

Introducción

Una aproximación teórica-analítica de las políticas públicas como objeto de estudio

María José Morales Vargas

Desde los años cincuenta del siglo pasado, en el campo científico de la Política y la Administración Pública comenzó un nuevo interés por identificar los mecanismos para incrementar la eficiencia del proceso en la toma de decisiones. En este punto, se colocó en el centro del debate a las Políticas Públicas como objeto de estudio. Las acciones anteriores se configuraron dentro de la agenda internacional dado el debilitamiento de las economías desarrolladas como en vías de desarrollo, aunado al creciente descontento social derivada de problemas que iban desde la inseguridad hasta la pobreza extrema pues, si bien desde los años sesenta comenzó a implementarse el denominado “Estado de Bienestar”, este no logró traducirse necesariamente en un progreso sostenido, por el contrario, según dice Wildavsky:

Todos los que vivieron las promesas exaltadas y las esperanzas frustradas de los programas sociales de los años sesenta han quedado marcados hasta hoy en día por esa experiencia. El trabajo intelectual de los años setenta, el mío incluido, ha sido un esfuerzo por entender en dónde estuvo el error del gobierno, por aprender qué habría que hacer para que el gobierno pudiera funcionar mejor o por saber si no sería mejor que simplemente no emprendiera acción alguna. En efecto, las dificultades crecen en proporción a la magnitud de sus intentos. Más grandiosos son los intentos gubernamentales, más el gobierno está obligado a intervenir en las conductas de las personas y más debe extraer de los ingresos personales (Wildavsky, 1987, p. 4).

Esta tendencia, más adelante, se vería profundizada por los procesos de liberalización política y económica en donde nuevos agentes enmarcados en la iniciativa privada y las Organizaciones de la Sociedad Civil adquirieron un nuevo rol. Este hecho se instaló como un proceso re-configurativo que se vislumbró en el surgimiento

de nuevos actores políticos, una readaptación de las instituciones gubernamentales encargadas de configurar al “Estado de Bienestar”, así como del “adelgazamiento del Estado”, cuyas funciones no sólo se reacomodaron bajo esquemas federales, sino que también hubo un reconocimiento explícito de las deficiencias financieras de las cuentas gubernamentales y, por tanto, del imperativo de un accionar estratégico frente a la multiplicidad de retos y problemáticas de la época (Aguilar, 1992; Méndez, 1996).

En este contexto, *el objeto de estudio Estado* no estaba centrado en el análisis de su funcionamiento interno, sino externo pues:

Si antes el Estado era percibido como la encarnación de la razón en la historia, como el brazo armado de la burguesía [o como] el detentor del monopolio de la violencia legítima, en el período contemporáneo es percibido a través de su actividad (Hernández, 1999, p. 1).

Bajo esta coyuntura, surgen las *Políticas Públicas* como el producto, tanto teórico como empírico, del accionar del Estado, es decir, como el resultado de un consenso socio-político, delimitado por un proceso implementado bajo un marco normativo-institucional específico caracterizado por un constante desplazamiento de la distribución del poder político, así como de un reacomodo de las cadenas “medios-fines, insumos-productos” que “se sobreponen impidiendo la claridad de los cálculos sobre las consecuencias probables de la acción colectiva” (Aguilar, 1992, p. 22), tanto de la ciudadanía como de las esferas gubernamentales.

En este contexto, en los años cincuenta surge, a propuesta de Laswell (1992), la piedra angular para captar estos procesos: *la Ciencia de las Políticas*. La cual fue definida “como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado” (1992, p. 102), es decir, bajo un marco holístico y transdisciplinario, se buscaba realizar una conexión de los entonces fundamentos filosóficos de la función del Estado y los instrumentos, medidas o acciones concretas emprendidas por el mismo, buscando generar propuestas para el mejoramiento de los problemas sociales. Según Harold Lasswell:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte, se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea

busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología (Citado en: Aguilar, 1992, p. 46).

Sin embargo, dicha propuesta fue ampliamente criticada por ser considerada como un “sistema del todo” que no podía racionalizarse según los estándares estipulados. No obstante, esta visión holística no fue descartada, sino más bien dio origen a dos tendencias analíticas. La primera, como parte del impulso conductista de la época, basó su concepción en la abstracción de los procesos políticos cuyo objetivo rector -asociado a lo que posteriormente se denominaría como *Policy Analysis*- se centra en “ofrecer métodos analíticos, información pertinente y conocimiento para incrementar la racionalidad” (Navarro, 2016, p. 236).

Para ello, se hace uso “del análisis de sistema como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión” (Garson, 1992, p. 159).

Desde esta perspectiva, el estudio de las políticas se ha entendido a partir de la identificación, diseño y modelación de una serie de procesos enmarcados en un conjunto de fases, cuyo principal marco se ha basado en el denominado *Ciclo de Políticas Públicas*, propuesto por (Laswell, 1992). La idea general es abstraer la linealidad y lógica constitutiva de los procesos de desarrollo de las políticas, por lo cual, su principal propósito es identificar qué elementos inciden en las fallas de ejecución de las acciones del Estado.

Sin embargo, su alcance explicativo ha arrojado resultados parciales al no lograr articular la teoría con la realidad, pues, por un lado, diversos académicos han centrado sus estudios en fases individualizadas, lo cual, contradice la racionalidad y linealidad propuesta (Navarro, 2016) y, por el otro, la prevalencia de métodos cuantitativos ha descontextualizado los problemas abordados, haciendo de ellos reportes económicos y financieros (Córdova, 2018).

La segunda tendencia analítica realiza una contrapropuesta a los supuestos de objetividad de la corriente anterior, para explicar no sólo el “contenido”, sino también el proceso externo que da origen o estipula el accionar del estado -*Policy Studies*-, por lo tanto, la meta, siguiendo a Navarro (2016), es rastrear los elementos que constituyen los sucesos que se generan en el proceso de políticas públicas y “en poder así identificar la lógica que lo dirige en un ámbito de acción o en una política

concreta, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y de solución” (p. 235). Existe, consecuentemente, un intento de rastrear las relaciones de de los acontecimientos socio-políticos vertidos en el contexto general de los estados, tal y como se ha establecido en el pluralismo planteado en la negociación racional, el incrementalismo y la racionalidad limitada. El desplazamiento de estas lógicas, sin embargo, han dejado de lado

[...] procesos constitutivos de las acciones de los estados en sí mismas pues, si bien, bajo la corriente sinóptica, la Administración y la Economía centraron su atención en los aspectos de contenido de los programas gubernamentales para identificar los determinantes de la eficiencia y la eficacia, es decir, en los elementos empíricos, y la Ciencia Política, bajo el esquema antisinóptico, produjo una serie de postulados referidos a la formación de poder, su legitimidad y, hasta cierto punto, su estructura; ninguno de estos enfoques ha esclarecido “los distintos tipos de decisión existentes en relación a diferentes políticas” (Subirats, 1990, p. 40).

Lo anterior, dio origen a la creación de una “subdisciplina que fuera capaz de investigar la vida de las decisiones públicas en toda su extensión, única estrategia válida para poder comprender los vínculos complejos entre las demandas públicas y la implementación de las alternativas elegidas” (Navarro, 2016, p. 233). De esta manera, se establece al “*Análisis de las Políticas Públicas*”, como un área dentro de la Ciencia Política específicamente, que busca centrar a las políticas como el resultado de una serie de procesos decisionales e institucionales.

Es decir, por un lado, “trata de reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos” a partir de sus “relaciones, alianzas y conflictos entre actores” (Subirats, 1990, p. 48), y por el otro, delimitar las condicionalidades que impone “la maquinaria del Estado (entendido a este como el conjunto de instituciones políticas) en su interacción con el resto de los autores” (Navarro, 2016, p. 232). Lo cual, al menos de forma indirecta, nos muestra a las Políticas Públicas como una “categoría analítica” (Hecló, 1972, p. 85), que engloba aspectos externos referidos a los procesos formativos de la toma de decisiones e internos ligados a las acciones concretas que emprenden los Estados.

De esta forma, podemos resumir que la evolución de estudios sobre las políticas, como se observa anteriormente, ha recalado no sólo una multiplicidad de aspectos sino también de procesos a tal grado que hablar de políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, los ciudadanos, los ac-

tores políticos, etcétera. Implementar políticas públicas es una forma de hacer política, pues desde una perspectiva general, nos lleva a entenderla como el conjunto de acuerdos resultado de una serie de interacciones entre actores que buscan solucionar una situación considerada como problemática a partir del despliegue de una serie de instrumentos administrativos, técnicos y económicos.

Dicha concepción nos permite englobar tres elementos importantes:

- I. Las interacciones, entendidas como el conjunto de negociaciones entre diversos actores que pertenecen no sólo al área gubernamental.
- II. Las acciones, referidas como la implementación de una serie de decisiones derivadas de procesos de consenso; instrumentos, enmarcadas en un conjunto de recursos, herramientas y estrategias concernientes a aspectos tanto económicos como organizacionales y;
- III. Los cambios, es decir, el despliegue de las herramientas con las que se busca afrontar una situación considerada como “problemática”.

Siguiendo esta lógica, se observa que, uno de los aspectos transversales dentro de las múltiples definiciones se centra en “procesos políticos”. Esta referencia nos remite necesariamente, en distinguir tres concepciones interrelacionadas: lo político (Polity), la Política (Politics) y, las Políticas (Policies). La primera es asociada al conjunto de instituciones que conforman al Estado, o en palabras de Fontaine (2015), a todo aquello que atañe a la vida pública de una comunidad.

Por su parte, la *Política* es asociada a los procesos de toma de decisiones, es decir, la confrontación de ideas, intereses y opiniones sobre las visiones de la realidad imperante en una comunidad específica (Fontaine, 2015), mientras que, *Políticas* son la materialización de una serie de acuerdos que se derivan de la interrelación entre la estructura y los procesos políticos.

Sin embargo, el problema del establecimiento de estas categorías es que se diseñaron para realizar una serie de “descripciones generales”, sin identificar la racionalidad o lógica explicativa tanto de sus valores determinantes como su influencia en un resultado específico. Incluso, las bases comprobatorias que sustentan dichas tipologías no pueden ser replicadas en otros contextos, además de que no suelen establecer la interconexión entre los mismos, dificultando su aproximación como una unidad simple.

Así, el problema de las políticas, de acuerdo con Méndez (2000, p. 113), es que “no se ha visto su objeto de estudio como una variable”, que permita desarrollar marcos teóricos-analíticos pertinentes, por lo que, lo que se debe hacer “es medir el grado de precisión y la utilidad para el proceso político de la definición que da una ley [o] un órgano de Estado” (Fontaine, 2015, p. 23).

La discusión anterior resulta un preámbulo que permite contextualizar los ocho trabajos que se articulan al número 10 de la revista *Cognita* bajo el dossier intitulado *Políticas Públicas aplicadas a ámbitos locales* que describe dos discusiones concretas. La primera discusión condensa los primeros tres artículos que nos invitan a problematizar cómo las políticas públicas resultan instrumentos que permiten fomentar y fortalecer la gobernabilidad democrática en escenarios donde hay una participación ciudadana efectiva. En la segunda discusión se concentran cinco artículos que analizan los procesos de implementación de políticas públicas locales en escenarios diferenciados.

Referencias

- Aguilar, L. (1992). *Estudio Introductorio*. En *El Estudio de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrua.
- Córdova, M. (2018). *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. In *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito*. Universidad del Rosario/Flacso. <https://doi.org/10.12804/th9789587841336>
- Fontaine, G. (2015). *El Análisis de las Políticas Públicas*. Anthropos <https://www.researchgate.net/publication/286601876>
- Garson, D. (1992). *De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso*. In *Estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrua .
- González, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Juris*, 2, 99-118. <http://www.fca.uach.mx/posgrado/planeadmonpub.jpg>
- Hecló, H. H. (1972). Artículo de revisión: Análisis de políticas. *En British Journal of Political Science*, 3, (1), 83-108. <https://doi.org/10.1017/S0007123400008449>
- Hernández, G. (1999). El análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 1-13. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511266007>
- Laswell, H. (1992). *La orientación hacia las Políticas Públicas*. In *Estudio Introductorio al Análisis de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrua .
- Méndez, J. (2000). La Política Pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las Políticas Públicas. *En Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. México: El Colegio de México.

- Méndez, J. (1996). Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión. *Política y Cultura*, (7), 7-35.
- Navarro, C. (2016). El estudio de las Políticas Públicas. *Revista Jurídica Universidad Autónoma De Madrid*, 17, 231-255.
- Nohlen, D. (2008). Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política. <http://www.icps.ca>
- Subirats, J. (1990). La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. *Documentación Administrativa*, 224-225, 15-59.
- Wildavsky, A. (1987). *Decirle la verdad al poder. El arte y la técnica del análisis de políticas*. Routledge.