



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

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

1. INTRODUCCIÓN.

En el primer capítulo se han presentado algunas nociones básicas para el análisis político. Los conceptos de *poder*, *Estado*, *legitimidad*, *sistema político* y *régimen político* constituyen sin duda categorías conceptuales centrales¹ que permiten comprender cómo está organizado y distribuido el poder político en una sociedad (Morlino, 1985). Dichas categorías, sin embargo, ofrecen imágenes estáticas, “fotografías”, que si bien son extremadamente útiles para fines teórico-analíticos, descriptivos y comparativos (por ejemplo, identificar las dimensiones que comprende y definen a un Estado, sistema político o régimen político, describir las características que poseen estos en determinado tiempo y lugar, y rastrear las diferencias presentes entre distintos casos analizados), no contribuyen a explicar el proceso a través del

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





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

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

En este capítulo se intentará “completar parcialmente” ese vacío³ incorporando una nueva categoría fundamental para el análisis político: *las políticas públicas*. Estas resultan clave porque dan cuenta de lo que los gobiernos hacen o pueden hacer⁴, los objetivos

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

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

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





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

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

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA DEFINICIÓN CONCEPTUAL

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

2.1. Política: un concepto con múltiples significados

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





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

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

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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





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

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

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

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

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





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

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

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

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

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

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



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

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

2.3. Política pública, poder y sistema político

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

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