analizar el creciente protagonismo de la gestión en la política durante la década de 1980, y dentro de ella, la comprensión de que los responsables de la gestión tienen una serie de opciones dentro de los asuntos públicos, incluyendo la opción de no dirigirlos.

El enfoque central de estos escritos se refleja en la idea de que el cambio en las políticas públicas y en las instituciones es resultado de los gobiernos detectando errores en las políticas y acuerdos institucionales previos. Aunque en ciertos casos los liderazgos pueden parecer motivados por un deseo de capturar el Estado para beneficios personales, no se puede descartar la posibilidad de que las élites también busquen objetivos que requieran la adopción de una estrategia para implementar cambios.

Así, en la década de los ochenta, lo que vemos es un periodo de cambios y reformas apoyados por ciertas élites, en el que destacan los siguientes rasgos.

- 1) Las élites políticas están en condiciones de maniobrar e influir en las políticas, definiendo el "espacio político" para las reformas, sin obedecer a patrones de intereses de clase o de grupo, ni a sectores económicos o internacionales.
- 2) Tras definir el espacio político, las élites determinan el contenido de las políticas, con percepciones o comprensiones de las relaciones causa-efecto.
- 3) Hay varios actores implicados en las determinaciones, y la formulación no debe considerarse dominio exclusivo de los organismos burocráticos.
- 4) En los casos estudiados, las élites políticas tienen capacidad para prever estrategias, gestionar las ventajas de las oportunidades e incluso lograr el apoyo colectivo a las reformas.
- 5) Los cambios siempre implican reformas, lo que en la práctica hace un continuo de estudios, discusiones y debates sobre cómo improvisar y proponer cambios o dismantelar las políticas existentes y sustituirlas por otras.

La importancia asignada a las élites aparece también en Reifemberg (1990), atento a que los cambios en las décadas anteriores dejaban en manos del Estado el control de los recursos y la decisión de las políticas para promover el desarrollo. Asimismo, fue el Estado el que incrementó su capacidad en el diseño y dirección de programas y proyectos, para la producción de bienes, implementación de servicios y su posterior distribución a la sociedad.

El enfoque de los años ochenta llevó a una redefinición del papel del Estado en los procesos de redistribución, lo cual implicó cambios en los actores involucrados y en los objetivos perseguidos. Durante este período se observaron una serie de acontecimientos que caracterizan esta época, algunos de los cuales se presentan a continuación:

- 1) El Fondo Monetario Internacional ha entrado como agencia internacional en todas las políticas económicas y públicas de los países en vías de desarrollo o en procesos de cambio.

2) Las políticas determinadas por los agentes internacionales (financieros en este caso) no salvaguardan en modo alguno las cuestiones particulares de los países donde se introducen.

3) Las políticas están sujetas a "paquetes institucionalizados", que se materializan como secuencias de préstamos, o agenda técnica, o liberación de fondos, condiciones claramente vinculadas a la realización de ajustes estructurales.

4) Coincidentemente, las medidas son impuestas a países en desarrollo, e implican mayores dificultades o retrocesos en los niveles económicos y sociales de la población.

5) El poder económico del Estado se ve considerablemente disminuido, desplazado por grupos económicos que compiten por licencias, servicios, tarifas y mercados.

En consecuencia, se plantea la necesidad de realizar una revisión de la teoría dominante en las políticas públicas, tomando en cuenta las siguientes consideraciones: a) Es importante identificar situaciones de crisis como puntos de partida para repensar las políticas implementadas; b) Las crisis deben ser consideradas como algo "normal" o "habitual", y los temas que requieren nuevas formulaciones deben ser adaptados en consecuencia; c) Es necesario redefinir los procesos de toma de decisiones políticas; d) Se deben estudiar las posibilidades de implementar reformas mediante cambios en los procesos previos.

En relación a la etapa de cambios y reformas propias de los Estados latinoamericanos a partir de esta década, Flisflisch (2006), propone, para el programa de perfeccionamiento docente en políticas, formular tres preguntas para explicar la adopción y los impactos de determinadas políticas públicas, condicionadas por factores externos:

- 1) ¿Por qué un gobierno adopta determinadas políticas y no otras?
- 2) ¿Qué explica, en un caso dado, la continuidad o la innovación en términos de políticas, o en términos de un determinado tipo de políticas?
- 3) ¿Qué factores exógenos a la propia política explican su éxito o fracaso?

De este modo es posible explicar por qué existen determinadas políticas, o por qué deberían existir, por qué el cambio o por qué la continuidad, con el añadido

de que el éxito o el fracaso pueden deberse a factores ajenos a la aplicación de las propias políticas.

2.8 Como pensar las políticas públicas y los conflictos posibles

En el trabajo de Oszlak (1980), se plantea la vigencia de dos modelos que coexisten para la formulación e implementación de las políticas públicas. El punto de partida implica reconocer la importancia de una estructura burocrática para lograr objetivos específicos impulsados por el Estado. Según este autor, esto nos lleva a la confrontación entre dos modelos de racionalidad: la racionalidad técnica y la racionalidad política.

Según esta perspectiva, en el primer modelo, las organizaciones conciben la acción como la implementación de un plan predefinido, siguiendo criterios de racionalidad técnica. Se establece un sistema ideal de relaciones en el cual las directrices ya están establecidas de antemano. La planificación desempeña un papel importante en este enfoque. Sin embargo, el fracaso de las políticas implementadas no debe interpretarse como un déficit de la planificación, sino como el resultado de la confrontación entre la racionalidad técnica y la política, que están regidas por principios diferentes. Por ello “Los planificadores fracasan habitualmente porque pretenden, aunque no lo planteen así o no sean conscientes de ello, influir un juego -la política- que se rige por reglas diferentes. Nada más ajeno a la política que las premisas de neutralidad valorativa, racionalidad sustantiva y certidumbre”.

En el segundo modelo, se parte del intercambio como elemento fundamental en la política. Esto implica la presencia de conflictos, negociaciones y transacciones políticas. En este enfoque, la política no surge de la planificación, sino de las transacciones que se llevan a cabo. A medida que se implementan las políticas, surgen resultados y costos imprevistos, lo que requiere ajustes o modificaciones con criterios limitados de racionalidad. Estos resultados y costos están estrechamente vinculados a la estructura social en la que se aplican las políticas. Este enfoque incrementalista busca alcanzar los objetivos con el menor costo posible, lo que a su vez conduce a posiciones conservadoras. Según Oszlak, "El aparato estatal no es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse a un diseño planificado y coherente... Los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y

prioridades de los regímenes en el control del Estado se manifiestan en múltiples formas organizativas y modalidades de funcionamiento que son en gran medida producto de los conflictos sociales que se resuelven en este ámbito".

Las conclusiones a las que arriba el tratadista son:

1. En el funcionamiento del Estado, se observan procesos de negociación y compromisos, así como alianzas y conflictos que se desarrollan dentro de la sociedad.
2. Los ajustes y adaptaciones internas se consideran generalmente como desviaciones menores del modelo ideal.
3. Al abordar las políticas públicas, es importante no limitarse únicamente a las experiencias históricas, pero tampoco es recomendable descartar por completo el pasado y el contexto en el que se aplican, centrándose exclusivamente en cuestiones técnicas.

En una línea diferente, pero tomando parte de la argumentación en relación a la importancia de los contextos, Marzquez y Godau, (1984), asumen el conflicto que se produce en la adopción de tendencias en teorías de organización, trasplantando a las sociedades periféricas, instrumentos creados en sociedades de capitalismo dominante. De esta manera, se considera que las organizaciones se ven principalmente como entidades que generan bienes y servicios, pero se pasa por alto su papel como mecanismos de producción y reproducción socioeconómica. Al adoptar enfoques basados en las premisas de los países dominantes, todas las burocracias de naciones con economías capitalistas rezagadas, especialmente en América Latina, parecen tener niveles de productividad y eficacia considerados inaceptables.

Desde la perspectiva organizacional, este conflicto surge cuando se busca trasladar la concepción dominante en el ámbito privado, especialmente en la gestión empresarial, hacia el ámbito público. Las diferencias no solo surgen desde el punto de vista de las decisiones, sino en el traslado al seno de las sociedades del tratamiento de público de cuestiones que no solamente son debatidas por las autoridades y funcionarios del gobierno (Motta, 1985).

Los problemas organizativos que surgen en la formulación e implementación de políticas públicas se presentan debido a la incompatibilidad entre las pautas utilizadas en otras organizaciones, como la división del trabajo, la asignación de recursos y la percepción unificada de objetivos, y la burocracia pública. Para buscar un equilibrio, se llevan a cabo actividades de integración entre agencias y se emplean mecanismos de planificación y evaluación. Sin embargo, persisten deficiencias en las políticas públicas, como la falta de participación de los usuarios en la toma de decisiones y la ausencia de indicadores sociales adecuados, tal como señala Motta.

2.9 Las políticas públicas en la actualidad

Como resultado de la crisis del Estado de bienestar, se han producido cambios tanto en la centralidad de sus estructuras, con un enfoque más focalizado en lugar de buscar la universalidad, como en el carácter de las intervenciones, donde se ha observado un aumento en los recursos destinados a políticas asistenciales. Sin embargo, la contraparte de este Estado de bienestar es la imposición del modelo neoliberal, el cual ha demostrado a lo largo del tiempo que tampoco puede compensar los efectos del ajuste ni garantizar las prestaciones básicas en áreas que solían contar con una amplia cobertura estatal, como la salud, la educación, la vivienda, entre otras.

Quizás sea necesario buscar una respuesta en el contexto histórico. El Estado de bienestar surgió como una respuesta a la crisis del Estado liberal clásico y debe ser entendido como una solución democrática dentro del sistema capitalista. Se concibe como un "sistema de dominación y legitimación política" que busca conciliar la acumulación de capital con la democratización y la "ciudadanización", es decir, el otorgamiento de derechos y beneficios a los ciudadanos.

Además, este Estado ha desempeñado tradicionalmente el papel de promotor de las relaciones sociales y ha sido el principal actor en la realidad económica, con un control estructurado sobre la producción, el empleo, la distribución del ingreso y el consumo. Sin embargo, este mismo Estado se encuentra en crisis, en relación al modelo predominante hasta la década del '80, observándose que la influencia de un neocapitalismo o del neoliberalismo es concomitante al declive del socialismo a nivel mundial (Zimmerman, 1990).

Según ciertos autores, lo que realmente sucede es una crisis dentro del sistema capitalista debido a la búsqueda de un nuevo modelo de capitalismo que busca legitimación y dominación.

Existen autores que señalan la crisis como una consecuencia de la crisis económica; explicando los elementos económicos que definen esta dimensión. “La aparición de situaciones de estancamiento económico con inflación desde el Estado de bienestar, es cuando a veces a gran escala en la mayor parte de los países occidentales; la crisis final del Estado, ocasionada por la brecha entre los gastos sociales crecientes, y los ingresos minoritarios destinados al capital social. A estas señales de la crisis hay que añadir la pérdida de confianza en el sistema del Estado de bienestar keynesiano, tanto en el aspecto social (la capacidad del sistema para garantizar las prestaciones características del Estado de bienestar), como económico (los mecanismos de intervención keynesianos aparecen para algunos como parte del problema más que como elementos de la solución, tal como habían sido considerados desde el final de la guerra). (Pérez: 1999).

En la década del '90 las políticas públicas aparecen altamente condicionadas por las denominadas reformas de primera y segunda generación. Las primeras estuvieron destinadas a la práctica del ajuste tratando de achicar el déficit fiscal y abriendo la economía al circuito internacional. En esta etapa la reforma trató la apertura de la economía la desregulación el ingreso de capitales y las privatizaciones. Según los autores el punto de partido ha sido denominado consenso de Washington.

En una segunda etapa las reformas se basaron en la capacidad de gestión del Estado, su transparencia, y la democratización del aparato democrático. Estos cambios introducidos en la transición democrática tampoco llevaron a implementar significativamente la gestión gubernamental para la satisfacción de necesidades básicas, a la vez que el deterioro de los derechos civiles, el vaciamente de contenido de los derechos políticos, solo permiten la asistencia de los más perjudicados y la casi imposibilidad de ejercer algún tipo de acción correctiva en los períodos de crisis.

De esto se puede concluir.

1) Estado actual después de la reforma pasa a ser un Estado remanente o residual.

2) Existe una baja concientización respecto de las políticas públicas ya que la percepción mayoritaria es que corresponden al gobierno y no a la interacción entre diferentes autores.

3) El avance liberal ha quitado al Estado su capacidad de regulador de la economía y de árbitro ante los sectores sociales encontrados.

2.10 Perspectivas para el desarrollo de las políticas públicas

Las políticas públicas han alcanzado en los últimos años en América Latina un potencial de desarrollo, especialmente en lo relacionado a los aspectos teóricos, y la conformación de redes para estimular la investigación en el área a la vez de lograr un mayor soporte teórico para la promoción de cambios y reformas en el Estado. Ejemplos concretos de lo explicitado son las redes de formación e investigación en gerencia pública con un centro focal (centro latinoamericano de administración para el desarrollo). De institutos y centros como los descriptos, provienen a su vez programas de actualización y perfeccionamiento para la enseñanza de las políticas públicas.

En relación con los avances en la investigación y la especialización en el área de políticas públicas, atento el hecho de contar con poca tradición e inclusión dentro de las universidades, en escuelas de administración o en los institutos de investigación, una buena propuesta sería plasmar la inclusión de áreas de conocimientos inevitables para la enseñanza y la formación de expertos dentro de la administración pública.

- 1) Teoría de políticas públicas.
- 2) Formulación e implementación de políticas públicas.
- 3) Evaluación de políticas públicas.
- 4) Alta gerencia.
- 5) Reforma del Estado. Proyectos y experiencias.

CAPÍTULO III

EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1 Introducción

3.1.1 ¿Qué son las políticas públicas?

Las políticas públicas son los objetivos, las opciones y las medidas que adopta un gobierno para abordar las cuestiones que tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran urgentes en un momento dado.

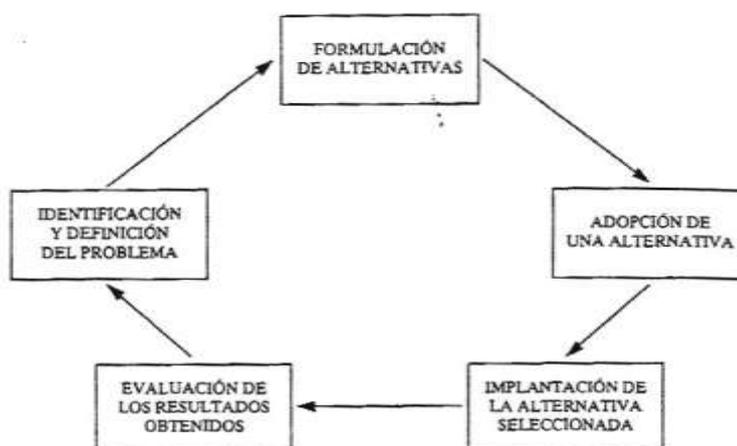
Los gobiernos no son más que conglomerados de instituciones -ministerios, consejos, corporaciones públicas, tribunales, escuelas, hospitales, etc.- que ponen en común recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos para crear leyes, programas públicos, servicios y bienes con los que abordar los problemas a los que se enfrentan los ciudadanos, gestionar su comportamiento, satisfacer sus necesidades y, en general, incidir en las esferas social, política y económica (Rose, 1984).

Desde este punto de vista, las políticas públicas pueden ser vistas como un procedimiento que se inicia cuando un gobernante o funcionario público descubre la existencia de un problema que, por su importancia, merece atención y concluye con la evaluación de los resultados de las acciones tomadas para eliminar, mitigar o alterar de alguna manera ese problema. Las siguientes fases conforman el proceso o ciclo de construcción de políticas públicas:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.
4. Implantación de la alternativa seleccionada.
5. Evaluación de los resultados obtenidos.

Figura 1

El ciclo de las políticas públicas



Este conjunto de opciones y acciones gubernamentales destinadas a resolver el problema se conoce como política pública. Otras políticas públicas sectoriales, como las relativas a la educación, la sanidad, el medio ambiente, la seguridad vial y la protección social, incluyen la educación obligatoria hasta los dieciséis años, la atención sanitaria primaria, la prevención de la contaminación, las campañas para promover la conducción segura y las pensiones públicas. Llegados a este punto, conviene establecer una clara separación entre la política, tal y como suele entenderse la lucha por el poder, y las políticas públicas específicas o sectoriales.

El desarrollo de las políticas públicas es cíclico por naturaleza. Tras realizar una intervención, el gobierno evalúa sus resultados sobre la cuestión y determina si se requieren más medidas en función de si la cuestión se ha resuelto o no. En caso afirmativo, la creación de alternativas pasaría por un nuevo proceso. Los resultados de la política tienen un bucle de retroalimentación positiva.

En cualquier caso, es importante tener en cuenta que el ciclo o proceso de las políticas públicas no es más que una idea teórica que no siempre es cierta. Las políticas públicas de un gobierno no siempre se ciñen a este proceso en todas sus etapas; de hecho, algunas políticas cambian regularmente el orden cronológico del proceso.

3.1.2 ¿Qué es el análisis de políticas públicas?

Las ciencias políticas, la sociología, la teoría de la organización, la psicología y la antropología, entre otras disciplinas, aportan herramientas, conceptos y tácticas al análisis de las políticas, cuyo objetivo es mejorar la eficacia del proceso de conversión de recursos en efectos. El análisis de políticas es "investigación para la acción", y su objetivo es ayudar a los responsables de la toma de decisiones públicas a abordar cuestiones como si el gobierno debe intervenir para resolver un problema concreto, cómo orientar la intervención, cuánto tiempo llevará actuar, qué costes conllevarán las medidas adoptadas, a quién beneficiará la intervención y a quién perjudicará, y si los resultados de la intervención serán satisfactorios o no.

El análisis de las políticas públicas abarca el proceso completo de las políticas públicas y puede concentrarse en: - Los aspectos externos a la administración pública, preocupándose por el asunto que debe tratarse, sus dimensiones, la gravedad del asunto, el número de personas a las que impacta, etcétera.

- La participación y actuación de actores sociales significativos con interés en la formulación de la política.
- Los fines y objetivos, preocupándose por la correspondencia entre expectativas y resultados. Los instrumentos y técnicas -incluidos los recursos organizativos, financieros, humanos y tecnológicos- utilizados para establecer la política.

Es interesante señalar que quienes analizan las políticas públicas lo hacen aplicando filtros a la realidad basados en sus valores, competencia técnica, intereses creados y nivel de conocimientos. En consecuencia, estos factores influyen en las conclusiones del análisis (Weimer y Vining, 1992). En consecuencia, es fundamental recordar siempre la conexión entre la realidad y el análisis, así como entre los analistas y la realidad. De lo contrario, corremos el riesgo de asignar al análisis un valor incorrecto.

3.1.3 La relación entre el proceso de la política y su análisis

La política y su análisis se relacionan desde dos ángulos diferentes. El punto de vista del responsable de la política en cualquiera de sus fases -formulación, ejecución, evaluación y, si es necesario, reformulación- es el primero y el de

mayor importancia. Así es como así ven el mundo los responsables políticos de las organizaciones públicas. El punto de vista alternativo es el de un analista de políticas públicas, que actúa como agente para ampliar el conjunto de conocimientos puestos a disposición de los gestores para que puedan tomar decisiones en cualquier momento del desarrollo de las políticas públicas. La consulta a este analista suele solicitarse a un agente externo en lugar de a uno que debe ser un representante interno de la organización pública.

Independientemente del punto de vista utilizado, es evidente que el proceso de las políticas públicas no tiene sentido si no está conectado con la actividad de análisis. La causa fundamental de ello es que todas las fases del proceso de las políticas públicas están estrechamente conectadas en un nexo de dependencia, de modo que la modificación de cualquiera de ellas repercute en todas las demás (véase la Figura 1).

El análisis político aborda una serie de inquietudes fundamentales que surgen en cada etapa del proceso de elaboración de políticas públicas. La labor del analista consiste en responder a estas inquietudes y generar material competente que sea tenido en cuenta por los responsables de la toma de decisiones en las fases del proceso de las que son responsables aplicando, en la mayor medida posible, sus conocimientos técnicos y su visión política de la cuestión.

En cualquier caso, la idea de sistema puede asimilarse conceptualmente al proceso de elaboración de políticas públicas. De manera que ningún paso del proceso puede entenderse por sí solo ni servir para describir sus cualidades. Es totalmente factible definir con precisión el asunto identificando las partes implicadas, el momento ideal para tratarlo y su coste potencial, pero aun así cometer errores con la estrategia para poner en marcha las soluciones que se han seleccionado para resolver el asunto. Para subrayar este punto, cabe señalar que la ejecución y evaluación adecuadas de los resultados de las políticas públicas no siempre proporcionan los medios para redefinir con éxito la cuestión en cuestión y reformular las posibles soluciones.

La consideración particular y en profundidad de cada una de las etapas y componentes del proceso no se excusa por tener presente la unidad de la política pública y, en consecuencia, del proceso. Por el contrario, la actualidad de la

actividad administrativa pública suele centrarse en etapas concretas del procedimiento más que en el proceso de pensamiento global que subyace a la política. Se podría razonar que el nivel conceptual de los analistas políticos es más relevante para la unidad de la política que el nivel práctico de los responsables de cualquier fase del proceso de la política pública (Hogwood y Gunn, 1988).

Para reconstruir el concepto de política a través de la comprensión de sus fases, la presentación de las políticas públicas se organizará en torno a las fases del proceso.

3.2 La definición de los problemas públicos

La primera fase del ciclo de las políticas públicas es la definición del problema. Tradicionalmente no se ha dado mucha importancia a este componente, y tanto los analistas como los gestores públicos tienden a centrarse más en el problema que en la búsqueda y evaluación de posibles soluciones. Uno de los rasgos del desarrollo inicial de este enfoque fue la concentración del interés, que se centró prácticamente en su totalidad en la fase de formulación de políticas. En la creencia errónea de que los problemas podían definirse objetivamente, la preocupación por seleccionar la mejor alternativa eclipsó la importancia de definir las cuestiones. En otras palabras, se dio por sentado que el problema existía, estaba presente y podía identificarse fácilmente. El reto se limitaba, como mucho, a algunos aspectos técnicos de distinguir el problema de otros y cuantificarlo con precisión para determinar su alcance.

Por el contrario, la realidad demuestra que los problemas son creados por los observadores y descritos de forma subjetiva e interesada. Diferentes actores tendrán diferentes perspectivas sobre la cuestión, y cada uno reflejará sus intereses y valores personales en sus definiciones. Por lo tanto, los gestores públicos deben ser conscientes de que su interpretación de la cuestión es sólo una de las muchas que pueden existir y no siempre es la más acertada. Preguntar cómo entienden la cuestión otros actores, incluidos los proveedores, los oponentes políticos y los consumidores directos e indirectos, es en realidad una estrategia práctica para mejorar la calidad de la definición. El objetivo es incorporar a la definición el punto de vista de los actores políticos y sociales sobre la cuestión.

Por lo tanto, la primera tarea del analista político en este punto es identificar a las partes interesadas en el problema y reconstruir sus definiciones del mismo. Según este punto de vista, la definición del problema es ante todo una cuestión política porque determina a quién se tiene en cuenta y en qué medida. El apoyo a la toma de decisiones para la definición del problema se lleva a cabo con herramientas políticas, como debates, reuniones, intercambios de información y negociaciones, y después con técnicas instrumentales, como la definición del alcance del problema, la estimación del número de afectados, la comprensión de las posibles consecuencias y la determinación de la gravedad e intensidad del problema.

Cuando observamos los resultados de elegir una definición del problema en lugar de otra, nos queda claro el carácter eminentemente político de esta fase. Las soluciones alternativas serán diferentes de las que consideraríamos si definiéramos la drogadicción como un problema de integración social a si la definiéramos como un problema de seguridad pública. Sin duda, es muy diferente considerar a un drogodependiente como un marginado necesitado de asistencia social que como una posible amenaza a la que hay que mantener vigilada.

Las definiciones no son asépticas ni objetivas, a pesar de su posible apoyo tecnológico y estadístico (a algunos les gusta hablar de base científica). Por lo tanto, a la hora de seleccionar una definición, los gestores públicos deben tener en cuenta sus ramificaciones, considerando quién se beneficiará o perderá con ella y en qué medida. En otras palabras, la descripción del problema es una elección crucial que condiciona indiscutiblemente la evolución posterior de la política pública, ya que limita el abanico de soluciones potenciales que deben tenerse en cuenta. Muchas políticas públicas han fracasado debido a una definición inadecuada del problema.

Es imposible resistirse a pensar en la forma en que se produce la información, cómo se accede a ella y la prudencia con que se seleccionan las alternativas. Para poder ajustar la acción a la realidad, se plantean dos cuestiones cruciales:

- ¿Cómo se enteran los gestores públicos de que hay problemas? la identificación de los problemas.

— ¿Por qué eligen unos temas en lugar de otros? el formato de la programación.

3.2.1 La detección de los problemas

Si los gestores públicos no identifican los problemas lo antes posible, el análisis de las políticas pierde gran parte de su valor. En otras palabras, es necesario prever el problema para limitar sus repercusiones. Una política reactiva, que es la que se aplica cuando un problema alcanza un nivel de crisis, no corresponde a que el problema se descubra intencionadamente, sino que el problema se manifiesta ante los ojos del responsable de la toma de decisiones y éste no puede detenerse a definirlo, considerar soluciones alternativas, prever efectos o calcular costes, sino que simplemente actúa lo más rápidamente posible para intentar paliarlo. El tipo de conocimientos y capacidades necesarios para aplicar una política reactiva están más orientados a la acción que son de naturaleza analítica.

Existen numerosos sistemas rutinarios en las administraciones públicas para ayudar a los directivos a tomar conciencia de los problemas. La disposición individual para resolver problemas desde el principio depende sobre todo de la mentalidad, los valores culturales y el estilo de liderazgo. Con las mismas herramientas fundamentales, algunos gestores se centran en identificar los problemas antes de que se conviertan en problemas y anticiparse a las amenazas, incluso cuando sólo hay ligeros indicios, mientras que otros no. Aunque la detección precoz de los problemas no garantiza el éxito de la política, sí pone al responsable de la misma en mejores condiciones de conseguirlo. Destacan los siguientes mecanismos de detección de problemas:

La función directiva

En cualquier empresa, pública o privada, la principal responsabilidad del directivo es mantener una comunicación constante con el mundo exterior. Los directivos examinan los cambios externos para anticipar cómo tendrá que afrontarlos su organización.

Uno de los mejores métodos para detectar problemas es el examen y análisis continuos de los datos estratégicos.

La participación en redes de gestión

La participación simultánea de numerosos agentes públicos y privados en el proceso político es cada vez más necesaria debido a la complejidad de las preocupaciones públicas. La red se creó sobre todo para intercambiar información y recursos. Formar parte de una red brinda varias oportunidades de conocer cuestiones que ya afectan a otros y de probar la eficacia de las soluciones.

El diseño de segmentos organizativos especializados en la detección de problemas

Los instrumentos creados para recabar información e identificar problemas incluyen oficinas de análisis, oficinas de información pública, unidades que recogen quejas e ideas y defensores del pueblo.

El análisis de los clientes

Los clientes suelen ser la principal fuente de información de los organismos públicos. Entre los instrumentos que ayudan a descubrir nuevos problemas o cambios de tendencia en problemas ya conocidos figuran el análisis de su comportamiento, la investigación de su estructura y composición y la evaluación de sus expectativas y necesidades.

La evaluación de las políticas y de los programas en funcionamiento

La evaluación es beneficiosa cuando genera datos de alta calidad para apoyar nuevos procedimientos de toma de decisiones al tiempo que se aprende de los éxitos y los errores. Según esta perspectiva, la evaluación es una herramienta crucial para identificar problemas de influencia (evaluación de impacto), rendimiento (evaluación de rendimiento) y administración de programas (evaluación de implementación).

Con el fin de informar las políticas presentes y futuras, la detección es el proceso de búsqueda de información que nos permite identificar la presencia de demandas, peligros u oportunidades. La búsqueda de conocimiento puede llevarse a cabo a través de diversos métodos, desde el más estructurado y deliberado, la investigación científica, cuyo objetivo es recopilar información específica para un fin concreto, hasta el menos estructurado, la exposición indirecta a la información, que simplemente implica mantener "los dos ojos bien abiertos" y recopilar información de forma selectiva e inteligente. A pesar de su

aparición de objetividad y lógica, la investigación científica es la menos eficaz para identificar nuevos problemas o prever la aparición de problemas para los que sólo disponemos de datos incompletos, erróneos y fragmentarios (Hogwood y Gunn, 1988).

3.2.2 El diseño de la agenda

Podemos convenir que el volumen total de problemas que preocupan a la sociedad es más amplio que el de problemas que reciben atención por parte de las administraciones públicas. No todos los problemas detectados tienen la misma prioridad para los decisores públicos, sólo algunos de ellos tienen la entidad suficiente para convertirse en problemas públicos. Al conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado se le denomina agenda sistémica. De esa agenda, los decisores públicos extraen algunos y confeccionan la agenda institucional o agenda política (Jones, 1984). Esta agenda está compuesta por los problemas que los directivos públicos consideran prioritarios en un momento determinado. La inclusión de un problema en la agenda institucional es una condición necesaria, pero no suficiente, para que el problema dé lugar a una política pública que intente solucionarlo. En muchas ocasiones los problemas entran en la agenda institucional y poco después desaparecen de ella –disipación de temas o problemas– o no reciben atención hasta que pasa un largo periodo de tiempo –incubación de temas–. La disipación e incubación de temas se debe a múltiples causas: la desaparición del problema de la agenda sistémica, la pérdida de interés de los directivos por el problema, la búsqueda infructuosa de recursos para afrontarlo o la entrada de nuevos problemas más graves (Starling, 1988).

En general, la agenda política es más estable que la agenda sistémica, reflejando la primera la evolución de la segunda. Veamos un ejemplo: el alcantarillado no es un problema que figure hoy en día en la agenda sistémica de una gran ciudad industrializada, pero, sin embargo, es un problema que permanece en la agenda institucional de la concejalía correspondiente. En la agenda institucional encontramos muchos problemas como el del alcantarillado, algunos problemas recurrentes –como la inseguridad ciudadana– y, en menor medida, problemas nuevos. En realidad, esa acumulación de problemas viejos y recurrentes se debe a que los problemas públicos en muy pocas ocasiones tienen una solución

definitiva; más bien al contrario, el impacto de las políticas consigue aminorar o eliminar unas dimensiones del problema, poniendo en evidencia la existencia de otras dimensiones. Los ciudadanos ya no se preocupan por la escasez de plazas escolares, esa dimensión del problema se ha solucionado, su demanda se ha transformado: de cantidad a calidad. La calidad es una dimensión nueva de una demanda antigua. Por ejemplo, en el caso de la educación la demanda, en un principio, era la escolarización obligatoria. Hoy en día, en cambio, lo que se demanda es la calidad en la prestación del servicio.

Figura 2

El diseño de la agenda



Ambas agendas se pueden medir. Las encuestas y los barómetros de opinión pública sirven para establecer la importancia de los problemas que componen la agenda sistémica; el análisis del presupuesto de una organización pública, y su evolución en el tiempo, es el mejor modo de medir con precisión qué temas componen su agenda y qué orden de prioridad han establecido sus directivos.

No todos los problemas de la agenda sistémica tienen las mismas posibilidades de acceso a la agenda institucional; unos entran con más facilidad que otros. Podemos hablar, por tanto, de la existencia de sesgo en la accesibilidad a la agenda institucional. Los directivos públicos tienen que ser conscientes de la existencia de ese sesgo y eliminarlo en lo posible, de modo que los problemas de ciertos colectivos sociales no queden rutinariamente fuera de las prioridades de las organizaciones públicas. Por fortuna, existen contras sesgos, que ayudan a superar las barreras de la desigualdad de poder, las barreras culturales y las

barreras a la innovación. Entre otros están: los medios de comunicación, los deseos de crecer de las organizaciones públicas, el comportamiento y las actitudes de los decisores y la competencia política.

Los sesgos negativos de mayor importancia son:

El poder y la capacidad de presión de los grupos de interés

Ciertos grupos sociales son más poderosos que otros y tienen mayor capacidad para hacer prevalecer sus problemas ante la administración. La organización de estos grupos, su capacidad para presentar demandas y para influir en las decisiones públicas, les asegura una cuota mayor de temas en la agenda de la administración que la que pueden conseguir grupos poco estructurados y con menor influencia.

Los sesgos culturales

Hay problemas y temas más proclives que otros a ser incluidos en la agenda institucional. Los valores culturales y la cultura política u organizativa hacen de filtro de la percepción de los mismos por los directivos. Es difícil esperar que la administración de un país mayoritariamente católico incluya entre sus prioridades la liberalización del aborto o la planificación familiar. En España, hasta hace relativamente poco tiempo, el problema del medio ambiente no era una preocupación social fundamental, no era un problema culturalmente apreciado y, por tanto, era de menor interés para los directivos públicos.

El peso de la tradición

Las administraciones públicas tienden a incluir en su agenda problemas que conocen bien, que han tratado en el pasado y sobre los que pueden anticipar el impacto de sus intervenciones. Es más fácil que se incluya en la agenda un problema conocido, o parecido a otro ya tratado en el pasado, que un problema desconocido, nuevo, que genera un alto grado de incertidumbre sobre su desarrollo posterior, los costos de las acciones para afrontarlo, el compromiso de recursos futuros y los resultados de la intervención.

Las actitudes y valores de los decisores públicos

La decisión de incluir un problema en la agenda institucional la acaba adoptando una o varias personas. Los valores de las personas –las actitudes hacia el

problema, la posición ideológica, la especialidad profesional– se reflejarán en esa decisión.

La influencia de los valores en la decisión es mayor cuanto más desconocido es un problema y cuanto menor es el consenso entre los grupos implicados en el mismo. No es de extrañar que los argumentos para decidir sobre problemas como la eutanasia, el aborto, la pena de muerte, la experimentación genética y otros sean esencialmente ideológicos más que científicos y racionales, por mucho ropaje “cientifista” que los acompañe.

Si estos y otros factores que crean un sesgo a la introducción de problemas actuasen de manera permanente la agenda institucional variaría muy poco, dejando fuera de ella los intereses de individuos y grupos sin poder, problemas culturalmente sin valor y sobre todo problemas nuevos o desconocidos. Afortunadamente existen sesgos positivos que mitigan la influencia de los anteriores:

a) Los medios de comunicación de masas

Los medios son uno de los elementos más eficaces en las democracias pluralistas para ayudar a introducir problemas en la agenda institucional, al llamar la atención de los decisores sobre problemas que afectan a personas o a colectivos determinados. La agenda de los medios se especializa en problemas emotivos, en problemas que enlazan con valores y tendencias de moda y en situaciones que afectan a la legitimidad del sistema.

b) La competencia política

Los procesos electorales son momentos de cambio en la agenda institucional. Cuanto más competitivo sea el mercado político, mayor será la presión para incluir problemas en la agenda y ampliar la oferta de servicios. Los directivos electos escudriñan la agenda sistémica en busca de problemas que liderar para adquirir visibilidad política, ganar apoyos y mantener “vivos” los problemas de sus electores.

c) Los deseos de crecer de las organizaciones públicas

La legitimidad de las administraciones públicas se basa cada vez más en su capacidad para responder con eficacia y economía de medios a las necesidades de

los ciudadanos. Una agencia pública legitima su existencia solucionando problemas. La importancia de un organismo público se puede medir por el número y la significación social y política de los problemas sobre los que actúa. Ampliar la agenda es, en muchas ocasiones, el único método que tienen los gestores para justificar la necesidad de ampliar sus recursos, crear oportunidades de desarrollo profesional a sus empleados, defenderse de la competencia de otros organismos y, en última instancia, asegurar la supervivencia de su organización.

3.3 La formulación de las políticas públicas

Una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones. La formulación de la política incluye: el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos –alternativas– para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y, finalmente, la selección de una opción o combinación de ellas. La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno. Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, es decir, que sólo desde el ámbito público se puede formular una política pública.

El acuerdo sobre el concepto de elaboración de las políticas es aún un tema abierto que ha generado dos corrientes principales de análisis: el racionalismo y el incrementalismo. La diferencia fundamental entre ambas corrientes es la importancia que conceden al análisis de políticas para influir y mejorar la elaboración de las políticas. Para los racionalistas es posible, mediante el análisis, que las decisiones públicas se asemejen a las decisiones que adoptan los ingenieros, los industriales, los estrategas militares, decisiones cuantificables, operativas, guiadas por criterios de eficacia en la consecución de los objetivos y eficiencia económica, preocupándose no sólo de qué hacer, sino también de cómo hacerlo (Quade, 1989). Por el contrario, los incrementalistas abundan en el carácter elusivo, complejo, fragmentado y a veces incomprensible de los procesos sociales sobre los que las políticas públicas intentan influir, de modo que el análisis de políticas poco puede hacer para ordenar el cambio en presencia de factores como las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, la divergencia

de intereses, la inexistencia de objetivos claros y compatibles sobre qué debe hacerse, las presiones de individuos, grupos y empresas.

No abundaremos en los términos de la discusión sobre la utilidad del análisis para centrarnos en la descripción de estas corrientes.

3.3.1 La elaboración de políticas desde el modelo racionalista

El racionalismo intenta sustituir la intuición, la opinión y la experiencia del decisor por un conjunto de técnicas y métodos precisos que le ayuden a encontrar no una decisión cualquiera, sino la mejor decisión. En última instancia propone sustituir un proceso de decisiones intuitivo por un proceso racional de adopción de decisiones.

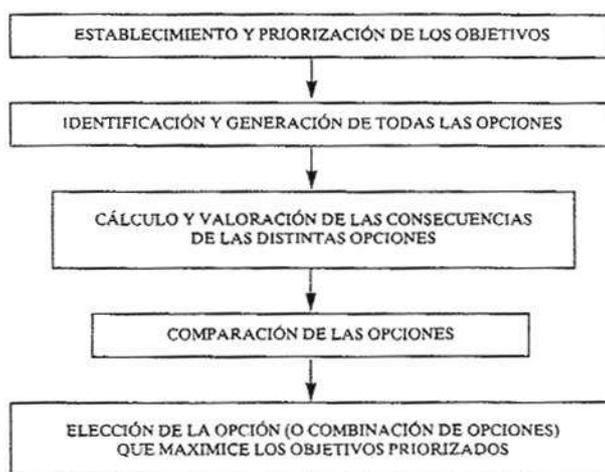
Simon (1957), hizo la formulación más completa del modelo racional de adopción de decisiones, modelo que se asemeja mucho al esquema de “acción racional respecto a fines” de Max Weber. Este modelo divide el proceso de adopción de la decisión en una serie de pasos interdependientes y acumulativos, que, de cumplirse, dan lugar a una elección racional. Los pasos son los siguientes:

Primero: EL ESTABLECIMIENTO DE LOS OBJETIVOS

El proceso comienza estableciendo las metas y objetivos a lograr con la política pública, ordenándolos según su importancia. Los objetivos deben expresarse primero en términos generales, y posteriormente traducirse a términos operativos, señalando, para cada uno de ellos, las expectativas de logro.

Figura 3

El modelo racional puro de adopción de decisiones.



Segundo: *EL ESTABLECIMIENTO DE LAS ALTERNATIVAS*

Las alternativas son las distintas opciones, las diferentes políticas y medios disponibles para alcanzar los objetivos. Para ser absolutamente racional, el decisor debe identificar todas las alternativas posibles para lograr los objetivos. Las alternativas no tienen por qué ser excluyentes entre sí; en ocasiones, la decisión final es una combinación de alternativas. Las alternativas no son sólo las opciones conocidas: en el proceso se inventan y generan alternativas nuevas.

Tercero: *LA VALORACIÓN DE LAS CONSECUENCIAS DE LAS ALTERNATIVAS*

El decisor racional, para optar entre las distintas alternativas, tiene antes que valorar los efectos de cada una de ellas. En definitiva, se trata de saber qué ocurrirá si elegimos una alternativa determinada, en qué medida se alcanzarán los objetivos y qué costes y beneficios acompañarán la elección. El decisor racional calcula todos los efectos, todos los costes, todos los beneficios de todas las alternativas, incluidos los impactos de cada alternativa sobre otros objetivos, otros problemas y otras políticas ya en marcha. En otros términos, prevé las externalidades y los costes de oportunidad.

Cuarto: *LA COMPARACIÓN DE LAS ALTERNATIVAS*

Conocidas las consecuencias de las distintas opciones es necesario ordenar las alternativas de modo que se pueda saber cuál es la más deseable. El decisor racional tiene que establecer unos criterios que permitan comparar y relacionar los objetivos, las alternativas y sus efectos, para poder seleccionar la mejor opción posible.

3.3.2 El modelo de racionalidad limitada

El propio Simon concluyó que la aplicación del modelo racional puro de adopción de decisiones es impracticable en la realidad debido a la presencia de una serie de limitaciones que merman las capacidades del decisor. En última instancia, ese modelo no es más que un tipo ideal que nos sirve para conocer en qué medida los procesos reales de adopción de decisiones se aproximan o desvían del mismo. En la elaboración cotidiana de las políticas los directivos públicos no aspiran a encontrar la mejor política –el comportamiento óptimo, en términos de Simon, se conforman con identificar políticas satisfactorias –comportamiento

satisfactorio—. Simon se concentró en describir las limitaciones que hacen imposible la aplicación estricta del modelo racional puro, contrapuso la racionalidad de la economía clásica con la racionalidad administrativa. Entre otras, las principales limitaciones a la aplicación de la racionalidad económica clásica son:

1. De carácter psicológico

Un comportamiento perfectamente racional necesita de una inteligencia, unos conocimientos y unas habilidades que superan con mucho las capacidades reales de cualquier persona. La información sobre la que se ha de basar la decisión no siempre es suficiente, o es demasiado amplia como para sistematizarla en el tiempo disponible. Los conocimientos del decisor son limitados y ha de decidir, a menudo, sobre temas y problemas poco conocidos y estructurados; su capacidad de cálculo y previsión de costes y beneficios es mucho menor que la del hombre económico.

2. Los valores

El hombre económico decide en solitario; las consecuencias de su decisión le afectan a él en exclusiva y se orienta por sus propios valores –la soberanía del consumidor y la función de utilidad individual– y preferencias. Los decisores públicos no actúan en solitario, muchas veces deciden con otros, en presencia de valores que entran en competencia o conflicto y sus decisiones determinan el bienestar o malestar de terceros. La diferencia de intereses y valores está presente, se reconoce y se admite como un elemento fundamental de las democracias pluralistas. La resolución del conflicto de valores no admite un esquema de racionalidad pura; una alternativa satisfactoria para un grupo social es fuente de problemas para otros grupos.

3. De carácter organizativo

El decisor forma parte de una organización y aun cuando supera sus limitaciones individuales, tropieza con las limitaciones que le impone su organización. La excesiva departamentalización, la especialización funcional, los defectos en el diseño de los sistemas de información para la decisión, la tendencia a eludir o limitar la evaluación de los programas y políticas son barreras al comportamiento racional muy difíciles de superar.

4. Los costes

El modelo racional es intensivo en información, en medios tecnológicos, en recursos humanos de gran cualificación y, sobre todo, en tiempo. Ser racional es muy caro, luego, si no parece obvio que del proceso de análisis se obtendrán resultados de gran calidad, es preferible ser menos racional y dedicar los recursos a otros fines. La situación deseable sería poder establecer de antemano cuando merece la pena intentar una aproximación racional, pero éste es un supuesto difícil de alcanzar. En términos generales, no obstante, se debe intentar si:

- Hay tiempo para el análisis y esperamos obtener unos buenos, resultados que justifican los costes de llevarlo a cabo.
- El problema y la decisión no están muy politizados.
- El problema es central para la organización y afecta a su misión principal.
- El problema es complejo y presenta muchas ramificaciones y aspectos desconocidos.
- La decisión que se adopta hipoteca, en gran medida, la capacidad de decisión futura.
- Desconocemos los costes de la intervención, prevemos un salto en los mismos o tememos no poder dejar de intervenir perjudicando otros programas y políticas.

5. Limitaciones situacionales

El principal punto débil del modelo racional puro es que parte de cero para elaborar la decisión: antes no había nada, ahora se decide todo. En muy pocas ocasiones los decisores públicos se encuentran en una situación como ésta, lo habitual es que tengan que continuar las decisiones del equipo de gobierno anterior, tratar problemas que ya están tratando otras administraciones y desarrollar políticas que no se han decidido explícitamente. En resumen, pocas veces se decide en el vacío. La presión de los precedentes, las expectativas y demandas de los usuarios, la búsqueda de las alternativas socialmente deseadas y políticamente viables limitan significativamente la capacidad de elección. En otras palabras, buena parte de la agenda de problemas, alternativas y decisiones está escrita antes de que el decisor enfrente su responsabilidad.

La conclusión de Simon es obvia; en las administraciones públicas el proceso de adopción de decisiones se rige por la *racionalidad limitada*. La limitación a la racionalidad individual está constituida por todos los factores enumerados más arriba y por el concepto del decisor sobre la finalidad de la decisión, que puede ser distinto del de la organización, sus valores y su grado de información.

3.3.3 La elaboración de las políticas desde el modelo incremental

Lindblom (1991), revisó las tesis de Simon sobre las limitaciones del modelo racional de adopción de decisiones públicas, al negar que fuese el mejor modelo para la elaboración de las políticas. Según Lindblom el comportamiento de los decisores públicos rara vez se adapta a ese modelo, ya que sus decisiones no son más que ajustes marginales sobre políticas ya en marcha. El modelo incremental es más descriptivo que prescriptivo y se basa, en buena medida, en la observación del comportamiento cotidiano de los policy makers.

Lindblom, no admite que el análisis racional sea el factor principal del proceso de elaboración de la política pública. “Cuando decimos que la política más que el análisis determina las políticas (públicas), queremos decir que las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros”, es la interacción política entre los individuos y los grupos sociales el factor que más condiciona la elaboración de las políticas públicas.

El análisis cobra así su verdadero significado, pues no es la alternativa al juego político, como se infiere del modelo racional, sino una pieza del mismo. El análisis “se convierte en un método de ejercer control”, en una forma útil para la interacción, en un instrumento de persuasión para atraer a los participantes hacia una postura determinada. Lindblom concluye que el análisis de políticas es siempre partisano, los individuos usan “los recursos analíticos solamente para impulsar sus propios intereses”.

El modelo incremental argumenta que las decisiones sobre las políticas son, ante todo, pragmáticas, no se basan en relaciones causales bien estudiadas, ni en cálculos exhaustivos de costes y beneficios, sino en el método de las aproximaciones sucesivas y limitadas. Dicho con claridad, el decisor sólo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya

se llevan a cabo, rechazando las demás, y analiza sólo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual, obviando el resto (Aguilar, 1992). De este modo el análisis se simplifica sensiblemente, al rechazar cualquier opción que se aleje de las opciones conocidas, y al no valorar más que algunas consecuencias de las opciones objeto de análisis. Así se reduce el universo de posibilidades y de consecuencias a tener en cuenta.

La primera idea básica del incrementalismo es que, cuanto más se aleje una alternativa de las políticas conocidas, más difícil es anticipar sus consecuencias e impactos, más complejo es ganar apoyos para sustentar su elección y, por tanto, es menos viable políticamente. Además, Lindblom insiste en la naturaleza permanente de buena parte de los problemas públicos, de modo que las decisiones casi nunca son inéditas; por el contrario, la decisión de hoy forma parte de una larga cadena de decisiones pasadas, de errores y de logros, de ensayos mediante diferentes medios y de precedentes.

Comparar únicamente las opciones que se parecen a las políticas pasadas permite anticipar con gran precisión sus impactos, sus costes y sus beneficios. Asimismo se reducen las posibilidades de error y fracaso y se amplía la capacidad para prever el comportamiento de los individuos y de los grupos con intereses en el problema y su solución. La teoría causal no es necesaria, puesto que se opta por efectuar cambios sobre políticas existentes, que muestran, en cierta medida, resultados positivos. La viabilidad de la decisión queda asegurada al basarse en una larga secuencia de cambios incrementales.

Este estilo de elaboración de políticas públicas, que “aumenta correctivamente, vez por vez, el margen de maniobra de un gobierno, fue considerado por Lindblom como el estilo propio y obligado de las democracias pluralistas, ‘poliárquicas’, en sociedades con grupos de interés poderosos, bien informados, autónomos y capaces de presión efectiva” (Aguilar, 1992).

Los críticos de este modelo arguyen que el incrementalismo niega la racionalidad y enfatiza en exceso el factor de viabilidad política como criterio definitorio de lo que es una política adecuada. Cambiar las políticas sólo marginalmente reduce el riesgo del fracaso al limitar el cambio radical, pero imposibilita los superiores beneficios de iniciativas más ambiciosas e innovadoras.

El modelo incremental ha sido tachado de conservador por legitimar la estructura y el balance de poder existente en la sociedad. En esta contemplación no se atacan los verdaderos problemas, ni sus causas, no se buscan soluciones definitivas, sino pequeñas variaciones respecto de la situación presente. El incrementalismo, en la medida que se convierte en doctrina prescriptiva, supone una legitimación teórica de la inercia y de la resistencia a la innovación y se asocia al comportamiento de las organizaciones burocráticas garantistas.

3.3.4 ¿Qué debe hacerse?

La respuesta a cuál es la mejor perspectiva a adoptar no es sencilla, pero sí se puede arriesgar una recomendación pragmática, casi de tautología incrementalista: seamos racionales cuando sea posible, utilicemos el incrementalismo lógico cuando sea oportuno. Racionalismo e incrementalismo no son estrategias antagónicas: el incrementalismo es altamente racional, puesto que aboga por actuar sólo mediante alternativas cuyos impactos podamos prever. El incrementalismo es la racionalidad de lo plausible, de lo previsible, de la certidumbre.

El análisis para la elaboración de las políticas es valioso, independientemente del modelo de elaboración que se considere, bien para orientar la decisión y el futuro, bien para comprender el funcionamiento de las políticas pasadas, descubrir los puntos de mejora y de resistencia. La utilidad del análisis de las políticas depende del problema que se trate, de la política evaluada y de los condicionantes presentes. Ahora bien, el incrementalismo no es la mejor estrategia si las políticas precedentes muestran resultados insatisfactorios, si los problemas son nuevos o cambian a gran velocidad y, por añadidura, no sirve para incorporar soluciones nuevas que surgen de avances teóricos y tecnológicos. Por el contrario, es la mejor estrategia para desenvolverse en un entorno estable, ante problemas con soluciones conocidas y comprobadas (Dror, 1989).

Una estrategia de elaboración racional es oportuna en escenarios que, como el actual, presentan un volumen y una intensidad de cambio social, político y económico de gran magnitud. La orientación racional puede ser el instrumento de mayor utilidad para acercarse a las variaciones de ese entorno, en el que las soluciones del pasado comienzan a mostrarse inadecuadas e insuficientes. En última instancia, se trata de tener en cuenta conjuntamente razón y política y,

dependiendo de la situación, una tendrá más importancia que la otra para contribuir en el diseño de la política pública. Este “tercer enfoque” denominado *mixed scanning* (Etzioni, 1967, en Aguilar, 1992) toma distancia de los dos modelos y los reúne proponiendo efectuar una exploración mixta de la elaboración de las políticas. La racionalidad, por imperfecta que sea, debe utilizarse para las grandes decisiones de las políticas, para determinar la orientación estratégica que el incrementalismo no permite, y, la adaptación y el ajuste, para adecuar la decisión a las capacidades organizativas reales y los determinantes políticos presentes.

En palabras de Etzioni, “la exploración mixta incluye elementos de ambos enfoques empleando dos cámaras por así decir: una cámara de gran angular que cubriría todo el campo, pero sin gran detalle –la visión estratégica, racional del problema– y una cámara que se enfocaría a aquellas áreas que, reveladas por la primera, merecen un examen en profundidad –las alternativas organizativa y políticamente viables–”, En resumen, el decisor público debe tener en cuenta en el momento de la formulación no sólo la racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica que recomienda una política intachable desde el punto de vista técnico, sino también la viabilidad y legitimidad políticas, el valor de la sensibilidad democrática, que recomienda tener en cuenta quién gana qué y quién pierde qué con cada alternativa.

3.4 La implantación de las políticas públicas

Los estudios de implantación de políticas comienzan a desarrollarse al final de los años sesenta y conocen su máximo desarrollo en las dos décadas siguientes. Hasta ese momento la reflexión teórica y los estudios de caso se habían centrado en la fase de formulación. Era como si se presumiera que el proceso de formación de las políticas públicas concluía con la adopción de una alternativa. Se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implantación, entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política. La implantación era una cuestión técnica, sin importancia, que debían resolver los administradores profesionales.

3.4.1 La implantación como puesta en marcha. El modelo top-down

La implantación concebida como maquinaria burocrática en movimiento cumpliendo con diligencia y sumisión las decisiones es una transposición del

modelo wilsoniano de relación entre la esfera política y la esfera de la administración. Según este modelo, ambas esferas deben permanecer necesariamente separadas, sin líneas de contacto. La esfera política decide, la esfera administrativa pone en marcha las decisiones. Hay una especialización absoluta de papeles –quien decide no implanta, y viceversa– y en el reparto al decisor le toca el papel de protagonista (Nakamura y Smallwood, 1980). La administración no es más que una variable dependiente de la política. Esta forma de entender el proceso de formación de las políticas públicas se ha dado en denominar modelo Top-Down o de arriba abajo.

En este contexto, el análisis de políticas se concentra, en sus primeros años de vigencia, en el estudio de las decisiones para mejorar su calidad. Se estima que la calidad de la decisión es el factor crítico del éxito de las políticas públicas: si la decisión es correcta la política alcanzará sus objetivos. Con este bagaje conceptual, la meta es ayudar al decisor a seguir el modelo racional de adopción de decisiones, y la obsesión es transformar cualquier decisión en una decisión programable. En aquellos años, legiones de ingenieros y economistas intentaban resumir la complejidad de las decisiones políticas en modelos lógicos, matemáticos, en los que figurasen todas las variables clave a considerar. El impulso de aquel enfoque ingenieril termina a mediados de los años setenta con el fracaso definitivo de su tecnología más depurada: la presupuestación por programas. Esa preocupación por la decisión se acompañaba de un interés prioritario por el control del proceso de implantación, concibiendo mecanismos que asegurasen una correcta circulación de la información desde los decisores hasta los últimos escalones de la maquinaria organizativa. La idea subyacente es que si la decisión no se cumple es porque no se conoce, o porque los sistemas de control – sanciones y recompensas a los implantadores– a disposición de los directivos para asegurar el cumplimiento de sus decisiones son insuficientes.

El interés por la implantación comienza en los Estados Unidos en un momento en el que se acumulan fracasos en sus principales programas de bienestar social. De repente, se pone de manifiesto que el gobierno es mucho más hábil diseñando planes que sus administraciones poniéndolos en marcha. Los pobres resultados obtenidos por los programas de asistencia social –guerra contra la pobreza–, de renovación urbana –ciudades modelo–, y de educación compensatoria llamaron

la atención sobre un problema que, hoy día, sigue siendo una preocupación fundamental: la eficacia de la acción pública. La incapacidad de estos y otros programas para conseguir sus objetivos era tan evidente que comenzó a pensarse que quizá la calidad de la decisión no era el único factor determinante del éxito de las políticas públicas.

3.4.2 La implantación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados

Pressman y Wildavsky (1984), en un estudio que se ha convertido en un clásico, analizaron la implantación de un programa que pretendía generar empleo para minorías. Los resultados de ese estudio pusieron de manifiesto la importancia de la fase de implantación para el éxito o el fracaso de las políticas. Estos autores ofrecen una definición de implantación muy distinta a la de simple puesta en marcha: la implantación es el proceso de interacción entre los objetivos y los resultados. La implantación, en definitiva, es un proceso, no un momento y, además, un proceso difícilmente distinguible de la decisión, puesto que en él se adoptan multitud de decisiones.

Cuando Pressman y Wildavsky analizaron la situación del programa habían transcurrido cuatro de los seis años previstos para darlo por concluido, se habían gastado seis de los 23 millones de dólares disponibles y se habían generado unos 60 puestos de trabajo. Los resultados no podían ser más descorazonadores e incomprensibles. ¿Cómo puede fracasar un programa que surge de una decisión que contaba con el consenso inicial de los actores implicados, respaldada con recursos suficientes, y que perseguía objetivos claros, concretos y cuantificables? La respuesta no es sencilla, pero hay que buscarla en un hecho que estos autores consideraron crucial: la complejidad de la acción conjunta.

El análisis del programa puso de manifiesto la cantidad de factores que el plan inicial no tenía en cuenta, el sinnúmero de actores, no previstos, que se fue incorporando al proyecto durante su implantación y las múltiples adaptaciones que sufrió el plan inicial hasta hacerlo compatible con las condiciones locales y con los intereses de los distintos participantes. Este programa de creación de empleo para minorías es un ejemplo de programa que plantea la importante dimensión de la gestión intergubernamental. En este tipo de programas, en los que se rompe la unidad organizativa entre provisión –formulación de la decisión–

y producción –implantación del programa–, las relaciones de jerarquía (dependencia) entre los distintos actores tienen una influencia muy limitada, siendo sustituidas por relaciones de interdependencia. El éxito final del programa depende de la capacidad de los distintos actores para llegar a acuerdos e intercambiar recursos. Gestionar intergubernamentalmente es gestionar a través de otros, logrando que determinados actores –que pueden estar muy o muy poco interesados en el proyecto– lo lleven a efecto. Desde este punto de vista, la implantación no es un mundo perfecto de administradores que cumplen asépticamente las decisiones de sus superiores, sino un campo de negociación política en la que actores con la misma legitimidad –un ministro, un presidente regional y un alcalde– establecen las condiciones iniciales que permiten la implantación de la política y, conseguidas éstas, mantienen su compromiso durante el desarrollo de la implantación.

Pressman y Wildavsky hicieron mucho hincapié en esta cuestión tratando de determinar qué son y qué no son problemas de implantación. En realidad existen dos casos de políticas fallidas: las políticas que no se implantan y las políticas que dan lugar a una implantación; defectuosa. En el primer caso no podemos hablar de problemas de implantación; si la política ni siquiera se inicia es que el proceso de formulación se concluyó sin éxito, en otras palabras, no se consiguieron las condiciones iniciales que permitían iniciar la implantación: el consenso sobre los objetivos del programa y el acuerdo sobre los instrumentos y los recursos del mismo.

En el caso de que la política se implante defectuosamente las causas son de varios tipos. En primer lugar, puede existir un error en la teoría que sostiene el programa, es decir, un defecto de formulación. En última instancia todas las políticas públicas no son más que una hipótesis de relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados. La implantación es el conjunto de acciones que hay que emprender para que esa relación causal ocurra. Buena parte de las políticas que fracasan lo hacen porque esa relación causal, la teoría que soporta la política, es una teoría incorrecta, es decir, haciendo x no es posible obtener y. En el caso del programa de creación de empleo para minorías, la teoría interna del programa era incorrecta. La teoría venía a decir lo siguiente: si se crean unas condiciones de desarrollo determinadas, creando infraestructuras y

empresas, mediante subsidios al capital, se generarán automáticamente puestos de trabajo nuevos, que favorecerán a las minorías. Esta teoría se había mostrado cierta en zonas del país muy poco desarrolladas, en las que inyecciones de capital generaban una fuerte demanda de empleo por parte de las empresas. Sin embargo, aplicada a una ciudad con una economía principalmente de servicios y de empresas con un alto nivel tecnológico, no produjo los mismos efectos. En un entorno de estas características es muy probable que los subsidios den lugar a la creación de empresas intensivas en tecnología, que demandarán personal muy cualificado, penalizando, de este modo, las posibilidades de empleo de aquellos segmentos del mercado laboral con menores cualificaciones. En otros términos, esta teoría podría haber generado efectos completamente contrarios a los deseados.

En segundo lugar, si la implantación se retrasa, o fracasa en sus objetivos, a pesar de que se han conseguido las condiciones iniciales y la teoría causal es correcta, podemos hablar de problemas de implantación estrictamente. Las dificultades de implantación surgen por la complejidad de la acción conjunta y por la complejidad del programa. Como se apuntó más arriba, gestionar con otros supone adaptar el programa a las capacidades e intereses de los participantes. La regla general es que cuanto más elevado sea el número de actores en el proceso de la implantación, menores son las posibilidades de conseguir una implantación que se ajuste al diseño inicial. La acción conjunta implica retrasos –primer síntoma de que la implantación no funciona bien– porque es necesario revisar y volver atrás continuamente para introducir modificaciones en el programa, intercambiar información, convencer y motivar a los actores que muestran una escasa disposición a participar en el proceso. La dificultad de gestionar conjuntamente aumenta cuanto más complejo es un programa, la complejidad de un programa se mide por el número de decisiones que es necesario adoptar para que éste se mantenga en funcionamiento. Cuanto más elevado es el número de actores y el número de decisiones, más difícil es controlar el proceso de implantación. Pressman y Wildavsky hacen una distinción entre punto de decisión y punto de veto. Un punto de decisión ocurre cuando se requiere el acuerdo de todos los actores implicados para que el programa continúe. Un punto de veto tiene lugar cuando se necesita que un actor individual dé su consentimiento a una acción. Es decir, todos los programas tienen varios puntos

de decisión y, por cada uno de ellos, tantos puntos potenciales de veto como actores participan en el proceso de implantación. En un caso muy sencillo, un programa en el que participan tres actores, y es necesario tomar cinco decisiones conjuntas, el número máximo de vetos potenciales sería de quince.

En conclusión, los autores mantienen que la implantación es un proceso que debe tenerse en cuenta en la fase de formulación, determinando entonces cuál de los posibles caminos –diseños de implantación– reduce, en mayor medida, los efectos perversos de la gestión conjunta –retrasos, desviación del plan inicial, imposibilidad de llegar a acuerdos y paralización del programa– y presenta una menor complejidad, incrementando las posibilidades de que ocurra esa relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados.

3.4.3 La implantación como proceso de ensamblaje

A todos los efectos un programa público no es más que el resultado de la combinación de determinados elementos. La implantación puede entenderse, por tanto, como la sucesión de actividades para ensamblar los distintos elementos del programa. Esos elementos –recursos financieros, recursos humanos, normas, decisiones y capacidades administrativas– están en manos de diferentes actores relativamente independientes entre sí, con sus propios objetivos e intereses.

La definición de implantación como proceso de ensamblaje se la debemos a Bardach (1980), quien resalta el carácter eminentemente político del proceso de implantación de las políticas públicas. La implantación es una sucesión de movimientos –juegos– entre actores, para decidir en qué condiciones entregarán los recursos –los elementos que componen el programa– que controlan. Desde este punto de vista la decisión inicial –el mandato legal– no es más que el pistoletazo que marca el inicio del juego; a partir de ese instante los jugadores – los actores participantes– intentarán todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implantar maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones, liberando recursos para otros juegos –otros procesos de implantación.

Una vez destruida la unidad entre provisión y producción, los actores se especializan en el control de alguno de los recursos clave y en el desarrollo de papeles específicos. Las organizaciones de la administración central controlan y

distribuyen gran parte de los recursos financieros, especializándose en papeles de diseño, supervisión y evaluación de resultados. Las organizaciones de los gobiernos subnacionales controlan la información y las redes de distribución de servicios, especializándose en el papel de implantación. Ningún actor en solitario puede intentar la aventura de la implantación, al no tener bajo su control la totalidad de los elementos que hay que ensamblar.

Como el éxito de la política depende en buena medida de las acciones emprendidas por los distintos actores, cada uno, por separado, intentará imaginar qué parte del éxito final se debe a sus contribuciones y cuál será imputable al comportamiento y las contribuciones del resto, intentando llevar a cabo estrategias que les permitan controlar los elementos de otros actores, sacando provecho de ellos. Estas estrategias o juegos dan lugar a una serie de efectos negativos en el proceso de implantación del programa.

Los principales son:

1. La disipación de los recursos del programa

La disipación de los recursos del programa es producida por los intentos de aprovechamiento de esos recursos para otros fines. Esta situación es posible por el enorme volumen de recursos que las administraciones intercambian entre sí y proporcionan a los actores privados. Este volumen es la razón misma que imposibilita, en buena medida, el control sobre el destino final de los recursos. La consecuencia más grave es el incremento de los costes del programa.

2. La disipación de los objetivos del programa

A la disipación de los objetivos del programa, especialmente cuando éstos se han establecido de manera imprecisa, el programa se convierte en presa fácil para algunos actores que intentan variar los objetivos iniciales hasta hacerlos coincidir con los suyos propios. La variación e inflación de los objetivos acaba por sobrecargar los programas en primer término y por arruinarlos completamente en última instancia.

3. La resistencia al control de la conducta de los participantes

La implantación mediante redes de expertos y administraciones es posible siempre y cuando los actores que participen obtengan más beneficios que

deseconomías. Si los controles son muy estrictos algunos actores preferirán no participar en absoluto, escapando a sus responsabilidades o aportando contribuciones simbólicas. Si los recursos se pueden obtener de otros actores el problema no es grave; ahora bien, si el actor que se retira del proceso de implantación domina un elemento concreto de manera monopolística, el programa peligra.

4. La pérdida de energías

Los participantes en la implantación gastan buena parte de sus energías políticas y organizativas en imaginar y participar en estas estrategias y juegos, distrayendo su atención del proceso de implantación del programa. La causa es la incertidumbre que domina a todos los actores sobre cuál será el comportamiento de los demás, qué les conduce a no actuar, permaneciendo a la espera hasta comprobar cuáles son las verdaderas intenciones de los otros jugadores.

En sus recomendaciones Bardach pone de manifiesto la importancia de tener en cuenta, en el momento del diseño de la implantación, la presencia de estas estrategias y juegos, de modo que se instrumenten mecanismos para intentar evitarlos o al menos suavizar sus efectos. La construcción del escenario de implantación es el modo que propone el autor para llevar a cabo esta tarea de previsión. “El problema de la implantación es lograr el control de las acciones de muchos individuos y organizaciones para configurar una acción colectiva con el fin de alcanzar los objetivos de una política, no disparar sus costes y reducir al máximo los retrasos; entonces el diseño deberá prever lo más exactamente posible cuáles son o deberían ser los jugadores, los juegos y las apuestas” (Aguilar, 1992). Para ello lo mejor es concebir un escenario en el que imaginamos cómo ocurrirá la implantación, cuáles son los elementos clave del programa, qué actor o actores los controlan, qué disposición a participar les suponemos, cómo podemos vencer su resistencia y qué habremos de hacer en el caso de que no quieran compartir los recursos que poseen. Lógicamente este escenario no es más que una historia con distintos finales, dependiendo del comportamiento de los actores. Su utilidad principal es adivinar los puntos de resistencia que el programa habrá de afrontar en el proceso de implantación.

3.4.4 La implantación desde abajo. El modelo bottom-up

El modelo *top-down* refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que ésta sea acatada y que se cumpla en sus propios términos. Las recomendaciones que surgen a la luz de este modelo hacen hincapié en el mando, el control, la coordinación y la reducción del número de actores para simplificar la implantación. Los resultados del perfeccionamiento de los sistemas de control, la mejora de la decisión y la comunicación en el proceso de implantación han demostrado, no obstante, ser insuficientes para asegurar la eficacia de la implantación.

El modelo *top-down*, agotado en su capacidad prescriptiva, ha dado paso a un modelo alternativo de comprensión de la implantación de las políticas públicas. Este modelo, llamado *bottom-up*, surge a principios de los años setenta respaldado por un buen número de estudios de caso. Este modelo explica la implantación como el proceso para conseguir los impactos deseados sobre la población. Implantación es lo que ocurre cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es en el punto de distribución donde la implantación tiene éxito o fracasa.

Las políticas públicas acaban implantándose en cientos o miles de oficinas públicas repartidas por el territorio por millares de empleados públicos del último escalón de la jerarquía administrativa, en contacto con clientes singulares, con demandas particulares y concretas. Las decisiones más complejas acaban siendo interpretadas y adaptadas por una multitud de funcionarios que intermedian entre el cliente y la política pública. Personas que en ningún caso han participado en el proceso de formulación y que reciben cotidianamente las presiones de los ciudadanos para conseguir servicios públicos.

Los programas más complejos, las políticas más ambiciosas están en manos del personal de ventanilla, que debe resolver, en cada caso concreto, los defectos de formulación de la política, la vaguedad de los objetivos y las imprecisiones y rigideces del diseño de la implantación de acuerdo a sus propias capacidades y valores y a su comprensión de los fines y metas de la política pública.

El modelo *bottom-up* pasa el énfasis del cuartel general a la oficina local, del decisor al burócrata de calle, del control a la capacidad para solucionar los casos singulares. El problema de la implantación para este modelo no es el ajuste fiel a la decisión inicial, tal y como fue formulada, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce.

Siguiendo a Williams (1976), lo importante a la hora de implantar una política es no olvidar que la atención a las demandas de los ciudadanos es el objetivo principal, de modo que el diseño de la implantación debe combinar, razonablemente, lo mejor de la decisión inicial y lo mejor de la iniciativa local. No importa tanto la *conformance* –aquiescencia con la decisión– como la *performance* –logro de los objetivos.

En cualquier caso, el modelo *bottom-up* no aboga por la discrecionalidad absoluta de los responsables locales, ni por la negación de la planificación, muy al contrario, lo que intenta es mostrar la utilidad de formar la decisión partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas, y una vez valoradas sus debilidades y fortalezas, orientar la decisión (Elmore, 1978, en Aguilar, 1992). La implantación adquiere una dimensión contingente puesto que las capacidades de las distintas localizaciones en las que ocurrirá y las características y las demandas de los usuarios pueden ser muy variables.

El Programa para la Prestación de Servicios Sociales Básicos, que impulsa el Ministerio de Asuntos Sociales, es un claro ejemplo de programa que se implanta de acuerdo a un modelo de abajo arriba (Agranoff y Tamayo, 1991), son los ayuntamientos los que deciden el tamaño del programa en su territorio, el tipo de servicios que desean prestar y los mecanismos para producirlos, siempre y cuando cumplan con una serie de requisitos –objetivos generales, orientación de los servicios y utilización de las subvenciones– establecidos desde el Ministerio. La implantación de este programa será correcta si se logra el objetivo de extender sobre el territorio una red de servicios sociales básicos –objetivo del Ministerio– adaptados a las características de la población de los distintos municipios –objetivo de los gobiernos locales.

Berman (1978), en Aguilar, 1993 señala que el éxito final de una política depende, en gran medida, de la adaptación mutua entre el plan de acción generado desde el centro y las condiciones y capacidades de las agencias locales. Por ello propone el concepto de “implantación adaptativa” como el concepto contrario al de “implantación programada”, que es el que sostiene el modelo *top-down*.

3.5 La fase de evaluación

“Si viviésemos en un mundo de absoluta certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, no habría necesidad de efectuar evaluaciones: habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor opción posible, sabríamos cuáles serían los resultados por adelantado” (Hogwood y Gunn, 1988). Desgraciadamente, ese mundo de certidumbre no es en el que operan las políticas públicas. Los procesos sociales sobre los que las políticas y programas públicos intentan influir son conocidos sólo parcialmente, la información sobre la que se basa la definición de los problemas y la elección de las alternativas es imperfecta, los condicionantes políticos obligan aplicar soluciones de compromiso que minimicen los conflictos de intereses, los conocimientos y habilidades de los que pueden disponer las organizaciones públicas no son siempre las adecuadas para asumir los desafíos de la implantación y, por último, las políticas producen, a menudo impactos imprevistos. En suma, existen multitud de razones técnicas, organizativas y de gestión que hacen necesaria la evaluación de las políticas.

La evaluación es la última fase del proceso de la política pública y, puesto que el proceso es cíclico, es también la primera. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma. Como argüimos anteriormente, los problemas públicos rara vez tienen una solución definitiva, de modo que las políticas que intentan atajarlos raramente ven satisfecha esa aspiración. La situación más común tras la evaluación es la introducción de variaciones en la política preexistente o la sucesión de ésta por otra más adecuada al nuevo estado del problema.

La evaluación de políticas no es un simple instrumento técnico, es también un mecanismo político de primer orden. En los sistemas democráticos los productos de la evaluación tienen diferentes utilidades políticas (Warin, 1993):

- El control parlamentario de las actuaciones del ejecutivo y sus administraciones.
- La presentación de resultados a los usuarios de los servicios públicos y al resto de los ciudadanos.
- La legitimación de acciones de rediseño organizativo o de políticas de ajuste de recursos.
- El mantenimiento de la confianza y la cooperación entre los actores públicos y no públicos que participan en el proceso de las políticas públicas.
- El reforzamiento –o la destrucción– de la reputación de eficacia, eficiencia y oportunidad de una política.
- El reforzamiento de la legitimidad de un tipo de liderazgo y de las oportunidades organizativas de apropiación presupuestaria.

En definitiva, en un sistema democrático, el gobierno tiene que rendir cuenta de sus actos, explicar sus decisiones a los ciudadanos, presentar los logros alcanzados en las distintas áreas en las que interviene y legitimar, con resultados, sus decisiones. La evaluación cumple la función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las actuaciones ante los clientes/ciudadanos, incluso en los casos en que ésta constituye sólo una representación simbólica de la responsabilidad pública, sin consecuencias prácticas de tipo correctivo. La justificación última de la evaluación es, pues, el ejercicio de la responsabilidad política y la búsqueda de lo que se ha denominado la eficacia democrática (Bañón y Carrillo, 1994). Esta finalidad política de la evaluación es particularmente clara en el caso de países como el nuestro, en que se observa un aumento del volumen de programas y políticas que se gestionan intergubernamentalmente. La gestión conjunta de políticas por parte de organizaciones pertenecientes a distintos niveles de gobierno resalta la necesidad del control de las actuaciones y de la demostración de los resultados obtenidos. La evaluación, como el análisis de políticas, no es una disciplina autónoma, sino que toma de las disciplinas científico-sociales lo que necesita para realizar una “aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización, el diseño, la implantación y la utilidad de los programas de intervención social” (Rossi y Freeman, 1989). La meta general de la evaluación es producir

información que sirva para orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las políticas públicas.

Existen diversos tipos de evaluación que, por los objetivos que pretenden, se pueden relacionar en términos generales con las distintas fases del proceso de la política pública (Palumbo, 1987). La tipología de evaluaciones que presentamos no es exhaustiva y la conexión entre los tipos y las fases del proceso se realiza a título orientativo.

A continuación, describimos brevemente los distintos tipos de evaluación reseñados (Palumbo, 1987; Rossi y Freeman, 1989):

A. Evaluación anticipativa

Está orientada a la producción de información para alimentar el proceso de definición del problema y la formulación de las alternativas. Se centra en el análisis del contexto político; administrativo, legal, social y económico en el que se va a desarrollar la política pública y en el estudio del problema al que hay que hacer frente. La información que produce es de gran utilidad para conocer las conexiones entre la política pública y los factores críticos del entorno en el que habrá de operar.

B. Evaluación de la evaluabilidad de la política

Consiste en la realización de un primer análisis, breve y con recursos limitados, de la filosofía, los elementos y los instrumentos de la política. Su objetivo es descubrir los eventuales puntos débiles del diseño de la misma, ofreciendo información para la puesta en marcha, en su caso, de una evaluación más profunda. Es especialmente adecuada en situaciones caracterizadas por la escasez de recursos.

C. Evaluación de necesidades

Tiene como objetivo conocer en profundidad el problema que la política pretende eliminar o mitigar. La evaluación de necesidades trata de delimitar las fronteras y características esenciales del problema –su gravedad y evolución, el volumen, la estructura y la distribución geográfica de los grupos sociales afectados– , así como su alcance y las posibles conexiones con otros problemas no considerados explícitamente.

D. Evaluación de la viabilidad política/evaluación de contexto

Este tipo de evaluación pretende dilucidar si el diseño de la política permite lograr las metas y objetivos deseados. Su principal utilidad es conocer y asegurar una correcta conexión entre la teoría que sustenta la política y los instrumentos de la intervención.

E. Evaluación de la viabilidad política/evaluación de contexto

Constituye una variante de la evaluación anticipativa. Se centra en la comprensión del contexto general y el entorno específico en el que se desarrolla la política pública. Su objetivo es producir información para afrontar las amenazas y aprovechar las oportunidades presentes en ese entorno. Específicamente, se utiliza para identificar a los actores con intereses en el problema, elaborando el mapa de apoyos y resistencias que habrá de afrontar la política en sus distintas fases.

F. Evaluación de la implantación/evaluación de procesos

Produce información destinada a alimentar el proceso de adopción de decisiones vinculado a la puesta en marcha y gestión de las políticas. Su objetivo es determinar el grado de cumplimiento de los mandatos incluidos en la política, comparando el diseño inicial de la intervención con el funcionamiento real de la misma.

G. Estudios de seguimiento de programas

Es un tipo de evaluación que se lleva a cabo de forma continua mientras ocurre la política y produce información en tiempo real que es suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan, en su caso, las correcciones oportunas en los mecanismos de operación de la política. Su objetivo es detectar posibles variaciones en la naturaleza del problema y las eventuales desviaciones respecto del plan inicial de implantación. Implica la definición de criterios operativos de logro y la construcción de baterías de indicadores –de procesos de gestión, de rendimiento, de cobertura, de uso de servicios y económicos– que se aplicarán sistemáticamente mientras se desarrolla la intervención.

H. Evaluación de la eficacia/impacto

Facilita información sobre los efectos –impactos– de la política pública e intenta mostrar en qué medida los efectos observados se deben a la política implantada y no a otras causas –variaciones en el problema, intervención de otras políticas o cambios en las condiciones sociales– ajenas a ésta. Su objetivo es medir la eficacia de la política pública, comparando los impactos previstos con los observados. Complementariamente, puede abordar aspectos relacionados con la eficiencia en la consecución de los objetivos, poniendo en relación los beneficios producidos por la política con sus costes. Los resultados de la evaluación de impacto se utilizan para responder, desde una posición más sólida, a preguntas sobre la conveniencia de continuar actuando sobre el problema y, en su caso, sobre la adecuación de la actual política.

I. Evaluación de la calidad

Su objetivo principal es conocer si la política produce los beneficios esperados por los distintos actores que participan en el proceso. No se circunscribe a una fase concreta del proceso de la política, sino que considera éste en su conjunto e intenta mostrar las conexiones entre sus distintos elementos y la satisfacción de las expectativas de los usuarios y clientes de la política pública. Una política puede ser muy eficaz, alcanzando todos sus objetivos –tal y como fueron establecidos por los formuladores– sin acertar a cubrir las expectativas y demandas de los ciudadanos. La diferencia primordial con los otros tipos de evaluación radica en que utiliza los objetivos y valores de los usuarios como criterio para valorar la política, negando un papel protagonista a los objetivos y metas de los responsables de ésta. La evaluación de calidad tiene una conexión directa con el marketing de servicios públicos.

Por último, conviene señalar que la evaluación es una tarea que debe considerarse ya en el momento del diseño de la política. Para garantizar la plena utilidad de sus resultados deben articularse mecanismos que permitan la integración de los procesos de evaluación en el conjunto de procesos organizativos para el diseño y desarrollo de la intervención pública.

CAPÍTULO IV

DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

4.1 El proceso del diseño de las políticas públicas

Desde un punto de vista analítico pueden distinguirse cuatro etapas en las políticas públicas y en cada una existe una relación con la política: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. La articulación de la política y las políticas públicas puede ser mejorada en cada una de las etapas analíticas de estas últimas. Tal perfeccionamiento puede considerarse parte de la modernización del sistema político (Aguilar, 1992).

En algunos países anglosajones se ha intercalado otro “momento” analítico, aquel en que diversos contratos convierten el presupuesto de un acuerdo entre el gobierno y el parlamento sobre los montos a ser recaudados y gastados, en una declaración explícita de qué se hará con los recursos disponibles.

Las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras. Se ha llegado a decir que las políticas públicas son inmortales. Sin embargo, existen políticas con aspectos temporales definidos, después de los cuales dejan de existir, por diseño (*fade-out*).

Cada parte del proceso tiene una naturaleza específica. Estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino que en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas. La discusión social, la propuesta de políticas públicas y el proceso político tienen dinámicas distintas, si bien entre ellos existen efectos recíprocos, aunque asimétricos. En algún momento de la dinámica de los temas públicos es posible la aceptación de una política, su rediseño o su extinción. Este momento requiere que coincidan la preocupación social, la existencia de una solución técnica y el apoyo político. Dado que ello es así, hay una ventaja en el uso temprano de las políticas públicas en el proceso que va de la agenda al programa y a las políticas.

La oportunidad para empujar propuestas propias es previsible, a veces, como en el caso de una renovación establecida de un programa. Otras veces ella se abre de manera impredecible. Quienes actúen en el terreno de lo público deben estar preparados, sus propuestas regalonas listas y sus problemas especiales bien

documentados, a riesgo que la oportunidad los pase de largo. Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables, esto es, tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos; todos los conflictos, no sólo aquellos referidos a la macroeconomía. La gobernabilidad debe ser integrada. Ella debe referirse al conjunto de los sistemas sociales y no sólo a la organización productiva. Cuando la gobernabilidad es sesgada o parcial, tiende a ser inestable.

La gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, por lo menos por un tiempo, pero es probable que lo sea de modo excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable. Lo segundo, ya que por definición este sistema permite cambiar a los gobernantes sin crisis mayores.

Un modo populista y conciliador de hacer política privilegia la viabilidad política por sobre la eficacia. Los enfoques neoliberales, por el contrario, han privilegiado la eficacia económica por sobre la viabilidad política y por eso muchas veces se han combinado bien con autoritarismos. Lo importante es que hay maneras de hacerlo en democracia y con eficiencia, mediante la adecuada utilización de las políticas públicas.

Es indispensable percibir las limitaciones reales de este ciclo en la realidad. En cada etapa del ciclo de las políticas públicas existe la posibilidad de fugas o discrepancias.

A través de las estructuras de organización y decisión fluyen cuatro corrientes: problemas, soluciones, participantes y oportunidades de elección.

Cada una de estas corrientes o campos de fuerza e influencia tiene una vida propia, en su mayor parte no relacionada con las demás. Este tipo de organización es una colección de selecciones buscando problemas, temas y sentimientos buscando situaciones de decisión en las cuales puedan ser planteados, soluciones buscando temas para los que puedan ser la respuesta, y tomadores de decisiones buscando trabajo. Una oportunidad de seleccionar una política es, por lo tanto, un cesto de basura en el que se botan diversos tipos de problemas y soluciones. Con este enfoque los problemas y soluciones tienen un status igual como

corrientes separadas en el sistema y la popularidad de una solución determinada a menudo afecta los problemas que están siendo considerados.

La formulación de la política pública está compuesta a su vez de cinco etapas o pasos:

- Establecimiento de la agenda política.
- La definición de los problemas.
- La previsión.
- Establecimiento de objetivos.
- La selección de la opción.

4.1.1 El establecimiento de la agenda

No todas las demandas que produce la sociedad logran penetrar en el régimen político, ni mucho menos pasan a ser políticas públicas. Sólo aquellas que, por algunas circunstancias, motivos, momentos, razones, logran ser problemáticas ahora o potencialmente, y se plantea la necesidad de actuar sobre ellas, de realizar, crear una política frente a ellas. Para esto se requiere recepcionar las demandas, captar información, sea esto por medio de mecanismos institucionales o informales. En este proceso se utilizan diversos procedimientos técnicos, así como diversas fuentes.

Aquí cabe preguntarnos, ¿por qué ciertos tipos de demandas son los que logran penetrar al régimen político y se convierten en políticas públicas, por qué unas entran a la agenda y otras no? La respuesta no es sencilla y no está todavía clara, pero en su mayoría los expertos en la materia han coincidido en que se debe a la idea de distribución del poder en la sociedad, así como existen estudios empíricos que tratan de agregar otros elementos como las cosas de crisis o amenazas, cuestiones que tengan componentes emotivos, de interés humano, si afectan a un amplio número de personas, si tienen que ver con el poder y la legitimidad en la sociedad.

En fin, la experiencia indica que las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos.

4.1.2 La identificación y definición de los problemas

Una vez establecida la agenda política, debemos de definir los problemas, no basta el hecho de haberlos identificado, sino que es necesario tener mayor conocimiento de ellos. Tenemos que saber cuáles son sus componentes, así como sus probables causas y consecuencias que se derivan de ellos. Esta etapa es muy importante en el proceso de las políticas públicas, ya que mucho de los fracasos de las mismas es que no fueron desde su inicio bien definidas.

4.1.3 La previsión

La idea de que toda política pública tiene una vocación de futuro, de que se hace para dar respuesta a una cuestión actual para que se mejore en el futuro, o simplemente algo que todavía no se presenta y se prevé que en futuro podrá presentarse. Es toda esta idea de lo actual, presente o ahora y lo potencialmente. Las dificultades y los altos grados de incertidumbre de las técnicas de previsión representan uno de los argumentos en defensa del modelo incrementalista.

4.1.4 Establecimiento de objetivos

Determinar los objetivos para la elaboración de políticas actuales o de futuro representan una de las orientaciones básicas para la configuración de la política. Se trata de establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Por supuesto que conseguir estos objetivos deseados va a estar en dependencia de muchos factores que a lo largo del desarrollo de la política puesta en marcha se van a dar. Ej. el clima político interno y externo, el aspecto económico, el entorno internacional, entre otros.

4.1.5 Selección de la opción

Esta es la última fase del proceso de elaboración de las políticas públicas, la cual se inicia una vez que se tenga definido los objetivos. Se trata pues de seleccionar la opción concreta. De esta forma, como señala Pallares (1988), “una opción es seleccionada mediante los procedimientos de decisión y, a través de su desarrollo gubernamental, entra en la fase de aplicación práctica: la implementación”.

4.2 La implementación de las políticas públicas

El concepto de la implementación es introducido por Pressman y Wildavsky (1984). La mayoría de los autores en materia de implementación coinciden que no existe una separación radical entre la formulación y esta. Es difícil determinar

dónde acaba la formulación y empieza la implementación, esto se debe por un lado al hecho mismo, de “la dificultad de definir qué es una política”. Barret y Fudge (1981) consideran la implementación “como un continuum de elaboración y acción en el cual tiene lugar un proceso negociador entre aquellos que quieren llevar la política a la práctica y aquellos de los que depende la acción”. El régimen político es el encargado el responsable de la implementación de las políticas públicas.

4.3 La evaluación y la continuidad o cambio de las políticas públicas

La evaluación de las políticas públicas debe hacerse con “referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos. Consiste la evaluación, en el proceso necesario para medir el grado en el que están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea de espera”, Pallares. Es decir, la política que se ha puesto en marcha está resultando o no, sirve o no, qué es lo bueno de ella y dónde tenemos que cambiarla. ¿Es la misma coherente con los fines planteados o se tiene que modificar? ¿Es eficaz o no?

Como hemos podido ver las políticas públicas representan un tema que aparece como de mucha importancia en el estudio de la ciencia política.

Las políticas públicas envuelven en ella una serie de conceptos tan básicos del sistema político, se trata por un lado de estudiar la democracia, bajo la idea de participación ciudadana en el proceso de elaboración, y de intervención en cualquier fase. ¿Funcionan o no las Instituciones?, está la gobernabilidad en peligro o no? Una buena política pública ayuda a que esta idea de gobernabilidad se mantenga, es decir que no sufra crisis o se vea afectada.

Todo lo anterior implica que nos tengamos que meter en un contexto tanto interno como externo, que veamos lo endógeno como lo exógeno. ¿Qué se analice por otro lado la idea de cultura política, es decir, en este caso, por qué unas sociedades exigen más que otras, ¿por qué participan más que otras?

En general está es básicamente la idea de políticas públicas y su importancia a la hora de estudiarlas y analizarlas, como se ha señalado, sirven para evaluar el sistema político, es decir que si las mismas andan bien pues el sistema por ende

lo estará, por el contrario si estas no funcionan de forma adecuada, el sistema presentará ciertas interferencias que podrá, dependiendo del grado, crisis o movimientos fuertes, lo importante en esto, es que si las autoridades logran detectar lo anterior, se entiende en buena lógica, que buscarán como corregirlo.

4.4 El diseño básico de una política pública

4.4.1 Contexto y diagnóstico

Presenta el contexto nacional o internacional dentro del cual se sitúa una determinada política pública. El diagnóstico a su vez, identifica los fenómenos y tendencias actuales y futuras previsibles más importantes que van a regir la implementación de esa política. Se trata siempre de una identificación general de los problemas principales que justifican la política pública en cuestión.

4.4.2 Fundamentos y principios de la política pública

a. Fundamentos

Los fundamentos hacen referencia a los grandes objetivos últimos que se desea alcanzar con una política, los cuales aparecen definidos como metas de largo o mediano plazo: calidad de vida, desarrollo integral, desarrollo sustentable, equidad social, superación de la pobreza, etc.

b. Principios

Los principios son metas alcanzables en el corto o mediano plazo, pero cuya función instrumental dentro de la definición de una política pública es la de servir como elementos articuladores para los objetivos específicos que se definirán a continuación.

4.4.3 Objetivos de la política pública

Hay siempre un objetivo general, que constituye una síntesis de todas las metas señaladas en los fundamentos anteriores.

Los objetivos específicos generalmente, tienden a operacionalizar las metas fijadas en los principios.

4.4.4 Líneas de acción de la política pública

A su vez, las líneas de acción trasladan los objetivos específicos a conjuntos coherentes e interconectados de acciones. Estas líneas de acción constituyen la orientación operativa básica para una política pública.

4.4.5 Agenda de gobierno de la política pública

A su vez, la agenda de gobierno, traslada las líneas de acción a operaciones de política pública, programas o acciones concretas, presentadas en la forma de un cronograma estimativo medible en términos de tiempos de realización y de resultados.

CONCLUSIONES

Inicialmente un primer elemento de debate consiste en la ubicación misma de las políticas públicas. En definitiva, las ciencias de las políticas pueden ser asumidas como un constructo teórico que pretende superar la división entre los decisores políticos y los encargados, tanto de la elaboración como, de la administración e implementación de las políticas. Además, en los últimos años, de manera particular en América Latina, se presenta como retórica política que busca justificar los procesos de reforma y modernización del Estado, por lo que resulta fundamental caracterizar los elementos que constituirían dicha modernización; en este sentido, el discurso de las políticas públicas aparece en el marco de lo que se ha dado en llamar la "racionalización" de las actividades del Estado.

Con respecto a la definición de las políticas públicas también existen varias posiciones, desde aquellas que plantean que todos los flujos provienen desde el régimen político hacia la sociedad, hasta los que consideran que un gobierno por políticas públicas implicaría ciertas características y un proceso "racional" en la elaboración, ejecución e implementación de una determinada política; en definitiva, la primera definición permite entender de mejor manera el proceso de elaboración de políticas en nuestros países, en los que intervienen una serie de factores, actores y el principal elemento para su establecimiento es su legalidad, sin importar, en muchos casos, ni el proceso ni la posibilidad de su realización.

El discurso de las políticas públicas y los "paradigmas de políticas" ponen en el centro de la discusión tanto las posibilidades de elección de los ciudadanos, como la probabilidad de realización de un proceso totalmente racional e institucionalizado. Sin embargo, cuando O'Donnell estudia los procesos de democratización de América Latina plantea que el principal problema consiste en nuestra falta de institucionalización. Sostiene que existen dos instituciones extremadamente importantes, la una formal, cuyo eje central son las elecciones; y la otra "informal", permanente y ubicua: el particularismo (o clientelismo, en sentido amplio). En América Latina, las reglas informales, como el clientelismo, son ampliamente compartidas y están profundamente arraigadas; en este caso son estas reglas las que están altamente institucionalizadas, no las formales, por lo que es primordial establecer la relación entre reglas y el comportamiento de los

actores; esto contradice el criterio de que las políticas públicas sean un proceso racional.

Otro elemento que contradice el proceso de las decisiones y reduce la probabilidad de elecciones racionales en nuestras democracias constituye el peso decisivo y el papel de los organismos internacionales, que en las actuales condiciones de globalización se han convertido en decisores que subordinan los procesos locales y que incluso llegan a relativizar el criterio de soberanía sobre el cual se han construido nuestros países.

Es importante reconocer la intencionalidad de que en la elaboración e implementación de políticas se conjuguen la creatividad, la especificidad, la multidisciplinariedad y el concurso de los actores intervinientes en la definición de una política determinada. Respecto a los distintos enfoques enunciados sobre las políticas públicas nos parece importante considerar el punto de vista de los actores involucrados en el establecimiento de una política, incluso en los casos que se alude "razones de Estado", siempre existe además de los actores institucionales otros que participan en la definición de la misma; esta participación no garantiza que existan mecanismos simétricos en la toma de decisiones.

En torno a las fases de las políticas públicas, es importante una lectura en su contexto histórico, puesto que, si bien es posible encontrar elementos generales en el proceso de una política (definición del problema, información y construcción de alternativas, decisión, implementación, evaluación, retroalimentación, etc.), estos se hallan en directa relación con influencias provenientes del medio ambiente externo, en el cual priman los criterios políticos. Una tensión que se desarrolla en el discurso de las políticas públicas es la que se presenta entre la necesidad de un "proceso técnico" de elaboración de las mismas y la participación de los actores en la toma de decisiones.

El valor del enfoque de las políticas públicas radica en su preocupación por la acción del gobierno y sus administraciones. No se interesa tanto por la estructura y composición del sistema político-administrativo como por su funcionamiento. El análisis de políticas es a la vez un arte y una ciencia. Es un arte porque hace referencia a la labor de los directivos públicos, que intuitivamente reproducen

con sus decisiones las fases del proceso de las políticas sin dominarlo conceptualmente. Es una ciencia porque aspira a entender el complejo mundo de la acción pública y prescribir, en la medida de lo posible, la mejor forma de aproximarse al proceso de las políticas.

El concepto de política pública es inseparable de la noción de análisis de políticas; la política pública no existe en la realidad, sólo la intervención del analista otorga un sentido a la multitud de decisiones y comportamientos de los administradores y de los demás actores sociales involucrados en el proceso. La riqueza del análisis radica en su capacidad para integrar y ordenar lógicamente esas decisiones y comportamientos.

El análisis de políticas públicas es un campo de especialización profesional emergente que está cobrando una gran importancia. El análisis, la evaluación, la investigación aplicada al proceso de formación de las políticas no es un lujo, es una necesidad que habrán de afrontar las organizaciones públicas para asegurar su supervivencia. Sólo mediante políticas eficaces –desde el punto de vista del impacto social que generan y de la eficiencia en la utilización de los recursos– se puede legitimar, efectivamente, la acción de los gobiernos en una democracia pluralista.

BIBLIOGRAFÍA

- Aaron, H. (1994). Distinguished lecture on economics in government; public policy, values and consciousness. *Journal of Economic perspectives*, Vol. 8 (2), Spring 1994. EEUU: Stanford University.
- Acosta, A. (1998). *El Estado como solución*. Quito: Ildis.
- Aguilar, L. (editor). (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- (1993). *La implementación de las políticas*. México: Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Alcántara, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.
- Agranoff, R. y M. Tamayo. (1991). *The Basic Social Services Agreed Plan: A preliminary IGM Repon*. Madrid: Departamento de Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
- Ames, B. (1988). *Political survival, Politicians and Public Policy in Latina America*. University of California Press. EEUU.
- Ariño, G. (1992). *Economía y Estado*. España: Editorial Abeledo cryptot.
- Ascher, W. (1992). *La evolución de las ciencias políticas: Comprender el surgimiento y evitar la caída*, en Aguilar Villanueva, Luis F.(editor), *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa.
- Bañón, R. y E. Carrillo. (1994). *Evaluación de la calidad de los servicios públicos. Ponencia presentada en el Seminario sobre Gestión de Calidad de las Administraciones Públicas*. Santiago de Compostela (Galicia).
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México, CIDE: Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa.

- (1980). *The Implementation Game*. Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.
- Barrett, S. y C. Fudge. (eds.) (1981). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. Ed. Barrett, S. Fudge, C.
- Bell, D. (1977). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. México: Alianza Editorial.
- Braybrooke, D. y Ch. Lindblom. (1963). *A strategy of decision*. New York: The Free Press.
- Brewer, G. (1970). *Resource Policy and Management*. University of Yale.
- Buchanan, J. y G. Tullock. (1993). *El cálculo del consenso*. España: Edit. Planeta.
- Caminal, M. (1996). *Manual de ciencia política*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Cohen, M., J. March. y J. Olsen. (1972). *A Garbage Can Model Of Organizational Choice*. EEUU: Revista Administrative Science Quarterly.
- CONAMA. (1998). *Una política ambiental para el desarrollo sustentable. Santiago*. Comisión Nacional del Medio Ambiente. Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la República.
- Corzo, J. (2012). *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. México: Editorial IEXE. Escuela de Políticas Públicas.
- Dolbeare, K. (1974). *Estudios sobre impacto*. México: IBCM Redalyc.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Dror, Y. (1989). *Public Policymaking Reexamined*. New Brunswick. N. J., Transaction Publishers.
- Dunn, W. (1981). *Public Policy Analysis*. US: Prentice-Hall.
- Dye, T. (2008). *Understanding Public Policies*. 12th Edition, Pearson Prentice Hall, New Jersey.
- Ellman, M. (1983). *La planificación socialista*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Etzioni, A. (1996). *The New Golden Rule: Community and Morality in a Democratic Society*. Washington, D.C.: Basic Books.
- Flisflisch, A. (2006). *Teoría de las políticas públicas. Bolivia: Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo –CLAD.
- Grindle, M. y J. Thomas. (1990). *Public choice and policy change. The political Economy of Reform in Developing Countries*. EEUU: The John Hopkins University Press.
- Habermas, J. (1990). *Teoría y praxis*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Hanf, K., y A. Toonen. (1985). *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*. Dordrecht, Martinus Nijhof Publishers.
- Hayek, F. (1978). *Camino de servidumbre*. España: Alianza Editorial.
- Hogwood, B. y L. Gunn. (1988). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford University Press.
- Hogwood, B. y B. Peters. (1985). *The Pathology of Public Policy*. Oxford, Clarendon Press.
- Jones, Ch. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey, CA., Brooks/Cole Publishing Company.
- Kauffman, S. (1993). *The Origins of Order. Self-Organization and Selection in Evolution*, New York: Oxford University Press.
- Kingdon, J. (2013). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. EEUU: University of Michigan.
- Laswell, H. (1992). *La orientación hacia las políticas*, en Aguilar, Luis (editor), *El Estudio de las Políticas Públicas*, Grupo Ed. México: Miguel Ángel Porrúa México.
- Lindblom, Ch. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Bellaterra: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Lowi, T. (1964). *Public Policy for Democracy*. EEUU: University of Texas Press.

- Marquez, V. y R. Godau. (1984). *Burocracia y políticas públicas: perspectivas desde América Latina* en *Teoría de la burocracia estatal*. Oscar Oszlak, compilador. Argentina: Paidós.
- Mayntz, R. (1985). *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza Editorial.
- Meny, I. y J. Thoenig. (1992). *Las políticas públicas*. España: Editorial Ariel.
- Miliband, R. (1985). *El Estado en la sociedad capitalista*. México: Siglo Veintiuno Editores.
- Mills, W. (1964). *La élite del poder*. México: Ed. Fondo de Cultura Económica.
- Monnier, E. (1992). *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*. París, Editorial Económica.
- Motta, P. (1985). *La perspectiva organizacional en la formulación e implementación de la política pública: Inferencias sobre la realidad de américa latina*. Costa Rica: Instituto Centroamericano de Administración Pública.
- Nakamura, R. y F. Smallwood. (1980). *The Politics of Policy Implementation*. Nueva York, St. Martin's Press.
- Nozick, R. (1988). *Anarquía, Estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O' Donnell, G. (1982). *El Estado burocrático autoritario*. Argentina: Ed. De Belgrano.
- (1997). *Contrapuntos*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. (1980). *Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Argentina: Estudios CEDES, Vol. 3, N°2, 1980.
- Palumbo, D. (1987). *Review of Policy Research*. 7 (1).
- Pallares, F. (1988). *Las Políticas Públicas: El sistema Político en Acción*. En *Revista de Estudios Políticos*. No. 62.
- Pasquino, G. (2001). *Nuevo curso de ciencia política*. México: FCE.

- Pérez, A., et al. (1997). *Globalización, ciudadanía y política social en América latina: tensiones y contradicciones*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad.
- Peters, G, y V. Wright. (2001). *The relations of early television viewing to school readiness and vocabulary of children from low-income families: the early window project*. USA: Pubmed.
- Portney, K. (1986). *Approaching Public Policy Analysis. An Introduction to Policy and Program Research*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.
- Pressman, J. y A. Wildavsky. (1984). *Implementation*. Berkeley, CA, University of California Press.
- Quade, E. (1989). *Análisis de formación de las decisiones políticas*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Reifenberg, S. (1990). *Reforming policies in the 1980: Changing circumstances an Shifting Parameters*”, en “Public Choice and Policy Change”, The political Economy of Reform in Developing Countries, Chapter 7. EEUU: The John Hopkins University Press.
- Richardson, J. y A. Jordan. (1979). *Governing under Pressure: the policy process in a Post-Parliamentary Democracy*. Martin Robertson, Oxford.
- Rodriguez, M. (2006). *Introducción al estudio de las políticas públicas. Taller de Políticas Públicas*. AULAS. Punta Arenas, Chile.
- (2006). *El diseño de una política pública: Elementos para una modelización*. Taller de Políticas Públicas. AULAS. Punta Arenas, Chile.
- Rose, R. (1984). *Understanding Big Government The Programme Approach*. London, Sage.
- Rossi, P. y H. Freeman. (1989). *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*. México: Trillas.
- Sabatier, P. (1991). *A Study of Policy Formulation Based*. EEUU: University Cambridge.
- Sabatier, P. y H. Jenkins-Smith. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. EEUU: Westview Press.

- Simon, H. (1957). *Administrativa Behaviottr*. Londres: McMillan.
- Sorman, G. (1985). *El Estado mínimo*. Argentina: Editorial Atlántida.
- Starling, G. (1988). *Strategies for Policymaking*. Chicago, IL., The Dorsey Press.
- Stokey E. y R. Zeckhauser. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. Nueva York, W. Norton Company.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP.
- Tamayo, M. (1997). *El análisis de las políticas públicas*. En La Nueva Administración Pública de Bañón, R. y E. Carrillo. Alianza Editorial. Madrid, España.
- Thoenig, C. (1997). *Política pública y acción pública, en Revista Gestión y Política Pública*", Volumen VI, número 1, primer semestre de 1997. México.
- Van Meter, D. y Van Horn, C. (1992). *El proceso de implementación de las políticas: Un marco conceptual*, en Aguilar Villanueva, Luis F.(editor), El Estudio de las Políticas Públicas. México: Grupo Ed. Miguel Ángel Porrúa México.
- Warin, P. (1993). *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Étude des relations de service*. París: Éditions L'Harmattan.
- Weimer, L. y R. Vinig. (1992). *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, N. I., Prentice-Hall.
- Wildawsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. The Yale Law Journal. Reviewed Work.
- Wilensky, A. (1997). *Claves de la estrategia competitiva*. Argentina: Fundación OSDE.
- Williams, W. (1976). *The Implementation Perspective*. University of California, Press, Berkeley.
- Zimmerman, H. (2006). *Reforma política: Origen y actualización de las políticas públicas*. Taller de Políticas Públicas. AULAS, Argentina.

----- (1990). *Relaciones intergubernamentales: Un estudio de caso*.
Argentina: Instituto de Ciencia y Técnica, Universidad Nacional del
Nordeste.

Este libro se terminó de publicar en la editorial

**Instituto Universitario
de Innovación Ciencia y Tecnología Inudi Perú**



ISBN: 978-612-5069-82-5



EDITADA POR
INSTITUTO
UNIVERSITARIO
DE INNOVACIÓN CIENCIA
Y TECNOLOGÍA INUDI PERÚ