

- Dror, Y. *Public Policymaking Reexamined*. Chandler Publishing, Scranton, 1968.
- Dunn, W. (ed.). *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*. Jai Press, Greenwich, 1986.
- Dunn, W. *Public Policy Analysis*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1981.
- Dye, T. y Gray, V. *The Determinants of Public Policy*. Lexington-Heath, Lexington, 1980.
- Garson, D. «From Policy Science to Policy Analysis», en Dunn, W. (ed.), *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*. Jai Press, Greenwich, 1986. (Trad. esp. «De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso», en Aguilar L.F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrua, México D.F. 1992).
- Gideon, D. «Policy Sciences: The State of the Discipline», en *Policy Studies Review*, Nº 11, 1992.
- House, P.W. *The Art of Public Policy Analysis*. Sage, Beverly Hills, 1982.
- King, R. *The State in Action: Public Policy and Politics*. Printer, Londres, 1990.
- Lasswell, H. «The Emerging Conception of the Policy Sciences», en *Policy sciences*, Nº 1, 1971. (Trad. esp. «La concepción emergente de las ciencias de políticas» en Aguilar L.F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrua, México D.F. 1992).
- Lasswell, H. «The Policy Orientation», en Lerner D. y Lasswell, H. *The Policy sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford University Press, 1951. (Trad. esp. «La orientación hacia las políticas» en Aguilar L.F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrua, México D.F. 1992).
- Lasswell, H. *A Pre-View of Policy Sciences*. American Elsevier Publishing, 1971.
- McGregor, E. «Orígenes y tendencias del análisis de las políticas públicas», en *Política y Sociedad*, Nº 3, 1989.
- Nagel, S. *Public Policy: Goals, Means, and Methods*. St. Martin's Press, Nueva York, 1984.
- Niskanen, W. *Bureaucracy and Representative Government*. Aldine-Atherton, Chicago, 1971.
- Ostrom, V. *The Intellectual Crisis in Public Administration*. University of Alabama, 1971.
- Quade, E. *Análisis de formación de decisiones políticas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.
- Subirats, J. «La Administración Pública como Problema. El Análisis de Políticas Públicas como Propuesta», en *Documentación Administrativa*, Nº 224/225, 1990/91.
- Subirats, J. «Notas acerca del Estado, la Administración y las Políticas Públicas», en *Revista de Estudios Políticos*, Nº 59, 1988.
- Wildavsky, A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Little, Brown and Co. 1979.

CAPÍTULO 3 EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

MARGARITA PÉREZ SÁNCHEZ
Universidad de Granada

INTRODUCCIÓN

Desde los años sesenta se ha desarrollado un creciente interés por el estudio de las políticas en el marco de las ciencias sociales y especialmente de la Ciencia Política. En la década de los años sesenta surgen los trabajos sobre los modelos de elaboración de políticas, y en la siguiente aparecen ya los planteamientos sobre el conjunto del proceso de las políticas públicas, tratando de analizar qué hacen los gobiernos, cómo, por qué y qué efectos produce.

Todos estos estudios tienen un eje central y común, nos referimos al conjunto de actividades del Estado que conocemos genéricamente como «políticas públicas».

CUESTIONES CLAVE

- ¿Qué es una política pública?
- ¿Qué tipos de estudios de políticas existen?
- ¿Cuáles son los métodos analíticos de las políticas?
- ¿Qué características tiene el análisis de políticas?

3.1. DEFINICIÓN Y SIGNIFICADO DE CONCEPTOS BÁSICOS

3.1.1. El concepto de política pública

Términos como política educativa o política sanitaria son etiquetas que identifican un campo de actividad de los poderes públicos y forman parte ya del lenguaje

cotidiano. Pero también se utilizan normalmente conceptos como política antiinflacionista o política proteccionista, que expresan un propósito determinado.

La variedad de acepciones y usos del término política pública se complementa con la gran cantidad de definiciones académicas. Se han llegado a categorizar hasta diez acepciones diferentes del término *policy*¹, algunas de las cuales son:

- Política Pública como la expresión de un propósito general o un estado de cosas deseado.
- Política Pública como decisión del Gobierno.
- Política Pública como una autorización formal.
- Política Pública como programa.
- Política Pública como producto o modelo.
- Política Pública como proceso.

Ante esta variedad de acepciones no existe una definición de política pública con pretensiones de gran precisión que recoja un consenso general.

Algunas de las definiciones más famosas y citadas nos las proporcionan: H. Hecho, cuando escribe que la *policy* no es un término autoevidente, y sugiere que «una política puede ser considerada como un curso de acción o inacción más que unas decisiones o acciones específicas»; Jenkins ve la política como «un conjunto de decisiones interrelacionadas... concernientes a la selección de metas y medios para alcanzarlas dentro de una situación específica»; Anderson nos da un concepto más útil, «un curso de acción seguido por un actor o conjunto de actores para tratar un problema o un hecho preocupante»⁴.

Sin embargo la concepción considerada más genérica es la expresada por Peters, que define las políticas públicas como «el conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos»⁵.

Esta definición, al igual que las anteriores, debe completarse necesariamente con algunas consideraciones:

- 1) Las políticas públicas deben considerarse como un proceso decisional, es decir, configuradas por un conjunto de decisiones a tomar en el transcurso de un proceso temporal, más allá del inicial período de elaboración de las políticas.

- 2) Debe tenerse en cuenta que «una política puede consistir también en lo que no se está haciendo», como nos sugiere Hecho⁶ o en palabras de T. Dye «una política es todo aquello que el Gobierno decide hacer o no hacer»⁷. Ello puede ser consecuencia de errores involuntarios, de decisiones deliberadas de no actuar sobre una determinada cuestión, de bloqueos políticos en las instancias de decisión o incluso, consecuencia de no plantearse siquiera la posibilidad de tomar una decisión.

Las tres primeras hipótesis son casos de «inacción», como concepto ampliamente reconocido. En cambio la cuarta, la no consideración de la posibilidad de decidir, se refiere al concepto de «no-decisión»⁸, concepto que por su importancia y por los problemas que plantea ha sido objeto de un creciente interés.

- 3) Por otra parte, para que una política la podamos definir como «pública» debe haber sido generada, al menos hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. Es decir, que se trate de estrategias de actuación en las cuales las organizaciones públicas desempeñan un papel clave en su configuración, aunque su participación no sea exclusiva. Esta consideración no carece de importancia si consideramos que muchos servicios públicos no son implementados por funcionarios públicos, sino a través de organizaciones privadas.

Pero aun en el caso de desarrollarse íntegramente en el marco del sector público, raramente las políticas son decididas y desarrolladas por una sola organización, sino que implican normalmente la interrelación de varias organizaciones, niveles administrativos y actores.

Pero la acción de gobierno no se expresa directamente a través de las políticas, sino a través de los productos primarios de esta acción (*outputs*), los cuales, a través de su impacto sobre la sociedad, dan lugar a unos resultados (*outcomes*). Es decir, el producto de una política pública es aquello que una institución de gobierno está haciendo en un momento y en un ámbito determinado. se trata, pues, de aspectos intermedios en el proceso de las políticas. En cambio, los resultados explicitan el impacto o resultado que una política está teniendo en la sociedad. De hecho Wildavsky nos recuerda que «policy es tanto un proceso como un producto, que se usa para referirnos al proceso de toma de decisión y al producto de ese proceso»⁹.

1. Para un estudio de las distintas acepciones del término política pública ver: Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984. págs. 12-24.

2. Hugh Hecho. «Policy Analysis», en *British Journal of Political Science* N.º 2, 1972, págs. 84-85.

3. William I. Jenkins. *Policy Analysis*. Martin Robertson, Oxford, 1978, pág. 15.

4. James E. Anderson. *Public Policy-Making*. Praeger Publishers, Nueva York, 1975, pág. 3.

5. B. Guy Peters. *American Public Policy*. Franklin Wats Pubs., Nueva York, 1982.

6. Hugh Hecho. «Policy Analysis», en *British Journal of Political Science*, N.º 2, 1972.

7. Thomas R. Dye. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey, 1992, (7ª ed.) pág. 2.

8. Este concepto fue elaborado por Bachrach y Baratz en su artículo. «Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework», en *American Political Science Review*, N.º 57, 1963.

9. Aaron Wildavsky. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Little, Brown, Boston, 1980, pág. 387.

Esta distinción no carece de importancia, pues son los resultados, previstos e imprevistos, los que nos permiten evaluar el rendimiento (*performance*) de una política al relacionarla con sus fines. En cambio el control de la obtención o no del nivel deseado de productos, realizaciones más a corto plazo que los resultados, permite detectar los problemas durante la implementación y guía su desarrollo.

Por otra parte, las instituciones de gobierno disponen de un conjunto de instrumentos mediante los cuales obtener estos productos y resultados, es decir para producir determinados cambios en la vida de los ciudadanos. La particular combinación de ellos y su respectivo nivel de intensidad en una política variará en función de la efectividad esperada de su utilización en cada momento del proceso y en cada ámbito de actividad.

Siguiendo el planteamiento de Peters, que en realidad es una adaptación de la tipología de productos del sistema político establecida por Almond y Powell¹⁰, los instrumentos de acción de las políticas públicas son:

- 1) Las normas jurídicas.
Constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. Su establecimiento no está al alcance de los actores privados. Desde un punto de vista instrumental, es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, al mismo tiempo que limitan la discrecionalidad en la actuación del personal político y funcional.
- 2) Servicios de personal.
La elaboración y aplicación de las políticas necesita unos servicios de personal así como una infraestructura humana, organizativa y material, sobre la que apoyarse, y sobre las cuales descansa la realización práctica de las políticas, mediante la realización de funciones específicas.
- 3) Recursos materiales, fundamentalmente los financieros.
La implementación de las políticas definidas en las normas y la disposición de unos servicios para llevarlas a cabo necesita unos medios de financiación.
- 4) La persuasión.
Es un instrumento efectivo en tanto en cuanto los ciudadanos consideran al Gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad.

En este sentido, si bien todas las políticas incorporan elementos de persuasión a través de su justificación por el Gobierno, algunas la incorporan como recurso fundamental.

En general podríamos decir que lo visto hasta ahora sobre la definición de política, pertenece a un acercamiento descriptivo, donde el debate se centra en la cuestión de si la política sea sólo o primordialmente la decisión (de Gobierno) o implica

algo más. Todas las definiciones en este sentido descriptivo nos llevan a determinar una serie de componentes comunes¹¹:

- a) Institucional.
La política es elaborada o decidida por una autoridad formal legalmente constituida.
- b) Decisorio.
La política es un conjunto - secuencia de decisiones, relativa a la elección de fines y/o medios en una situación específica y en respuesta a problemas y necesidades.
- c) Comportamental.
Implica la acción o inacción, hacer o no hacer nada; pero una política es, sobre todo, un curso de acción y no sólo una decisión singular.
- d) Causal.
Son los productos de acciones que tienen efectos en el sistema político y social.

Sin embargo existe también otro acercamiento a la definición de policy, nos referimos a la construcción teórica, aquí las posiciones varían según la teoría política a la que nos adherimos, o según las conjeturas básicas con las que se explica el hecho de las políticas.

El acercamiento teórico a lo que realmente es una política pública es tan decisivo como variado. Aquí las teorías políticas, a partir de sus conceptos de poder, consenso y conflicto, son determinantes.

El que las políticas en sus diversas formas reglamentarias, presupuestarias o administrativas sean producto de la dominación de clase, de los ajustes mutuos entre los grupos de interés o de la hegemonía de una élite, dependerá del cuerpo teórico desde el cual el análisis construya sus conceptos, hipótesis y procedimientos. La definición de política es, entonces, deducible de las proposiciones básicas de la teoría política.

En la literatura norteamericana, la posición básica sobre la noción-naturalidad de la política ha sido ofrecida por Theodore J. Lowry¹².

El punto de partida es una proposición estándar de la sociología americana: las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas. En consecuencia, las relaciones estrictamente políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de «los productos gubernamentales o políticas». Las activi-

11. Un resumen de los diversos significados de política pública se encuentra en:

- Joan Subirats, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. MAP, Madrid, 1989.

- Brian W. Hogwood, y Lewis A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984.

12. Theodore J. Lowry, «American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory», en *World Politics*, XVI, 1964.

10. Vid. G. Almond y G. Powell, *Comparative Politics. System, Process and Policy*. Little Brown, Boston, 1978.

dades de la política se orientan según las políticas, en función de los beneficios o ventajas que se espera obtener de las acciones que el Gobierno emprende en respuesta a demandas y cuestiones sociales. La política, en definitiva, se juzga entorno a las políticas.

En consecuencia, el diseño y desarrollo de las políticas no es un espacio jurídico o administrativo neutral y tranquilo, sino una arena política en la que convergen y luchan las fuerzas políticas. Lowi escribirá así que «las arenas de las políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder».

En esta perspectiva, no hay una política en general, porque no hay en la sociedad una estructura de poder única, permanente y determinante. Lo que el estudio de las políticas muestra, a partir de los intereses de grupo, es que se aminoran o se agravan diversas cuestiones y, en correspondencia, los grupos sociales suman o restan sus intereses, se enfrentan o negocian. La política real, en suma, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y efectúa en el proceso de elaboración de las políticas.

Al no haber una política en general, el énfasis recae en la clasificación de las políticas en plural. Lowi las clasifica conforme a los impactos de costes y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada.

A él debemos la clasificación canónica de las políticas: regulatorias o reglamentarias, distributivas y redistributivas. Cada una desarrolla una estructura política característica.

En un artículo posterior¹³, Lowi reelaboró su clasificación, prestando mayor atención al hecho de que las políticas tienen la característica de ser colectivamente obligatorias y, por tanto, comportan actual o virtualmente coacción. El enunciado básico sigue siendo que «las políticas determinan la política», en el sentido de que las correlaciones de poder, los liderazgos y las autoridades formales decisorias son definidas por la naturaleza de las cuestiones en disputa y, en consecuencia, por el tipo de respuestas previsibles por parte del Gobierno. Lo que ahora se añade de manera clara es que el tipo de política está a su vez determinado por el tipo de coacción que el Gobierno podría razonablemente emplear en el tratamiento de las cuestiones.

Con el nuevo criterio de la coacción, la clasificación incorpora un nuevo tipo de política: las políticas constitutivas.

Resumiendo cada una de ellas podríamos decir que en primer lugar, las políticas «regulatorias o reglamentarias» establecen las reglas de comportamiento a través principalmente de la legislación, se basan en aspectos disuasorios tales como multas o incluso privación de libertad, para poner en vigor el acatamiento a los patrones prevalentes de conducta. En segundo término, las políticas «redistributivas» clasifican a las personas según criterios que les dan o no acceso a ventajas, se pueden llevar a cabo mediante instrumentos fiscales y posteriormente los impuestos son

canalizados en programas de asistencia pública. En tercer lugar, las políticas «distributivas» se centran en el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los recursos. En último lugar, las políticas «constitutivas» que definen reglas sobre reglas (el Código Penal por ejemplo) sirven a la nación como un todo, al atender las necesidades operativas del propio Gobierno y de la Administración y al proteger la seguridad nacional.

Comparando los cuatro tipos de políticas podemos aclarar que:

- A) Las políticas distributivas y regulatorias coinciden en que sus sanciones concierne a los comportamientos individuales, pero difieren en que la amenaza de sanciones es remota en las primeras e inmediata en las segundas;
- B) en contraste, las políticas constituyentes y las redistributivas coinciden en que sus sanciones posibles se extienden hasta involucrar los contextos de conducta, pero difieren en la fuerza de sus sanciones que son respectivamente remotas e inmediatas;
- C) las políticas regulatorias y redistributivas coinciden en que ambas implican sanciones directas e inmediatas, pero difieren en el aspecto de que las primeras sólo afectan los comportamientos individuales y las segundas involucran el contexto en que se desenvuelve la acción individual, al modificar el contexto económico y social;
- D) por último, las políticas distributivas y las constituyentes, aunque difieren en su alcance, coinciden en su remota y débil amenaza de sanción.

La tipología de políticas de Lowi, termina por recordar que la política en un sistema y tiempo dado no es una actividad uniforme y homogénea, con un formato que se repite y aplica de la misma manera en todos los ámbitos donde hay necesidades, intereses en juego y problemas a resolver.

Paralelamente, como es lógico, existen otras tipologías establecidas según criterios diversos. Seguramente la más influyente e importante de todas ellas sea la de Richardson¹⁴, que con sus estudios sobre «estilos de políticas» propuso una sencilla tipología básica de los referidos estilos, que servía para confeccionar una clasificación de los sistemas políticos según su forma de operar.

Dicha tipología se fundamentaba en dos factores: el primero, la forma en que el Gobierno se aproximaba al problema a resolver, según su actitud fuese «anticipatoria-activa» o «reactiva»; el segundo factor, se refería a la relación del Gobierno con otros actores en el proceso de trabajo gubernamental, de manera que se desprendían dos características en esta actuación: una que privilegiaba el «consenso» y otra que se basaba en al «imposición» de soluciones.

Sin embargo, sabemos que la óptica politológica en la construcción de políticas no es la única ni tiene que ser necesariamente la óptima. Hay otros enfoques que

13. Theodore J. Lowi, «Four Systems of Policy Choice», *Public Administration Review*, Nº32, 1972.

14. J. Richardson (ed), *Policy Styles in Western Europe*, Allen and Unwin, Londres, 1982.

ven la política desde otros ángulos que nos conducen a otras definiciones de la política y a otras formas de diseño, decisión y puesta en práctica.

Se puede analizar la política desde «el modelo de política racional», que ve el curso de la política como el resultado y desarrollo de una «elección racional» (*Rational Choice*). En contraste, hay otros dos modelos alternativos: «el modelo del proceso organizativo», que ve el curso de la política como un «producto organizativo» (*Organizational Output*), y «el modelo de política burocrática», que la considera sin más un «resultado político» (*Political Outcome*).¹⁵

Estos esquemas de interpretación y explicación han sido utilizados tanto en la tarea positiva como en la normativa del análisis de políticas. Han ayudado a saber cómo y porqué se formulan y realizan las políticas.

3.1.2. El concepto de Policy Analysis

Uno de los problemas con los que nos encontramos a la hora de definir *policy analysis*, es la variedad de términos usados en la literatura especializada en esta disciplina. Ciencias de las políticas (*Policy Sciences*), estudios de las políticas (*Policy Studies*) y análisis de políticas (*Policy Analysis*) son tres de los términos usados de manera común para describir este campo científico. A veces estos términos son usados para enfatizar algún aspecto determinado, pero en la mayoría de las ocasiones se hace referencia a ellos de manera intercambiable.¹⁶ De hecho si analizamos la definición de estos términos, encontramos poca consistencia en su empeño diferenciador. Lo que cobra realmente importancia en estos términos es la posibilidad de dividir el campo de estudio en análisis de las políticas y análisis para las políticas. Esta distinción presente desde los primeros escritos de Lasswell, nos lleva a prestar atención al significado de estos estudios; primero, como una actividad académica relativa al avance de la comprensión; y segundo, como una actividad aplicada principalmente a la contribución de soluciones para los problemas sociales.

Policy analysis «es determinar lo que hacen los gobiernos, porqué lo hacen y qué resultados obtienen»¹⁶.

Desde esta visión, todas las definiciones de este tipo de estudios y análisis dicen lo mismo, en definitiva: «la descripción y explicación de las causas y consecuencias de la acción del Gobierno». En una primera lectura esta definición parece coincidir con el objeto de estudio de la Ciencia Política en general, después de todo, los politólogos están interesados en las causas y consecuencias de la acción gubernamental, y sus esfuerzos se encaminan a describir y explicar esta acción. Sin embargo

15. Para una discusión sobre los diferentes usos del término *policy analysis* ver: Lewis A. Gunn, *Policy and the Policy Analyst*. Public Administration Committee, University of N.Y., 1980.

16. Thomas R. Dye, *Policy Analysis. What Governments do, Why they do it, and What difference it makes*. The University of Alabama Press, Alabama, 1976, pág. 1.

lo que distingue el *policy analysis* de la Ciencia Política como un todo, es la preocupación de los análisis políticos por qué hace el Gobierno, así como el uso de conceptos tomados de diferentes disciplinas.

A la vez que la definición de política pública enfatiza el rol del análisis para incrementar el conocimiento de la acción, también se hace notar que el análisis puede ayudar a los decisores a «mejorar la calidad de las políticas públicas»¹⁷. Se conecta aquí con otros muchos autores que proponen la visión de un *policy analysis* como una actividad tan descriptiva como prescriptiva. Harold Lasswell, como uno de los fundadores de estos estudios, explicó claramente con su término «*policy orientation*» el compromiso con dos elementos: el desarrollo del conocimiento sobre el propio proceso de las políticas; y la mejora de información disponible para los políticos-decisores. Lasswell también describe la «orientación de políticas» como una ciencia de las políticas (*policy science*), término tomado de Dror, para referirse a «la contribución de conocimiento sistemático, estructurado racionalmente y organizado para mejorar la elaboración de políticas»¹⁸. Al igual que Lasswell, Dror enfatiza la contribución de los análisis políticos para mejorar la formulación de políticas y el alivio de los problemas sociales.¹⁹

La orientación prescriptiva del *policy analysis* está también presente en los escritos de A. Wildavsky. Con una visión más modesta en las pretensiones del análisis, pone una atención particular en el *policy analysis* como una actividad centrada en los problemas. El objeto del análisis, así visto, son los problemas a los que se enfrentan los decisores y su objetivo minorar estos problemas a través de un proceso de creatividad, imaginación, y prácticamente «artesanal». Dada la dificultad de muchos de los problemas sociales, el rol del análisis consiste en localizar problemas donde se puedan intentar poner en práctica soluciones. Dicho de otra manera, para Wildavsky todo lo que podemos esperar es que el analista redefina problemas de manera que se puedan aliviar. Pensar en problemas y buscar soluciones, en términos de este autor «meditación o actividad intelectual», debe unirse a la «interacción social» si queremos que el análisis tenga algún impacto.

Parece claro en definitiva, que un repaso a las definiciones de *policy analysis* nos lleva a considerar diferentes formas de practicar ese análisis, dependiendo del interés principal que nos guíe: para algunos, la comprensión de la política. Para otros, la mejora de la calidad de las políticas, y para casi todos, el interés en ambas actividades.

En resumen, podemos hacer una distinción más precisa de las clases de *policy analysis*, basándonos en los dos elementos que componen el análisis y que antes mencionábamos: análisis «de» y análisis «para» (en) las políticas. La clasificación

17. Thomas Dye, *Policy Analysis*. The University of Alabama Press, Alabama, 1976.

18. Harold Lasswell, *A pre-view of Policy Sciences*. American Elsevier, Nueva York, 1971, pág. IX.

19. Yehzekel Dror, *Design for Policy Sciences*. Elsevier, Nueva York, 1971.

más extendida y aceptada es la tipología propuesta por Hogwood y Gunn²⁰, que diferencia siete variedades de *policy analysis*:

1. Estudios sobre el contenido de las políticas; en los cuales el analista busca describir y explicar la génesis y desarrollo de políticas particulares. Se estudian uno o más casos con el fin de determinar cómo nació una política, cómo se implementó y qué resultados produjo.
2. Estudios sobre el proceso de las políticas; en los cuales se pone mayor atención a las etapas a través de las cuales un tema pasa a ser una política y a desarrollarse como tal. Se investiga la influencia de distintos factores en ese desarrollo. Naturalmente esta clase de estudios están relacionados con el contenido de la política, pero el interés principal aquí son los factores influyentes en la formulación de las políticas. Como ejemplo clásico podemos citar el libro de Graham Allison²¹ sobre la crisis de los misiles cubanos, donde este hecho se usa para mostrar la fortaleza o debilidad de distintos modelos de procesos de políticas. Esta clase de análisis puede centrarse en un sólo tema o en un área política, pero también en las influencias sobre una política dentro de una comunidad o sociedad concreta.
3. Estudios sobre los productos de las políticas (*outputs*); estos estudios buscan explicar porqué los niveles de gasto o provisión de servicios varían entre diferentes áreas. En la terminología de Dye son estudios de «determinación de políticas». Son análisis que toman las políticas como variables dependientes e intentan comprenderlas en términos de factores económicos, sociales, tecnológicos...
4. Estudios de evaluación; esta cuarta categoría marca la frontera entre análisis «de» y «para» políticas. Son llamados a veces estudios de impacto, ya que se refieren al análisis del impacto de las políticas sobre la población. Estos estudios de evaluación pueden ser tanto descriptivos como prescriptivos.
5. Información para los decisores; en estos estudios se buscan datos útiles para la toma de decisión. El conocimiento adquirido a través de estos estudios se aplica siempre a problemas prácticos.
6. Mejora del proceso de políticas; en estos estudios el analista busca mejorar la naturaleza del sistema de formulación de políticas. Se intenta mejorar el aparato gubernamental a través de la redistribución de funciones, y la propia base de elección de políticas a través del desarrollo de la planificación de sistemas y nuevas aproximaciones para la valoración de opciones.

20. Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984.

La tipología propuesta por estos autores es a su vez una reelaboración de la clasificación original de Gordon y otros en I. Gordon, J. Lewis y K. Young. «Perspectives on Policy Analysis». *Public Administration Bulletin*, N° 25, 1977.

21. Graham T. Allison. *Essence of Decision*. Little, Brown, Boston, 1971.

7. Mejora y defensa de políticas; con estos estudios el analista pretende promover opciones específicas y argumentos en favor de una política particular. Debemos distinguir en estos controvertidos estudios, al analista como actor político, de un lado, y al actor político como analista. La calidad, resultados, objetividad y motivaciones, son casi siempre cuestionados en este tipo de *policy analysis*²².

3.2. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

Metodológicamente, y a partir de esta amplia tipología, podemos derivar que el analista político produce información y argumentos razonados sobre tres clases de cuestiones: a- valores, b- hechos, y c- acciones. Para producir información sobre estas tres cuestiones el analista emplea una o más de estas tres aproximaciones al análisis: a) empírica, b) evaluativa, c) normativa. La aproximación empírica se relaciona principalmente con la descripción de causas y efectos de las políticas públicas, tiene que ver con los hechos (¿qué existe?). Por el contrario, la aproximación evaluativa está unida a la determinación del valor de las políticas, se refiere a los valores (¿qué valor tiene?). Finalmente, la aproximación normativa se refiere a las recomendaciones de futuros cursos de acción que pueden resolver los problemas, en este caso se trata de acciones (¿qué se debería hacer?).

La producción de información relevante para las políticas se lleva a cabo a través de diferentes procedimientos analíticos. Como proceso de investigación, el análisis de políticas hace uso de los procedimientos analíticos generales que son comunes a todos los esfuerzos por resolver problemas humanos. Nos referimos a la descripción, predicción, evaluación y prescripción o recomendación. Cada uno de ellos difiere de acuerdo a la clase de cuestiones que se intentan resolver (hechos, valores o acciones) y para las cuales son apropiados, y también en términos de su relación temporal con la acción. Así, la predicción y recomendación se utilizan antes de que la acción haya sido adoptada (*ex-ante*), mientras la descripción y evaluación normalmente se emplean después de que la acción haya ocurrido (*ex-post*).

En el análisis de políticas estos procedimientos generales se convierten en cuatro métodos analíticos de políticas con un nombre propio pero con igual significado: «*Monitoring*» (descripción), «*Forecasting*» (predicción), «*Evaluation*» (evaluación) y «*Recommendation*» (recomendación).

Pero además de estos cuatro métodos analíticos, existen otros dos métodos que no pueden ser directamente trasladados desde los procedimientos generales antes citados. Estos nuevos métodos analíticos de políticas son: «la estructuración de problemas» y «la inferencia práctica».

22. Una crítica argumentada sobre el rol político del analista puede verse en Thomas Dye. *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, Englewood cliffs, 1972. Y Edward S. Quade. *Analysis for Public Decisions*. American Elsevier, Nueva York, 1975. (Trad. esp. *Análisis de Formación de Decisiones Políticas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989).

La estructuración de problemas es aquella fase en el proceso de investigación donde el analista utiliza procedimientos de clasificación que le permita especular sobre soluciones potenciales sobre el problema. Para analizar una política es necesario primero dar un sentido al problema, conocer sus causas y sus posibles soluciones.

Finalmente, la inferencia práctica nos permite concluir hasta dónde se han resuelto los problemas (que dieron lugar a esa política determinada). La razón por la cual clasificamos esta conclusión como «práctica» es la de enfatizar su estrecha relación con los valores sociales y las normas. Además, existen por supuesto otras formas de inferencia (inferencia causal o estadística) que no requieren que el analista haga juicios de valor como parte de sus esfuerzos para determinar el alcance de un problema.

Una de las más importantes características de estos seis métodos del *policy analysis* es su relación jerárquica, no es posible usar ciertos métodos sin antes haber usado otros. Así, es posible describir políticas sin conocer de antemano sus posibles consecuencias, pero no al contrario; o es posible describirlas sin evaluarlas, pero no a la inversa; por último, no es posible hacer recomendaciones acerca de una política sin antes hacer uso del método descriptivo, de predicción y evaluación. Esta es otra manera de decir que la aproximación normativa al análisis de políticas públicas envuelve necesariamente premisas de hecho y de valor, y que sólo la aproximación empírica está en principio exenta de tener en cuenta esos valores. Esta creencia en la deseabilidad de separar hechos y valores en la ciencia en general, pero sobre todo en el *policy analysis* en particular, ha contribuido al desacuerdo y confusión sobre la metodología y propósitos del análisis. De hecho se ha convertido en el tema más polémico y discutido actualmente.

En definitiva, el *policy analysis* es mucho más que el uso de múltiples métodos de investigación para producir información relevante para las políticas, incluyendo los problemas, las alternativas, las acciones, los resultados y el rendimiento de las políticas. El analista no sólo busca producir diferentes clases de información, sino también transformar esta información como parte de argumentos razonados sobre políticas públicas.

El proceso de transformación sería el siguiente²³:

TIPO DE INFORMACION	METODO ANALITICO	TIPO DE INFORMACION
Descripción y causas de los problemas	Predicción	Políticas alternativas
Políticas alternativas	Recomendación	Acciones de políticas

(Cont.)

23. William Dunn. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1981, pág. 48.

Acciones de políticas	Descripción	Resultado de políticas
Resultados de políticas	Estructuración de problemas	Descripción y causas
Políticas alternativas y resultados de políticas	Evaluación	Rendimiento de políticas
Rendimiento de políticas	Inferencia práctica	Descripción-causas de problemas

Esta dinámica de transformación nos lleva a otro proceso no menos importante. El análisis de las políticas a menudo se ha interpretado como el estudio del proceso de las políticas, siendo este esquema o modelo el más extendido y utilizado; es decir, el análisis de políticas públicas contemplado en términos de un «proceso». Este modelo se divide en diferentes etapas o estadios por los cuales pasa una política; desde la definición del problema o la entrada en la agenda política, hasta la terminación de políticas o la retroalimentación, según los autores que lo proponen²⁴.

Aunque más adelante, en este libro se analizará con detenimiento cada etapa que compone este proceso, mencionaremos aquí las ventajas y limitaciones derivadas del uso de este esquema de análisis.

(Como ventajas podemos citar en primer lugar su dinamismo. Haciendo una simple analogía, se trataría de una película y no de una serie de fotografías. El continuo movimiento nos da la oportunidad de retroalimentar la política en cualquier punto del proceso. Así, la experiencia obtenida en el estudio de la implementación nos podría llevar a redefinir el problema, o la descripción de los programas en funcionamiento, a la modificación de objetivos previamente establecidos.)

En segundo lugar, el uso de este esquema en forma de proceso nos conduce a la identificación y estudio de las interacciones, no sólo entre las diferentes etapas del proceso, sino también entre las organizaciones participantes en la política y entre estas organizaciones y el contexto económico y social.)

Finalmente, la tercera ventaja es su flexibilidad, en el sentido de que este esquema nos hace capaces de sistematizar el conocimiento existente sin impedir la integración y adopción posterior de futuros conocimientos (sobre etapas, influencias, interacciones...) en el propio esquema.)

24. El número de etapas y su denominación varía según el autor, pero no así la lógica que preside este proceso. Los primeros intentos por determinar este proceso los encontramos en:

- Harold Lasswell. *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland Press, 1956.

- Lewis A. Gunn. *The Role of Government in the Allocation of Resources to Science*. OECD, Paris, 1966.

- Richard Rose. «Comparing Public Policy: An Overview», *European Journal of Political Research*, Nº1, 1973.

Pero este análisis en términos de proceso también tiene sus limitaciones. Y peligros. En primer lugar, y como cualquier modelo de análisis, el peligro que supone su estatus de modelo de tipo-ideal; en segundo lugar, existe también el peligro de degenerar este esquema en una supuesta «camisa de fuerza», es decir, una particular conceptualización del proceso de las políticas derivado de investigaciones del pasado, que puede conducirnos a la imposición de hechos futuros a través de una explicación equivocada o inapropiada para el presente. Por último, existe un peligro asociado al uso de un modelo con una secuencia claramente definida de etapas, ya que puede conducir a la «racionalización». En este contexto el concepto de racionalización significa dar una justificación o explicación racional a unos hechos pasados, incluso cuando los hechos en cuestión no conducen a tal tratamiento. La visión del proceso de las políticas en términos de etapas puede sugerir que cualquier política comprende un ciclo de eventos iniciales, intermedios y finales, aunque por supuesto, en la práctica, una política supone a menudo un conjunto de interacciones y ramificaciones no lineales, sin un principio y fin determinados y claros.

A pesar de tener en cuenta estos posibles peligros, la experiencia ha demostrado que el uso de este esquema de proceso ha sido una de las formas más eficaces de aproximarse al análisis de políticas, tal vez por la facilidad de relacionar la elaboración de políticas con su análisis, permitiéndonos utilizar distintos métodos y clases de información en cada etapa.

Desde otra perspectiva, el campo del «*policy analysis research*» puede ser definido como «métodos asociados con la determinación de la naturaleza, causas y efectos de las decisiones gubernamentales o las políticas diseñadas para solucionar problemas sociales específicos»²⁵.

En este sentido los métodos de investigación se centran en:

- partiendo de las políticas, determinar qué las causan;
- partiendo de los actores sociales, determinar de qué políticas son responsables;
- partiendo de las políticas, determinar qué efectos producen.

Los dos primeros tipos de análisis están asociados especialmente a la perspectiva política o de Ciencia Política, mientras que el tercero se asocia generalmente con la «evaluación».

—Partiendo de las metas, determinar qué políticas las maximizan.

Los métodos en el análisis de políticas pueden ser clasificados de varias formas. Una de ellas, sin duda la más clásica, es aquella que las clasifica en términos de métodos cuantitativos o cualitativos. La investigación no cuantitativa incluye: descripción periodística de incidentes en la formación o implementación de las políticas;

análisis filosófico o normativo de valores; descripción histórica de hechos relacionados con el tratamiento de un problema; estudios antropológicos o etnográficos relacionados con el intento de solución de problemas en diferentes culturas; y análisis jurídico de leyes e interpretaciones judiciales a cerca de determinados problemas. Estos métodos cualitativos en la investigación son esenciales, o al menos útiles, a la hora de formular hipótesis cuantitativas y reinterpretar resultados. A menudo esta investigación cualitativa es usada por los analistas para desarrollar teorías sobre políticas y como información básica en la fase de formación de las mismas.

La investigación con métodos cuantitativos es generalmente de dos tipos, o incluso una combinación de ambos.

A) El primer tipo se relaciona con el análisis estadístico inductivo. Se trabaja con datos de varias personas, lugares o casos. A partir de estos datos se pueden inducir relaciones entre *inputs* y *outputs* en términos de porcentajes (crucés de variables, «*crosstabs tables*»), análisis de varianzas o ecuaciones empíricas en análisis de regresión. Un tipo especialmente popular y utilizado de análisis estadístico es aquel que utiliza el grupo experimental y el grupo de control, con el fin de determinar los efectos de una política.

B) El segundo tipo de investigación cuantitativa se relaciona con el razonamiento deductivo a partir de premisas construidas desde el análisis estadístico empírico, relaciones intuitivamente aceptadas, declaraciones de expertos o autoridades en el tema, u otros medios.

Los modelos deductivos causales tienden a tener esta forma: X precede a Y, X covaría con Y, por tanto X causa Y. Los modelos deductivos prescriptivos tienden por su parte a la forma: X causa Y, Y es deseable, por tanto se adopta X. Ambas formas pueden llegar a ser más realistas y sofisticadas si añadimos más categorías a las variables, más variables, relaciones no lineales, e incluso si controlamos la incertidumbre.

Sin embargo, debemos reconocer²⁶, que potencialmente los métodos en el análisis de políticas envuelven mucho más que procedimientos de recogida y manipulación estadística de datos. Estos métodos se extienden también a procedimientos de crítica lógica que pueden ser dirigidos a teorías o a sistemas de valoración. Incluyen por tanto el componente sistemático de los aspectos llamados «*bandos*» del *policy analysis*, como podría ser la valoración de la factibilidad política.

Desde esta perspectiva podemos realizar una clasificación general de métodos en relación a los elementos que constituyen el *policy analysis*:

Si definimos el análisis de políticas como «la elección de la mejor política entre un conjunto de alternativas con la ayuda de la razón y la evidencia»²⁷, sus métodos

26. Vid. Duncan McRae: «Concepts and Methods of Policy Analysis», *Policy Studies Review Annual*, Vol. 4, 1980.

27. Duncan McRae: «Policy Analysis Methods and Governmental Functions», en S. Nagel(ed), *Improving Policy Analysis*. Sage publications, Beverly Hills, 1980, pág. 131.

25. Stuart S. Nagel: *The Policy-Studies Handbook*. LexingtonBooks, Lexington, 1980, pág. 3.

pueden ser organizados, como vamos a ver, a partir del conjunto de elementos o partes del análisis.

1) Definición del problema.

Necesitamos aprender como las diferentes definiciones existentes ya del problema pueden transformarse para ser introducidas en el análisis y relacionadas a un sistema de valores que nos de un criterio de elección.

2) Criterio de elección.

Si usamos «funciones objetivas» de investigación (como la investigación operativa), o criterios éticos tales como equidad o análisis coste-beneficio, debemos formular y usar criterios valorativos claros de comparación de resultados de políticas.

3) Alternativas, modelos y decisiones.

El análisis de políticas compara entre posibles políticas alternativas. Las consecuencias esperadas de esas políticas se comparan después de que hayan sido puestas de relieve a través de los modelos de causalidad, y se expresan en términos de criterios valorativos previamente especificados. Sobre la base del valor de las alternativas, hacemos la elección.

Por supuesto estos modelos variarán según su forma, el procedimiento de verificación y, por último, según su relación con las funciones del Gobierno.

4) Factibilidad política.

El análisis de las expectativas de viabilidad e implementación de la política elegida es un elemento esencial en todo el proceso analítico.

Como ya hemos dicho, podemos clasificar los métodos del policy analysis alrededor de cada uno de estos elementos:

— Definición del problema.

La elección del problema ejemplifica un aspecto del análisis en el que la destreza o el «arte» predomina sobre la metodología formal. Incluso en la investigación científica el arte de elegir los problemas que son teóricamente significativos es una cuestión de experiencia y talento más que de procedimiento formal. Sobre este aspecto el *policy analysis* deja un gran margen de maniobra al juicio individual.

La definición y redefinición de un problema depende del aprendizaje del análisis a partir de las diferentes definiciones de la situación-problema que mantienen los afectados o participantes más significativos de esa situación.

El analista debe juzgar qué elementos de esa situación son inalterables y cuáles están posiblemente sujetos a negociación y compromiso. Su elección no es sólo la de trabajar en un problema, sino cómo ajustar su definición de manera consistente con su capacidad de análisis y con las expectativas de respuesta de los actores conforme a sus propósitos.

La definición del problema, por tanto, coincide en parte con la valoración de la factibilidad política que ya hemos mencionado.

— Formulación y medición de criterios valorativos.

El primer elemento del análisis de políticas para el cual podemos considerar una metodología, es el desarrollo de criterios de elección.

Aunque desde una perspectiva positivista los valores básicos vienen dados, y no son susceptibles de debate o discusión razonada, algunos autores proponen seguir un método sistemático para exponer y comparar los valores sobre los que se basa el *policy analysis*.²⁸ Este método consiste primero en interpretar los sistemas de valores claros, consistentes y generales propuestos, y luego comparar dos o más de tales sistemas en términos de convicciones morales particulares comparadas por los participantes en la discusión.

La metodología del discurso valorativo puede extenderse desde la definición conceptual y lógica de los valores usados, hasta su medición.

En economía el principal método de medición ha sido introducido por el análisis coste-beneficio. La medición no puede sin embargo, separarnos de la cuestión más básica: si lo que medimos es realmente el valor/es que deseamos alcanzar.

Una metodología alternativa para medir, por ejemplo, el bienestar, se está desarrollando en el campo de «los indicadores sociales subjetivos». Aquí la satisfacción o bienestar de los individuos se mide directamente preguntándoles.

Los métodos estadísticos son usados cuando podemos asignar valores numéricos a los resultados particulares de las decisiones y además podemos esperar que aparezcan u ocurran con una probabilidad conocida. En caso contrario los métodos de elección pueden expresarse en forma de ámbos de decisión.²⁹

La maximización de un valor como el beneficio neto monetario o la felicidad, es una de las formas que puede tomar un sistema ético. Sin embargo, a menudo, esa maximización está limitada por prohibiciones morales, leyes, reglas, o acuerdos contractuales. Existe un conjunto de métodos para elegir la mejor alternativa bajo estas condiciones restrictivas.³⁰ Estos métodos, que incluyen la programación lineal, nos ofrecen una combinación de la variable que queremos maximizar y las restricciones impuestas.

Por último, la combinación de dos o más criterios valorativos es usada para comparar un conjunto de alternativas. Es el caso del análisis coste-eficacia, un método que procura una parcial reconciliación entre dos criterios muy diferentes.³¹

28. Duncan McRee: *The Social Function of Social Science*. Yale University Press, New Haven, 1976, Cap. 9.

29. Este procedimiento incluye el cálculo de valores numéricos, pero también la forma del árbol expresa el modelo causal asumido. Para un mayor desarrollo de esta técnica ver:

- H. Raiffa. *Decision Analysis*. Addison-Wesley, Reading, Mass., 1968.

- P. Delp. et al. *Systems Tools for Project Planning*. PASTM, 1977.

30. E. Stokey y R. Zeckhauser. *A Primer for Policy Analysis*. Norton, Nueva York, 1978.

31. Edward S. Quade. *Análisis de Formación de Decisiones Políticas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989.

— Alternativas, modelos y decisiones.

Los métodos más conocidos y extendidos en el análisis de políticas son aquellos relacionados con los modelos causales, que relacionan las políticas con sus consecuencias esperadas.)

La clasificación de estos modelos puede hacerse sobre dos criterios: —su forma y el procedimiento de verificación; y —su relación con las funciones llevadas a cabo por el Gobierno.)

a) La clasificación basada en la forma distingue entre modelos:

- simples o complejos. La complejidad del modelo depende del número de variables que contiene, o si representa global o parcialmente un sistema;
- representados explícitamente o por simulación. Es decir, modelos que pueden ser formulados en términos matemáticos o que por su complejidad requieren de la simulación;
- modelos basados en el adversario o no. Nos referimos a modelos en los que nos enfrentamos a un oponente y requieren por tanto tener en cuenta su posible anticipación a nuestras elecciones. Esta anticipación conduce a los «juegos»;
- modelos homeostáticos o no. Es decir, modelos cuya misión es devolver el equilibrio perdido de un sistema.

La clasificación según los procedimientos de verificación o prueba del modelo distingue entre:

- modelos experimentales. Con la utilización del grupo experimental y el grupo de control;
- modelos cuasiexperimentales, donde podemos destacar el modelos del «*Path Analysis*» (modelos de ecuación estructural) y el «análisis de Series Temporales»;
- modelos no experimentales.

b) En la segunda clasificación, se dividen las funciones del Gobierno en relación a los modelos necesarios para analizarlas.

Ya que el análisis de políticas se relaciona con las funciones que el Gobierno lleva a cabo y las condiciones bajo las cuales deberían efectuarse (condiciones para su eficiencia, las condiciones para su implementación y el posible establecimiento de estructuras que faciliten la adecuada elección de políticas), se considera aquí la relación de los métodos del *policy analysis* con las funciones gubernamentales.

Se pueden concebir siete tipos de funciones que corresponden a diferentes tipos de modelos:

EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- a) Transacciones monetarias directas, incluyendo impuestos y subsidios.
- b) Producción de bienes y servicios.
- c) Distribución de bienes y servicios.
- d) Regulación.
- e) Vigilancia e imposición.
- f) Persuasión y socialización.
- g) Meta-política.

Esta tipología de funciones corresponde en algunos aspectos a la tipología realizada por Lowi. Así, las categorías b y c, correspondientes a la producción y distribución de bienes y servicios, se vincularían a las políticas «distributivas»; las categorías d y e, corresponderían a aspectos de las políticas «regulatorias»; y las categorías f y g, a las políticas «constituyentes». Finalmente el tipo de política «redistributiva» en la clasificación de Lowi, se vincularía de alguna manera a las categorías a, b y c.

— Factibilidad política.

Nos interesan aquí los métodos para estimar si las políticas serán promulgadas e implementadas. Esta factibilidad en la implementación está parcialmente vinculada a la ya citada función de vigilancia e imposición. La propia clasificación del proceso de las políticas puede llevar al análisis y crítica de casos concretos. Pero la mayoría de los métodos sobre factibilidad consisten en la utilización de teorías predictivas³². Ninguno de estos métodos nos conduce a un discurso científico consistente en verificar proposiciones generales. En este sentido, encontrar generalizaciones sobre la factibilidad es un verdadero desafío para la Ciencia Política y el *Analysis of Politics*, porque de hecho tales generalizaciones, una vez encontradas, serían conocidas tanto por los que proponen la política como por los que se oponen a ella, pudiendo conducirles a un cambio de estrategias y quizá al cambio de carácter de las propias generalizaciones.

Como podemos observar, la metodología más desarrollada en el análisis de políticas ha correspondido a los modelos de producción y distribución, modelos estos derivados de disciplinas como la economía, la investigación operativa y la estadística aplicada, sin embargo existen otros numerosos elementos metodológicos esenciales para el *policy analysis*, que incluyen, como hemos visto, reformulación de problemas, desarrollo de criterios de elección, valoración de la factibilidad, o elección entre instituciones políticas y organizaciones. Al igual que en la investigación social, por tanto, los métodos cuantitativos y los cualitativos deben ser combinados en la metodología del *policy analysis*.

En definitiva, y a modo de conclusión, podemos decir que desde la premisa lanzada por Lasswell sobre el «conocimiento para la acción», se han mantenido en

32. Vid. A. J. Meltsner: «Political Feasibility and Policy Analysis», *Public Administration Review*, N°32, 1972.

la discusión metodológica una serie de temas centrales, como son: la naturaleza metodológica «aplicada», el estudio de la utilización del conocimiento, el lugar de los valores sociales en la ciencia empírica, o el rol del experto en el proceso de las políticas.

Tal y como afirman algunos autores³³ el *policy analysis* ha estado y está dominado por tres perspectivas metodológicas diferentes: el conductismo, la economía y las aproximaciones interpretativas.

El conductismo, como sabemos, aplica el modelo de ciencia natural a la investigación social y política. Representa la búsqueda de leyes causales válidas y universales o generalizaciones³⁴.

La aproximación económica, por su parte, se basa en el utilitarismo y la economía del bienestar. Se centra básicamente en el actor racional que busca maximizar sus preferencias y satisfacción. Emplea principalmente en su metodología el modelo de elección racional y el análisis coste-beneficio.

La tercera aproximación, la interpretación, es la menos utilizada en el análisis de políticas públicas, al menos en su aspecto formal. Pretende ofrecer una aproximación alternativa a las dos anteriores, centrándose fundamentalmente en el carácter normativo de la acción política y social. A menudo esta aproximación metodológica ha tomado la forma de crítica a la conceida dicotomía hecho-valor y a los principios de neutralidad normativa. Estas aproximaciones interpretativas mantienen que las acciones no pueden ser analizadas adecuadamente en referencia a leyes generales, generalizaciones empíricas o postulados basados en el comportamiento económico racional, por el contrario, las investigaciones deben tener en cuenta especialmente «el significado social» que las acciones tienen para sus propios actores³⁵.

A pesar de estas tres perspectivas diferentes, el diálogo (racional) entre puntos de vista empírico y normativo nos lleva a abogar, como lo hacen algunos autores³⁶ por una metodología compuesta por una amalgama especial de los tres tipos. Llamada por estos autores «aproximación multimetodológica integrada».

Esta metodología se basa en el énfasis dado al concepto «argumento» o «argumento de políticas», que incluye tanto juicios normativos como empíricos. Es decir, la estructura lógica del argumento es tanto empírica como normativa. El objetivo de esta metodología no está sólo relacionado con procedimientos para llegar a dar «respuestas correctas», sino también con métodos que nos lleven a plantear las «preguntas correctas».

33 D.C. Paris y J.F. Reynolds. *The Logic of Policy Inquiry*. Longman, Nueva York, 1983.

34 G.D. Brewer y P. DeLeon. *The Foundations of Policy Analysis*. Dorsey Press, Homewood, ed. 1983.

35 A este respecto ver:

- Frank Fischer. *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*. Westview Press, Boulder, 1980.

- John Forester. «A Critical Empirical Framework for the Analysis of Public Policy», en *New Political Science*, N°9/10, 1982.

36. Vid. Paris y Reynolds *Op. cit.* y William N. Dunn. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1981.

A pesar de todo, parece evidente que la búsqueda de la metodología adecuada, y sobre todo de la síntesis metodológica, permanece como tema central en la «agenda» del análisis de políticas públicas. Tal y como Lasswell escribió «en todas partes, más tarde o más temprano, se busca descubrir el mapa del TODO»³⁷.

3.3. CARACTERÍSTICAS DEL ANÁLISIS

El análisis de las políticas públicas está orientado a los problemas y es contextual por naturaleza, multidisciplinar en su aproximación y explícitamente descriptivo y prescriptivo en su perspectiva. En definitiva, representa una variedad de formas para comprender y resolver temas de importancia pública.

Como ya hemos mencionado, existen una variedad de etiquetas para denominar el análisis de políticas, derivadas de las diferentes motivaciones que llevan a utilizar este tipo de análisis. A pesar de estas diferencias existe un denominador común en todas las formas de análisis de políticas que envuelve: «la aplicación de técnicas de resolución de problemas a cuestiones relativas a las intenciones expresadas por los gobiernos y aquellas acciones que se llevan a cabo o se evitan para alcanzar los objetivos»³⁸.

Esta definición está basada en varias cualidades comunes a la mayoría de las formas de *policy analysis*, y son las siguientes:

A) El análisis de políticas públicas es aplicado.

La tarea principal del analista de políticas va más allá del mero conocimiento de los hechos sobre las declaraciones o acciones del Gobierno, ya que se puede tener gran conocimiento de una política pero no así comprenderla.

No se trata, pues, de un simple conocimiento de los hechos, como de desarrollar la aplicación de técnicas y conceptualizaciones apropiadas para tales hechos. La comprensión en definitiva significa «el procesamiento de hechos conocidos». En este sentido todo *policy analysis* es «aplicado».

La distinción entre conocimiento y comprensión es especialmente importante en el estudio de las políticas: en el que la palabra «análisis» transforma el conocimiento en comprensión. Los analistas por tanto aplican técnicas de procesamiento de información para comprender las políticas: comprender sus consecuencias o explicar su existencia.

37. Harold Lasswell. *The Future of Political Science*. Alporton, Nueva York, 1963.

38. B. Bardes y M. Dubnick. «Motives and Methods in Policy Analysis», en S. Nagel (ed). *Improving Policy Analysis*. Sage, Beverly Hills, 1980.

B) El análisis de políticas públicas usa técnicas de resolución de problemas.

La resolución de problemas puede ser visto como una elección (o incluso creación) de métodos y técnicas apropiadas que se aplican para contestar cuestiones sobre situaciones problemáticas.

Esta perspectiva tiene implicaciones a la hora de considerar lo que hace un buen analista de políticas. Lo que hace a un buen analista no es la correcta aplicación de una técnica a un problema, sino más bien la eficacia y utilidad que se deriva de su aplicación.)

C) El análisis de políticas públicas trata diferentes cuestiones.

Las actividades y tareas que hace el analista, dependen de la clase de problemas que busca resolver. El análisis empieza siempre con un problema, y la naturaleza de éste determina todos los esfuerzos posteriores.

El *policy analysis* se enfrenta con problemas que conllevan cuestiones de diverso rango: descriptivas, explicativas, evaluativas y prescriptivas. Esta variedad es básica para la riqueza y diversidad en el campo de estudio de las políticas.)

D) Los analistas políticos se ocupan de las intenciones expresadas por el Gobierno y las acciones tomadas o evitadas para alcanzar los objetivos propuestos.

A pesar del debate sobre la sustancia exacta de las políticas públicas, hay cierto tipo de hechos que el analista siempre estudia. Primero, tiende a ocuparse de las intenciones expresadas por el Gobierno; y segundo, se concentra en lo que hace (o deja de hacer) el propio Gobierno.)

Las expresiones de intención de un gobierno toman diversas formas: formales o informales, oficiales o extra oficiales, pero sin considerar la forma específica de estas declaraciones, lo que el Gobierno declara es analíticamente importante por dos razones: primero, porque estas declaraciones pueden ser indicativas de lo que el Gobierno intenta hacer; y segundo, porque estas declaraciones pueden ser significativas por ellas mismas, es decir como expresión simbólica. Esta retórica, aun no reflejando las acciones que contempla el Gobierno, se pueden examinar en su contenido y en la razón de su uso.

Sea como reflejo de sus acciones, sea meramente como expresión simbólica, las declaraciones son siempre un elemento central y crítico para el análisis.

Por otra parte, la misma descripción de las acciones gubernamentales efectivamente realizadas, ha recibido también una gran atención por parte de los analistas. Dé hecho, algunos autores consideran que una política pública se representa por «las acciones llevadas a cabo por el Gobierno»³⁹.

39. Ira Sharkansky (ed). *Policy Analysis in Political Science*. Markham, Chicago, 1970, pág. 63.

La elección del centro de atención sobre las declaraciones (intenciones) y/o las acciones efectivas, conducirán en una u otra dirección la investigación del analista.

Finalmente, y además de las características, debemos mencionar las tendencias que los estudios de políticas desarrollan a partir de mediados de la década de los años ochenta. Resaltaremos aquí sólo las tres tendencias que nos parecen más determinantes para el futuro de esta disciplina⁴⁰.

1. En primer lugar, los analistas tradicionalmente no han cuestionado las políticas, que venían dadas, y su análisis se centraba en determinar sus efectos, especialmente sobre la consecución de metas. Sin embargo, actualmente, existe la tendencia a considerar fijas y dadas las metas, e intentar determinar qué políticas las maximizarán y optimizarán.)

2. En segundo lugar, los analistas han llegado a ser en el presente más sensibles a los valores sociales y cuestionan más frecuentemente las metas cuando intentan evaluar políticas alternativas.) De hecho cada vez más programas universitarios dedicados a la enseñanza del *policy analysis* enfatizan el análisis de las propias metas más que, o como mínimo además de, su alcance⁴¹.

3. En tercer y último lugar, el *policy analysis* está demostrando una mayor sofisticación en su consideración al tema de la viabilidad política y administrativa, áreas que en el pasado recibían frecuentemente una consideración menor o inadecuada.)

CONCEPTOS BÁSICOS

- Política pública.
- Policy Analysis.
- Output/outcome de la política.
- Instrumentos de las políticas.
- Tipología de políticas.
- Estilos de políticas.
- Metodología de análisis.
- Análisis aplicado.

40. Para una discusión sobre todas las tendencias en los estudios de las políticas públicas ver: - Stuart Nagel, *Contemporary Public Policy Analysis*. The University of Alabama Press, 1984, Cap. 2.

- Stuart Nagel, *Policy Studies: Integration and Evaluation*. Greenwood Press, Nueva York, 1988.

41. Según Stuart Nagel, las Universidades pioneras en este sentido son en EE.UU.: Maryland, Notre Dame, Georgetown, y Duke.

TEMAS PARA EL DEBATE

- Distinción entre conocimiento y comprensión de las políticas.
- ¿Qué tipos de análisis aplicarías a los principales problemas sociales?
- Comenta las ventajas y límites de los modelos experimentales.
- Relación entre valores, hechos y acciones en el análisis de las políticas.

3.4. BIBLIOGRAFÍA

- Brewer, G.D. y DeLeon, P. *The Foundations of Policy Analysis*. Dorsey Press. Homewood, 1983.
- Fischer, F. *Politics, Values, and Public Policy: The Problem of Methodology*. Westview Press, Boulder, 1980.
- Forester, J. «A Critical Empirical Framework for the Analysis of Public Policy», en *New Political Science*, N°9/10, 1980.
- Jenkins, W.I. *Policy Analysis*. Martin Robertson, Oxford, 1978.
- McRae, D. «Policy Analysis Methods and Governmental Functions» en Nagel, S. (ed.). *Improving Policy Analysis*. Sage publications, Beverly Hills, 1980.
- McRae, D. *The Social Function of Social Science*. Yale University Press, New Haven, 1976.
- Paris, D.C. y Reynolds, J.F. *The Logic of Policy Inquiry*. Longman, Nueva York, 1983.
- Peters, B.G. *American Public Policy*. Franklin Wais Pubs, Nueva York, 1982.
- Regonini, G. «El Estudio de las políticas públicas», en *Documentación Administrativa* N°224/225, 1990/91.
- Richardson, J. (ed.). *Policy Styles in Western Europe*. Allen and Unwin, Londres, 1982.
- Sharkansky, I. (ed.). *Policy analysis in Political Science*. Markham, Chicago, 1970.
- Torgerson, D. «Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis», en *Policy Sciences*, N°19, 1986. (Trad. esp. «Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas», en Aguilar, L.F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa, México, D.F. 1992).
- Willavsky A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Little, Brown, Boston, 1980.
- Manuales**
- Anderson, J. *Public Policy-Making*. Praeger, Nueva York, 1975.
- Bullock, C. *Public Policy in the Eighties*. Brooks/Cole, Monterey, 1983.
- Creigne, J. (ed.). *Research in Public Policy Analysis and Management*. Jai Press, 1981.
- Doron, G. y Mintz, A. (eds.). *Policy Sciences: The State of the Discipline*. Policy Studies Organization, Urbana, IL, 1991.
- Dunn, W. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1981.
- Dye, T. *Understanding Public Policy*. Prentice-Hall, 1972.
- Dye, T. *Policy Analysis*. University of Alabama Press, Alabama, 1976.

- Han, C. y Hill, M. *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. St. Martin's Press, Nueva York, 1984.
- Hogwood, B. y Gunn, L. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford University Press, 1984.
- Jones, C. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Brooks/Cole Publishing Company, Monterey, 1984.
- Koenig, L. *An Introduction to Public Policy*. Prentice-Hall, Nueva York, 1986.
- Lane, J. *The Public Sector. Concepts, Models and Approaches*. Sage Publications, 1993.
- Mény, J. y Thoening, C. *Las Políticas Públicas*. Ariel, Barcelona, 1992.
- Mood, A. *Introduction to Policy Analysis*. North Holland, Nueva York, 1983.
- Nagel, S. *The Policy-Studies Handbook*. Lexington Books, 1980.
- Nagel, S. *Contemporary Public Policy Analysis*. University of Alabama Press, Alabama, 1984.
- Subirats, J. *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1989.
- Woll, P. *Public Policy*. Winthrop Publishers, Cambridge, 1974.
- Antologías de Textos**
- Aguilar, L.F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1992.
- Aguilar, L.F. *La Hechura de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1992.
- Aguilar, L.F. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1993.
- Aguilar, L.F. *La Implementación de las Políticas Públicas*. Miguel Angel Porrúa, México D.F. 1993.
- Miyakawa, T. (ed.). *The Science of Public Policy. Essential readings in policy sciences I*. Routledge, London, 1999.
- Miyakawa, T. (ed.). *The Science of Public Policy. Essential readings in policy sciences II*. Routledge, London, 2000.
- VV.AA. «Classics of Public Policy and Analysis», en Shatzitz, J. y Hyde, A. *Classics of Public Administration*. Brooks/Cole, California, 1992. (3ª ed.).
- VV.AA. *Reading in Public Policy*. ILS Press, San Francisco, 1984.