



## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Nº 11 – Diciembre – 2007

### Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas

Nº 11 – DICIEMBRE 2007

Mauricio Olavarría Gambi, Ph.D.

La Serie Documentos de Trabajo es una Publicación del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.

Tiene como objetivo poner a disposición de la comunidad académica nacional avances y resultados parciales de investigaciones relevantes en el ámbito disciplinario propio del Departamento

#### Consejo Editorial

Raúl Atria.  
Eolo Díaz-Tendero.  
Hugo Frühling.  
Mauricio Olavarría.  
Cristián Pliscoff.

#### Editor

Eolo Díaz-Tendero.

#### Asistente de Publicaciones

Diego Barría Traverso.

**Se autoriza la reproducción total o parcial del material publicado, citando a la fuente.**

## **Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas**

**Mauricio Olavarría Gambi, Ph.D.<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Mauricio Olavarría Gambi es Profesor Asociado del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile

## ÍNDICE

## Presentación

## I. Introducción

## II. ¿Qué es un problema público?

1. Introducción
2. La identificación de un problema público
3. Características de los problemas públicos
4. El origen de un problema público
5. Criterios para identificar una necesidad o carencia
6. Síntesis

## III. ¿Qué es una política pública?

1. Introducción
2. Definiciones
3. Aproximaciones conceptuales
4. El debate de política pública
5. Síntesis

## IV. El Análisis de Política Pública

1. Introducción
2. ¿Para que hacemos Análisis de Política Pública?
3. ¿Qué aprendemos del Análisis de Política Pública?
4. El análisis de la viabilidad política de la política pública
5. Síntesis

## V. Diseño e instrumentos de política pública

1. Introducción
2. El reconocimiento de un proceso técnico – racional
3. Diseño de la propuesta o alternativa
4. Síntesis

## VI. Instituciones, organizaciones, gestión y políticas públicas

1. Introducción
2. Instituciones y organizaciones públicas: conceptos
3. La relación entre política, políticas públicas y Administración Pública
4. Gestión pública y políticas públicas
5. Síntesis

## VII. Actores en la construcción de la política pública

1. Introducción
2. Los actores
3. Los actores formales
4. Actores informales
5. Síntesis

VIII. La construcción de la Agenda Pública

1. Introducción
2. Las familias de procesos
3. La ventana de oportunidades
4. La Agenda de Decisiones
5. Síntesis

IX. Decisión de política pública

1. Introducción
2. El modelo racional de toma de decisiones
3. El modelo de racionalidad limitada
4. El modelo de decisiones incrementales
5. El modelo del "tarro de basura" o de la irracionalidad
6. Síntesis

X. Implementación y resultados de la política pública

1. Introducción
2. Modelos analíticos de implementación
3. Resultados de la política pública
4. Síntesis

REFERENCIAS

## PRESENTACIÓN

El presente documento es un trabajo en proceso, que recoge y sistematiza el marco conceptual del proceso de la política pública. Es, asimismo, la base teórica con la cual se busca explicar como surgen y se implementan las políticas públicas en Chile, cuestión que se está llevando a cabo a través de un proyecto FONDECYT para el periodo 2008 – 2010.

Al analizar las políticas públicas desde la perspectiva del proceso, el trabajo intenta hacer un recorrido, desde las etapas más tempranas hasta el momento en que los efectos de ella son verificados. Así, el documento parte preguntándose qué es un problema público, para pasar enseguida a caracterizar que es una política pública y explicar de qué se trata el Análisis de Política Pública. Luego el documento identifica los pasos que se dan en el diseño de la política y los instrumentos normalmente utilizados, la relación entre gestión pública y políticas públicas, y el rol de los actores que intervienen en el proceso. Enseguida se analiza como un problema se instala en la Agenda Pública y como surge una política pública, y los modos de decisiones que pueden darse en ello. Finalmente, el documento muestra los modos alternativos de implementación de las políticas públicas y los resultados (y efectos) que se tienen de ella.

El presente documento recoge y formaliza estudios, presentaciones y discusiones en que he participado y, particularmente, las notas de clases de diversos cursos que me ha correspondido impartir, en los últimos años, en los programas docentes del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile: la Escuela de Gobierno y Gestión Pública, el Magister en Ciencia Política y el Magister en Gobierno y Gerencia Pública. Ellas tienen la pretensión de mostrar el estado del conocimiento sobre el proceso de la política pública y de servir como material de apoyo a la docencia sobre políticas públicas en el Instituto de Asuntos Públicos.

Al mismo tiempo, el documento tiene la pretensión – ya declarada – de servir como primer paso en la ardua, difícil y silenciosa, pero altamente necesaria tarea académica de poder explicar como se formulan las políticas públicas en Chile.

MAURICIO OLAVARRIA GAMBI, Ph.D.  
Peñalolén, Diciembre 2007

## **I. INTRODUCCIÓN**

Según William Ascher (1994) el surgimiento del Análisis de Política Pública se ubica en las décadas de 1920 y 1930 en Estados Unidos, en el contexto de una creciente crítica a los estudios sociales de la época, los que eran caracterizados como excesivamente formalistas y legalistas. La crítica también señalaba que era necesario abordar el mundo real, tal cual era, y que había que prestar apoyo al gobierno en sus procesos de toma de decisiones. A partir de esa reacción los estudios de políticas públicas se han desarrollado con dos enfoques o énfasis: por un lado, una aproximación que asume que los actores relevantes de las políticas públicas desarrollan conductas racionales y, por otro lado, una aproximación que enfatiza una visión de las políticas públicas como el resultado de un proceso político.

La aproximación racional – llamada inicialmente como conductismo, que resurge en la segunda mitad de la década de 1940 como neoconductismo, y que más tarde es denominada, por Charles Lindblom, como corriente sinóptica, fuertemente emparentada con el conductismo original – se centra en el análisis de la conducta humana y asume que las decisiones públicas o colectivas pueden ser analizadas asumiendo la misma racionalidad que desarrollan las personas al tomar decisiones individuales. Esta aproximación se ha orientado al análisis e interpretación de sistemas de acción (economía de la salud, de la educación, del medioambiente, por ejemplo), se ha centrado en los análisis empíricos, para lo cual se ha basado en metodologías estadístico – cuantitativas, y ha establecido como criterio de decisión de las políticas públicas la maximización del beneficio neto. Las expresiones más claras de esta aproximación son la teoría de la elección pública (“Public Choice”), en la cual las políticas públicas son vistas como decisiones colectivas de individuos egoístas, y la teoría de juegos, donde las políticas públicas son vistas como una decisión racional en situaciones competitivas. Dada su pretensión universalista – la explicación de la conducta humana desde la racionalidad económica, cuestión no asociada a las definiciones de ningún sistema político en particular –, este enfoque no requeriría de adaptaciones dependiendo de la realidad a analizar.

La aproximación política – llamada inicialmente pluralista, luego neopluralista y, más tarde, antisinóptica (de acuerdo a la denominación de Lindblom), como reacción de los neopluralistas a la corriente sinóptica – ha argumentado acerca de la imposibilidad que el conocimiento racional pueda abordar sistemas completos de acción, que los valores juegan un rol central en el proceso de la política pública, que las políticas públicas no son intervenciones neutras, pues ellas surgen en un proceso político y se deciden políticamente, y que las decisiones de política pública son más bien incrementales y responden a factores críticos de la contingencia política. A partir de ello, esta aproximación se ha identificado con el marco conceptual del pluralismo, el análisis de casos como método de análisis y ha establecido como criterio de decisión de las políticas públicas a la racionalidad social, entendida ésta como la integración de intereses diversos. Así, las políticas públicas son estudiadas como un proceso – que va mucho más allá de lo que

se denomina estudio racional de las políticas públicas – en el que los Análisis de Política Pública racionales, científicos y cuantitativos son vistos como un argumento entre varios que los participantes usan para promover los problemas que ellos reivindican y alternativas preferidas de política pública. Conforme a ello, el “proceso de política pública” está muy asociado a definiciones institucionales y prácticas políticas propias de cada comunidad.

Amparados en estas dos aproximaciones, desde la década de 1980, inicialmente en Europa y Estados Unidos, se ha producido una fuerte expansión de los programas de formación en políticas públicas en diversas universidades. Ella ha estado principalmente motivada por la demanda desde organismos públicos por contar con personal entrenado en el Análisis de Política Pública y por el deseo de un creciente número de estudiantes de hacer carrera en esta área. En la década siguiente aumentó fuertemente el número de programas de Maestría y Doctorados ofrecidos por prestigiosas universidades de países desarrollados. Hacia la década del 2000 las publicaciones que difunden rankings de calidad de los programas de formación en políticas públicas – como el US News & World Report – ya la incluyen como un área de especialización que ha alcanzado reconocimiento al mismo nivel que Economía, Ciencia Política, Gestión Pública, Administración de Negocios, Derecho y similares.

En Chile han ido surgiendo cátedras universitarias y programas de formación que han ido abordando este creciente interés. Por ejemplo, en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile, la Escuela de Gobierno y Gestión Pública incorporó esta cátedra en su plan de estudios del 1991, el Magíster en Gobierno y Gerencia Pública imparte este ramo desde 1998, el Magíster en Ciencia Política ofrece cursos sobre este tema desde el año 2000. Asimismo el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile estableció su programa de Magíster en Gestión y Políticas Públicas en 1995, y el Departamento de Economía de la misma Universidad abrió su Magíster en Políticas Públicas en el 2006.

Las aproximaciones sobre el análisis Análisis de Política Pública de estos programas divergen. Mientras el enfoque predominante en los programas de Magíster impartidos por los Departamentos de Ingeniería Industrial y de Economía se concentran en la aproximación racional, los programas impartidos en el Instituto de Asuntos Públicos, aún cuando reconocen al enfoque racional, enfatizan la perspectiva del proceso de la política pública. Así, consistente con su objeto de análisis, el enfoque que desarrolla este Instituto ve a las políticas públicas como parte de un proceso mayor: el proceso político.

Tres etapas distinguen a este proceso político. La primera corresponde a la lucha política por alcanzar los cargos formales de poder y que, en una sociedad democrática, se resuelve a través de la vía electoral. Esta etapa es abordada por los estudiosos de la Ciencia Política. La segunda etapa corresponde al proceso de la política pública, en el que quienes han triunfado en la lucha por el poder identifican los problemas que reconocerán, debaten sobre los modos de enfrentarlos y deciden las políticas públicas con las que esperan resolver – o al menos aminorar – esos problemas. La tercera etapa es

la de la implementación y ella se identifica con la gestión pública. Esta perspectiva reconoce que las políticas públicas son decididas políticamente por quienes han alcanzado los cargos formales de poder, que hay una confrontación de intereses alrededor de ellas y que se expresa políticamente; que las políticas públicas, a su vez, representan el mandato político que los Administradores Públicos deben traducir en acciones que se implementan, con efectividad, a través del aparato administrativo del Estado y que, en ello, deben encaminarse a generar valor público, es decir a resolver necesidades de los ciudadanos. Una visión como esta – que se desarrolla en el Instituto de Asuntos Públicos – está indisolublemente ligada al estudio de los procesos políticos de sociedades democráticas.

Este documento se enmarca en el enfoque del proceso de la política pública y se estructura en diez secciones. Luego de esta introducción, la sección siguiente aborda la pregunta acerca de que es un problema público y, particularmente, cuando un cierto problema es catalogado como público. La sección subsiguiente establece qué es una política pública, las aproximaciones a su estudio, las argumentaciones que participan en el debate y, finalmente, propone una definición de política pública. La sección cuatro caracteriza la disciplina del Análisis de Política Pública y el rol profesional de quienes la ejercen. La sección cinco muestra en que consiste el diseño de política pública, el proceso que hay tras ello, y los instrumentos normalmente usados para que los enunciados de las políticas públicas se apliquen en la realidad concreta. La sección siguiente presenta la relación que se da entre las políticas públicas y la gestión pública. Esta sección también aborda la conceptualización sobre las instituciones y las organizaciones públicas y la relación existente entre estos conceptos. La séptima sección ofrece un marco conceptual para identificar a los actores que participan en el proceso de la política pública y su influencia en él. La octava sección analiza los procesos que hacen que un problema se incorpore a la Agenda Pública y que una cierta iniciativa se transforme, finalmente, en política pública. La sección nueve caracteriza las decisiones de política pública y presenta modelos analíticos alternativos de decisiones. Finalmente, la sección diez presenta modelos alternativos para analizar la implementación de políticas públicas y conceptos básicos para analizar sus resultados.

## II. ¿QUÉ ES UN PROBLEMA PÚBLICO?

### 1. INTRODUCCIÓN

¿Cuándo surge una intervención del Estado o de política pública? ¿Qué condiciones deben darse? ¿Cuándo determinada situación es un problema público?

Una política pública es una intervención del Estado en un determinado tema sobre el cual hay una idea de que las cosas no marchan como sería deseable. Aunque esta noción se aproxima al hecho de entender por qué el Estado interviene, es todavía inespecífica para entender cuando la situación se constituye en un foco de acción. Muchas cosas no andan como sería deseable y no todas ellas son objeto de intervención estatal. Entonces, ¿Cuándo una determinada situación alcanza el estatus de problema público?

### 2. LA IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA PÚBLICO

¿Cuándo un problema es un problema público?, ¿Qué condiciones deben darse?

Siguiendo a Gary Becker (1995), un cierto problema es reconocido como problema social cuando:

- (i) Muestra carencias objetivas en la sociedad y;
- (ii) Cuando los actores con poder califican a esa situación como problema público.

Las carencias en la población pueden ser demostradas a través de estudios e informes que, usando rigurosos métodos de investigación social, muestren que en la sociedad, o en una comunidad específica, hay una situación que afecta negativamente el bienestar, las posibilidades de desarrollo o progreso, la convivencia social, el medioambiente o la existencia misma de la comunidad. Por ejemplo, rigurosos estudios pueden mostrar como la falta de acceso a la educación de calidad está relacionada con la situación de pobreza que enfrenta un grupo poblacional y que ello, a su vez, está impidiendo las posibilidades de desarrollo y progreso de esa comunidad. Es decir, a través de esos estudios aportaríamos evidencia acerca de las carencias objetivas de la población. En otras palabras, el estudio muestra el problema, sus características y alcances.

Estas carencias objetivas de la población se elevarán a la categoría de problema público cuando actores de poder – dentro y fuera del Estado – identifiquen como tal a esa situación de carencias. Es decir, una situación recibirá la denominación de problema público cuando un determinado grupo, con influencia y capacidad de movilizar actores de poder, considera que la situación actual no es aceptable y que es necesaria una intervención de política pública para remediarla.

Las razones por las cuales ese grupo propugna una intervención en la situación pueden variar desde razones éticas y morales, a otras de dominio de cierto conocimiento que les llevan a advertir de la necesidad de intervenir, hasta razones de distribución de poder. Entre las primeras estaría la identificación de la pobreza como un problema público. Entre las segundas, estarían el problema del calentamiento global que generan las emanaciones de anhídrido carbónico y las intervenciones de política pública orientadas a reducirlas. En el tercer caso se ubicarían las intervenciones encaminadas a reformas institucionales, sistema electoral o de participación ciudadana.

De este modo, a través de la acción de los actores de poder el problema se hace visible, es denominado como problema público y se instala en la Agenda Pública. Ella es el listado de problemas a los cuales los actores de poder – dentro y fuera del Estado – prestarán seria atención en cierto momento.

### 3. CARACTERÍSTICAS DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

¿Cómo se nos presentan los problemas públicos?. Tres características aparecen como cuestiones distintivas en el análisis de cualquier problema público.

a) *Interdependencia de los problemas.* Los problemas públicos muy raramente se nos revelan como cuestiones aisladas de otros fenómenos de la vida social. Los problemas que identificamos como tales son parte de un sistema completo de acción y muy raramente hay uncausalidad en su origen o explicación. Las diversas esferas de la vida social están interconectadas, por lo que aquellas situaciones que han sido identificadas como problemáticas están influidas por – y también influyen a – los fenómenos con los que comparten un sistema de acción.

En este contexto, Dunn (2004) critica el método analítico de descomposición de un problema hasta llegar a su esencia, porque ello implica desconocer que los problemas son interdependientes entre sí. Ello hace necesario desarrollar una visión integral del problema y diseñar políticas – o paquetes de políticas – articuladas e interconectadas que aborden el problema integralmente. La constatación de la interdependencia de los problemas también exige que la implementación de las políticas públicas – o paquetes de políticas – tenga altos niveles de coordinación y articulación.

Por ejemplo, ¿Por qué son pobres los pobres?. La literatura especializada coincide en señalar que la falta de ingreso suficiente para satisfacer necesidades esenciales, la baja escolaridad, un estado de salud más feble, débil capital social, precarios mecanismos de protección social, escasez de oportunidades laborales o de emprendimiento, precariedad del contexto económico, carencias de disposición personal y aspectos culturales son factores que están presente en aquella situación que denominamos como pobreza. Así, lo que constatamos es que en este problema público convergen un conjunto de dimensiones de la realidad que interactúan y generan situaciones de pobreza. Esta constatación llama, a su vez, a intervenir en las distintas dimensiones que están generando el problema.

b) *Hay cierta subjetividad en la identificación de problemas públicos.* Hay muchas situaciones problemáticas en la sociedad, pero pasan a ser consideradas aquellas que coinciden con las visiones, aspiraciones, intereses de actores de poder relevantes, quienes las impulsan e incorporan a la Agenda Pública. A partir de ello, podemos aportar datos e información objetiva acerca de cuales son los elementos centrales, evolución y alcances del problema.

c) *Los problemas públicos son dinámicos.* Ellos evolucionan por los cambios en el conocimiento, en la tecnología, en la cultura, por la aparición de nuevos fenómenos sociales y por las propias intervenciones de la política pública. Por ejemplo, siguiendo con el ejemplo de la pobreza, durante la mayor parte del siglo XX hubo una asociación casi exclusiva entre pobreza y carencia de ingresos. La evolución del conocimiento sobre este problema nos ha mostrado que este es un fenómeno multidimensional. Del mismo modo, las intervenciones de política pública orientadas a expandir el acceso a la educación, la atención de salud, la protección social, entre otras, ha hecho que el panorama sobre la pobreza haya ido variando con el correr del tiempo.

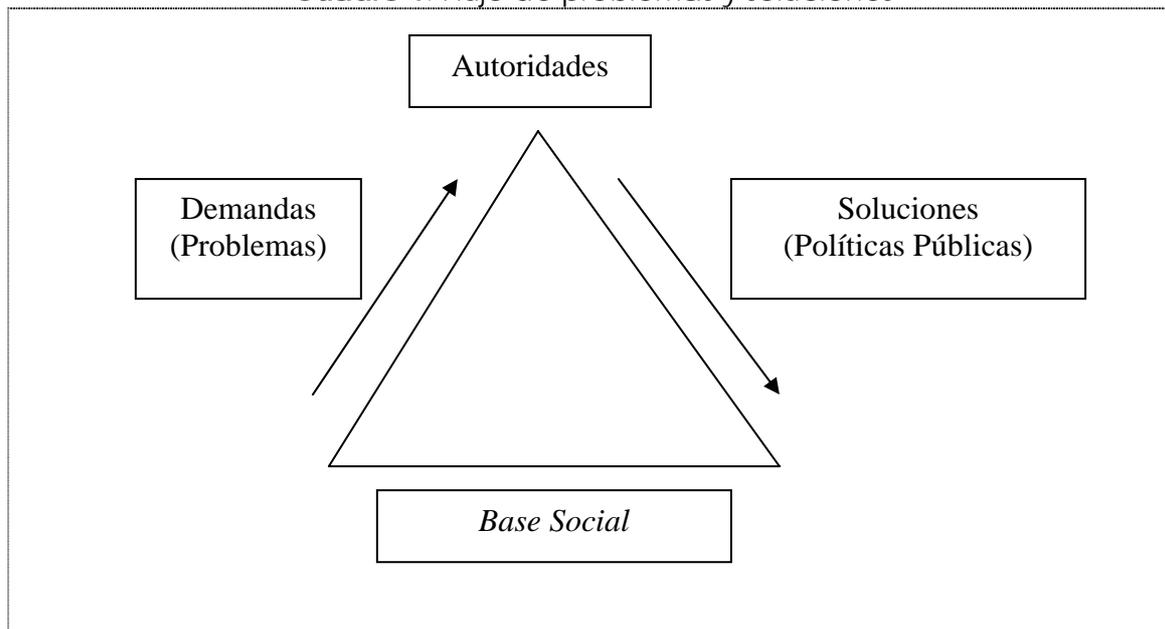
#### **4. EL ORIGEN DE UN PROBLEMA PÚBLICO**

La literatura clásica tiende a reconocer las siguientes formas de surgimiento de un problema público.

##### a) Surgimiento de una demanda

En este enfoque el origen de un problema público se encontraría en demandas aisladas, necesidades de los habitantes o un cierto problema que crece y que es articulado, conciliado y etiquetado por las estructuras políticas y transformado en demanda hacia el sistema político. Este (el sistema político), reconoce y se hace cargo de la demanda, interviene e implementa una determinada solución. Esta solución es la política pública específica que aborda el problema con la finalidad de resolverlo o, al menos, reducirlo o contenerlo.

Conforme a esta visión, habría un proceso ascendente de demandas desde la base social hacia la autoridad, mediada por las estructuras políticas. Y desde la cúpula política de la sociedad, representada por las autoridades, bajarían las soluciones, bajo la forma de políticas públicas, hacia la base social. Gráficamente se daría la situación representada por el cuadro 1.

**Cuadro 1.** Flujo de problemas y soluciones

Fuente: Elaboración propia

Aunque este enfoque es útil para entender el proceso de por qué la autoridad interviene en aquellos problemas que afectan a los ciudadanos en una sociedad democrática, su simpleza no logra capturar el juego de intereses que se produce en cualquier proceso de construcción de una política pública. ¿Son sólo los problemas que aquejan a la base social los que llegan hasta las autoridades?, ¿Son sólo políticas orientadas a resolver problemas de la base social las que se generan desde el Estado?, ¿Por qué las autoridades ponen atención a algunos problemas y no a otros?

#### b) Desde la oferta

En esta visión son las autoridades las que identifican las situaciones que serán catalogadas como problemas públicos. Así, la autoridad señala lo que los ciudadanos recibirán y que terminarán por aceptar. En esta visión, dado que es el Estado quien diseña los organismos públicos e implementa las soluciones a través de ellos, el proceso en el que éste identifique el problema y ofrezca servicios que lo abordarán es visto como lo normal.

Las maneras que tiene la autoridad para convencer a los ciudadanos que los temas que ha identificado son reales problemas públicos y que este tipo de intervención es la necesaria, varía desde el uso de los medios técnicos de la Administración Pública hasta la difusión de su visión a través de los medios de comunicación.

Esta visión puede dar origen a interpretaciones que van desde un suave paternalismo hasta duras manipulaciones.

#### c) Como consecuencia de otra política pública

También puede ocurrir que una política pública en ejecución encuentra problemas no detectados inicialmente o al cambiar la situación original,

producto de una intervención de política pública, genera nuevas demandas. Por ejemplo, políticas de modernización productiva crearán demanda por capital humano especializado y este será un problema que deberá abordar la política educacional.

## 5. CRITERIOS PARA IDENTIFICAR UNA NECESIDAD O CARENCIA

Según Meny y Thoenig (1992), la identificación de una "necesidad" – o carencia – es una cuestión subjetiva y selectiva. Cuatro criterios pueden aplicarse:

- (i) *La necesidad normativa.* Esta es definida por expertos, políticos o personas influyentes conforme a sus propios valores. La carencia, entonces, es reconocida desde el marco valórico – normativo de los actores con influencia y poder. Así, son estos actores los que identifican lo que los ciudadanos necesitan. Aquellas carencias que estén presentes en la base social, pero que no coincidan con el marco normativo de los actores con influencia y poder no serán consideradas como problema público.
- (ii) *La necesidad sentida.* En este caso políticos y/o líderes sociales traducen deseos y motivaciones latentes de los ciudadanos en demandas concretas. A través de las estructuras de representación se activan las aspiraciones de los ciudadanos y se transfieren como peticiones concretas hacia el sistema político.
- (iii) *La demanda expresada.* Las propias personas a través de actos concretos, como el uso o no uso de servicios públicos ofrecidos por el gobierno, consumo o no consumo de bienes distribuidos por los órganos públicos, peticiones, comunicaciones directas a la autoridad y similares expresan demandas que son recogidas e interpretadas por los tomadores de decisiones y traducidas en decisiones de reforma, refuerzo, continuidad o supresión de programas o políticas públicas.
- (iv) *La necesidad comparativa.* Surge de comparar la situación de un determinado fenómeno social en diferentes contextos. Las comparaciones pueden darse a nivel de municipio, ciudad, provincia, departamento, país o región. Aquella unidad geográfica que presenta mejores indicadores – sociales, económicos, políticos u otro – se transforma en el objetivo a alcanzar. Esto genera la identificación de una brecha que hay que acortar o cerrar, que se transforma en el problema público que demanda una intervención de política pública.

## 6. SINTESIS

Siguiendo a Becker (1995) diremos, entonces, que un problema público es tal cuando grupos con influencia y poder – dentro y fuera del Estado – dan la categoría de tal a situaciones que afectan negativamente a segmentos de la población. También es necesario recalcar que los problemas públicos son interdependientes, que su identificación es una cuestión subjetiva,

que se relaciona con los intereses y motivaciones de los actores de poder, y que son dinámicos.

El origen de un problema público puede estar, a su vez, en la expresión de una necesidad que surge desde la base social, en lo que desde el Estado se identifica como tal o en las carencias que quedan al descubierto por la acción de otra política pública. Asimismo, los criterios que pueden utilizarse para identificar una carencia son variados e incluyen la acción de actores sociales con influencia y poder que, desde sus marcos normativos, caracterizan a una situación como una necesidad social, la acción del sistema de representación que transfiere demandas de la base social a las autoridades del Estado, la propia acción de los ciudadanos que mediante sus actos expresa o no expresa demandas, y la brecha que surge – que se establece como la carencia que hay que superar – de comparar como se presenta un fenómeno en diversos contextos.

### III. ¿QUÉ ES UNA POLÍTICA PÚBLICA?

#### 1. INTRODUCCIÓN

En la sección anterior se ha establecido que la identificación de un problema, al que los actores de poder dan la categoría de problema público, es la motivación para una intervención de política pública. Es decir, la finalidad de toda política pública es resolver – o al menos aminorar – el problema público que aborda. Se establece así una relación indisoluble entre problema público y política pública.

El paso siguiente, entonces, es definir, identificar las aproximaciones conceptuales, las argumentaciones que se dan en el debate de política pública y como este debate se resuelve.

#### 2. DEFINICIONES

Diversos autores ofrecen definiciones sobre lo que es una política pública. Un grupo de definiciones pone el acento en la finalidad de la decisión, respecto de si ésta se orienta a alterar o no estado de cosas vigentes. Por ejemplo, Kraft y Furlong (2004) señalan que una política pública es un curso de acción (o inacción) que el Estado toma en respuesta a problemas sociales. Según estos autores las políticas públicas reflejan no solo los valores más importantes en la sociedad, sino que también muestran el conflicto entre los valores y cuales de esos valores reciben las mayores prioridades en una determinada decisión. David Easton captura esta idea al señalar que la política es “la distribución autoritativa de valores de la sociedad”.

Tomando una perspectiva similar, Thomas Dye (2002) señala que una política pública es cualquier cosa que el Estado elige hacer o no hacer. Los Estados regulan conflictos en la sociedad y la organizan para enfrentar conflictos con otras sociedades, distribuyen una gran variedad de recompensas simbólicas y servicios materiales a los miembros de la sociedad, para lo cual obtienen recursos de ella, normalmente bajo la forma de impuestos. Así, las políticas públicas pueden regular la conducta, organizar burocracias, recaudar impuestos y distribuir beneficios, todo a la vez.

En la misma perspectiva se ubican Howlett y Ramesh (2003) al definir las políticas públicas como el resultado de decisiones del gobierno que pueden estar orientadas a mantener o alterar el status quo.

Jenkins (1978), en cambio, centra su atención en la decisión misma que hace surgir una política pública. Para él, una política pública hace referencia a un conjunto de decisiones interrelacionadas, tomadas por un actor o grupo de actores respecto de la selección de metas y medios para alcanzarlas en una situación específica, y donde aquellas decisiones están dentro del ámbito de autoridad de esos actores. En otras palabras, raramente un gobierno aborda un problema con una sola decisión. La mayoría de las políticas públicas involucran una serie de decisiones, algunas de las cuales pueden ser inadvertidas antes que deliberadas, pero, acumulativamente, todas estas decisiones constituyen una política pública.

Otros autores centran su atención en la dimensión del poder. En esta línea Meny y Thoenig (1992) enfatizan el rol de la autoridad pública, señalando que una política pública es el resultado de la acción de alguien investido de poder público.

De modo similar, Lahera (2002) señala que en el concepto habitual de política pública corresponden al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. También señala que, de modo más amplio, puede definirse a las políticas públicas como cursos de acción y flujos de información en relación a un objetivo público – desarrollados por el sector público, la comunidad y el sector privado –, lo que incluye orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, y definiciones o modificaciones institucionales.

Lahera hace énfasis en los siguientes aspectos de una política pública:

- ✓ una acción (orientada hacia);
- ✓ un objetivo público;
- ✓ (que tiene) contenidos y orientaciones (referidas a que hacer);
- ✓ (las cuales son) desarrolladas por un colectivo;
- ✓ que dispone de instrumentos, mecanismos y definiciones (o modificaciones) institucionales para aplicarla.

Birkland (2005), por otro lado, argumenta que no hay consenso entre los expertos respecto de una definición, por lo que más importante que definirla es identificar los atributos que constituyen la noción de política pública. Estos son:

- ✓ La política pública está hecha en el nombre del público;
- ✓ es generalmente hecha o iniciada por el gobierno;
- ✓ puede ser implementada por actores públicos y/o privados;
- ✓ es lo que el gobierno intenta hacer o;
- ✓ es lo que el gobierno elige no hacer.

Birkland agrega que una política es pública porque afecta a una mayor variedad de personas e intereses que lo que hace una acción privada. Esto hace, a su vez, que toda decisión de política pública sea controversial, frustrante para aquellos cuyos intereses son perjudicados por ésta, pero, al mismo tiempo, la hace muy importante.

¿Son estas definiciones contradictorias? No. Ellas enfatizan diversos aspectos presentes en las políticas públicas. Así, resumiendo, diríamos que los elementos centrales que definen a la política pública son:

- a) el actor privilegiado en ellas es el Estado;
- b) involucran una decisión fundamental sobre hacer o no hacer algo;
- c) tienen una finalidad pública: los destinatarios son los ciudadanos;

- d) se activan a través de decisiones de autoridades investidas con poder público;
- e) involucran un conjunto de decisiones interrelacionadas;
- f) afectan – positiva o negativamente – intereses;
- g) requieren instrumentos, definiciones institucionales, organizaciones y recursos para ser implementadas.

### 3. APROXIMACIONES CONCEPTUALES

Desde sus más tempranos inicios, en la década de 1920, el análisis de políticas públicas ha ido perfilando aproximaciones – o modos de abordar el análisis – que tienden a identificarse con tradiciones disciplinarias y/o profesionales. Los análisis sobre lo que hoy llamamos políticas públicas surgieron como una crítica que apuntaba a que los estudios que servían de base a las intervenciones del Estado eran de carácter formal y legalista, por lo que era necesario abordar el mundo real tal cual es. Así se desarrolló, por un lado, una corriente analítica que se orientó hacia el análisis de sistemas macro, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. Esta corriente buscó precisión cuantitativa, trató de orientarse hacia una teoría empírica sistemática y uso el análisis racional de las políticas públicas.

Por otro lado, paralelamente se fue desarrollando una corriente que se caracterizaba por reconocer que en la sociedad hay diversidad de intereses – lo que genera una tendencia a la confrontación, pero, también, posibilidades de convergencia –, por usar el análisis contextual y de casos como metodología, y por preferir la racionalidad social – entendida como integración de intereses – como criterio de decisión. Para esta corriente los valores en el proceso de elaboración de políticas públicas es una cuestión central, por lo que buscar evaluaciones científicas y valorativamente neutras de las políticas públicas es un intento desorientado por evadir cuestiones más fundamentales de los valores societales. De este modo, las decisiones en política pública serían más bien incrementales – pequeños cambios a la vez – y responderían a factores críticos de la coyuntura.

Este breve recorrido acerca del desarrollo del análisis de políticas públicas nos identifica las aproximaciones conceptuales que se han ido perfilando y que se muestran a continuación.

#### a) Aproximación Formal – Institucional

Esta aproximación a la noción de política pública se centra en aspectos institucionales. Así, por política pública se entenderá que ella es una decisión de una autoridad legítima<sup>2</sup>, adoptada en su área de competencia, conforme a los procedimientos establecidos, vinculante para los ciudadanos bajo el imperio de esa autoridad y que se expresa en la forma de leyes, decretos, actos administrativos y similares (Aguilar 1994).

---

<sup>2</sup> La idea de autoridad legítima, en este caso, hace referencia a quien desempeña un cargo de poder haya llegado a él cumpliendo con los requisitos establecidos por la institucionalidad vigente.

El criterio básico sobre el cual se funda esta aproximación es que los actores que participan en el proceso de política pública desempeñan sus roles dentro de un contexto institucional, en el cual hay un conjunto de reglas que establece los pasos y formalidades que deben seguirse para el establecimiento de una política pública, que confieren atribuciones y responsabilidades a quienes están llamados a decidir sobre las políticas públicas y que prescribe las formas concretas – definidas previamente en la institucionalidad – que deben adoptar las políticas públicas.

Aunque esta aproximación resalta los aspectos formales e institucionales de una política pública, no indica sus contenidos, ni tampoco los intereses en controversia. La pregunta por los contenidos lleva a identificar el área de actividad gubernamental (salud, educación, económica y similares) el propósito a realizar (equidad, empleos productivos), una situación social deseada (seguridad ciudadana, protección de la familia, pro – crecimiento, entre otras), el problema que el gobierno quiere atacar o resolver (desempleo, pobreza, calentamiento global). Asimismo, la pregunta por los intereses alrededor de la política pública lleva a identificar los actores – dentro y fuera del Estado – y las posiciones que ellos adoptarán en el debate sobre la política pública.

#### b) Aproximación Técnico – Racional

En la aproximación racional el análisis se orienta a identificar aquella alternativa que maximice el bienestar social. Así, el Análisis de Política Pública se enfoca al estudio, usando la racionalidad económica, de las decisiones que se dan fuera del mercado (Mueller 1989). Dado que su pretensión es universalista, buscando explicar la conducta humana desde la racionalidad económica – cuestión no asociada a las definiciones de ningún sistema político en particular –, este enfoque no requeriría de adaptaciones dependiendo de la realidad a analizar.

La teoría de la elección pública (Public Choice) y la teoría de juegos serían las expresiones conceptuales más propias de esta aproximación. La teoría de la elección pública (“Public Choice”) ve a las políticas públicas como decisiones colectivas de individuos egoístas y desde la teoría de juegos las políticas públicas son vistas como una decisión racional en situaciones competitivas.

Birkland (2005), críticamente, argumenta que el Análisis de Política Pública es enseñado en muchos libros de textos desde una mirada fuertemente ligada a la literatura sobre teoría económica y modelos racionales de toma de decisiones, pero que el estudio de las políticas públicas, como proceso, va mucho más allá de lo que se denomina estudio racional de las políticas públicas. Así, los estudiosos del proceso de políticas públicas ven los Análisis de Política Pública racionales, científicos y cuantitativos como evidencia que los participantes en el proceso usan para promover sus políticas y alternativas preferidas.

### c) Aproximación Política

Para esta aproximación la política real, en tanto lucha por el poder en función de intereses y ventajas, se expresa y realiza en el proceso de elaboración de políticas. De esta manera, el estudio de las políticas públicas muestra como surgen las demandas por intervenciones de la autoridad, a partir de los intereses de diversos grupos, y como estos suman o restan sus intereses, extienden o restringen sus alianzas, endurecen o flexibilizan sus posiciones, se enfrentan sin tregua o negocian sus ventajas (Aguilar 1994).

La aproximación política muestra como el surgimiento, diseño, construcción e implementación de las políticas públicas deja ver un intenso proceso político de confrontación de intereses. Dado que las políticas públicas satisfacen unos intereses y no satisfacen otros, ello genera incentivos para que los actores se movilicen por alterar los resultados de la política pública en su favor. Así, los actores que toman parte en el proceso buscarán satisfacer sus intereses y si no lo logran buscarán mantener lo que tienen o – si advierten que sufrirán perjuicios producto de la política pública –, alternativamente, buscarán minimizar la pérdida.

El resultado final arrojará ganadores y perdedores del proceso que llevó al establecimiento de la política pública. Ganadores serán aquellos cuyos intereses fueron satisfechos – en todo o en parte – por la política pública, en tanto que perdedores serán aquellos que fueron perjudicados por la política pública. Esta última situación llevará a que quienes se sienten perjudicados busquen compensaciones, las que se otorgarán dependiendo de la extensión del perjuicio y los perjudicados, pero, fundamentalmente, de la capacidad de movilización e influencia que tengan o alcancen.

Esta aproximación ve a las políticas públicas como parte del proceso político, el que, a su vez, tendría las siguientes etapas. En la primera se da la lucha política por alcanzar los cargos de poder. La segunda corresponde al proceso propio de la política pública, en el que se identifican los problemas que serán abordados, se desarrolla el proceso técnico y político de construcción de la política pública y quienes triunfaron en la lucha política por el poder tomarán las decisiones que ordenan la implementación de la política seleccionada. La tercera, de la gestión pública, corresponde a la implementación de las intervenciones de política pública decididas por los actores de poder.

Desde el punto de los intereses en juego, Lowi (1995) clasifica a las políticas públicas según los impactos en costos y beneficios que los grupos de interés esperan de una política determinada. Habrían políticas distributivas, regulatorias y redistributivas. Las primeras representan el ámbito menos controversial, dado que se refieren a áreas de actividad o problemas sobre los cuales hay consenso que deben ser abordados con recursos públicos. Ejemplo en este ámbito serían las políticas de educación y salud.

La política con orientación regulatoria es una arena de conflicto y negociación. Hay intereses contrapuestos que se mueven en torno a una misma cuestión. Hay ganadores y perdedores de los efectos de la regulación.

Ejemplos de este tipo de políticas serían las intervenciones orientadas a regular el transporte urbano, a controlar la contaminación y aquellas políticas que regulan las telecomunicaciones.

La política con orientación redistributiva es la más audaz y radical, pues aborda cuestiones de propiedad, poder y prestigio social y es, por tanto, la cara más tensa y conflictiva. Los efectos de estas políticas afectarán a numerosas personas y grupos. Los liderazgos tienden a ser permanentes y cuentan con asociaciones civiles y organizaciones poderosas en la defensa de intereses vitales. Un ejemplo clásico de este tipo son las políticas de reforma agraria, que consideran redistribución de la propiedad agrícola, desde los grandes propietarios a pequeños agricultores y trabajadores del campo.

#### 4. EL DEBATE DE POLÍTICA PÚBLICA

El debate de política pública puede ser entendido como un proceso de confrontación de argumentos mediante el cual una cierta situación llega a ser catalogada o no como problema público y, luego, lleva a identificar cual sería un modo efectivo y políticamente aceptable de abordar la situación que ha sido identificada como problema público. En este proceso, los argumentos que se confrontan expresan los intereses en pugna. En la construcción de sus argumentos los actores acuden a las siguientes racionalidades o bases.

a) *Argumentaciones basadas en el estado del conocimiento.* Una de las fuentes a la que con creciente recurrencia se acude para establecer si una situación representa carencias objetivas, y que modos efectivos de abordarla están disponibles, es el conocimiento que se ha acumulado sobre un determinado fenómeno. Basado en el conocimiento disponible, Análisis de Política Pública caracterizarán la situación, identificarán a los afectados y proyectarán la probable evolución de la situación si es que nada se hace por enfrentarla y con alternativas intervenciones de política pública. Por ejemplo, basado en el conocimiento disponible diversos actores que promueven intervenciones orientadas a reducir las emanaciones de anhídrido carbónico han mostrado como esas emanaciones han ido aumentando la temperatura del planeta y como la seguirán aumentando en el futuro, como ello afecta al ecosistema, a la salud humana y a la disponibilidad de las fuentes de agua y otros elementos esenciales la vida en el planeta. También basado en el conocimiento disponible diversos informes han identificado áreas de intervención que permitirían reducir el ritmo de incremento y, en lo posible, detener la tendencia alcista o reducir el nivel de las emanaciones contaminantes. Entre ellas se ubican la fabricación de motores de combustión más eficientes, políticas de protección del medioambiente e incentivos al uso de fuentes energéticas menos contaminantes. Así, desde un punto de vista del debate de política pública, en este ejemplo, es posible ver que la argumentación basada en el conocimiento científico disponible ha llevado a identificar al "calentamiento global" como un problema público y los ámbitos que deberían ser abordados por las intervenciones de políticas públicas.

b) *Argumentaciones basadas en consideraciones ético – morales.* Con frecuencia se acude a consideraciones ético – morales para mostrar que una determinada situación es un problema público que requiere ser enfrentado a

través de intervenciones de política pública. En este caso, los actores que participan en el debate construirán sus argumentos desde sus propios marcos normativos, lo que lleva a que el debate pueda alcanzar altos grados de pasión cuando los marcos normativos desde los cuales se argumenta son contradictorios. Por ejemplo, las argumentaciones que muestran a la pobreza y la desigualdad como un problema público se basan en el principio moral de la justicia social, el que prescribe que – dada la igual dignidad de todos los seres humanos – no es moralmente aceptable que haya personas que no logren satisfacer sus necesidades más esenciales y que la existencia de desigualdades extremas contraría la idea de igual dignidad del género humano. Consecuentemente, las propuestas de política pública orientadas a abordar situaciones de pobreza normalmente se fundan en consideraciones de justicia social.

c) *Argumentaciones basadas en racionalidades técnico – económicas.* El principio básico de esta racionalidad es la búsqueda de la eficiencia. Así, aquellas situaciones que afecten la eficiencia serán vistas como problemas. La economía del bienestar identifica a las fallas del mercado como situaciones que impiden que se dé una competencia perfecta en el mercado y, por tanto, eficiencia en el funcionamiento del sistema económico. De este modo, intervenciones de política pública deberán abordar la existencia de monopolios, las externalidades, las asimetrías de información y la subóptima provisión de bienes públicos. El criterio para escoger la alternativa de política pública a adoptar frente a un determinado problema será el de la eficiencia: aquella que otorgue los mayores beneficios descontados sus costos. El instrumental técnico normalmente utilizado para identificar la alternativa más eficiente será aquel provisto por el análisis costo – beneficio y/o análisis costo – efectividad.

d) *Argumentación basada en consideraciones políticas.* Hace referencia a la distribución del poder en una determinada comunidad y los efectos que pueden generar las intervenciones de política pública en el balance de poder actual. Las políticas de reforma institucional que modifican las atribuciones de los poderes del Estado o las propuestas de reformas de los sistemas electorales están fuertemente basadas en consideraciones políticas. Asimismo, una propuesta de política pública que promueva el otorgamiento de beneficios, como incremento en los subsidios monetarios y similares, por ejemplo, a personas de bajos ingresos puede – aparte de las argumentaciones basadas en la justicia social – también incluir motivaciones políticas, expresada en una expectativa – de quienes promueven la iniciativa – de recibir apoyo electoral por parte de quienes reciben los beneficios de la política.

¿Cómo se resuelve el debate? o ¿Qué argumentación prevalece? Las respuestas a estas preguntas están dadas por el modo como evoluciona el debate. En el debate los actores utilizan estas líneas argumentales para reforzar sus posiciones en la defensa de los intereses que ellos promueven. El debate es dinámico y en él los argumentos evolucionan: se mezclan, se agrupan, unos refuerzan a otros, se refuerzan recíprocamente, se derriban o se anulan. La evolución del debate también impactará a los actores que toman parte en el proceso, en el sentido que – conforme evolucione el debate – sus

posiciones y roles que desempeñan en el proceso podrán verse reforzados o debilitados.

El debate se clausurará con la decisión sobre la política pública en discusión. Esta, atendida la evolución del debate, recogerá las argumentaciones aún en pie que más se aproximen a los intereses de los llamados a decidir.

## 5. SINTESIS

Recapitulando en torno a las definiciones y aproximaciones que se han revisado en esta unidad, los siguientes surgen como elementos convergentes de la noción – o idea – de política pública. Dicho de otro modo, toda política pública presentaría los siguientes cuatro elementos.

Primero, que para que haya una política pública debe haber una decisión o conjunto de decisiones sobre un mismo tema, de una autoridad competente.

Segundo, que esa decisión o conjunto de decisiones siguen un cierto proceso formal. Es decir, hay un cierto procedimiento institucional que lleva a que ciertas iniciativas se transformen o no en una política pública.

Tercero, la caracterización del problema y la discusión sobre los aspectos sustantivos de la política pública hace necesario el aporte de la aproximación técnico – racional.

Cuarto, que tras la definición de una política pública hay un proceso político en que diversos actores explicitan sus intereses y pugnan porque los contenidos concretos de la política pública incorpore y satisfaga esos intereses.

Así, es posible ensayar una definición de política pública como una intervención del Estado, expresada en una decisión o conjunto de decisiones de una autoridad pública, que considera un análisis técnico – racional para un tema determinado y una finalidad específica, que sigue un procedimiento formal, todo lo cual se da en el contexto de un intenso proceso político de confrontación y articulación de intereses.

Finalmente, el reconocimiento al rol que juega el debate en el proceso de política pública lleva a comprender que los actores participan en él con las argumentaciones que mejor expresan los intereses que ellos promueven, que el debate es evolutivo, que se clausurará con la decisión de política pública y que esta recogerá aquel o aquellos argumentos aún vigentes que más se aproximen a los intereses que promueven los actores protagónicos del proceso y/o los llamados a decidir.

#### **IV. EL ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA**

##### **1. INTRODUCCIÓN**

Según Dunn (2004) el Análisis de Política Pública es una disciplina profesional orientada a la solución de problemas que se nutre de teorías, métodos, del avance del conocimiento producido tanto por las llamadas disciplinas científicas, como por las comúnmente denominadas ciencias sociales, del desarrollo de las diversas profesiones y de los aportes de la filosofía política y social.

Así, definido dos características surgen como propias del Análisis de Política Pública. La primera hace referencia a que es un trabajo profesional orientado a la solución de problemas. Ello indica que en el trabajo de Análisis de Política Pública se acude a un conjunto de métodos, técnicas y herramientas profesionales útiles para comprender, caracterizar y expresar como se configura una situación que ha sido identificada – o es susceptible de ser identificada – como problema público, cuales podrían ser las causas que lo originan y/o la interdependencia que presenta con otros problemas. Esta característica de orientación a la solución de problemas también incluye el campo de la evaluación de las políticas públicas, toda vez que ese tipo de ejercicio permite identificar si la política evaluada logró resolver el problema que abordaba o, al menos, lo redujo, si fue eficiente o si habrían maneras más eficientes de abordar el mismo problema.

La idea de una disciplina orientada a la solución de problemas deriva de la visión del Análisis de Política Pública desarrollada por Harold Lasswell (1951) – policy science, como la llamaba –, para quien este campo disciplinario debía orientarse a apoyar la acción y decisiones de gobierno en un régimen democrático. Para Lasswell, el Análisis de Política Pública debía apartarse de la especulación y centrarse en la solución de los problemas sociales relevantes de cada época.

La segunda característica apunta a la multidisciplinariedad del Análisis de Política Pública. Dado que los problemas son multidimensionales e interdependientes, el Análisis de Política Pública requiere el aporte de la amplia variedad de disciplinas científicas (ciencias básicas y ciencias sociales), profesionales, éticas y filosóficas para generar una adecuada comprensión de los problemas y de las intervenciones que probablemente los resolverían o, al menos, los aminorarían. Por ejemplo, para poder comprender adecuadamente el problema del calentamiento global es necesaria la concurrencia de las ciencias básicas, que entregarán información sobre los aspectos sustantivos del problema, sobre aspectos que deberían incorporar las políticas públicas que lo aborden y sobre soluciones están disponibles hoy. Dado que tanto el problema como las soluciones tendrán efectos sobre el sistema productivo, el sistema económico, el sistema social, y dado que las decisiones finalmente se adoptarán en el sistema político, es necesaria la concurrencia de las ciencias sociales para abordar las dimensiones sociales del calentamiento global y las soluciones posibles. Asimismo, dado que las alternativas de política pública que se consideren tendrán efecto sobre el bienestar de las personas, las dimensiones filosóficas y ético – morales estarán

presentes en el Análisis de Política Pública. En este ámbito, Stone (2002) afirma que la elección de fines y medios requiere una continua transacción entre valores que pueden contradecirse como equidad, eficiencia, seguridad, libertad y democracia.

De este modo, entonces, el Análisis de Política Pública es un campo de análisis multidisciplinario orientado a la comprensión de los problemas, a la identificación de posibles soluciones y a determinar la efectividad de las intervenciones.

## 2. ¿PARA QUÉ HACEMOS ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA?

Cuatro razones normalmente se expresan para justificar la ejecución de Análisis de Política Pública (ver Dye 2002; y Kraft y Furlong 2004).

a) Para comprender y caracterizar una situación que ha sido identificada – o es susceptible de ser catalogada – como problema público, el tipo de intervenciones de política pública que podrían resolverla, aminorarla o contenerla, y los resultados, efectos o impactos de esas intervenciones.

El Análisis de Política Pública también permite identificar las condiciones sociales, económicas y políticas, o de la naturaleza, que se relacionan con aquellos los problemas que están siendo o serán abordados por políticas públicas específicas, y establecer cómo esas condiciones provocan, determinan o influyen en el problema analizado.

Por otro lado, el Análisis de Política Pública permite comprender como, por qué y bajo qué condiciones surgen las respuestas del sistema político frente a las demandas por intervenciones que plantean los ciudadanos y otros actores frente a situaciones que los afectan; como son procesadas esas demandas y si se da un vínculo entre tipos de problemas, tipos de demandas y tipos de soluciones (políticas públicas).

b) Para otorgar asesoría profesional a las autoridades u otros actores que participan en el proceso de la política pública. La comprensión del problema y la identificación de alternativas de solución permitiría sugerir cómo podría abordarse un cierto problema y qué tipo de intervención de política pública podría – más probablemente – lograr los resultados e impactos deseados o acercarse a ellos. Así, el Análisis de Política Pública permite responder a preguntas prácticas que autoridades y otros actores enfrentan regularmente, tales como: ¿Qué es lo mejor que podríamos hacer para abordar el problema (dadas las circunstancias)? y ¿Cuál es el mejor resultado que podemos lograr al abordar el problema (dadas las circunstancias)?

c) Para apoyar y promover la participación de los ciudadanos en las diversas etapas del proceso de la política pública. En la medida que más información esté disponible sobre los problemas que surgen en las comunidades, sobre aquellos que son abordados por las autoridades y sobre las alternativas de política pública que están siendo consideradas o aquellas bajo implementación, mayores posibilidades tendrán los ciudadanos de participar en el proceso, tanto para expresar como el problema los afecta como para

aportar sus puntos de vistas sobre las alternativas de solución que están siendo consideradas. Ello permite ampliar y enriquecer el debate de política pública.

En este contexto, variadas organizaciones, partidos políticos y agrupaciones de ciudadanos efectúan Análisis de Política Pública para decidir sus posiciones sobre un tema en debate. Estos análisis y posiciones luego son diseminados a amplios segmentos a través de publicaciones sitios web, blogs y otros medios que proveen las tecnologías de información y comunicaciones. También es cada vez más frecuente que las agencias de gobierno difundan informes sobre los problemas que abordan, las políticas que han estado implementando y las evaluaciones efectuadas sobre las políticas. En este ámbito, el gobierno electrónico ha logrado gran interés en América Latina, porque permite una vinculación directa y novedosa entre el Estado y los ciudadanos. Para Rodrigo Araya (2004: 24), esta herramienta “es la interfase entre el gobierno y los ciudadanos ... (y) ... es la manera en que el Estado se muestra, se vincula con la ciudadanía y ofrece servicios (e información de su quehacer) a través de medios digitales”.

d) Para influir sobre las decisiones de política pública. Luego de avanzar en la comprensión de un problema los analistas identifican alternativas de solución que difunden en ambientes especializados y entre quienes participan en el proceso de la política pública. El modo como evolucione el debate y como avance el proceso determinará luego cuales de esas alternativas propuestas serán seriamente consideradas en el diseño y decisión de política pública y cuales serán descartadas.

### 3. ¿QUÉ APRENDEMOS DEL ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA?

Según Dye (2002) tres tipos de aprendizajes se obtienen de los Análisis de Política Pública.

a) El Análisis de Política Pública provee, en primer término, una descripción de la situación que está siendo abordada a través de una política pública. Así, primeramente, el análisis identifica qué problema ha sido reconocido por el gobierno, cuál es la importancia y prioridad que le ha dado, con qué tipo de política pública enfrenta el problema, cuáles son los marcos conceptuales de la política pública, enfoques, contenidos, población objetivo a la que va dirigida, resultados esperados y recursos involucrados.

b) El Análisis de Política Pública también establece si hay correspondencia entre el problema y la política. Con ello el análisis aporta decisivos elementos de juicio para que autoridades y otros actores involucrados en el proceso puedan comprobar si la política que se implementa – o se proyecta implementar – es la adecuada al problema identificado o no. Puede ser que el análisis concluya que el diseño de la política y los recursos asignados a ella sean insuficientes para el tamaño del problema que debe abordar. En ese caso, la implicancia evidente del análisis será la necesidad de rediseñar la política pública.

c) Adicionalmente, el análisis informa acerca de las consecuencias generadas por la política pública. Las evaluaciones que se hagan permitirán identificar los

resultados e impactos – previstos o no – que logró la política pública analizada, si esta fue efectiva, eficaz y/o eficiente, si los servicios o bienes que distribuye la política llegaron a la población objetivo identificada previamente, las dificultades que aparecieron durante la implementación o si esta se dio, sin sobresaltos, de acuerdo a lo previsto en el diseño. Puede ocurrir que la política no logre cumplir las metas previstas y que los resultados e impactos no sean los que se esperaban, no obstante que los estudios indican una adecuada correspondencia entre el diseño y el problema. En ese caso, el Análisis de Política Pública centrará su atención en la implementación y usará como hipótesis de trabajo que los resultados observados obedecen a una inadecuada puesta en práctica del diseño.

#### **4. EL ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD POLÍTICA DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

Las políticas públicas se deciden políticamente en el ámbito político. Ello muestra la necesidad que, aparte del trabajo profesional riguroso para comprender los problemas y diseñar políticas públicas efectivas, es necesario abordar las dimensiones propiamente políticas – de confrontación de intereses – del proceso. En este espacio es donde convergen analistas (profesionales) y políticos. Los primeros aportan los elementos sustantivos y técnicos de la política pública, los segundos desarrollan su labor en las redes de poder con la finalidad de lograr los apoyos necesarios y neutralizar las oposiciones a la política pública.

Behn (1981) argumenta que políticos y analistas son dos actores claves en el proceso de construcción e implementación de políticas públicas, que tienen énfasis distintos pero que deben armonizar sus esfuerzos para el éxito de la política. También desliza la idea que el analista debe aprender del político y construir una estrategia política para que la iniciativa de política pública pueda tener visibilidad política, lograr respaldo de los actores de poder y así pueda, finalmente, implementarse.

Aunque analistas y políticos tienen perspectivas distintas, dados los roles que desempeñan, es necesario que sus esfuerzos se integren para que el problema que reivindican se incorpore a la Agenda Pública y las propuestas que promueven se transformen en política pública. Así, por un lado, los analistas enfatizan la eficiencia, cómo las políticas pueden afectar a la sociedad en su conjunto, buscan construir definiciones claras y jerarquizadas de los objetivos de la política e insisten en la medición de los resultados e identificación de los impactos – para lo cual acuden a un sofisticado instrumental técnico – antes que un mero recuento de cuanto se invirtió o las actividades que se desarrollaron en nombre de la política. Por el otro lado, los políticos enfatizan la distribución de beneficios, en vez de la eficiencia; la inversión y la actividad, antes que los resultados; los intereses de sus electores y cómo las políticas públicas afectan a ciertos individuos y grupos. Para los políticos la negociación, la transacción, el compromiso y la imagen pública que proyectan serán la preocupación central, por lo que tenderán a eliminar aquellos objetivos que dificultan los consensos y a evitar decisiones que afecten su imagen – su principal capital –. Aunque informes técnicos lo recomienden, discontinuar un programa, detener un proyecto o dejar una obra a medio construir implica reconocer un error, una evaluación poco

cuidadosa, un despilfarro y que las autoridades encargadas lo están haciendo mal. Para el político, los costos políticos de este tipo de decisión pueden ser más importantes que los costos económicos.

En este contexto, lo que parece necesario es que el analista no sólo diseñe una política que sea técnicamente correcta y eficiente, sino que también diseñe una estrategia política que permita aprobarla e implementarla. En el diseño de la política, el analista persuade a través de la definición de objetivos que alcanzará la política, asegurando que es la alternativa más eficiente. En el diseño de la estrategia política de implementación deberá involucrar intereses, establecer alianzas y movilizar actores de poder detrás de la iniciativa. De este modo, en el diseño de la estrategia política el analista deberá responder a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los obstáculos políticos para la aprobación e implementación de la política?, ¿Cuáles son las transacciones posibles, sin que ello desvirtúe la política?, ¿Hay alguna alternativa razonable de reemplazo en el evento que la alternativa prioritaria no logre los apoyos necesarios o despierte insuperables rechazos?

A este punto del análisis, entonces, la cuestión se centra en la pregunta por la viabilidad política de una iniciativa de política pública, es decir: ¿Qué factores determinarían la viabilidad política de una iniciativa?. Siguiendo a Meltsner (1992) y Kingdon (1995) la viabilidad de una iniciativa estaría determinada por la relación entre los intereses, motivaciones, creencias y recursos de los actores involucrados en el proceso, el clima político, el proceso de negociación y el ámbito donde se decide la política pública. Los párrafos que siguen describen estos factores.

a) En buena medida los actores se distinguen en el proceso, entre sí, por la postura – a favor, en contra o neutral – que adoptan en relación a la política propuesta, cuestión que está fuertemente determinada por cómo esta afecta sus intereses. La respuesta a la pregunta acerca de quiénes ganan y quiénes pierden con la política en discusión dará un indicio acerca de cuáles serán los actores relevantes y cuál sería su posición en torno a la política, aunque es necesario aclarar que no hay un método para determinarlos con certeza a priori.

b) También es necesario enfatizar que los actores tienen diversas motivaciones. Estos son elementos de tipo idiosincrásico, extremadamente singulares (propios de cada actores), que no sólo dependen de cada actor sino también del tiempo y lugar concreto. A su vez, la motivación de un actor determinará el precio que otro actor deberá pagar para conseguir su apoyo. Por ello, se da con cierta frecuencia el hecho que un actor oculte sus preferencias respecto de una política pública específica con el propósito aumentar su capacidad de negociación y elevar el precio que los otros actores pagarán por su apoyo. También puede ocurrir que un actor decida apoyar una política respecto de cuál era inicialmente neutral – o, incluso, le implicaba una pequeña pérdida – en la esperanza que recibirá apoyo en otra iniciativa sobre la cual tiene gran interés.

c) Las creencias representan el marco valórico que orienta la conducta de los actores y que determinan sus preferencias. Hay una estrecha relación entre creencias y motivaciones. Las creencias serán determinantes en la posición que adopta un actor en relación a una política determinada. Por ejemplo, es altamente probable que un actor que crea en la actividad del Estado como distribuidor de beneficios e igualador social rechace una política de privatizaciones. Lo mismo ocurrirá con un actor que sea católico en relación con una propuesta de legalización del aborto.

d) Los recursos son algo que los demás valoran, desean o estiman útil. Según Meltzer (1992), los recursos permiten satisfacer motivaciones. Los recursos son de diferente tipo como dinero, posición, red de relaciones, capacidad intelectual, información y conocimiento, poder, habilidad política, prestigio.

Los actores tienen diversas dotaciones de recursos. Las alianzas implican agregación de recursos en busca de lograr la viabilidad de una iniciativa política. A su vez, los actores invierten o "ponen en juego" sus recursos en el proceso político que se desarrolla cuando se intenta transformar una iniciativa en política pública. Ocurre con frecuencia que luego de tener éxito con la implementación de una iniciativa un actor aumente sus recursos: su prestigio, red de relaciones fortalecidas, reconocimiento o exaltación de su habilidad política, conocimiento (bajo la forma de experiencia) e, incluso, posición. Lo contrario también ocurre frecuentemente. De ahí que los actores son renuentes a arriesgar su capital político frente a cualquier iniciativa que tienen ante sí.

e) El ambiente o clima político reúne las percepciones coyunturales de los actores, la opinión pública, prioridades políticas y aquello que es políticamente correcto. Es algo intangible, pero con efectos políticos concretos. El clima político determina qué tiene mayores probabilidades de éxito y qué debe esperar. El clima político, como todo clima, cambia: a veces lentamente y otras veces un hecho precipita rápidos cambios en el clima político. Por ejemplo, ¿Ha influido la difusión del documental de Al Gore sobre "Una verdad incómoda" en el clima político y la percepción de actores influyentes en Estados Unidos para generar regulaciones más estrictas de las emanaciones de anhídrido carbónico?

f) Los intercambios y la construcción de consensos. Luego de la definición de los contenidos de la iniciativa de política pública sus impulsores se dan a la tarea de buscar respaldo político. El objetivo de este proceso es sumar a quienes son proclives a la iniciativa (intereses similares) o, incluso, son neutrales y neutralizar a quienes se oponen. La construcción de consensos está gobernada por el arte de la negociación y en ella los actores transan. El consenso o acuerdo tienen un precio, que a menudo toma la forma de un apoyo presente a la iniciativa en discusión a cambio de un apoyo a la iniciativa en que el aliado está interesado.

Este proceso lleva a identificar los obstáculos a la iniciativa. Ello permitirá sondear la necesidad de introducirle modificaciones a la iniciativa para expandir la base de apoyo político a ella o, incluso, evaluar si es necesario

inclinarse por una alternativa que, no siendo inicialmente la prioritaria, permita asegurar los apoyos necesarios o minimizar los rechazos.

g) Finalmente, el ámbito donde se decide la política pública determinará cuales son los actores relevantes y la posición en que los actores participan en el proceso. Este "ámbito" indica el lugar donde se tomará la decisión sobre la política pública. El diseño institucional – señalado por la Constitución y las leyes – indicará los ámbitos en que deba adoptarse la decisión, dependiendo de la forma que adopte la política pública. Así, la decisión puede ser una materia que deba adoptarse al interior de poder ejecutivo – una decisión presidencial, una votación del gabinete ministerial, la atribución de un Ministro –, en una votación en el Congreso, mediante un plebiscito o en una esfera de poder similar.

La determinación del "ámbito" en que se adoptará la decisión identifica el campo o espacio de poder en el que se dará la contienda política (por la implementación de la política). Ello permite elaborar el mapa político que mostrará los roles que desarrollarán los actores y que posición adoptarán en la contienda – a favor, neutral o en contra. Los roles que desempeñen los actores dependerá muy centralmente de las facultades y atribuciones que tienen.

Los actores pugnarán por llevar la discusión y decisión de la iniciativa al "terreno" que más les acomoda, pues con ello buscan maximizar sus posibilidades de aprobación y minimizar el riesgo de rechazo. Por ejemplo, en tiempo en que la Presidenta chilena Michelle Bachelet era Ministra de Salud dictó un Decreto Supremo sobre atenciones médicas a mujeres, lo que en círculos pro – vida se interpretó como aborto terapéutico encubierto. Para los opositores a esta práctica, ese tipo de iniciativa era materia de ley por lo que ella debería haberse discutido y decidido en el parlamento, donde, con una alta probabilidad, dada la mayoritaria filiación católica de los parlamentarios, la iniciativa habría sido rechazada.

## 5. SÍNTESIS

El Análisis de Política Pública es un campo de trabajo profesional práctico, orientado a la solución de problemas y multidisciplinario. El Análisis de Política Pública se hace para comprender las situaciones que han sido – o están en vías de ser – identificadas como problemas públicos, para asesorar a las autoridades y otros actores claves en el proceso de la política pública, para apoyar y promover la participación ciudadana en la discusión de problemas y políticas públicas, y para influir en su diseño e implementación.

Asimismo, el Análisis de Política Pública permite describir la situación que está siendo abordada por una política pública, establecer si hay correspondencia entre el problema identificado y la política que busca resolverlo o aminorarlo, e identificar las consecuencias de la implementación de la política pública en la forma de resultados, impactos y si fue efectiva, eficaz y/o eficiente.

Finalmente, el analista de política pública también deberá considerar una estrategia política que le otorgue razonables posibilidades de éxito que la iniciativa será aprobada e implementada.

## **V. DISEÑO E INSTRUMENTOS DE POLÍTICA PÚBLICA**

### **1. INTRODUCCIÓN**

Según Kraft y Furlong (2004) el diseño de la política pública hace referencia a la cuidadosa consideración, durante la etapa de la formulación de la política, del rol que desempeñarán – durante la implementación – tanto los organismos públicos como la población a la que se aplicará la política. A su turno, Birkland (2005) define el diseño de la política pública como el proceso por el cual las políticas son delineadas, a través de un análisis técnico y de un proceso político, con la finalidad de alcanzar una cierta meta.

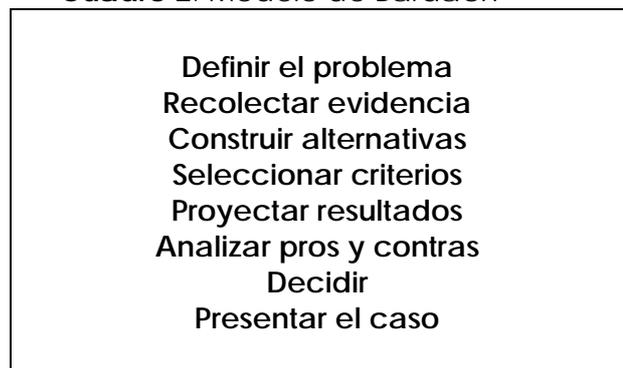
Las definiciones citadas muestran las dos características del diseño de las políticas públicas. Por un lado, una faceta técnica, en la que luego de identificarse un problema se deduce, estructura o diseña una intervención con la finalidad de resolver o, al menos, mitigar el problema. Ello supone un cierto proceso racional en el que el problema es descompuesto en sus elementos constitutivos, se identifican sus características, causas, interconexiones y consecuencias. A partir de ello, entonces, se diseñarían las políticas públicas respectivas. Conjuntamente se establece un proceso de evaluación, que debería formar parte del mismo diseño de la política, y que tiene por finalidad entregar información a los tomadores de decisiones y otros actores del proceso de la política pública

Por otro lado, en las secciones anteriores del documento se ha reconocido – y se seguirá haciendo más adelante – la dimensión política de las políticas públicas. Esta dimensión política es expresada en la confrontación de intereses que se da en torno al reconocimiento de una carencia social como problema público, a la demanda por intervenciones del Estado y a los contenidos específicos que adopta una política pública, los que satisfarán unos intereses y no otros.

Así, entonces, la formulación de políticas públicas reconoce, por un lado, un proceso técnico – racional y, por otro, un intenso proceso político. Esta unidad se concentra en el proceso técnico racional o, dicho de otro modo, en el trabajo del analista de política pública en producir una propuesta – o alternativa – que será sometida a discusión, juicio y controversia en el proceso político de la política pública.

### **2. EL RECONOCIMIENTO DE UN PROCESO TÉCNICO – RACIONAL**

Bardach (2000) ofrece un esquema de trabajo del proceso de construcción de una propuesta de política pública, que se muestra en el siguiente cuadro.

**Cuadro 2.** Modelo de Bardach

Fuente: Bardach 2000

Bardach agrega que no necesariamente se da la secuencia presentada en el Cuadro 2 en cada problema y su correspondiente formulación de propuesta de política pública, y que tampoco todos los pasos estarán presentes en toda política, aunque el primero y el último se darán en todos los casos.

Aunque los elementos políticos en el diseño de las propuestas de política pública no se consideran – si no probablemente en el último paso –, el significativo aporte que hace Bardach, al presentar su esquema de ocho pasos, es que ofrece un método estructurado de trabajo técnico a quienes desean dedicar sus esfuerzos profesionales a la asesoría en el diseño de políticas públicas. De hecho, Bardach escribe para alumnos de carreras que incorporan el Análisis de Política Pública en sus currículos de estudios.

Tomando como base la propuesta de Bardach y entendiendo que el proceso político que se da en torno a las políticas públicas se concentra en el reconocimiento del problema y en la discusión de las alternativas surgidas, el proceso de construcción de las alternativas – o propuestas – puede ser caracterizado con un énfasis más técnico. Asimismo, considerando que los ocho pasos señalados no se dan en todos los casos, es posible reordenar el proceso en tres grandes etapas: comprensión y caracterización del problema, definición de la intervención, y elección de los instrumentos a través de los cuales se materializará la política pública. Ellos son abordados en la sección siguiente.

### **3. DISEÑO DE LA PROPUESTA O ALTERNATIVA**

#### a) Comprensión y caracterización del problema

Una vez que el problema ha sido establecido como tal en el ámbito político es necesario comprenderlo para, luego, construir las propuestas orientadas a resolverlo. En los ambientes políticos los problemas son identificados en términos generales, con simplicidad y ambigüedad, porque en ello logran extender la convocatoria a amplios segmentos y obtener el respaldo a la causa que reivindican. Si los problemas fueran definidos con precisión en el ámbito político, habría claridad respecto de a quienes afecta,

sus alcances y consecuencias. Si fuera así, aquellos que claramente no son afectados por la situación carecerían de incentivos para involucrarse en el proceso de la política pública y dar apoyo político a los líderes que los impulsan.

De este modo, entonces, el reconocimiento de un problema por los actores de poder sólo implica que hay una situación que debe ser abordada a través de una intervención de política pública. El paso siguiente es comprender el problema, pues ello producirá la información que permitirá generar un diseño efectivo de la política pública que lo aborde. Este es el trabajo de los analistas de política pública.

En la comprensión del problema el analista buscará responder las siguientes preguntas: ¿Cuál es el problema?, ¿Por qué esa situación es un problema?, ¿Qué consecuencias negativas genera?, ¿A quién y cuántos afecta (tamaño del problema)?, ¿Cómo ha evolucionado el problema?, ¿Cuál es su estado actual?, ¿Qué ocurriría si no se interviene? El analista además deberá indagar si hay alguna política pública que haya abordado el problema, si hay otras intervenciones en áreas próximas y que consecuencias han generado. También deberá identificar y caracterizar el contexto institucional, político, económico y/o social en que el problema se desenvuelve y aportar antecedentes relevantes (cuantitativos y cualitativos) acerca de la situación analizada.

#### b) Definición de la propuesta de intervención

Luego de avanzar en la comprensión del problema, los analistas diseñarán alternativas que pondrán a disposición de los actores de poder, los que en un intenso proceso político arribarán a una decisión sobre cuál finalmente será la que se implementará. Desde este punto de vista, la formulación de políticas públicas hace referencia a la evaluación de posibles cursos de acción (alternativas o propuestas) disponibles para resolver el problema público. La búsqueda de una solución a un problema es un proceso complejo y sujeto a una amplia variedad de presiones y contingencias. A menudo este proceso se aleja de una perspectiva racional o sistemática.

La esencia del planteamiento de propuestas de intervención, no solo se centra en aquellas opciones que técnicamente resolverían o reducirían el problema, sino que también aquellas que son posibles de implementar, desde una amplia gama de consideraciones políticas, económicas, de oportunidad y similares.

En la formulación de las propuestas, los analistas acuden a marcos conceptuales que explicitan las causas que estarían produciendo o contribuyendo al problema y las conexiones con otros fenómenos, como también acuden a investigaciones recientes que dan cuenta del estado del conocimiento respecto del problema. A partir de ello, los analistas formulan las propuestas de intervención con las que esperan resolver el problema. A su vez, en el diseño de las propuestas usarán un sofisticado instrumental técnico proveniente tanto de las llamadas disciplinas científicas – cuando el problema abordado es una cuestión de la naturaleza, como son los temas ambientales,

por ejemplo – como también de las ciencias sociales – como la economía, la ciencia política, la sociología y otras –, que les permitirán formular diseños que recojan el estado del conocimiento sobre la conducta humana en diversas áreas y contextos. El tipo de problema que enfrenten determinará el tipo de instrumental que usarán.

El diseño de propuestas enfrenta restricciones. Éstas están determinadas por el problema mismo, el contexto institucional y el proceso político. Según Howlett y Ramesh (2003) las restricciones que se enfrentan en el proceso de construcción de la propuesta pueden ser sustantivas y procedimentales, en tanto que Munger (2000) identifica restricciones políticas y organizacionales. Reagrupando las restricciones que se enfrentan que se tienen al momento de generar las propuestas, recomendaciones o alternativas de política pública, aparece que ellas podrían ser sustantivas, institucionales o políticas. Las restricciones sustantivas son propias de la situación que se desea enfrentar, dado que son las propias características del problema y sus causas las que determinan las dificultades para abordarlo y resolverlo. Por ejemplo, dado que la pobreza es un problema multidimensional y multicausal, relacionado con bajos e inadecuados niveles educacionales, más frágil salud y dificultades de acceso a la atención de salud, débil capital social, dificultades de acceso a las oportunidades laborales y de emprendimiento, con aspectos culturales de los grupos identificados como pobres y precarios mecanismos de protección social, entre otros factores, la formulación de una propuesta que aborde este problema se vuelve en sí compleja y un trabajo con altos grados de dificultad. Del mismo modo, dado el todavía insuficiente conocimiento que disponemos sobre el virus que provoca el SIDA, la recurrencia de conductas y prácticas sexuales que favorecen en contagio de la enfermedad entre la población y los marcos culturales y éticos dominantes hacen que la tarea de diseñar políticas orientadas a enfrentar esta pandemia sea una tarea extremadamente compleja y difícil.

Las restricciones institucionales tienen que ver con las leyes, reglamentos y procedimientos involucrados para tomar la decisión sobre la propuesta e implementarla. Estas restricciones pueden inhibir el surgimiento o puesta en práctica de ciertas iniciativas o propuestas, simplemente porque son contrarias al diseño institucional. Por ejemplo, dadas las normas que rigen a los empleados públicos – carrera administrativa o carrera funcionaria, como se les denomina en diversos países – que consagran la inamovilidad en el empleo público, políticas de reforma de la gestión pública, de modernización del Estado o que se plantean como objetivo una mayor efectividad o eficiencia de la Administración Pública normalmente encuentran serias restricciones para desvincular a los funcionarios públicos de más bajo rendimiento.

Las restricciones políticas hacen referencia a la aceptación que ellas tengan en otros actores del proceso de la política pública. Influyentes actores pueden considerar – subjetivamente – que la propuesta es inadecuada y se opondrán a ella. Aunque la propuesta tenga alto mérito técnico, ello puede llegar a ser suficiente para que la propuesta sea descartada en el proceso. Ello refuerza la idea expresada en la unidad anterior respecto de la necesidad que los analistas también diseñen estrategias políticas que permitan aprobar e implementar, luego, las propuestas de política pública.

Adicionalmente, las propuestas que se generen pueden ser de distinto tipo. Una manera de tipificarlas es establecer si ellas se apartan muy sustantivamente del status quo. Majone (1991) señala que algunas pueden involucrar pequeños cambios de políticas existentes, en cuyo caso serán calificadas como propuestas incrementales; otras pueden implicar cambios sustanciales respecto de las políticas actuales y, en consecuencia, serán calificadas como alternativas radicales; en tanto que otras abordarán problemas nuevos para los cuales no había intervenciones previas.

Una vez concluida la elaboración de la propuesta, ella entrará a un proceso en el que se confrontará con propuestas formuladas por otros actores. Este proceso de confrontación de alternativas es esencialmente político y en él se descartarán aquellas propuestas que no serán capaces de superar las restricciones – sustantivas, institucionales o políticas –. El modo como se eliminan las alternativas revela cómo funciona el proceso. Algunos actores pueden tener ventajas sobre otros si ellos tienen una posición más sólida o más respetada en la identificación del problema. Otros pueden tener mayor capacidad en el diseño de la estrategia de implementación. Otros pueden tener más poder e influencia para implementar la alternativa que más convenga a sus intereses (Howlett y Ramesh 2003).

Conforme a ello, los analistas acudirán a criterios que les permitan evaluar si los resultados probables de sus propuestas son satisfactorios, dado que las propuestas que ellos generen serán una alternativa más que entrará al proceso de selección y descarte. Siguiendo a Dunn (2004) y Bardach (2000) se distinguen los siguientes tres tipos de criterios para evaluar los resultados que proyectan las alternativas en consideración.

- **Efectividad y Eficiencia.** Este criterio se orienta a determinar si la propuesta logrará alcanzar los resultados previstos y los beneficios netos que ella generará. Los beneficios netos hacen referencia a la diferencia entre los beneficios que produce la iniciativa y los costos en que debe incurrirse para producirla. Las distintas propuestas serán competitivas entre sí, por lo que la alternativa más eficiente será aquella que genere el mayor beneficio neto. El modo de determinar los indicadores de eficiencia es a través de los estudios de costo – beneficio y costo – efectividad.
- **Criterios Valóricos.** También ocurre con frecuencia que las alternativas de política pública son analizadas en relación a criterios “más valóricos” como la equidad, justicia, libertad y similares. Un problema central con estos criterios es concordar un significado práctico u operacional. Normalmente, en el contexto de las políticas sociales, el criterio de igualdad y equidad, es expresado a través de los indicadores de ingreso (Coeficiente de Gini e Índice 20/20, por ejemplo) o de acceso a servicios sociales (cobertura de educación, salud y protección social por grupos sociales). Aunque estos indicadores están ampliamente difundidos, hay críticas respecto de si efectivamente indican igualdad, equidad, justicia (ver, por ejemplo, Sen 1990 y 1999, UNDP 1997).

- **Criterios Prácticos.** Estos criterios hacen referencia a factores políticos e institucionales que deberán enfrentar las propuestas, en la eventualidad que lleguen a ser implementadas.
  - \* *Legalidad.* Las alternativas deben estar en sintonía con la Constitución, leyes y reglamentos. Si la propuesta no satisface este criterio será inmediatamente descartada, porque supondría una violación del ordenamiento institucional.
  - \* *Aceptación política.* Si hay mucha oposición o poco apoyo a una iniciativa la viabilidad política de ella está en serio riesgo, por lo que será necesario generar u optar por una propuesta que genere más aceptación y reduzca la probabilidad de rechazo.
  - \* *Aplicabilidad.* A veces, grandes ideas son impracticables, ya sea porque el proceso de implementación es demasiado tortuoso, porque no existe la tecnología, porque no existen capacidades humanas o recursos materiales suficientes para ponerla en práctica. En ese caso habrá que optar por una alternativa de reemplazo.

### c) Instrumentos de Intervención

¿Cómo intervenir?. Esta es la pregunta por los instrumentos que están disponibles para implementar una alternativa particular de política pública. Los instrumentos son los elementos que los diseñadores de la propuesta de política disponen para que los implementadores y/o población objetivo hagan algo que de otra manera no harían, con la finalidad de modificar conductas para resolver un problema público o alcanzar metas consideradas en el diseño de la política (Schneider e Ingram 1997). Varias investigaciones han concluido que un pequeño número de instrumentos son usados y que la elección de los instrumentos aparece relacionada con las capacidades organizacionales e institucionales del organismo público que implementará la intervención, como también con las preferencias de los formuladores de la política pública. A continuación se presenta una tipología – no exhaustiva – de los instrumentos recurrentemente utilizados para implementar una política pública:

a) *Gestión Directa del Gobierno.* El gobierno puede usar su propia estructura o aparato administrativo para proveer un bien o servicio que se estima resolverá el problema. En este caso el gobierno actúa directamente. Los instrumentos concretos pueden ser:

- Provisión directa a través de agencias públicas, como la defensa de la integridad territorial, el orden público, el control de la delincuencia, la provisión por órganos públicos de servicios de atención de salud y servicios educacionales.
- Empresas Públicas (aquellas donde una parte importante de la propiedad es del Estado). Dada que el marco jurídico que las rige es más flexible que aquel que se le aplica a la Administración Pública y que normalmente actúan a través del mercado, varios analistas consideran que pueden ser más eficiente que el gobierno central. Por

ejemplo, en varios países la provisión de servicios de agua potable y alcantarillado es realizada a través de empresas públicas.

b) *Privatización*. Optando por el criterio de la eficiencia (costo-efectividad y costo-beneficio) con cierta recurrencia el gobierno opta por transferir al sector privado un conjunto de actividades que las asumía directamente, aunque el sector público retiene la responsabilidad por la implementación de la política y la supervigilancia de los resultados. Por ejemplo, aún cuando la política de seguridad social es una cuestión diseñada y regulada por el Estado, en varios países se ha implementado un sistema de pensiones basado en la capitalización individual de los fondos aportados por los trabajadores, los que son administrados por compañías privadas.

c) *Regulaciones*. Pueden ser de dos tipos.

- Regulación establecida a través de leyes y actos del gobierno, y ejercida a través de organismos públicos. La misión de esos organismos es hacer un seguimiento y supervigilancia de la actividad de un sector y asegurar que las leyes y normas se cumplan. Esto implica asegurarse que los regulados hagan lo que se espera que hagan y no hagan lo que no se espera. En el caso chileno, por ejemplo, los organismos reguladores reciben la denominación de Superintendencias. Así, entre otras, hay Superintendencias de Salud, Superintendencia de Administradoras de Fondos de Pensiones, Superintendencia de Valores y Seguros, Superintendencias de Bancos e Instituciones Financieras.
- Autorregulación. En ciertas oportunidades el Estado confiere a ciertas actividades la posibilidad de autorregularse. Por ejemplo, en Chile, hasta la década de 1970 hubo inscripción automática y obligatoria en los Colegios Profesionales (asociaciones que agrupan a quienes ejercen una misma profesión, como médicos, ingenieros, arquitectos y otros) y estos tenían la tuición ética del ejercicio profesional, pudiendo – en casos de faltas graves – llegar a suspender o caducar la autorización para el ejercicio de la profesión de algún afiliado.

d) *Mecanismos de mercado*. Con frecuencia los gobiernos generan intervenciones para asegurar el correcto funcionamiento de los mercados, en la idea que esto es una eficiente asignación de recursos. Así, establecen y refuerzan derechos de propiedad, refuerzan la institucionalidad para reducir los costos de transacción, o establecen precios, cuotas de producción y acuerdos. En ocasiones pueden crear o reconocer explícitamente mercados, transfiriendo a ellos, al menos, parte de la provisión de bienes y servicios. El sistema de subvenciones escolares o “School Voucher System” es un ejemplo del uso de este tipo de mecanismo.

e) *Impuestos*. Tienen por finalidad capturar recursos para el financiamiento de las actividades del Estado y/o desincentivar la realización de actividades. Coexisten con mecanismos de mercado. Por ejemplo, los altos impuestos que se aplican a los cigarrillos tiene como finalidad desincentivar la práctica de fumar.

f) *Subsidios*. Buscan focalizar las actividades del gobierno en favor de ciertos grupos o estimular el desarrollo de acciones. El gobierno puede otorgarlos directamente a los ciudadanos o a través de organizaciones que desarrollaran la actividad que interesa al gobierno.

g) Campañas de educación, información y persuasión que buscan alterar conductas pre – existentes. Por ejemplo, las campañas de comunicación que en diversos países se llevan a cabo para prevenir el contagio del SIDA tienen como finalidad modificar o evitar conductas asociadas a mayores riesgos de contagio de esa enfermedad.

#### **4. SINTESIS**

El diseño de las propuestas de políticas públicas y la elección de los instrumentos que se utilizarán para materializar la intervención es una tarea que reviste características de trabajo técnico, dentro del proceso de la política pública. El diseño de las propuestas es un trabajo que requiere comprender y caracterizar el problema, definir las propuestas de intervención y seleccionar los instrumentos que se usarán para materializar la política pública.

En el proceso técnico del diseño, el analista deberá acopiar información que le permita comprender de qué se trata el problema, su tamaño y cuales son sus alcances. El diseño de las propuestas involucrará tanto la identificación de cursos de acción que permitan resolver o aminorar el problema público, como también delinear la estrategia política que permita aprobar la propuesta. En el diseño de las propuestas los analistas enfrentaran restricciones sustantivas, institucionales o políticas. Adicionalmente, dado que las alternativas entrarán a un proceso político de selección y descarte, para determinar la fortaleza de sus propuestas los analistas evaluarán los resultados de acuerdo a criterios comúnmente utilizados, como efectividad y eficiencia, criterios valóricos y criterios prácticos referidos a la legalidad, aceptación política y aplicabilidad de la propuesta.

En el diseño de la propuesta el analista aplicará los instrumentos que están a su disposición. Entre ellos: gestión directa del gobierno, privatizaciones, regulaciones, mecanismos de mercado, impuestos, subsidios, campañas de educación, información y persuasión

## **VI. INSTITUCIONES, ORGANIZACIONES, GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **1. INTRODUCCIÓN**

En las secciones anteriores se ha establecido que las políticas públicas son intervenciones del Estado orientadas a resolver problemas públicos o, al menos, aminorarlos. Estas intervenciones son implementadas a través de los organismos públicos – el aparato administrativo del Estado – en el contexto del marco institucional que las rige. Así, el rol de las agencias públicas es implementar – o gestionar – políticas públicas, con las finalidades ya señaladas.

Esta perspectiva del rol de los organismos públicos en el proceso de la política pública implica un cambio de enfoque en la gestión pública: desde el tradicional enfoque de la Administración Pública, centrado en el paradigma burocrático, a un enfoque de gestión pública centrado en los resultados que alcanzan las intervenciones del Estado. Este último percibe que la misión del aparato público es crear “valor público” y para ello implementa y gestiona las políticas públicas con efectividad.

Bresser (2004) afirma que está naciendo un nuevo Estado – que él llama Social Liberal – que plantea nuevas y crecientes exigencias, unido a la necesidad de mayor eficiencia; todo lo cual hace necesario un cambio en el modo en cómo se gestiona el Estado. Este cambio alude a una reforma de la gestión pública entendida como una reforma institucional, que involucra el establecimiento de un conjunto de nuevas instituciones, que presuponen la existencia de la democracia, y que persigue el incremento de la calidad y la eficiencia de los servicios públicos.

Este nuevo Estado sería social, por un lado, porque busca expandir los derechos sociales y la provisión de servicios públicos esenciales a toda la población – entre ellos: educación, salud, ingreso mínimo, sistema básico de pensiones, acceso a servicios esenciales: luz, agua, servicios educacionales y de salud, por ejemplo. Bresser afirma que esto es así, no por razones normativas, sino por cuestiones electorales. Dado que los ciudadanos esperan que el Estado les proporcione los servicios sociales básicos. Por otro lado, el naciente Estado sería Liberal porque asume el mercado y la libre competencia mucho más que en época anteriores. Así, por un lado, en este tipo de Estado se da un rechazo a la idea de un Estado productor de bienes y servicios para el mercado. Por otro, también se asume que las actividades que son esenciales del Estado y que no son de carácter monopólico, no tienen por qué ser realizadas directamente por el Estado, lo que implica una creciente práctica de externalización de servicios.

Según Bresser – Pereira, este nuevo contexto plantea una exigencia que una Administración Pública piramidal, basada en el apego al reglamento, sobrerregulada, con controles jerárquicos estrechos y estrictos, y auditorías basadas en procedimientos, y no en resultados, no es capaz de resolver. Ello ha generado una percepción extendida de ineffectividad, inoportunidad e ineficiencia. En el nuevo contexto se busca usar los recursos públicos con la

máxima eficiencia para lograr satisfacer las demandas de los ciudadanos, enfrentando las oportunidades y amenazas que genera un mundo globalizado. Ello implica que el rol del aparato administrativo del Estado se vuelve más complejo y más demandante, dado que la misión se traslada a la creación de valor público – lo que implica abordar los problemas públicos con soluciones valorados por los ciudadanos –. A su vez, el valor público se alcanza a través de políticas públicas que correspondan a los problemas identificados y que se gestionen efectivamente.

## 2. INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS: CONCEPTOS

Las instituciones son trascendentales en el resultado que logra la ejecución y gestión de políticas públicas, pues ellas generan el contexto en el cual los organismos públicos desarrollan los procesos de decisión política y de implementación de las políticas públicas.

Según Douglas North (1998), las instituciones “son un compuesto de reglas, restricciones informales (normas de comportamiento y convenciones) y sus características, como también la capacidad de hacer cumplir las normas y las pautas de conducta que estructuran, organizan y formalizan las interacciones humanas repetidas. Las instituciones son las reglas del juego y, por tanto, definen la manera como se juega. Las instituciones se expresan en Constituciones, Estatutos, leyes, contratos y pautas de conductas. Ellos especifican las reglas del juego que existen en toda sociedad. Las organizaciones que surgirán consecuentemente, reflejarán las oportunidades disponibles para los ciudadanos.

Los organismos públicos, agencias públicas o servicios públicos son, entonces, los entes encargados de poner en práctica las instituciones – reglas del juego – y comportarse conforme a ellas. Las organizaciones públicas ponen en movimiento las reglas del juego establecidas en la institucionalidad y las hacen cumplir. Son las organizaciones públicas las que sancionan a quienes no cumplen las normas.

¿Por qué son importantes las instituciones? Cuatro argumentos pueden plantearse para responder a esta pregunta.

- *Argumento económico: reducen los costos de la transacción.* Estos son los costos de implementar y hacer cumplir los acuerdos y contratos. Los tribunales de justicia son las organizaciones públicas que proveen la estructura coercitiva para hacer cumplir los contratos. En la medida que la institucionalidad genere bajos costos de transacción, reducirá la incertidumbre y permitirá el florecimiento de la economía y el desarrollo, según esta argumentación.
- *Argumento político: favorecen la gobernabilidad.* A partir de la década de 1980 – en el contexto de los procesos de transición a la democracia – el concepto de gobernabilidad comenzó a aparecer frecuentemente en el análisis politológico latinoamericano, centrandose su atención en las relaciones de poder entre los poderes ejecutivo y legislativo. El tema de interés era que la institucionalidad que regulaba estas relaciones permitiera

un fluido proceso de toma de decisiones política. Con ello lo que se buscaba era que las renacientes democracias generaran un sistema institucional que les permitiera ser efectivas en abordar y resolver los asuntos de interés públicos y, al mismo tiempo, evitar que los actores políticos se bloquearan o generaran situaciones de caos social y anarquía, porque ello podía alentar regresiones autoritarias.

El concepto de gobernabilidad también hace referencia a las reglas del juego que existen en una sociedad para acceder y ejercer el poder. Esta idea hace referencia, a su vez, la capacidad de autogobierno de las sociedades.

- *Argumento desde la gestión pública: la efectividad de la acción del Estado.* Desde este punto de vista el acento se pone en las normas y distribución de competencia que tienen los agentes públicos para cumplir los mandatos políticos que reciben. Aquí un concepto central es de valor público, es decir, como los Administradores Públicos dirigen a su organización para satisfacer aspiraciones ciudadanas.
- *Argumento desde las políticas públicas: la calidad de las políticas públicas.* Las características que asume la institucionalidad tiene un rol central en la calidad de las políticas públicas que se formulan e implementan. Siguiendo a Stein (2006), se puede ver a las políticas públicas como el resultado de intercambios complejos, en un contexto institucional, entre actores políticos a través del tiempo.

### **3. LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA, POLÍTICAS PÚBLICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

Sobre este punto Adam Przeworski (2004) se pregunta ¿cómo pueden, los que dirigen el Estado, gobernar en beneficio de todos si ellos son reclutados en elecciones partidarias?. Przeworski parte reconociendo el hecho que “el abuso partidista del poder del gobierno es un fenómeno extendido e intuitivamente reconocido por los ciudadanos de la mayoría de las democracias”. Los partidos buscan retener el poder y una consecuencia natural de ello es que usen el aparato del gobierno para promover sus intereses.

Ante este dilema, el paradigma burocrático establece una separación entre política y administración, es decir, una “administración racional al servicio del interés público”. Ello implica que los políticos identifican los problemas y deciden qué políticas públicas se implementarán. Los administradores, por su parte, son los encargados de poner en funcionamiento esas decisiones e implementar las políticas públicas a través del aparato administrativo del Estado, por sí mismo o por contratación, concesión o delegación regulada a terceros.

Esta separación entre políticos y administradores es, sin embargo, ficticia. Los administradores son nombrados por los políticos para que hagan el trabajo que ellos (los políticos) dicen que (los administradores) deben hacer. Así, los administradores deben su cargo a los políticos y, en consecuencia,

deben responder a ellos. Adicionalmente, los administradores prefiguran las decisiones de los políticos a través de los informes que preparan, el manejo de la información técnica y la evaluación de las alternativas. Los administradores también tienen comportamientos políticos cuando implementan políticas públicas, pues deben enfrentar y resolver las demandas que generan los grupos de presión que surgen alrededor de toda política pública.

La conclusión de este breve análisis es que la Administración Pública, gestión pública o gestión de Estado está en un espacio político y, por tanto, no es posible separar la política y la administración. La administración es finalmente política en tanto se propone satisfacer aspiraciones sentidas por los ciudadanos.

Para que los gobiernos – surgidos de elecciones partidistas – gobiernen para todos, según Przeworski, es necesario que las instituciones democráticas funcionen. En esta idea, serían los electores los que podrían prevenir arbitrariedades bajo la amenaza de no votar por ellos en la próxima elección. Para evitar esto, los gobiernos deben anticipar las sanciones de los electores y gobernar para todos. Dado que las elecciones son cada cierto tiempo, Przeworski señala que las encuestas de opinión pública pueden ser un buen mecanismo de sanción, pues el gobernante que baja sustancialmente en popularidad ve debilitada su capacidad para gobernar. Si esto ocurre, el propio partido de gobierno, ante la probabilidad de perder las próximas elecciones, se volverá contra el gobierno y ello haría que el gobierno enmendara el rumbo.

El análisis de Przeworski supone un modelo del actor racional, donde los electores saben lo que les conviene, tienen toda la información y de todo ello derivan sus preferencias. Esto, a su vez, supone un cierto ajuste automático, en que la mano invisible también operaría en los mercados políticos ¿ocurre esto en la realidad?, ¿ocurre actualmente, en un contexto – como ya se ha señalado – de expansión de la idea de la democracia?, ¿ha ocurrido en las diferentes etapas y formas que ha asumido el Estado?

El análisis de Przeworski también permite deducir un rol para el Administrador Público, que iría bastante más allá que el de mero implementador de las decisiones de los políticos – como supone erróneamente el paradigma burocrático –. Si el régimen democrático genera los incentivos para que los políticos gobiernen para todos y dado que los políticos desean retener el poder, entonces ello llevaría a que las políticas públicas que se implementen aborden las aspiraciones de los ciudadanos, porque de esa manera los ciudadanos votarían por aquellos que recogieron sus aspiraciones en las políticas que impulsaron. Dado que los Administradores Públicos son los que implementan las políticas, ellos se ubican en un espacio intermedio entre los políticos y los ciudadanos, lo que les pone en una situación expectante para identificar – en lo concreto – cuales son las aspiraciones ciudadanas, si las políticas públicas las estás satisfaciendo y elevar esa información a los espacios de decisión política.

Aún reconociendo que la administración es política – como lo afirma Przeworski – el rol que le cabe al Administrador Público es el de diálogo con los

actores relevantes involucrados en la política pública, para que esta alcance – al menos – los niveles de efectividad que políticos y ciudadanos esperan.

#### **4. GESTIÓN PÚBLICA Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

##### **a) El Mandato Político**

La sección introductoria de esta unidad ha señalado que las políticas públicas se implementan a través del aparato administrativo del Estado, en un contexto institucional. Las políticas públicas son implementadas por organismos – o agencias – públicas, muchas veces creados específicamente para poner en práctica una política pública determinada. A su vez, esos organismos públicos deben realizar su trabajo sujetos a un conjunto de normas que los rigen y que conforman el contexto institucional en que esos organismos se inscriben.

A su vez, el punto precedente ha mostrado la relación entre política y gestión pública, enfatizando que los Administradores Públicos – a través de los organismos públicos que dirigen – traducen en acción las instrucciones que reciben de los políticos respecto de las tareas que deben emprender y los intereses que deben promover.

En este esquema conceptual, entonces, las políticas públicas representan el mandato político que reciben los Administradores – o Gerentes – Públicos y que implementarán a través de las organizaciones públicas que dirigen. Ellas identifican los problemas que el gobierno ha decidido abordar, expresan las soluciones que el gobierno ha identificado, diseñado o seleccionado para resolver, intentar resolver o aminorar el problema, muestran los objetivos y resultados que los Administradores Públicos deben lograr y señalan los criterios, principios y maneras de cómo debe abordarse el problema.

En el cumplimiento de este mandato político el Administrador Público conecta el problema público, la política pública y la gestión pública. Ello implica la necesidad de creación de valor público.

##### **b) La Noción de Valor Público**

Los organismos públicos crean valor público cuando implementan políticas públicas que tienen por misión crear y distribuir bienes y/o servicios valorados por los ciudadanos.

En la noción de valor público hay una cierta analogía a la idea del valor que crean las empresas privadas cuando vende su producción en el mercado. Las decisiones de consumo y el precio que están dispuestos a pagar es una indicación del valor que los consumidores le asignan al producto que esa empresa vende en el mercado. Pero los productos que el Estado pone a disposición de los ciudadanos son normalmente financiados con el presupuesto público, el que es obtenido mayoritariamente a través de impuestos, lo que indica que – a diferencia de los bienes y servicios privados – los ciudadanos raramente tienen la posibilidad de asignar sus recursos, a través

de sus decisiones individuales, a aquello que consideran valioso. Dado que el Estado genera transacciones con los ciudadanos que están fuera del mercado, la idea de valor que crean las intervenciones del Estado debe entenderse con una lógica distinta a la del mercado.

Así, entonces, la idea de valor público apunta al resultado de la acción del Estado que concluye en la satisfacción de aspiraciones de los ciudadanos, no resuelta a través de transacciones de mercado. Hay valor público cuando el Estado genera productos – bienes y servicios – que son valorados por los ciudadanos.

Moore (1998) argumenta que para que haya valor público los resultados que se obtienen de la intervención del Estado deben ser superiores al costo de haber producido privadamente el mismo resultado. Para determinar ello existe un conjunto de técnicas que permiten identificar si se está produciendo o no valor público, tales como el análisis costo – beneficio, el análisis costo – efectividad, el Análisis de Política Pública y la evaluación de programas.

La finalidad de la gestión pública, entonces, es crear valor público. Para ello, las organizaciones públicas reciben mandatos de los representantes políticos de los ciudadanos que consisten en generar bienes o servicios que satisfagan necesidades, demandas o aspiraciones de los ciudadanos. Así, el trabajo directivo en el sector público se orienta a:

- Traducir el mandato en acciones que se orienten a la satisfacción de necesidades, demandas o aspiraciones de los ciudadanos; y
- Demostrar que los productos generados por la organización pública satisfacen necesidades, demandas o aspiraciones de los ciudadanos.

Las necesidades, demandas o aspiraciones de los ciudadanos se expresan en los problemas públicos incluidos en la Agenda Pública. Las políticas públicas expresan los mandatos – que asumen resolverán problemas públicos – y que las organizaciones públicas deben implementar. Las organizaciones públicas, entonces, implementarán políticas públicas orientándolas a resolver los problemas públicos. Dicho de otro modo, las organizaciones públicas crean valor público cuando implementan políticas públicas que resuelven – o aminoran – problemas públicos.

Siguiendo a Moore (1998), el trabajo directivo en el sector público consiste en guiar a sus organizaciones para que estas generen valor público. La gestión pública crea valor público de dos maneras:

- Produciendo bienes y servicios específicos que sectores específicos de la población necesitan o demandan y que ellos, por si mismos, no logran resolver.
- Gestionando organizaciones públicas con apego a valores, principios y procedimientos que encarnen aspiraciones ciudadanas. Entre ellos tendríamos:

- ✓ Valores del servicio público, como la orientación al interés general y no al interés particular;
- ✓ Principios de la gestión pública, como la efectividad, eficiencia y responsabilidad; y
- ✓ Procedimientos deducidos del conjunto de normas establecidas de acuerdo a la institucionalidad democrática.

### c) La Gestión Política

Conforme a lo señalado, las políticas públicas expresan los mandatos que el Administrador Público debe implementar. Pero a menudo esos mandatos son difusos, incorporan contradicciones o simplemente hay un conjunto de intereses que presionan al Administrador Público y que pueden no ser concordantes entre sí, ni con el interés general e, incluso, pueden contradecir las expectativas de los ciudadanos. Adicionalmente, las aspiraciones ciudadanas no son cuestiones que se expresen con claridad. Todo ello puede hacer que el mandato se diluya y que las intervenciones del Estado no alcancen la efectividad que se espera de ellas. ¿Cómo debe actuar el Administrador Público frente a estas circunstancias?

Dado que estas situaciones se expresan en un espacio político, el directivo público debe dialogar con los actores relevantes involucrados en la política pública que debe implementar – la red de la política pública. El diálogo con quienes participan en esta red le permitirá al Administrador Público clarificar el mandato que expresa la política pública, tanto aquel que recibe de sus superiores – los políticos –, como también clarificar en que consisten las aspiraciones ciudadanas en relación al problema público; identificar de que manera se crea concretamente valor público en la situación en la que le toca intervenir; y legitimar la visión que encierra el mandato político en lo concreto y operativo.

A través de la gestión política el Administrador Público conecta a la organización con la red de la política pública, permitiendo un diálogo de mutua influencia. Asimismo, a través de la gestión política el Administrador Público pone a la gestión pública al servicio de los fines de la política pública y, con ello, se orienta a generar correspondencia entre la intervención del Estado y el problema público, con lo que crea valor público. El cuadro 3 muestra gráficamente esta relación e identifica que ella se da en un ambiente político.

**Cuadro 3.** El Triángulo Crítico de la Gestión y las Políticas Públicas

Fuente: elaboración propia

La gestión política se refiere al conjunto de esfuerzos que desarrolla el Administrador Público para orientar y conducir a todos los involucrados al cumplimiento del mandato político. De este modo, entonces, la finalidad de la gestión política es generar fuentes de apoyo y legitimidad a la gestión de la organización pública.

De manera consistente con la noción de valor público, una fuente importante de legitimidad está en la percepción de los ciudadanos que los recursos asignados a la organización pública son gastados e invertidos en acciones que satisfacen aspiraciones ciudadanas y por procedimientos aceptados. Asimismo, dado que las aspiraciones ciudadanas son canalizadas por los políticos, surgidos a través del sistema de representación, y que ellos definen los mandatos políticos bajo una presunción que éstos crearán valor público, otra fuente de apoyo y legitimidad se ubica en los ámbitos de decisión política, en los que el Administrador Público debe demostrar que ha creado valor público. Así, Moore (1998: 63) señala que "deberíamos evaluar los esfuerzos del directivo público no en términos del mercado económico de consumidores individuales, sino del mercado político de decisiones colectivas generadas a través de las instituciones de representación democráticas". Ello lleva a que el Administrador Público deba demostrar que la política pública que implementa la organización que dirige crea valor público en varios frentes: al interior del poder ejecutivo; en el Congreso, tanto en los debates que se dan en torno a la política pública que le corresponde implementar, en las comisiones que deben conocer la marcha de ella, en las discusiones presupuestarias; y, más ampliamente, ante la opinión pública.

Esta manera de ver a la gestión pública – desde las políticas públicas – implica reconocer que la organización pública se encuentra en el centro de un complejo entramado de intereses y expectativas que diversos actores tienen sobre ella. Es decir, la organización pública forma parte de una red de actores y organizaciones con las que coexisten, se relaciona y que influyen en los resultados que alcance la gestión. Así, dado que la organización se encuentra en un ambiente que no controla, en el que circula información y coexisten intereses de diverso tipo, y que de él surgen influencias y decisiones que tampoco controla, es necesario que el directivo público dialogue con los actores relevantes externos a la organización con la finalidad de persuadirlos acerca de los propósitos y actividades de la organización que dirige.

En este ámbito, el rol del Administrador Público, entonces, será poner información de la organización en la red de la política pública, interactuar con los actores relevantes de la red, con la finalidad de persuadirlos acerca de los propósitos y actividades de la organización, así como de los avances y circunstancias de la política pública, y capturar información relevante que circula en la red y que puede implicar efectos para la organización y/o para el propio directivo público. Entre los actores relevantes con los que debe dialogar se cuentan:

- *Jefes directos y superiores.* En este grupo no sólo se nomina para el puesto – o se desvincula – al directivo público, sino que aquí también se establecen o interpretan los términos concretos del mandato que el Administrador Público implementa y se deciden los recursos con que cuenta para su gestión. En esta relación siempre hay una tensión entre la subordinación, por un lado, y la amplitud del espacio de gestión y responsabilidad por la gestión, por otro.
- *Relaciones con el entorno.* Es necesario reconocer que, en el proceso de implementación de la política pública, se dan un conjunto de relaciones horizontales con organizaciones y actores relevantes que se ubican en el mismo espacio de política pública. Con las organizaciones públicas habrá que coordinar esfuerzos para no duplicarlos y lograr apoyos para el cumplimiento del mandato. Asimismo, con los actores y organizaciones privadas habrá que generar líneas de cooperación para lograr mayor efectividad y legitimidad.
- *Usuarios y grupos de interés en torno a la política pública.* Es recurrente que en torno a una política pública se conformen grupos de interés organizados que surgen de los propios usuarios y que entran en diálogo con la organización pública. Esa relación es bidireccional y se traslada rápidamente a los espacios políticos, por lo que el directivo público debe abordar esa situación a través del ejercicio del arte de la negociación y la explicitación de compromisos.

Aparte de los intereses que manifiestan los usuarios sobre la política pública – y los bienes y/o servicios que esta los distribuye –, hay en ellos un conjunto de valores que la política pública representa. También en el entorno hay una cierta percepción de cómo deberían ser las cosas. Si la gestión de la política se conduce conforme a esa percepción tendrá mayor aceptación. Pero si la política y la gestión

desafían esa percepción, deberán demostrar que la visión alternativa es más efectiva.

## 5. SINTESIS

Las políticas públicas representan el mandato político, surgido a través del sistema de representación – en sociedades democráticas –, que los Administradores Públicos deben implementar. Las políticas públicas se implementan a través del aparato administrativo del Estado, es decir, a través de organismos públicos que traducen los enunciados de los mandatos en acción concreta. El proceso se da al amparo, o bajo el imperio, de instituciones. Es decir, hay un conjunto de normas y reglas que distribuyen competencias, regulan el sistema de representación y el surgimiento de las políticas públicas, establecen las formas que ellas adoptan y señalan las modalidades de implementación.

Las políticas públicas crean valor público, cuando ellas satisfacen aspiraciones sentidas y se implementan con apego a principios, valores y procedimientos institucionalizados, apreciados por los ciudadanos.

Para implementar el mandato – y crear y demostrar la creación de valor público – el Administrador Público debe interactuar y dialogar con los actores relevantes de la red que surge alrededor de la política pública. Ellos se ubican en el poder ejecutivo, en el Congreso, en el entorno de la organización pública y, más ampliamente, también en la opinión pública. En este ámbito, el Administrador Público pondrá información relevante de la organización y de la política en la red de la política pública, buscará persuadir a los actores relevantes acerca de los propósitos y actividades emprendidas en nombre de la política y capturará información relevante – para la organización y el propio Administrador – que circula en la red.

## VII. ACTORES EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

### 1. INTRODUCCIÓN

La idea de actor de la política pública hace referencia a quienes participan o están involucrados en alguna etapa del proceso que sigue la política pública, desde sus etapas más tempranas – de reconocimiento de un problema – hasta las de decisión e implementación de la intervención. Los actores involucrados en la política pública pueden ser individuales – líderes políticos o de opinión, o personas influyentes – o colectivos, como agrupaciones de ciudadanos u otros grupos de interés. En este marco surgen las siguientes preguntas, que estas notas abordarán: ¿Quiénes son los actores que intervienen en el proceso de elaboración de una política pública? ¿Cómo intervienen? ¿Son todos los actores igualmente importantes en la elaboración de la política pública?

En las unidades anteriores se ha señalado la importancia de las instituciones en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas, pues ellas proveen los incentivos – o desincentivos – para que los actores actúen de una forma o de otra en la persecución de sus intereses. Las políticas públicas son el resultado de acciones y transacciones desarrolladas por actores de poder en un cierto contexto institucional. Así, aunque pueden identificarse ciertos aspectos comunes, en lo concreto las respuestas a las preguntas señaladas variarán dependiendo del régimen político de que se trate y de la organización de cada sistema político. Siguiendo a Lindblom (1991), la elaboración de políticas públicas es más complicada en los sistemas democráticos, respecto de los regímenes no democráticos, simplemente por el mayor número de actores que intervienen en las democracias. Adicionalmente, en las democracias los intereses se expresan con libertad, lo que hace que la variedad e intensidad de influencias a que están sujetos los tomadores de decisiones de políticas públicas difiera de lo que ocurre en las dictaduras, donde los intereses que se expresan – y satisfacen – son los del grupo gobernante.

Por otro lado, la organización y distribución de las competencias en el sistema político regula las interacciones que se dan entre los actores y esto, a su vez, afecta el desarrollo del proceso de la política pública. Por ejemplo, los roles que desempeñan actores de la política pública – en los poderes ejecutivo y legislativo – y las influencias que alcanzan diferirán en un sistema parlamentario respecto de un sistema presidencial. Incluso en sistemas presidenciales pueden haber distinciones: por ejemplo, el rol del Congreso en Estados Unidos tiene atribuciones de gasto, lo que no ocurre en Chile, donde toda iniciativa de ley que genere compromisos al presupuesto público debe ser patrocinada por el Presidente de la República. Esta ilustración muestra que las definiciones institucionales determina a los roles desempeñados por los actores de la política pública.

Howlet y Ramesh (2003) agregan que los actores se diferencian entre aquellos que están más íntimamente involucrados en el proceso de la política pública y aquellos que son marginales a él. Los primeros serán aquellos cuyos intereses aparecen más directamente involucrados con la política pública en

discusión y que los autores citados los denominan como “actores que pertenecen a las redes de interés”. Los actores marginales serían aquellos que están distantes de las redes de interés y que, por ello, su involucramiento en el proceso es discontinuo y de baja intensidad.

Kingdon (1995) ofrece una caracterización de los actores que participan en el proceso, según su ubicación formal. Así distingue actores dentro del Estado y fuera del Estado. Una clasificación similar ofrecen Birkland (2005), y Stein y otros (2006) al identificar actores oficiales y no oficiales – el primero – y actores formales e informales – el segundo – en el proceso de política pública. El uso de estos criterios institucionales permite que los actores sean fácilmente identificables y, por esa razón, esta será la tipología que se usará en este documento.

## 2. LOS ACTORES

Como ha sido reseñado en la introducción los actores que participan en el proceso de la política pública lo hacen desde posiciones formales u oficiales, por un lado, o desde posiciones informales o no oficiales por otro. En ellas podrán ser actores centrales o marginales, dependiendo de su mayor o menor proximidad a la “red de intereses de la política”. Los actores formales u oficiales son aquellos que desempeñan cargos formales de poder dentro de la estructura del Estado y cuyas atribuciones, competencias, facultades y relaciones (entre esos cargos formales de poder) están señaladas en la Constitución, las leyes y otras normas del Estado. Los actores informales o no oficiales se involucran al proceso en consideración a si los intereses que ellos representan serán afectados – positiva o negativamente – por la política pública en discusión. Emergen desde la propia sociedad, pueden ser actores colectivos o individuales y el desempeño de sus roles no está reglado – al modo como lo están los cargos desempeñados por los actores formales –, aún cuando sus actuaciones deben ceñirse a la institucionalidad vigente – como cualquier ciudadano.

La literatura anglosajona habla del gobierno, pero en la tradición latinoamericana gobierno tiende a identificarse con altos cargos del poder ejecutivo, desempeñados por una administración particular (o gobierno de turno). Por ello, en estas notas las referencias a los actores formales debe entenderse referida a los cargos formales del Estado, particularmente en los poderes ejecutivos y legislativos.

Asimismo, la literatura anglosajona reconoce un rol relevante en el proceso de la política pública al poder judicial y para el caso latinoamericano Stein y otros (2006: 87) señalan que éste estaría “adquiriendo una importancia creciente tanto para la política como para las políticas públicas”. El modo como el poder judicial afectaría a las políticas públicas sería a través de sus fallos e interpretaciones. Aunque teóricamente esta es una argumentación plausible, no hay evidencia empírica que respalde la argumentación de Stein y otros. Por ejemplo, un trabajo efectuado en el contexto del curso sobre Políticas Públicas en el Magister en Ciencia Política de la Universidad de Chile, basado en una muestra de fallos de la Corte Suprema, en que el fondo de la discusión eran las prestaciones de salud que debía dar el Estado para proteger

el derecho a la vida, consagrado constitucionalmente, mostró que los tribunales no alteraban la política pública al establecer que el deber del Estado en otorgar prestaciones que resguarden el derecho a la vida está determinado por el monto de los recursos que se han asignado a tal fin en la respectiva ley de presupuesto. Por esta razón en estas notas no se analizará a los tribunales como actor significativo en el proceso de política pública.

Conforme a lo anterior, los siguientes puntos de esta unidad abordarán a los actores formales, que están dentro de la estructura del Estado, tales como el Presidente, el gabinete ministerial, los asesores presidenciales, los parlamentarios y la Administración Pública o burocracia. También abordará a los actores informales, o fuera del aparato del Estado, tales como los grupos de interés, los partidos políticos, académicos, investigadores y expertos, y los medios de comunicación.

### 3. LOS ACTORES FORMALES

Como ya se ha señalado en la sección precedente, estos actores desempeñan cargos dentro de la estructura del Estado. En estas notas se agruparán dependiendo de si ellos desempeñan roles propiamente políticos, si ejercen un rol de consejería a quien desempeña el más relevante rol político o si su labor es de tipo administrativo en el aparato burocrático.

#### a) Los cargos políticos.

Estos son tanto los cargos de elección popular como aquellas altas posiciones de autoridad formal en la estructura del poder ejecutivo.

- ***Presidente de la República.*** Las facultades que la Constitución le otorga al Presidente le hace ser el actor más influyente en el proceso. En varios países es el Presidente quien debe otorgar patrocinio a las iniciativas que generen compromisos al presupuesto público, para que la iniciativa pueda seguir el trámite parlamentario. Tiene también iniciativa de ley, capacidad de veto y una gran influencia en el establecimiento de la agenda legislativa. Las atribuciones formales que le confiere el sistema institucional – en la mayoría de los países de América Latina – lo hace ser un actor muy poderoso en el proceso de la política pública. Los parlamentarios, en cambio, tienen iniciativa en un muy limitado número de materias, sus atribuciones son menores, comparadas con las del Presidente, y para superar el veto presidencial se necesitan altos quórum, los que son normalmente muy difíciles de lograr.

Aunque el Presidente puede determinar la agenda, no puede dominar las alternativas que son seriamente consideradas ni menos determinar los resultados finales de los temas de la agenda. Todos los temas de agenda afectan e incluyen a una diversidad de actores, hay aspectos técnicos que deben ser abordados, todo lo cual implica que un número de personas más allá del Presidente y su círculo inmediato intervienen en el proceso. Adicionalmente, cuando se trata de una política pública que debe materializarse a través de una ley es necesaria una votación parlamentaria,

la que está sujeta al debate político en el Congreso y al análisis de cómo esa ley afecta los intereses que cada uno de los parlamentarios representa.

¿De qué recursos dispone el Presidente en el proceso de elaboración de política pública?

- (i) *Los recursos institucionales a su disposición*, señalados en la Constitución y las leyes, que incluyen, entre muchos, la iniciativa de ley, las atribuciones de gasto, la capacidad de veto y la potestad de contratar a personas para desempeñar los cargos claves en el gobierno<sup>3</sup> y despedirlos<sup>4</sup> si dejan de contar con su confianza.
  - (ii) Comparado con el Congreso, *el poder ejecutivo es más unitario* en sus decisiones y depende esencialmente de la voluntad del Presidente. El Presidente es quien encabeza el poder ejecutivo, lidera la coalición de gobierno y tiene la facultad de – o se espera que ejerza su liderazgo para – resolver los conflictos que surgen en el gabinete, coalición o en el equipo de gobierno.
  - (iii) *El Presidente atrae la atención pública más que ningún otro actor en el proceso de la política pública*. Los medios de comunicación cubren prioritariamente la actividad del Presidente antes que la de cualquier otro actor político. Así, a través de la captura de la atención pública el Presidente difunde la posición de su administración en los temas que aborda la Agenda Pública, fija y refuerza las prioridades y los modos como los temas de la agenda serán – o están siendo – abordados por su administración. Ello también es un llamado a los miembros de su equipo a trabajar en consonancia con la posición explicitada por el Presidente, porque no es esperable que, cuando el Presidente fija la línea de trabajo de su administración, algún miembro de su equipo de trabajo actúe apartado de ella.
- **Cargos de confianza política.** Aunque el Presidente puede establecer los temas, los énfasis y las prioridades que se abordarán en su administración y tomará las decisiones finales, para que los enunciados que él ha señalado se transformen en acción es necesario que él delegue en un conjunto de colaboradores los aspectos prácticos y operativos del proceso.

En un primer nivel están los miembros del gabinete (Ministros o Secretarios de Estado, dependiendo de la denominación que se usan en los países de Hispanoamérica) y Subsecretarios o Vice – Ministros, para quienes su fuente de legitimidad y autoridad deriva de ser nominados por el Presidente a cargo de un área específica en su administración. En una segunda línea están las restantes posiciones de confianza que conforman la administración: Jefe de División, de Servicios Públicos, de Empresas Públicas y similares. Es evidente que los cargos políticos más altos (Ministros

---

<sup>3</sup> En el caso uruguayo el Presidente necesita la aprobación del Congreso para el nombramiento de los Ministros.

<sup>4</sup> En los casos de Chile, Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela el Congreso puede destituir a los Ministros a través de un procedimiento de Censura o Acusación Constitucional.

o Secretarios de Estado y Subsecretarios o Vice – Ministros) disponen de recursos más próximos a los que dispone el Presidente.

Quienes desempeñan estos cargos políticos son quienes traducen los enunciados señalados por el Presidente, o el programa de gobierno, en acciones. Ello abre la posibilidad a que estos actores incorporen sus particulares percepciones, puntos de vista y el modo como ellos entienden el problema y las prioridades del gobierno. Además, dada la posición que ocupan en el gobierno, se espera que de estos actores surjan alternativas de solución a los problemas que el gobierno ha decidido enfrentar y, en consecuencia, ellos determinan en buena medida el modo como el gobierno aborda los temas que han sido incorporados a la Agenda Pública. También estos son los cargos responsables de la implementación de las políticas, lo que implica que serán ellos lo que, en los hechos, estarán mediando entre el Presidente y los ciudadanos.

- **Parlamentarios.** Son un actor importante en el proceso de definición política. En aquellas políticas públicas que requieren de la aprobación de un proyecto ley, ellos, con sus votos, son los que deciden. De este modo, se abre un proceso de negociación con el poder ejecutivo para incorporar los intereses, aspiraciones y expectativas que ellos representan. En algunos países, el Congreso puede no ser determinante en el surgimiento de los temas de la Agenda Pública, pero, dada la dinámica del debate político, si lo es en la representación de intereses, en la consideración de alternativas, en la decisión – cuando se requiere ley –, en la proyección a la opinión pública, y en los alcances y forma concreta que toma la política pública.

¿Cuáles son los recursos de los parlamentarios en el proceso de la política pública?

- (i) Autoridad legal. Dado que nuevas políticas o cambios de políticas requieren nueva legislación, ellos deben aprobarla.
- (ii) Atraen atención pública a través de sus intervenciones públicas, las entrevistas que dan, su participación en debates, todo lo cual es cubierto por los medios y, así, comunicado al resto del país. Adicionalmente, los parlamentarios son líderes detrás de los cuales hay personas e intereses concretos. De esta manera crean, generan e influyen en la opinión pública.
- (iii) En el debate parlamentario se discute “información etiquetada” acerca de las políticas en debate. No transfieren detalles técnicos, sino discuten acerca de los aspectos políticos de cada una de ellas y como las propuestas en consideración beneficiarán o perjudicarán a grupos concretos de la población. Eso lo transmiten al público y, con ello, generan apoyo o presión sobre el gobierno.
- (iv) Es usual que los parlamentarios cumplan varios periodos lo que les da longevidad política, conocimiento privilegiado de los mecanismos de influencia política, mayor visibilidad, reputación, todo lo cual implica altos grados de influencia.

b) Asesores presidenciales.

Aunque los asesores – en los países en que se da esta figura –, no son propiamente cargos políticos, dado que no forman parte del gabinete y tampoco están a cargo de algún servicio público o repartición del gobierno, dada su ubicación, ellos llegan a tener alta influencia en el establecimiento de la agenda, las alternativas e, incluso, sobre la marcha de la ejecución de las políticas. En el sistema político de Estados Unidos el Presidente tiene una serie de asesores sobre temas específicos, los que son determinantes en todo el proceso de políticas públicas (Seguridad Nacional, Seguridad Social y otros). En Chile, el rol de los asesores presidenciales se ha hecho más visible desde la administración del Presidente Lagos, quien estableció un equipo de asesores con muy altas calificaciones profesionales y a los que asignó el rol de análisis y seguimiento de los temas de la Agenda Pública. Ese equipo fue instalado en el segundo piso de la Moneda (el Palacio Presidencial), en oficinas contiguas a las del Presidente. La prensa y todo el espectro político comenzó a referirse a ellos como “el segundo piso” y desde entonces la influencia de estos actores en el proceso de política pública no es discutida.

c) Personal profesional de carrera en la Administración Pública.

La influencia del personal de carrera se da más bien en la consideración de alternativas y en la implementación. En términos de Lindblom (1991), la influencia de la burocracia deriva del hecho que los cargos políticos hacen una especificación incompleta de la política. Luego que los cargos políticos han establecido el problema que se debe abordar y la finalidad de la intervención, el personal de carrera es el que realiza los estudios, escribe los documentos y lleva a la práctica, ejecuta y administra las políticas decididas por los cargos políticos. Aun cuando todo esto podría sugerir una fuerte influencia y la capacidad de “capturar” – como argumentan varios autores – a sus superiores en cargos políticos, la investigación de Kingdon – para el caso estadounidense – concluye que la influencia de ellos es menor. Kingdon (1995) señala que el Presidente es capaz de dominar a su personal de confianza y estos dominan al personal de carrera. ¿Ocurre lo mismo en el resto del continente?

¿Cuáles son los recursos del personal profesional de carrera para influir en el proceso de la política pública? Los recursos de influencia que la literatura especializada reconoce al personal de carrera serían los siguientes (ver, por ejemplo, Kingdon 1995, Lindblom 1991, Bikland 2005, Stein y otros 2006):

- (i) *Longevidad.* Sobreviven a varios gobiernos, son recursos a utilizar en los aspectos más operativos del diseño e implementación de la política y representan la memoria viviente del sistema institucional y organizacional. Esto último es un recurso importante para los formuladores de la política pública, pues son quienes pueden advertir al responsable político acerca de cómo se dió el proceso en intentos anteriores por abordar el mismo problema, o respecto de propuestas que abordaron temas similares o en la misma área de actividad. Ellos podrán dar cuenta de los pormenores, detalles y

antecedentes no públicos de por qué otras propuestas fallaron o resultaron ser exitosas.

- (ii) *Conocimiento y experiencia.* Conocen la institucionalidad y cómo funcionan la burocracia estatal, cómo se implementan y administran las políticas públicas. El personal profesional de carrera posee gran dominio en el proceso formal que debe seguir la propuesta de política pública.
- (iii) Dada su longevidad, conocimiento y experiencia que han alcanzado, *logran desarrollar una red de relaciones* con personas que desempeñan roles en otras organizaciones estatales – tanto en el Poder Ejecutivo, como en el Congreso – todo lo cual puede facilitar el cumplimiento de los procesos formales que debe seguir la propuesta de política pública. En ocasiones su red de relaciones puede alcanzar a grupos de interés, ubicados en diferentes sectores, a medios de comunicación, los que usarán, filtrando información confidencial, cuando sientan que su posición y estabilidad está amenazada.
- (iv) Dado que a través de la Administración Pública se implementan las políticas es el personal profesional de carrera el que finalmente debe concretar la intervención *cuando hay una especificación incompleta de las políticas públicas por parte de los cargos políticos.*
- (v) También, *cuando los cargos políticos entregan criterios o directrices para la aplicación de políticas públicas, que son contradictorios entre sí,* es el personal profesional de carrera el que resuelve la contradicción de acuerdo a su propio criterio o experiencia. Son ellos quienes finalmente aplican el conjunto de instrucciones involucradas en la política pública.

#### 4. ACTORES INFORMALES

Estos son actores que se ubican fuera de la estructura del Estado y que el desempeño de sus roles en el proceso de política pública no esta reglado, al modo como lo está el de los actores formales. Los actores que estas notas abordan son los grupos de presión o interés, los partidos políticos, la academia y los medios de comunicación.

##### a) Grupos de interés.

Esta expresión alude a los grupos organizados que tienen conciencia que serán afectados o beneficiados por la aplicación de una política pública y que, a raíz de ello, realizan esfuerzos concientes por alterar los resultados de la política en su favor. Los típicos grupos de interés son las asociaciones empresariales o patronales, de trabajadores, de profesionales (como las Asociaciones de Médicos, Sindicatos de Profesores o Maestros, por ejemplo), asociaciones gremiales, agrupaciones que surgen en torno a una causa (Green Peace, Médicos sin Frontera, por ejemplo) y similares.

Los intereses de un grupo pueden ser contradictorios con los de otro grupo y ellos pueden ubicarse en el mismo sector de actividad. Por ejemplo, normalmente los intereses de los grupos que prestadores privados de la salud, de las Asociaciones Médicas, de los Trabajadores de la Salud y de las agrupaciones de pacientes – en los países en que existen – son claramente disímiles e, incluso, en la mayor parte de las veces son contradictorios, aunque todos argumentan a favor de una mejor atención de salud.

La actividad de los grupos de interés es variada. Algunos de ellos afectan la agenda, otros afectan las alternativas consideradas, otros promueven nuevas iniciativas y otros se movilizan para bloquear cambios de política o el surgimiento de iniciativas que estiman que les afectará negativamente. Los grupos de interés movilizan apoyo, escriben cartas, envían delegaciones, hacen asambleas, hacen lobby, llaman la atención de medios de comunicación, se alían con grupos que serán similarmente afectados o beneficiados por la iniciativa de política pública. Con ello buscan llamar la atención de los cargos políticos para que estos alteren los contenidos de la política a favor de los intereses de estos grupos. Según Kingdon (1995), los grupos de interés más bien afectan las alternativas que son consideradas en un determinado tema sobre el que se establecerá una política pública, pero raramente hacen surgir una iniciativa de política pública. Incluso si ellos levantan un tema, no necesariamente controlan el debate sobre ese tema ni menos los resultados.

¿Cuáles son los recursos de estos grupos para influir en la política pública?

- (i) Dada la dispersión y concentración geográfica de algunos grupos, *pueden llegar a afectar los resultados electorales* – especialmente en aquellos distritos donde tienen mayores fortalezas – a través de la movilización de sus miembros y simpatizantes.
- (ii) *Cohesión*. Dado que los grupos surgen y se mantienen en torno a la defensa de intereses concretos, las acciones que emprenden son percibidas con, comparativamente, alta consistencia. Por ello, su mensaje es más claramente percibido y la presión que ejercen es por intereses concretos y sentidos por sus miembros.
- (iii) *Dinero*. Los grupos también alcanzan influencia en los resultados de política a través del financiamiento de campañas de candidatos que pueden influir – en beneficio de sus intereses – en los resultados de la política pública. También pueden influir en el financiamiento de campañas comunicacionales, de sostenimiento de activistas, mantenimiento de medios de comunicación y toda la gama de influencias que produce el dinero.
- (iv) *Red de relaciones*. La red de relaciones de los grupos de interés es diversa y amplia, lo que se transforma en un vehículo que ellos utilizan para alcanzar persuasión. Cada uno de los integrantes se inserta en diversos círculos lo que les permite difundir sus ideas y proclamas en diversos círculos sociales.

b) Partidos Políticos.

Los partidos políticos son actores protagónicos del proceso político que se da alrededor de toda política pública y desde ahí influyen en su formulación. Los partidos políticos son maquinas de poder: organizan y articulan las demandas ciudadanas hacia el sistema político, representan y expresan intereses coincidentes con sus definiciones doctrinarias e ideológicas, reclutan líderes y personas que potencialmente pueden llegar a desempeñar cargos y funciones en el aparato de gobierno, seleccionan postulantes y definen las listas de candidatos que presentarán a las elecciones que determinarán a quienes ocupan los cargos formales de poder. Visto desde la perspectiva contraria: las personas que ocupan los cargos formales de poder, que tomarán las decisiones sobre política pública, llegan a esas posiciones a través o con apoyo de los partidos políticos.

Los partidos políticos aportan recursos de poder en el debate de la política pública. Es decir, los partidos políticos aportan los apoyos – u oposiciones – políticos que determinarán si la propuesta en discusión finalmente se transforma en política pública o a las iniciativas de reforma de alguna política en curso. En este contexto, el apoyo parlamentario que brinde el partido o la coalición de gobierno a las propuestas de política pública impulsadas por el poder ejecutivo y que deban traducirse en ley será determinante para el futuro de la iniciativa.

Desde este punto de vista, la institucionalización de los partidos y la estructuración de coaliciones estables, que otorguen el apoyo político necesario a los gobiernos para las políticas públicas que ellos impulsan, es un asunto de máxima relevancia para la efectividad que alcancen las intervenciones. Asimismo, este hecho hace necesario que se establezcan y mantengan relaciones fluidas entre el gobierno y el Congreso – incluida la oposición –, pues el intercambio permite establecer si hay posibilidades reales que la propuesta alcance el apoyo básico que se requiere o si es necesario optar por otra alternativa que integre intereses de más amplio espectro y que, por lo mismo, alcance mayores grados de apoyo político.

Por otro lado, dado que en el régimen democrático se espera que haya alternancia en el poder, un rol de alta trascendencia que juegan los partidos es generar los consensos políticos básicos que permitan dar estabilidad a las políticas públicas, para que estas tengan el tiempo y espacio suficiente de maduración para producir sus resultados. Ello permite evitar el efecto pendular de la política, en el que el gobierno entrante desahucia y altera radicalmente las políticas públicas impulsadas por su antecesor.

c) Académicos, investigadores y expertos.

Alcanzan influencia por la vía del conocimiento que han desarrollado sobre los aspectos sustantivos de los temas y problemas que aborda la política pública. Normalmente las propuestas de política pública citan literatura especializada, investigaciones recientes, evidencia que ha sido recopilada y conocimiento sistematizado, todo lo cual es el producto del trabajo de

académicos, investigadores y expertos. Adicionalmente, es normal que destacados académicos sean citados a las audiencias del Congreso donde se debate un proyecto de ley o que los documentos gubernamentales que diseñan y proponen políticas públicas citen estudios sobre el tema. También, es frecuente que en periodos de debate sobre propuestas de política pública, los medios de comunicación entrevisten o citen los aportes de académicos, investigadores y expertos. A partir de la experiencia de los países desarrollados, en variados países subdesarrollados se ha ido avanzado en la construcción de una sólida tradición de formulación de propuestas de política pública basadas en conocimiento y evidencia.

Es también normal que académicos, investigadores y expertos asesoren a gobiernos y líderes en la elaboración de políticas públicas y que, con cierta frecuencia, dado su conocimiento especializado, ocupen cargos políticos – en el gabinete ministerial, por ejemplo – para impulsar determinadas iniciativas y luego de terminada la experiencia vuelvan a la vida académica. Además, cada vez con más frecuencia surgen y se refuerzan los centros académicos que buscan apoyar con conocimiento e investigaciones científicas el trabajo político. En Estados Unidos se llama “Think Tanks”, en Chile se les denomina “Institutos o Centros de Estudios” y en otros países aparecen bajo la denominación de Fundaciones o Corporaciones.

d) Los medios de comunicación.

Los medios afectan la agenda, aunque, según Kingdon (1995), es menos importante que la acción de los grupos de interés. La razón sería que, por un lado, los medios reportan los temas por un corto periodo y luego cubren otro tema, con lo que diluyen su impacto. Por otro, los medios reportan lo que pasa en el gobierno antes que sobre los temas sustantivos de la agenda, con lo que se diluye su impacto. Aunque el efecto de los medios de comunicación es menor que el anticipado, ellos afectan la agenda de las siguientes maneras:

- (i) Actúan como comunicadores en la comunidad interesada en los temas de política pública.
- (ii) Magnifican los movimientos de los temas que aborda la política pública. Ellos no crean un tema, pero ayudan a darle visibilidad, organizarlo y a acelerar su desarrollo. En ello, los medios desarrollan cierta alianza con los grupos de interés, la academia y los burócratas, los que, cuando tienen cierta incomodidad, filtran antecedentes a la prensa.
- (iii) Los medios pueden tener un efecto sobre la política pública cuando afectan a actores protagónicos que participan en el proceso de elaboración de política pública.

## 5. SINTESIS

Los actores de la política pública son quienes aparecen involucrados en alguna etapa del proceso que sigue la política pública. Los actores pueden ser

individuales o colectivos, formales o informales, centrales o marginales a la red de intereses que se construye alrededor de la política pública. Estas categorías no son excluyentes, sino complementarias.

Al describir a los actores estas notas se han centrado en la diferenciación de actores formales o informales, en razón a si ellos desempeñan roles establecidos en la estructura del Estado y regulados por el sistema institucional. Esta puede ser considerada como la diferenciación básica, toda vez que las políticas públicas son intervenciones decididas en el Estado, con la finalidad de resolver – o aminorar – una situación que ha sido identificada como un problema público.

Entre los actores formales, dado el diseño institucional de los países hispanoamericanos, el rol más relevante lo ejerce el Presidente de la República. La influencia que ejercen los otros actores en el poder ejecutivo se deducen de las atribuciones que el Presidente ha delegado y de las tareas e instrucciones que ha distribuido entre sus colaboradores. Los parlamentarios influyen en el proceso a través de sus facultades de aprobación de las leyes, cuando las políticas públicas deben aprobarse por medio de la dictación de una ley. Los asesores presidenciales influyen en la formulación de políticas públicas a través de la influencia que logren sobre el Presidente. El personal de carrera alcanza una influencia menor en el proceso y ella está radicada en la labor de apoyo que brindan a quienes desempeñan cargos políticos en el gobierno.

Entre los actores informales, los grupos de interés influyen en el proceso a través de la presión que ejercen sobre el sistema político por los intereses que ellos representan. Los partidos políticos aportan los recursos de poder necesarios para transformar las iniciativas en políticas públicas. La academia aporta los recursos de conocimiento sobre los cuales se funda el reconocimiento de un problema y la construcción de alternativas para abordarlo. Los medios de comunicación influyen en el proceso de la política pública al hacer visible un cierto problema, acelerar su desarrollo o influir sobre los tomadores de decisiones.

## VIII. LA CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA PÚBLICA

### 1. INTRODUCCIÓN

¿Por qué los actores de poder toman un problema y no otro?, ¿Por qué una iniciativa se transforma en política pública y otras no? O en términos de Kingdon (1995), ¿por qué los actores relevantes en el proceso de la política pública prestan atención a ciertos temas y no a otros? La cuestión pasa a ser por qué un determinado tema se instala en la Agenda Pública (no se instala o sale), sube en la prioridad (o baja) y se transforma en política pública, mientras que con otros temas no ocurre lo mismo. Todas estas preguntas hacen referencia a como se construye la Agenda Pública y a como se seleccionan o descartan las alternativas de solución de un problema público, hasta llegar a constituir la política pública que se implementará.

La Agenda Pública hace referencia al listado de problemas a los que los actores relevantes de poder – autoridades y agentes políticos – prestarán atención en un cierto momento. Ello lleva a preguntarse que hace que los actores de poder presten atención a un problema. En la realidad social coexisten variados problemas, pero los actores de poder no podrán abordarlos todos y prestarán atención sólo a algunos de ellos. Así, la pregunta sugiere que, en un contexto en que hay variados problemas compitiendo por capturar la atención de los actores de poder, se da un proceso en el que los propulsores por visibilizar esos problemas – y sus posibles soluciones – realizan esfuerzos concientes, y competitivos con otros propulsores, por incorporarlos a la Agenda Pública. Birkland (2005: 108) define a la construcción de la agenda pública como “el proceso por el cual problemas y alternativas de solución ganan o pierden atención pública y de la élite, (lo que se traduce en un) conjunto de actividades de variados actores y grupos para hacer que un determinado tema gane atención y/o evitar que otro tema logre la atención pública y de la élite” que ellos desean.

Por otro lado, que los actores de poder presten atención a un tema en un cierto momento no indica, necesariamente, que sobre ese problema se establecerá una política pública. Luego que los problemas se han incorporado a la Agenda Pública hay un intenso proceso que lleva a que sobre algunos de ellos los tomadores de decisiones en el sistema político estén dispuestos a generar una intervención de política pública. Así, la Agenda de Decisiones es un subconjunto de la Agenda Pública. Kingdon (1995: 4) señala que la Agenda de Decisiones es el listado de temas dentro de la agenda del gobierno que han llegado a una situación en que las autoridades pueden – o deben – tomar una decisión.

De modo similar, Birkland (2005) señala que la Agenda Pública es el resultado de las interacciones entre grupos influyentes, las estructuras de poder y la agenda misma, lo que lleva a establecer los límites del debate político sobre las políticas públicas. Agrega que la probabilidad que un tema suba en las prioridades de la agenda está en función de – o relacionada con – el tema mismo, los actores que se involucran, las relaciones institucionales y, a menudo, azarosos factores sociales y políticos que pueden ser explicados, pero que no pueden ser replicados, ni predichos.

En este contexto, el tema que esta sección aborda es cómo se establece la agenda de temas a los cuales los actores relevantes prestarán atención y pugnarán por transformar esas iniciativas en políticas públicas y como se llega a una situación en que una decisión de política pública es posible.

## 2. LAS FAMILIAS DE PROCESOS

El proceso que lleva a un problema a incorporarse a la Agenda Pública está integrado por un conjunto complejo de pasos, actividades y situaciones interconectadas que hacen que un cierto problema sea calificado como problema público y, a partir de ello, una intervención orientada a resolverlo sea considerada. Este complejo proceso se concentra analíticamente en lo que ocurre en el sistema político y no en los aspectos sustantivos de la política pública específica.

John Kingdon (1995) propone un modelo analítico para comprender el surgimiento de una política pública que – en lo esencial – identifica la existencia de tres familias de procesos que a un cierto momento convergen y generan una oportunidad en la que un problema es reconocido, se identifican o formulan alternativas de solución probables al problema y se da un contexto político que permita abordar el problema. Estas familias de procesos, que se explican en los párrafos siguientes, son: el reconocimiento del problema, la construcción de alternativas y el proceso político.

### a) Reconocimiento del Problema.

Variados problemas compiten por capturar la atención de los actores de poder, pero solo algunos de ellos serán reconocidos. ¿Qué hace, entonces, que un problema sea reconocido por quienes son influyentes en el proceso de la política pública?

Aunque una respuesta comúnmente expresada – basada en la teoría democrática – supondría que aquellos problemas que son recogidos por la agenda son aquellos que afectan a los ciudadanos, la evidencia empírica tiende a mostrar que los problemas que se incorporan a la agenda son aquellos que capturan la atención o están en la esfera de interés de quienes ocupan las posiciones formales de poder o están alrededor de ellos. Esta percepción común no contraría la teoría democrática en la medida que quienes han llegado a los cargos formales de poder lo han hecho a través de la institucionalidad democrática. Por otro lado, el problema con esa percepción común es como se jerarquizan los problemas que afectan a los ciudadanos.

Así, en vistas de las dificultades de establecer los vínculos entre las políticas públicas y las preferencias populares, Dye (2002) sugiere que es más probable que las políticas públicas concuerden con las preferencias de la élite antes que las de la masa. En este contexto, Dye agrega que las autoridades actuarán racionalmente en respuesta a los eventos y condiciones que bien educadas e informadas élites entienden que es lo que el gobierno debe hacer

para mejorar la situación de la población. Es decir, aquellas situaciones que se aparten de lo que los grupos influyentes consideran normal o deseable serán consideradas problemas y, en consecuencia, movilizarán esfuerzos para que el gobierno intervenga y corrija la situación. Lo que los grupos influyentes consideran normal o deseable estará determinado por el conjunto de valores, motivaciones, percepciones del bien y del mal, conocimientos, prejuicios y predisposiciones que ellos han internalizado y que conforman su sistema de evaluación de la realidad social.

Para identificar las situaciones problemáticas, los grupos influyentes acuden a datos, indicadores y estudios que dan cuenta de si la situación en análisis diverge de aquello que ellos consideran normal o deseable. Si la información que presentan muestra un empeoramiento de la situación, ellos tendrán una mayor probabilidad de capturar la atención de otros actores influyentes y, consecuentemente, movilizar apoyos para que el problema sea abordado por las autoridades. Ello genera los incentivos para que los propulsores de un cierto problema seleccionen aquellos datos e indicadores que muestren que la situación amerita ser abordada para, de esa manera, evitar problemas mayores. Asimismo, dado que sólo unos pocos problemas serán abordados y que variados actores influyentes desarrollan estrategias similares para capturar la atención de las autoridades para los problemas que ellos promueven, los problemas que tienen más probabilidades de incorporarse a la agenda serán aquellos que, por un lado, muestren fundadamente una necesidad impostergable de intervenir y, por otro, tengan reales posibilidades de ser abordados con relativo éxito, atendidos los recursos disponibles, conocimiento y tecnología para abordarlos, y posibilidades de solución.

#### b) Construcción de Alternativas.

La construcción de alternativas es un proceso desestructurado y en el que los aspectos técnicos tienen mayor cabida. Quienes participan más activamente en este proceso son los técnicos del gobierno, académicos, expertos, ONGs y grupos de interés. De estos grupos – preferentemente – surgirán ideas acerca de cómo podría ser resuelto un cierto problema. Esas ideas se expresan de variadas formas, como artículos académicos, ponencias en seminarios, congresos o reuniones profesionales, documentos que surgen de comisiones establecidas por el gobierno o el parlamento para analizar un determinado problema, informe de un organismo público sobre un cierto tema específico y formas similares. Estas ideas son difundidas a través de variados medios, como publicaciones académicas o de divulgación, medios de comunicación que difunden extractos sobre los aspectos sustantivos de la idea, entrevistas de prensa, radio o televisión, audiencias del Congreso, entre otras maneras de divulgación. De esta manera, las alternativas para enfrentar un problema circulan entre los grupos interesados y, a partir de ello, se da el debate y la confrontación acerca de que soluciones implementar. En este proceso los promotores de las iniciativas expresan sus argumentos con la idea de persuadir a los diversos grupos de especialistas y, de esta manera, legitimarla y ganar apoyo en estos grupos. El resultado del proceso llevará a que algunas propuestas entren en hibernación – y eventualmente a reactivarse tiempo después –, a que otras sean descartadas, y las que

sobreviven entren en un proceso de revisión, reformulación e integración. Muy raramente una propuesta sobreviviente se mantiene inalterada desde su formulación hasta su aprobación y transformación en política pública.

Kingdon (1995) identifica tres criterios que permiten a una iniciativa sobrevivir al arduo debate y confrontación: factibilidad técnica, aceptación por la comunidad de especialistas y anticipación de futuras restricciones u objeciones. El primer criterio hace referencia a que la iniciativa satisface un conjunto de expectativas sobre los mecanismos, herramientas e instrumentos que se aplicarán, lo que permite vislumbrar que la puesta en práctica de la iniciativa es posible. El segundo criterio se orienta a que la propuesta no desafíe o quede fuera de los criterios y conocimientos que los especialistas en el tema de la propuesta tienen por ciertos. El tercer criterio se refiere a que la iniciativa debe aportar suficientes elementos que muestren que es capaz de superar restricciones y objeciones. La primera de las restricciones es que la propuesta debe mostrar costos aceptables, es decir que los costos que involucra implementarla están dentro de rangos que razonablemente pueden abordarse con el presupuesto público. La segunda objeción que la iniciativa debe anticipar es que debe tener aceptación para un público amplio, lo que implica que la alternativa debe sumar apoyos y evitar rechazos.

Las propuestas que sobreviven son las que satisfacen los criterios señalados. Dado que no todas las alternativas los satisfacen, se produce el proceso de revisión, reformulación e integración señalado. Aquellas que no satisfacen los criterios mencionados y que su revisión, reformulación o integración con otra u otras alternativas es muy complejo e incierto serán descartadas de ser consideradas en la decisión sobre la política pública que se implementará. De esta manera, a través de este proceso, la lista de alternativas posibles se reduce considerablemente a algunas pocas que serán seriamente consideradas para ser implementadas como política pública. Luego de un largo proceso, estas pocas alternativas se incorporarán a la Agenda de Decisión.

### c) Proceso Político.

Lo propio del proceso político es la confrontación y acomodación de intereses en torno a la política pública en debate. Así como el proceso de construcción de alternativas muestra, más recurrentemente, a grupos de especialistas teniendo un rol más activo, el proceso político es preferentemente dominado por quienes participan activamente en las redes de poder e influencia en las decisiones del gobierno. Estos son actores que desempeñan cargos de poder en el Estado y que en el ejercicio de sus roles deben involucrarse en el abordaje del problema público y formulación de la política pública, grupos de presión, partidos políticos, líderes de opinión, movimientos ciudadanos y similares.

Respecto de quienes participan en este proceso, Jobert (2004: 35) señala que los problemas que recibirán atención estatal serán aquellos promovidos a través de la estructura de representación de intereses de la sociedad y que "la interpretación del problema determina extensamente el sistema de actores que será movilizado en la lucha política".

En el proceso político los promotores de las iniciativas sobrevivientes buscan apoyos a sus propuestas y/o bloquear las iniciativas que pueden afectar negativamente sus intereses. En ello, los promotores entran en una fase de intercambios, orientados a construir alianzas con la finalidad de agregar recursos de poder a la iniciativa que promueven. Estos intercambios están gobernados por el arte de la negociación y en él los negociadores transan sus apoyos: el apoyo a una cierta iniciativa puede llevar implícito un precio tácito, de apoyar – en otro momento – una propuesta impulsada por el actor de quien se recibió el apoyo. También puede ocurrir que haya actores dispuestos a entrar en la discusión de las alternativas – aunque no tengan intereses directos comprometidos –, motivados por el deseo de aumentar el precio por su apoyo. Así, el proceso político alienta el surgimiento de conductas estratégicas en que los actores se mueven buscando aumentar la probabilidad de satisfacción de sus intereses, al mayor nivel posible.

Aunque los promotores están constantemente buscando apoyos para su propuesta, sus posibilidades de obtenerlo aumentan considerablemente cuando hay un clima político favorable. El clima político es un concepto difícil de definir, operacionalizar y explicar, aunque fácil de entender para quienes participan de las redes de poder e influencia. Incluye el conjunto de predisposiciones y percepciones que los actores de poder tienen respecto de la variedad de temas de la Agenda Pública, la urgencia de un problema particular, la bondad y aceptabilidad de las propuestas en discusión, y la probabilidad que ellos le asignan a que una iniciativa sea decidida favorablemente.

El clima político, como todo clima, es variable. Puede ser que la opinión expresada por un personaje u organización de alta relevancia social y de reconocida autoridad moral, de conocimiento o similar, atraiga la atención hacia un problema que estaba recibiendo escasa atención y con ello cambie las percepciones y predisposiciones prevalecientes entre los actores de poder. También puede suceder que un hecho político, como un cambio en el gabinete ministerial o una situación equivalente, genere una situación favorable para abordar un cierto problema. La ocurrencia de un hecho inesperado, como un fenómeno de la naturaleza, un accidente de gran impacto, una revuelta ciudadana deje al descubierto un problema que no había sido reconocido por los actores de poder, lo que genera un cambio abrupto en el clima político y una situación favorable para abordar el problema que esta tras la ocurrencia del hecho inesperado.

La ocurrencia de estos hechos puede generar una oportunidad para abordar el problema. Ello es tratado en la siguiente sección.

### **3. LA VENTANA DE OPORTUNIDADES**

Este concepto hace referencia a la oportunidad que se abre para incorporar los problemas que ellos proclaman a la agenda, para que los propulsores de una propuesta empujen por ella y para transformar una iniciativa en política pública.

Hay variados problemas que buscan capturar la atención de los actores de poder, pero sólo algunos serán abordados. Los problemas susceptibles de ser abordados se asemejan un grupo de pacientes esperando ser atendidos en una sala de espera de la sección de urgencias de salud en un hospital público. La apertura de la ventana establece las prioridades acerca de quien será atendido primero, de modo similar a como las prioridades de atención de pacientes está determinada por quienes los médicos y colaboradores estiman que presenta una mayor urgencia y que tiene posibilidades de cura. Los actores ponen unos temas antes que otros porque piensan que tienen mayores posibilidades de ser aprobados. De modo contrario, los actores raramente estarán dispuestos a invertir su tiempo, energías, capital político y otros recursos en iniciativas que ellos reconocen con altas probabilidades de fracaso.

Esta ventana, cuando se da, presenta una oportunidad para promover una iniciativa de política pública. La ventana no se abre muy a menudo, por lo que si los actores favorables a la iniciativa no aprovechan la oportunidad deberán esperar hasta que se abra nuevamente.

a) ¿Por qué se abre una ventana de oportunidades?

Siguiendo a Kingdon (1995), una ventana de oportunidad para una política pública se abre a causa de movimientos en la familia de procesos políticos. Estos movimientos pueden ser producidos por cambios en el gabinete, altos cargos políticos, cambios en el clima político, resultado de elecciones municipales – que indican la correlación de fuerzas entre el gobierno y la oposición –, elecciones legislativas que cambian la composición del Congreso, cambio de gobierno. Este último es, probablemente, la más obvia ventana de oportunidad de política pública.

También ocurre que una ventana se abre porque un nuevo problema emerge con tal fuerza que captura la atención de los actores relevantes: un accidente, un hecho inesperado o un evento de la naturaleza, por ejemplo, deja al descubierto un problema no abordado y ello cambia las predisposiciones y percepciones de urgencia de los actores con influencia, lo que los lleva a tener una disposición favorable a resolver el problema emergente. La aparición de una situación inesperada y de gran envergadura crea una oportunidad para que los impulsores de una determinada propuesta la promuevan y presionen para que ella sea la alternativa que se transforme en la política pública.

La apertura de la ventana de oportunidad genera un ambiente favorable para presentar los temas y promover propuestas, pero la apertura de la ventana, en sí misma, no determina lo que se hará. Los defensores de las propuestas usan sus capacidades, habilidades, recursos y acuden a sus redes de influencia para aprovechar la oportunidad que se ha abierto para promover sus propuestas.

b) ¿Por qué se cierra la ventana de oportunidades?

La ventana no permanecerá abierta por mucho tiempo. Ella se puede cerrar por variadas razones (Kingdon 1995):

- Los actores relevantes pueden sentir que ellos han abordado el problema a través de decisiones que han puesto en práctica alguna iniciativa que ha abordado el problema, han promulgado alguna ley, han asignado recursos y/o han designado a algún organismo público para que se haga cargo de la situación. En este contexto las autoridades sentirán que ya dieron solución al problema y que es necesario que transcurra un cierto tiempo para que esa solución produzca resultados, por lo que no estarán disponibles para intervenir en esa situación nuevamente, al menos por un cierto tiempo.
- Los actores pueden fracasar en promover el tema o una particular iniciativa, lo que implicará para ellos una derrota y pérdida de recursos de poder. Si eso, ocurre, difícilmente estarán dispuestos a invertir capital político y recursos de poder adicionales en el tema y habrá que esperar a que una nueva ventana de oportunidad se abra.
- El hecho que promovió la apertura de la ventana puede rápidamente quedar atrás por su propia naturaleza o corta duración. Por ejemplo, en su periodo inaugural los gobiernos entrantes, en un régimen democrático, disponen de un amplio respaldo – normalmente mayor al que obtuvieron en las elecciones – y predisposiciones favorables entre los actores de poder hacia un conjunto de temas promovidos en la campaña electoral. Pero ese periodo no es eterno y pronto los actores de poder comienzan a desarrollar sus juegos estratégicos para impedir que aquellas iniciativas impulsadas por el gobierno, y que pueden afectar sus intereses, se materialicen. Con ello, los gobiernos van encontrando progresivamente dificultades para poder impulsar y materializar la agenda con la que llegaron a los cargos de poder. La Luna de Miel de los gobiernos – como se llama normalmente a este periodo – en un cierto momento se acaba y, con ello, se cierra la mayor y mejor ventana de oportunidad que disponen los gobiernos para impulsar las iniciativas que comprometieron con los ciudadanos en la campaña electoral.

También puede ser que otro hecho, que surge imprevistamente, atraiga la atención de los actores claves y, como consecuencia, cambie el cuadro de prioridades en la Agenda Pública. Con ello el tema que había logrado capturar la atención de los actores relevantes pierde prioridad y visibilidad.

- Cambios en los cargos de autoridad política pueden afectar la agenda del gobierno. El alejamiento de un Ministro o de una autoridad que impulsaba un cierto tema implicará que, muy probablemente, la ventana para ese tema se cierra. Por ejemplo, en su época de Ministro de Obras Públicas Eduardo Frei Montalva se empeñó en promover una política de ampliación y mejora de la infraestructura caminera y otra para crear y administrar un fondo de regadío para apoyar la agricultura del norte grande y norte chico<sup>5</sup> (ver: Gazmuri 2000). Aunque sendos proyectos de ley fueron

---

<sup>5</sup> El Norte Grande corresponde a las Regiones de Arica – Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, en tanto que el Norte Chico lo integran las Regiones de Atacama y Coquimbo.

presentados y su empeño fue grande no alcanzaron a ser aprobados durante su gestión ministerial. Sólo serían retomados y aprobados largo tiempo después. La renuncia de Frei Montalva al Ministerio implicó que la ventana se cerrará para estas dos iniciativas por el retiro de la autoridad que los impulsaba.

- Por qué no hay alternativa disponible para un determinado problema. En este caso, la ventana se cierra porque no hay una propuesta de solución que permita abordar el problema público.

Aunque los actores políticos pueden jugar un rol central en el establecimiento de la oportunidad, una vez que la ventana se ha abierto el desarrollo del proceso es una situación que escapa a su control. La ventana cuando se abre crea una oportunidad para abordar el problema, pero para que esta pueda ser aprovechada es necesario que se produzca una convergencia o acoplamiento entre diversos aspectos: soluciones posibles y disponibles con problemas que pasan a ocupar lugares de prioridad en la agenda, y esta conjunción de problemas y soluciones satisface las condiciones políticas del momento.

#### **4. LA AGENDA DE DECISIONES**

La Agenda de Decisiones ha sido definida como el listado de problemas que están en situación de recibir una decisión desde el Estado – a través de una decisión presidencial, del gabinete, una votación parlamentaria o una fórmula institucional similar (Birkland 2005). A su turno Kingdon (1995) argumenta que los problemas y el proceso político pueden conformar la Agenda de Decisiones de política pública del gobierno, pero que la probabilidad que un tema suba fuertemente en las prioridades de esta agenda está enormemente influida por la convergencia de las tres familias de procesos – el reconocimiento de un problema, la construcción de alternativas y el proceso político.

¿Qué hace que estos procesos converjan? A pesar de las conexiones que se dan entre ellos y aunque haya actores que estén presentes en uno o más de ellos, los procesos revisados (reconocimiento de problemas, construcción de alternativas y proceso político) son procesos separados, gobernados por diferentes fuerzas, diferentes consideraciones y estilos. Estos procesos, sin embargo, convergen en momentos críticos y generan una oportunidad para la política pública: un problema es reconocido, una solución está disponible, el clima político es favorable, hay un actor con poder y/o influencia que promueve o respalda una propuesta que ha logrado sobrevivir al debate sobre las alternativas y las restricciones no son severas. La clave para entender el surgimiento de políticas públicas es esta convergencia de las familias de procesos.

En el acoplamiento de las familias de procesos los promotores juegan un rol central. Detrás de las iniciativas siempre hay promotores que se destacan por su persistencia y por el sentido de oportunidad que desarrollan. Aunque los procesos señalados se desarrollan en y a través de las estructuras institucionales que tiene el Estado, los promotores desempeñan un rol

destacado en la promoción de la iniciativa y recurrentemente en crear, identificar el momento clave y aprovechar la oportunidad que se ha creado para la política. Sin estos promotores difícilmente las propuestas se transforman en política pública.

La convergencia de las familias de procesos, unido al rol que desempeñan los promotores de iniciativas, augura que se ha configurado un contexto en que, con alta probabilidad, pronto habrá una decisión de política pública. Los modos acerca de cómo esa decisión será tomada son abordados en la sección siguiente.

## 5. SINTESIS

La Agenda Pública es el listado de temas a los que las autoridades de gobierno y personas con influencia prestarán atención a un cierto momento. Muchos problemas pugnan por capturar la atención de los actores relevantes en el proceso de política pública, pero sólo algunos lograrán ser incorporados a la agenda.

Hay tres procesos que se desarrollan paralelamente y con independencia: el reconocimiento de un problema, la construcción de alternativas y el proceso político. El desarrollo de estos procesos lleva a que un problema se instale en la Agenda Pública. Un tema pasará de la Agenda Pública a la Agenda de Decisión del Gobierno cuando estos tres procesos converjan. El concepto de Agenda de Decisión hace referencia al listado de temas de política pública sobre los cuales, con alta probabilidad, el gobierno buscará tomar una decisión.

Asimismo, un tema subirá enormemente en las prioridades de la Agenda de Decisión cuando, aparte de haberse reconocido un problema y existir un contexto político favorable para abordar el problema, haya una solución que sea, a la vez, posible de implementar y políticamente aceptable. Las soluciones al problema público reconocido que cumplan estas condiciones surgirán de entre ellas que logran sobrevivir en el proceso de construcción y selección de alternativas.

Aunque los procesos que dan como resultado el surgimiento de la política pública se dan en un contexto institucional y al interior de la estructura organizativa del Estado, es necesario reconocer que los promotores juegan un rol central en identificar la ventana de oportunidades para el surgimiento de una política pública, crear las condiciones políticas para ello y acoplar problemas con soluciones que a ellos le interesan.

La convergencia de los procesos – el reconocimiento de un problema, condiciones políticas favorables y la disponibilidad de una solución posible y aceptable – augura una alta probabilidad para una decisión que ponga en funcionamiento una política pública.

## IX. DECISIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

### 1. INTRODUCCIÓN

La sección anterior concluyó con la idea que la convergencia de las tres familias de procesos – reconocimiento del problema, disponibilidad de una solución o alternativa posible y aceptable, y condiciones políticas favorables – augura una alta probabilidad que se tome una decisión de política pública. La cuestión siguiente es, entonces, como se toman las decisiones de política pública. Para responder a esta pregunta se presentarán, a continuación, modelos conceptuales que dan forma a la toma de decisiones que ponen en funcionamiento una política pública.

Las características que asumen las decisiones de políticas públicas son las siguientes:

- Es una etapa del proceso de política pública que sigue a la construcción de la Agenda Pública y a la Agenda de Decisiones;
- Involucra elegir una alternativa, dentro de un número relativamente pequeño de opciones;
- La decisión puede alterar o mantener el status quo;
- Implica tomar una opción política, es decir, satisfacer unos intereses y no satisfacer otros, cuestión que crea ganadores y perdedores;
- Muchos debaten, pero sólo pocos deciden. Los que deciden son quienes ocupan los cargos formales de poder en el Estado – en el poder ejecutivo o legislativo, según sea una ley o un acto administrativo presidencial.
- Las decisiones deben cumplir con las formalidades señaladas en la institucionalidad del país – en la Constitución, leyes y/u otras normas.

El modo como se toman las decisiones estará influido por las racionalidades que desarrollan los actores involucrados. Los siguientes modelos de decisiones representan racionalidades alternativas.

**Cuadro 4. Modelos de Toma de Decisiones**

<i>Modelo</i>	<i>Decidor</i>	<i>Criterio de Decisión</i>
Racional	Unitario	Optimización
Racionalidad Limitada	Unitario/Coalición	Satisfacción
Incremental	Interdependencia Partidista	Compromiso
Tarro de Basura	Cambiante	Casualidad

**Fuente:** Cuadro tomado de Subirats 1994: 83

El Cuadro 4 resume aspectos centrales de los modelos mayormente usados para analizar las decisiones de política pública. Centra su atención en quien decide y en los criterios y circunstancias que enfrentan quienes deciden al momento de tomar la decisión.

Estos modelos son analizados en las secciones siguientes.

## 2. EL MODELO RACIONAL DE TOMA DE DECISIONES

### a) Descripción del Modelo Racional

Surge desde el análisis económico inicialmente y luego se expande a otras áreas. En su versión más pura este modelo señala que los actores se comportarán de una manera que el resultado de la acción les permita maximizar su utilidad. Así, en el ámbito de las políticas públicas, la alternativa que debería implementarse será aquella cuyo resultado esperado maximiza la utilidad, esto es el bienestar del mayor número. En palabras de Dye (2002: 17), "una política pública es racional cuando la diferencia entre los beneficios que alcanza y los sacrificios que involucra es positiva y mayor que cualquier otra alternativa de política pública".

Conforme a este enunciado habría un cierto modelo racional de toma de decisiones, que incluye una secuencia de pasos que los actores buscarían seguir:

- (i) Se establece un objetivo en relación a un cierto problema (que lo resuelva);
- (ii) Las alternativas que resuelven el problema son enunciadas y analizadas;
- (iii) Las consecuencias de cada alternativa son identificadas y la probabilidad de su ocurrencia son estimadas;
- (iv) La alternativa que más cercanamente resuelve el problema, al menor costo es la que se implementa.

Esta secuencia de pasos supone que quien toma la decisión dispone de suficiente y adecuada información; que los criterios que guiarán la decisión son objetivos, conocidos, no discutidos y que quien decide no estará influido por cuestiones subjetivas; que todas las alternativas posibles y sus consecuencias son conocidas y; que las preferencias sociales se expresan y se ponderan. Así, el modelo racional asume que, dada la concurrencia de todos estos elementos, la autoridad puede identificar y optar por la mejor alternativa y, con ello, maximizar los resultados de una política pública.

En este contexto, entonces, las autoridades se comportarían como técnicos o gerentes que recogen información, identifican opciones y optan por la que maximiza el resultado. El modelo racional, por lo tanto, es racional en el sentido que prescribe procedimientos que llevarían a identificar la opción más eficiente para alcanzar los objetivos perseguidos para la política pública.

### b) Críticas al Modelo Racional

El modelo racional ha recibido críticas. A continuación se expresan tres líneas de cuestionamientos al modelo:

- (i) ¿Puede un actor considerar todas las posibles alternativas y evaluar las posibles consecuencias de cada una de ellas? Si siguiendo el modelo racional podemos identificar la mejor alternativa ¿ por qué, entonces, las políticas públicas fallan? (Stone 2002).

- (ii) El proceso de toma de decisiones de política públicas normalmente involucra varios actores. Asumiendo que ellos individualmente se comportan racionalmente, lo que ocurre es que pueden haber racionalidades contradictorias. Esto puede hacer que la decisión en sí misma pierda coherencia (Kingdon 1995).
- (iii) Los intentos por concebir que las políticas públicas se adoptan en un proceso racional, que apunta a la eficiencia, es equivocado porque no considera que las políticas públicas son decididas políticamente y que la ideología o marcos valóricos que influyen en los tomadores de decisiones (Munger 2000).

### 3. EL MODELO DE RACIONALIDAD LIMITADA

El modelo de la racionalidad limitada se inicia con una crítica al modelo racional. Herbert Simón, su creador, argumenta que es imposible que un solo individuo alcance un alto nivel de racionalidad, porque el número de alternativas es tan grande, y la información que debe recopilar para evaluarlas es tan vasta, que no es posible alcanzar una idea de racionalidad completa.

Los tomadores de decisión enfrentan severas restricciones al momento de decidir, por lo que no es posible aplicar un sentido de racionalidad estricta como lo prescribe el modelo racional. Este modelo, entonces, se ubica en un plano normativo, es decir como un conjunto de orientaciones a tener presentes al momento de decidir. Meny y Thoenig (1992) señalan que los tomadores de decisiones se enfrentan a situaciones en las que la información es escasa, en que los criterios de decisión que se disponen son restringidos, en que difícilmente tienen la capacidad suficiente para identificar todas las alternativas posibles y en la que la necesidad de decidir desencadena en ellos una tensión psicológica que puede llevar a quienes deciden a no reconocer preferencias sociales o a aflorar sus subjetividades. De este modo, entonces, aunque las decisiones son racionales, ellas están limitadas por las circunstancias prácticas que los tomadores de decisiones deben enfrentar (Dunn 2004). Meny y Thoenig (1992: 142) agregan que “el modelo de racionalidad limitada comprende el comportamiento de un tomador de decisiones que gestiona un compromiso entre un problema y los apremios de la situación ... (y que, en ese contexto) ... hace lo mejor que puede allí donde se encuentra”.

Así, entonces, no es posible hablar de “conducta maximizadora”, si no de “conducta satisfactora”. La satisfacción se refiere al acto en que los tomadores de decisiones buscan identificar una alternativa – o curso de acción – que es solo “suficientemente bueno”. Conforme a este enfoque, quienes deciden solo consideran las más evidentes alternativas que producirán un incremento razonable en los beneficios.

Este modelo prescribe que una decisión que implique cambios en la política pública surgirá cuando los tomadores de decisión, basados en criterios pragmáticos, encuentran una alternativa que es mínimamente aceptable.

#### 4. EL MODELO DE DECISIONES INCREMENTALES

##### a) Descripción del Modelo Incremental

El exponente más destacado de este enfoque es Charles Lindblom con su famoso artículo "The Sciences of Mouding Through". Lindblom argumenta que las decisiones que se adoptan generan situaciones que difieren sólo marginalmente de la ya existente, por lo que los cambios – del status quo – son sólo incrementales. La siguiente cita resalta el punto (Lindblom 2000: 272)

*"Es una cuestión de observación común el hecho que los administradores públicos y los analistas de políticas, en general, de las democracias occidentales limitan en gran medida sus análisis a las diferencias incrementales o marginales de las políticas que se escogen para que difieran sólo de manera incremental. Pero no lo hacen así solo porque necesitan desesperadamente de algún procedimiento para simplificar sus problemas; también lo hacen para ser relevantes. Las democracias cambian sus políticas públicas casi por entero mediante ajustes incrementales. Las políticas no avanzan a saltos".*

Lindblom argumenta que hay dos métodos para determinar lo que se debe hacer. Al primero lo llama racional – comprensivo y al segundo método lo denomina de "comparaciones limitadas sucesivas", que es el que particularmente defiende. Este segundo método es más próximo al enfoque neo – pluralista, basado en el análisis de casos, y de él se derivan las decisiones incrementales.

Para Lindblom, cuando un administrador decide entre políticas y tipo de opciones/decisiones lo hace concentrándose en los valores marginales o incrementales que las alternativas le proveen. Respecto de lo que se entiende por buena política, Lindblom argumenta que para el método racional lo importante es establecer los objetivos y, por lo tanto, la política será buena en tanto consigue los objetivos. En cambio, en el método de comparaciones limitadas sucesivas, una política será buena en tanto haya un acuerdo acerca que esa es la política que debe seguirse.

Hay tres razones que reforzarían este incrementalismo

- (i) Hay limitados recursos disponibles, por lo que es más fácil continuar con el actual patrón de distribución antes que generar cambios muy radicales. Los costos y beneficios de la actual situación es conocida para los actores y las propuestas de cambio usualmente generan incertidumbre, lo que hace difícil arribar a consensos.
- (ii) Los métodos burocráticos, a través de los cuales adoptan decisiones, inhiben la innovación y alimentan la continuación de las prácticas

existentes. Esto se expresa en la conocida frase: "Siempre se ha hecho así".

- (iii) Lindblom también argumenta que en la mayoría de las áreas de política pública, fines y medios son inseparables y que las metas y objetivos a menudo depende de si hay o no medios disponibles para alcanzarlos.

Según Lindblom, el análisis racional sería adecuado para resolver temas menores, en tanto que el análisis de comparaciones limitadas sucesivas sería lo que da origen a las decisiones políticas. Respecto de la utilidad de uno y otro enfoque, varios autores han visto que el modelo racional debería ser la manera como se tomen las decisiones de política pública, pero que sería el modelo incremental la manera en cómo las decisiones surgen en los hechos.

Conforme al enfoque de Lindblom, no cabría esperar grandes cambios en las políticas públicas – los grandes cambios de orientación raramente se dan –, porque las grandes decisiones se toman basándose en criterios políticos y de ellas resultan pequeñas variaciones de la situación existente. De este modo, ante la carencia de un cálculo cierto de las consecuencias que podrían desatar las decisiones, cuyos errores tendrían altos costos políticos, lo realmente racional para el gobierno es corregir limitada y sucesivamente sus decisiones incorrectas y reforzar sus acciones exitosas.

#### b) Críticas al Modelo Incremental

El modelo de análisis de decisiones impulsado por Lindblom ha recibido críticas. A continuación se presentan algunas de ellas:

- (i) El modelo carece de una orientación a metas. Según éste, los resultados no estarían en el centro de la atención y solo interesaría el criterio político de si hay acuerdo acerca que esa debe ser la política a seguir;
- (ii) Sería un modelo inherentemente conservador que tiende a consagrar el status quo existente;
- (iii) Estaría centrado en el corto plazo, olvidando las consecuencias de largo plazo;
- (iv) El modelo podría funcionar en ambientes estables, pero carecería de toda validez en la crisis;
- (v) El proceso de establecimiento de la agenda y de construcción de las alternativas de política pública es altamente discontinuo y no – incremental (Kingdon 1995).

### **5. EL MODELO DEL "TARRO DE BASURA" O DE LA IRRACIONALIDAD**

Con el objeto de analizar el proceso de toma de decisiones al interior de organizaciones complejas, que se asemejaría al proceso de toma de decisiones en el Estado, Cohen, March y Olsen (1972), ofrecen el "modelo del tarro de basura". El análisis se centra en un tipo de organizaciones que ellos

llaman “anarquías organizadas”, cuyo referente empírico son las universidades. Luego Kingdon reformula el modelo en los 1980s y 1990s.

Las características centrales que presentan estas “anarquías organizadas” son que poseen:

- *Preferencias difusas*, derivado del hecho que las personas no expresan claramente sus intereses. Esto también es lo propio del proceso político, donde los actores políticos definen sus metas, propósitos y los problemas que abordarán ambiguamente porque, en ello, tienen mayor probabilidad de involucrar a mayores segmentos de la población – un mayor número de personas se identificarán con el problema –; que si el problema es definido con claridad y es acotado, caso en el cual quedará claro quienes son y no son afectados, lo que podrá llevar a que el político pierda audiencia. Por otro lado, Lindblom (2000) argumenta que las personas actúan en ausencia de metas definidas claramente, que la acción a menudo se facilita al no establecer claramente los objetivos de cada uno y que cuando los actores definen con cierta claridad sus objetivos entran en conflicto, porque lo que uno persigue puede ser contradictorio con lo que busca el otro.
- *Tecnología organizacional difusa*, expresada en el hecho que los miembros de la organización no entienden muy bien los procesos organizacionales y como se integra su trabajo en los propósitos fundamentales de la organización.
- *Participación fluida*, que consiste en que los miembros de la organización se involucran en los diversos temas en discusión en la organización, dependiendo de sus intereses y disponibilidades. Así, la participación de un miembro de la organización, incluso en un tema de su interés, podrá ser alta en un momento y baja en otro, e inexistente en un tema que no es de su interés.

Cohen, March y Olsen señalan que la organización es una amplia y suelta colección de ideas antes que una estructura coherente. Las personas entran y salen del proceso con los problemas que les interesa abordar y las soluciones que más les acomodan. Quienes participan en un proceso de decisión cambian de un tema (problema) a otro y de un tiempo a otro.

Así Cohen, March y Olsen señalan que este tipo de organización – haciendo un símil al proceso de formulación de políticas públicas en el Estado – es una colección de alternativas buscando problemas, temas y preferencias a la espera de situaciones en las cuales puedan ser planteadas, soluciones indagando por temas en los cuales ellas podrían ser la respuesta y autoridades a la caza de problemas que resolver, es decir, oportunidades para hacer notar que ellos son efectivos en su trabajo.

Dado lo engorroso del proceso, algunos problemas nunca son resueltos o pueden darse soluciones, en ausencia de problemas que hayan sido previamente detectados y explicitados. En este modelo una decisión surge cuando convergen las familias de procesos, lo que es azaroso y coyuntural. En términos de Cohen, March y Olsen, el proceso se asemeja a un tarro de basura

en el cual se vierten, a medida que ellos se van generando, varios tipos de problemas y soluciones por los participantes del proceso, Así una oportunidad de decisión estará determinada por la convergencia entre los problemas y soluciones vertidos, y por la coincidencia de estos con las posibilidades políticas de tomar una determinada decisión.

Kingdon ofrece un "modelo del tarro de basura revisado". Según él una oportunidad para tomar una decisión de política pública surge cuando las tres familias de procesos – el reconocimiento de problemas, la formación y definición de propuestas de política pública y el proceso político – convergen. Estos procesos son independientes entre sí y cada uno de los actores involucrados, en la construcción e implementación de política pública – presentados en unidad previa – puede, teóricamente, involucrarse en cada uno de estos procesos.

Cada uno de los actores puede operar con ímpetus y restricciones. El Presidente, un Ministro o un actor político relevante puede promover un cierto tema e invertir capital político en él, es decir, reconocer un problema y presionar por su solución con una cierta propuesta. En esto, sin embargo, los actores enfrentan restricciones. Si los costos políticos, las restricciones o las resistencias a la propuesta son muy altos, los actores abandonarán el tema y ese espacio será ocupado por otro. De este modo, el proceso político llevará a algunos temas a altos lugares de las prioridades, en cambio otros caerán en la escala de prioridades.

Dado que las políticas públicas se deciden políticamente, que la oportunidad para poner un tema en la agenda se abre a través del proceso político y que la oportunidad para que surja una decisión se da en la convergencia de las tres familias de procesos, la decisión sobre una política pública es una cuestión altamente coyuntural, azarosa, difícil de predecir y que no sigue el proceso que el modelo racional prescribe. Por ello, varios autores han identificado a este modelo de toma de decisiones como el de la "irracionalidad".

## 6. SINTESIS

La toma de decisiones es una etapa del proceso de la política pública que sigue a la construcción de la Agenda Pública y a la Agenda de Decisiones. Cuatro enfoques son los que recurrentemente se utilizan para analizar las decisiones: el modelo racional, el modelo de racionalidad limitada, el modelo incremental y el modelo del tarro de basura o de la irracionalidad en la toma de decisiones.

El modelo racional se basa en el supuesto que las personas desarrollan conductas que les permitan maximizar su bienestar y prescribe que la decisión de política pública deberá optar por aquella alternativa que presente el mayor beneficio social neto, descontados los perjuicios.

El modelo de la racionalidad limitada señala que quienes deciden enfrentar severas restricciones, porque la información que disponen es limitada, las opciones son vastas y que las consecuencias de esas opciones no

se pueden identificar completamente. Por ello, los tomadores de decisión optarán por aquella alternativa que satisface criterios mínimos de aceptabilidad que ellos han definido previamente a la decisión que tomarán.

El modelo incremental señala que, dado que la situación actual es conocida y aceptada por todos – en sus beneficios y perjuicios – y dado que las decisiones se toman políticamente, los tomadores de decisión optarán por aquella alternativa que difiere sólo marginalmente de la situación actual, porque ellas tratarán de reforzar las políticas exitosas y evitar altos costos políticos que podrían surgir de decisiones erróneas.

El modelo del tarro de basura prescribe que la toma de decisiones de política pública se da como consecuencia de la convergencia de situaciones en las que un problema es reconocido, hay una alternativa disponible y hay un ambiente político favorable. Esa convergencia es una situación coyuntural, azarosa y que no se genera como lo indica el modelo racional. De ahí que este modelo sea también conocido como el modelo de la irracionalidad.

## X. IMPLEMENTACIÓN Y RESULTADOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### 1. INTRODUCCIÓN

¿Basta con sólo diseñar y decidir una política pública para que ésta alcance los resultados esperados?, ¿Qué es lo que analíticamente viene luego de la decisión? ¿Por qué deberíamos analizar la implementación? Estas son las preguntas que se abordan en esta sección.

Entre la decisión y los resultados que alcance la política media un proceso que llamamos implementación o ejecución de las políticas públicas. Este es un proceso en el que se desarrollan las diversas acciones consideradas, intervienen diversos actores, se consumen los recursos asignados a la política, se aplican los instrumentos y se desarrolla aquello que ha sido previsto en la definición de la política. La finalidad de todas las actividades que se desarrollan en nombre de la política es alcanzar los objetivos previstos o, al menos, acercarse a ellos. Pressman – Wildasky (1977, citado por Subirats 1994) definen a la implementación como un “proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos”. Asimismo, Meny y Thoenig (1992) señala que la implementación es “aplicar un programa de acción a un problema planteado”. A su turno, Subirats (1994) argumenta que lo importante del análisis de las actividades de puesta en práctica de las políticas públicas es poder individualizar los factores que explican el proceso de transformación de los programas y políticas en resultados.

### 2. MODELOS ANALÍTICOS DE IMPLEMENTACION

Hasta principios de la década de 1970 el estudio de la implementación no había sido objeto de un estudio sistemático como parte del Análisis de Política Pública. Más bien se asumía que, luego del diseño y la decisión, las políticas públicas se implementarían a través del aparato administrativo del Estado, con estricto apego a las instrucciones que emanaban del diseño.

A partir de esa década comenzó a surgir – con creciente insistencia – la pregunta de por qué las políticas públicas fallan. Ello llevó a poner atención a la implementación y a reconocerla como una etapa importante en el proceso que sigue la política pública. El análisis de la implementación que surgió a continuación centró la atención en la contienda entre los modelos arriba – abajo (top – down ), abajo – arriba (bottom – up) y el enfoque integrado. Las líneas que siguen presentan lo sustantivo de esos modelos y agregan los enfoques que han ido surgiendo desde entonces, particularmente el enfoque de redes y la teoría de agencias.

#### a) El enfoque arriba – abajo (top – down)

En este enfoque se asume que luego que las autoridades han definido una política pública, ella es puesta en práctica por la Administración Pública. Hay en este enfoque, por tanto, una separación entre la etapa política – de formulación – y la de implementación, que sería una etapa técnica, especializada y que se ejecuta a través de procedimientos y estructuras

administrativas. Las autoridades políticas son las que deciden la política pública e imparten las instrucciones para que el personal de la Administración Pública las implemente.

La Administración Pública, que es el elemento clave en la implementación, es vista como una pirámide organizada, jerarquizada y centralizada, en la que la orden es suficiente para que las autoridades sean obedecidas progresivamente, hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base. Los funcionarios deben comportarse satisfaciendo el interés general, con neutralidad política y profesionalismo. Así, los circuitos de control jerárquico bastarían para asegurar que las instrucciones – y la política – se cumplan (Meny y Thoenig 1992).

En el paso desde la formulación a la implementación se produce una transformación de los objetivos en metas operacionales y estas en acciones, hay una mediación técnica, se utilizan los medios previamente identificados, se consumen los recursos asignados a la política, se desarrolla una cierta racionalidad, se alcanzan resultados y, finalmente, se verifica un cierto impacto.

Birkland (2005) expone que los supuestos sobre los que descansa este enfoque son los siguientes:

- La política pública contiene definiciones claras acerca de las metas que deberán alcanzarse, las que serán el estándar contra el que se comparará el rendimiento;
- La política identifica claramente los medios e instrumentos que estarán a disposición para el logro de las metas;
- La política está expresada en documentos formales emanados de autoridad competente en el área de actuación de la política;
- Hay una cadena de implementación que se inicia con la instrucción de la autoridad competente, que baja a través de la cadena de mando hasta llegar a la base de la organización, proceso en el cual se activa la ejecución de la política;
- Los diseñadores de la política conocen las capacidades de los implementadores.

Desde el punto de vista de las actividades que se llevarán a cabo en la implementación de la política, el modelo arriba – abajo asume que quien decide asigna al ejecutor una tarea sobre la base de criterios técnicos impersonales, de competencia y de legalidad; que la política pública se comunica y confía al ejecutor bajo la forma de la explicitación de actividades específicas y detalladas, procedimientos operacionales y programas de actividad y; que el ejecutor desarrolla las actividades conforme a los objetivos y las indicaciones dadas por la autoridad (Meny y Thoenig 1992).

Subirats (1994), adicionalmente, identifica los elementos recurrentes que, en los análisis basados en el enfoque arriba – abajo, se asociarían a la efectividad en la implementación de políticas públicas.

- Establecimiento de objetivos que permitan medir el grado de éxito o fracaso de la política en implementación. El supuesto es que cuanto más claro se definan los objetivos, más fácil y efectiva será la implementación. Así, una acción natural será la necesidad de mejorar la formulación de objetivos.
- Recursos disponibles o que se pueden movilizar en torno a la política. Estos recursos (dinero, personal en cantidad y calidad, información, poder) ayudarían a explicar los resultados alcanzados.
- Comunicación organizacional y capacidad de control que permite dar cohesión a la organización. El supuesto es que a través de fluidos canales de comunicación se podrá diseminar la información sobre la política y conseguir la colaboración de los diversos involucrados en la ejecución de la política.
- Condiciones ambientales (económicas, políticas y sociales) que relaciona temas como la opinión pública y los intereses afectados por la política.

Estos elementos parecerían ser las variables independientes y serían los que explican el resultado final o variable dependiente. En este enfoque, de darse estas condiciones, mejores serán los resultados que alcance la política pública.

#### b) Críticas al enfoque arriba – abajo

¿Se dan, en los hechos, las condiciones especificadas por el modelo arriba – abajo para que las políticas públicas alcancen efectividad?

Las secciones anteriores nos han mostrado que la formulación de políticas públicas es un proceso complejo y controversial, ya desde las etapas más tempranas de la definición del problema público. Asimismo, las secciones anteriores también han mostrado que la decisión de política pública es una cuestión coyuntural y azarosa, que depende de la confluencia de procesos como el reconocimiento del problema, soluciones posibles y disponibles, que surgen del proceso de construcción de alternativas, y la existencia de un ambiente político en el que primen los apoyos por sobre las resistencias a la política impulsada. En este contexto, entonces, es posible ver que la racionalidad que asume el modelo arriba – abajo difícilmente se da; que los objetivos establecidos a las políticas públicas raramente son todo lo claros que este enfoque aspira, simplemente porque ellos surgen de un proceso político complejo y controversial; que el diseño de las políticas y programas no es perfecto; que los recursos que se disponen son normalmente menores que los que se aspiran o necesitan; que las condiciones ambientales son cambiantes; y que los funcionarios no se comportan como una máquina que simplemente

implementa las políticas decididas en la cúpula: ellos protegen sus intereses, usan los procedimientos como fuente de poder y son quienes, finalmente, aplican la política al modo como ellos la entienden. Así, muchas de las condiciones que, según el enfoque arriba – abajo, se requieren para alcanzar efectividad en la implementación de la política pública están fuera del alcance de los ejecutores: contexto político, marcos institucionales, condiciones ambientales y similares. De este modo, entonces, la explicación sobre éxitos y fracasos no sólo estaría en las variables identificadas por el modelo arriba – abajo. La ejecución es fuente de disfunciones.

c) El enfoque abajo – arriba (bottom – up)

Una perspectiva alternativa para analizar la implementación de políticas públicas propone hacer el camino inverso: partir desde el impacto producido, analizar las interacciones entre las agencias y sus usuarios, estudiar la decisión que implementa la intervención, hasta llegar al diseño de la política pública.

Este enfoque señala que los objetivos asignados a las políticas públicas no son todo lo claro que el enfoque arriba – abajo asume, que pueden haber contradicción de fines entre órganos públicos que actúan sobre un mismo problema público y que pueden haber conflictos entre los fines que persiguen las autoridades y los intereses de los funcionarios. Así, según este enfoque, el resultado no sólo depende de la decisión, objetivos, recursos, comunicaciones y condiciones ambientales, sino que también de otros factores no previstos o que no están a disposición de los que deciden. Este enfoque sería más una crítica al enfoque arriba – abajo, que un esquema analítico constructivo.

Un área importante de análisis en este enfoque está referido a los conflictos que surgen en la implementación, a la capacidad que tendrían los funcionarios para frustrar o neutralizar los esfuerzos de las autoridades por alcanzar las metas asignadas a la política pública, como estos conflictos pueden ser abordados y los procesos de negociación y compromiso que se dan entre los actores de la implementación. Charles Lindblom (2000), en sus famosos artículos acerca de la "ciencia de salir al paso", señala que habría un permanente acomodo de los ejecutores a las circunstancias que se van dando. Los ejecutores deben estar permanentemente sorteando dificultades para encaminarse hacia los objetivos. De este modo, el Análisis de Política Pública incorporaría variables micropolíticas, por un lado, en la búsqueda por conciliar valores e intereses contradictorios de autoridades, funcionarios y usuarios y, por otro, para identificar capacidades para enfrentar restricciones, insuficiencias que están en las organizaciones y el medio. Meny y Thoenig (1992) agregan que "la implementación se revela como un escenario en el que intervienen actores que no permanecen neutro ni pasivos". Ocurre con cierta frecuencia que una política pública es concebida y moldeada sin prestar atención a la manera en que los actores sociales son capaces de sortearla o neutralizarla y, en consecuencia, numerosas políticas terminan naufragando en interminables cadenas de ajustes y oposiciones. Así, según este enfoque, los ejecutores irían encontrando el "espacio" en que pueden actuar e impulsar las políticas y programas públicos.

Una fortaleza del enfoque abajo – arriba es que orienta la atención hacia el conjunto de relaciones formales e informales que se dan entre los distintos actores que toman parte en la ejecución de la política (Howlett y Ramesh 2003). Alternativamente, una línea de crítica señala que este enfoque presta atención excesiva a la capacidad de los funcionarios de frustrar los esfuerzos de las autoridades, porque ellos están regidos por un sistema de normas y obligaciones que les acarrearán sanciones si no cumplen las instrucciones de las autoridades y que, dado ello, los funcionarios implementarán los mandatos que reciban. Otra línea de crítica al enfoque señala que no todos los grupos alrededor de la política tienen la misma capacidad de influir, sortear o neutralizar la política, por lo que es necesario considerar las diferencias entre las políticas y la capacidad de los grupos alrededor de ellas. Por ejemplo, la capacidad de influencia de grupos pobres sobre una política que implique distribución de beneficios u oportunidades a ellos es ínfima comparada con la capacidad de grupos empresariales sobre políticas que aborden problemas que están en su área de intereses.

c) Síntesis de los enfoques arriba – abajo y abajo – arriba

El debate surgido entre los impulsores de ambos enfoques ha dado paso a una nueva visión de complementariedad entre ellos. Sabatier y Jenkins – Smith (1999), por ejemplo, argumentan que los enfoques se inician en los polos opuestos de la cadena de implementación, que buena parte del debate es metodológico, pero que tomados en conjunto proveen una mejor perspectiva de la implementación que tomar ambos enfoques por separado. Asimismo, Elmore (1985) plantea que combinando ambos enfoques es posible comprender la selección de medios y herramientas que hicieron los diseñadores y tomadores de decisión de la política, a la vez que comprender y tomar en cuenta las motivaciones de los funcionarios que implementarán operativamente la política.

Por otro lado, Birkland (2005) argumenta que, dependiendo del tipo de política y del contexto, será conveniente usar uno u otro enfoque. En aquellos casos en que hay una política que se expresa en un gran programa, con un diseño concreto, recursos identificables y con una estructura organizacional clara es mejor el enfoque arriba – abajo. Alternativamente, en aquellos casos donde hay una multiplicidad de programas y hay interés en analizar la dinámica de la implementación en la base de la organización, el enfoque abajo – arriba sería más apropiado.

d) La Red o Comunidad de Política Pública (policy network)

Un tema importante en el análisis de la implementación de la política pública es el referido al entramado de relaciones que se dan entre formuladores, ejecutores, organismos públicos, usuarios y comunidad. El reconocimiento de esta red, que influye en la implementación de la política pública, desafía fuertemente al enfoque arriba – abajo. Así, la implementación no sólo sería una cuestión encargada a una cierta agencia del gobierno a la que se le dota de recursos para cumplir el cometido, sino que habría una realidad muchísimo más compleja construida por diversos actores con los que hay que relacionarse y movilizar para implementar la política. En esta visión de

red de políticas pública, durante la implementación también se da un intenso proceso de confrontación, negociación y compromiso sobre intereses, posiciones y ventajas.

Adicionalmente, en este proceso de implementación hay una diversidad de actores involucrados: por un lado diferentes organismos públicos en los diversos niveles del gobierno – nacional, regional y local – y, por otro, es común encontrar organizaciones de la sociedad civil que desempeñan el rol de grupos de presión. Esta suma de agencias del gobierno, actores más allá del gobierno e intereses a la expectativa constituye esta red o comunidad de la política pública. Subirats (1994: 119) la define como “un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico ... (y que ) ... la estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la calidad de la política aplicada y la afectividad de su implementación”.

Cada política genera su propia red o comunidad. Habrán vínculos administrativos, reglamentarios, organizacionales y financieros. Los intereses y expectativas de los actores variaran dependiendo de su ubicación en la red, de la función que realicen, su ubicación territorial, la relación con los usuarios, su proximidad al núcleo central de la política y su relación con las elites político-administrativas. Los vínculos administrativos, reglamentarios y organizacionales definirán las relaciones verticales en la red. Los vínculos horizontales estarán determinados por el juego de intereses en una dinámica de conflicto y compromiso. Así, se dan los siguientes tipos de interdependencia:

- *Interdependencia vertical:* las relaciones al interior de la red varían en su grado de interdependencia, específicamente en la relación del gobierno nacional y los subnacionales cuando se trata de la implementación de políticas públicas que implican responsabilidades en la distribución de servicios y beneficios.
- *Interdependencia horizontal:* pueden haber diferentes grados de articulación horizontal con otros actores y/u otras redes dependiendo de los intereses y expectativas de los actores. Los intereses de los participantes en una red varían según su función, territorio, tipo de usuario, conocimiento y experiencia.

Las redes de política pública se caracterizan por una mantención de las relaciones, continuidad en la pertenencia, interdependencia vertical, limitada articulación horizontal con otras redes y estabilidad en los usuarios.

El concepto de red en la implementación de las políticas públicas permite generar una visión del conjunto de relaciones y actores y su ubicación. Conforme a ello, la política pública ya no es una cuestión que depende de la autoridad superior, sino que involucra a diversos actores, en diversos ámbitos y niveles. Ello permite entender que actores locales pueden tener influencia en una política pública nacional y que una misma política puedan haber variaciones en su implementación y resultados distintos en diferentes

localidades, Subirats (1994) señala que uno de los aspectos también esenciales en el proceso de implementación de las políticas es el relativo a las relaciones inter e intra gubernamentales: aunque las políticas son decididas en el nivel central, su implementación concreta se produce en los niveles, regional, provincial y comunal.

Adicionalmente, en un esquema en que privados se incorporan a canalizar o participar en la ejecución de políticas públicas en nombre del Estado, pasan a ser un actor dentro de la red. Su ubicación en la red estará determinada conforme a este complejo entramado de relaciones administrativas y proximidades al núcleo central de la política, a usuarios y a las elites político – administrativas.

Ranson y Stewart (2000) afirman que es más realista ver al gobierno como una colección de Ministerios y dependencias separadas, cada uno de los cuales tiene su propio directivo político, sus propios propósitos y su propia cultura. Así, aunque las organizaciones públicas puedan ser vistas como competidoras por los mismos recursos, la constatación de la existencia de redes puede movernos a un sistema de gestión orientado a la interdependencia y cooperación. Esto es posible porque, simplemente, las organizaciones públicas no se han constituido para competir entre ellas. Como consecuencia, el desarrollo de un sistema de gestión que tome ventaja de la existencia de redes y las oriente a la interdependencia y cooperación está en el centro de lo que se espera de la gestión pública.

#### e) La teoría de agencias

Este es un enfoque que deriva de la aplicación de la teoría macroeconómica a la gestión de las organizaciones – públicas y privadas. El supuesto básico es que las dos partes en la relación laboral – patrones y empleados – se mueven por un interés egoísta y que, dado que ambas partes se necesitan reciprocamente, establecerán un acuerdo que satisfaga a ambas partes y que permita ejecutar los emprendimientos. El interés de los patrones es que el emprendimiento se realice, el de los empleados es recibir un salario, beneficios y satisfacción, de lo cual surgirá un acuerdo que tomará la forma de un contrato. La parte contratante en esta relación es identificada como el principal y la parte contratada es el agente. Es decir, el principal contrata a un agente para alcanzar un conjunto de metas especificadas por el principal.

Según este enfoque la implementación de las políticas públicas puede ser vista como una red de cadenas de contratos en la que las autoridades políticas – que actúan en representación de los ciudadanos – ejercerían el rol de principal y los organismos públicos, encargados de implementar la política pública, asumirían el rol de agente que debe cumplir el mandato establecido por la autoridad política respectiva. En esta relación contractual las autoridades tienen la facultad de establecer incentivos, para orientar la conducta de los agentes hacia el cumplimiento de metas, y sanciones para corregir las desviaciones que se puedan producir y/o para exigir las responsabilidades ante la falta de logros.

Se deduce de este enfoque que las organizaciones que ejecutan las políticas públicas no son importantes en sí mismas, dado que el comportamiento que ellas tendrán al implementar la política es moldeable a través de los contratos que las autoridades políticas suscriban con ellas. Desde este punto de vista entonces, los resultados que se tengan serán aquellos especificados en los contratos y, consecuentemente, lo verdaderamente importante en la implementación es la especificación de los contratos. Un problema con esta manera de ver la implementación es que la especificación de los contratos requiere abundante información de calidad, pero el principal raramente puede saber todo acerca del agente como para asegurarse que ha elegido al que efectivamente cumplirá el mandato y, por otro lado, el principal muy difícilmente puede hacer un seguimiento tan cercano de la implementación como para asegurarse que el agente está cumpliendo los términos del contrato del modo como lo espera el principal (Kettl y Fesler 2005).

Una aplicación de esta teoría contractualista a la relación entre ciudadanos y autoridades políticas lleva a advertir un severo problema de agencia. En esta relación los ciudadanos serían vistos como el principal y las autoridades políticas como los agentes. Así, a través del sistema electoral los ciudadanos – el principal – seleccionan y designan a políticos – los agentes – que postulan a los cargos de autoridad para que implementen los mandatos que los ciudadanos han aprobado. El problema de agencia surge cuando los políticos siguen sus propios intereses y formulan e implementan políticas públicas que no forman parte del mandato recibido de los ciudadanos o que no satisfacen las aspiraciones de estos. El problema central aquí se refiere a la falta de mecanismos que tendrían los ciudadanos para reorientar la conducta de los políticos y/o para exigirles sus responsabilidades.

### **3. RESULTADOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA**

La implementación de toda política pública genera resultados y cambia – al menos algo – la situación existente, dada la finalidad de toda intervención. Una política pública es una intervención del Estado que busca resolver – o, al menos, aminorar – una situación que ha sido considerada como problema público. Adicionalmente, es necesario recordar que alrededor de toda política pública se da una confrontación de intereses, dado que esta satisfará unos intereses y no otros, al menos privilegiará a unos más que a otros. Sobre este punto Subirats (1994) argumenta que la política pública produce efectos y que el meollo de la política pública es transformar recursos en efectos o impactos (que satisfarán a algunos y no a otros, o a algunos más que a otros) y que el efecto y/o impacto de esa política pública puede unirse al impacto de otra u otras políticas públicas.

Los efectos y/o impactos de una política pública pueden ser los esperados, pero también pueden lograr mucho menos de los que se prevería o, incluso, producir un efecto no deseado. Por ejemplo, una política de erradicación de asentamientos precarios, campamentos, villas miserias o favelas que asigna casas y tierras a ocupantes ilegales de terrenos, que no han seguido los procedimientos institucionales para conseguir una vivienda social puede terminar siendo un incentivo a las tomas u ocupación ilegal de terrenos.

a) ¿Por qué fallan las políticas públicas?

Una política pública podrá alcanzar sus objetivos y en ese caso se dirá que fue exitosa en su diseño e implementación. Lo contrario llevará a identificarla como una política pública fallida o inefectiva. Una política pública puede no alcanzar sus objetivos por las siguientes razones:

- *Porque su formulación es inadecuada.* En este caso no habría correspondencia entre la política y el problema que ella debe abordar.
- *Porque es insuficiente,* en recursos o desde el punto de vista que el problema a abordar es más grande que lo inicialmente previsto y los medios, instrumento y capacidades que exhibe la política para abordarlo se muestran insuficientes.
- *Porque el comportamiento de los actores relevantes está fuera de marco.* Es decir, los usuarios o los ejecutores no se comportan de acuerdo a lo previsto en diseño y a lo que se necesita para el éxito de la política.
- *Por cambios en las circunstancias que dieron origen a la política.* En este caso lo que ocurre es que la situación en la que se esta implementando la política no son las que se previeron en el diseño y al momento de tomar la decisión.

Resultado o impacto no es lo mismo. Por resultado denominamos a las metas cuantificables que han sido logradas por la política. Estos son denominados normalmente a través de indicadores cuantitativos: casas construidas, personas recibiendo subsidios, números de personas que traspasaron la línea de la pobreza y similares. El impacto apunta a los efectos más permanentes y amplios que se deducen por aplicación de la política. La determinación del impacto busca responder la pregunta de *¿cómo cambió la realidad por aplicación de la política?, ¿hay incrementos en el bienestar de las personas que recibieron los bienes y/o servicios distribuidos por la política pública?, ¿es el incremento en el bienestar de las personas observado consecuencia de la implementación de la política?*

Birkland (2005) argumenta que de la implementación, particularmente de las políticas públicas fallidas, se produce un aprendizaje que es importante para el diseño e implementación de nuevas políticas públicas. Así, el fracaso induciría cambios en las políticas públicas a través de un proceso de aprendizaje.

Los tipos de aprendizaje que se obtendrían de la implementación harían referencia a uno de tipo instrumental y uno político (May 1992). El primero se refiere a la viabilidad del tipo de diseño de la política pública y de los instrumentos utilizados en relación al problema que se debía abordar. El aprendizaje social hace referencia a la mejor comprensión que se tendría, luego de la implementación, acerca de las causas que provocan el problema abordado por la política, lo que llevaría al diseño de intervenciones más efectivas. El tercer tipo de aprendizaje hace referencia a una mejor comprensión del contexto político en que se desenvuelve la política, lo que

permite desarrollar argumentaciones más persuasivas y estrategias más efectivas que aumenten la legitimidad de la política – aumentando el grado de apoyo que ella logra y/o reduciendo o neutralizando los rechazos.

#### b) Ventajas y Sacrificios

Una política pública conlleva costos, obligaciones, sacrificios o inconvenientes, pero también beneficios, ventajas y privilegios. Subirats (1994) se pregunta ¿de qué manera consideran a una política pública los ciudadanos? Señala que en el Análisis de Política Pública es preferible asumir una conducta utilitarista y egoísta. Así, entonces, habrían tres percepciones posibles:

- *Los costos tienden a imponerse sobre los beneficios.* A igual grado de concentración y difusión de costos y beneficios, los usuarios son mucho más sensibles al precio que pagarán que a los beneficios que recibirán.
- *Los efectos inmediatos movilizarán más que las consecuencias diferidas en el tiempo.* Los ciudadanos perciben mucho más directamente los costos presentes de una cierta política pública que los beneficios futuros que ella pueda implicar, porque – en ese caso – los costos serán algo tangible hoy y puede ser que los beneficio nunca lleguen, o lleguen en un futuro tan lejano que no es posible percibirlo.
- *Los costos y beneficios que afectan a pequeños grupos influyentes se imponen a los costos y beneficios que afectan a grandes grupos de ciudadanos.* La repercusión individualizada en grupos con poder e influencia moviliza mucho más que el efecto de la política pública sobre colectivos anónimos y desorganizados.

Este tipo respuestas que pueden tener los ciudadanos frente a una política pública permite moldear el diseño de las intervenciones.

#### c) ¿Ganadores y Perdedores?

Los efectos de la implementación de la política pública implicará que algunos intereses serán satisfechos y otros no, al menos no serán satisfechos aquellos que aparecen más contradictorios con la política. ¿Qué efectos provocará esa situación? El resultado final de la política no siempre es tan nítido. Quienes satisfacen sus intereses, en todo o en parte, respecto del tema en discusión, serán ganadores. Quienes reciben perjuicios por la implementación de la política serán considerados perdedores.

¿Qué trato reciben los perdedores? Ello dependerá de las circunstancias de cada política y de los arreglos particulares de poder de cada situación. Cuando el costo de la política se distribuye en grandes segmentos de la población, desarticulados e innominados, la capacidad de reacción y oposición será baja. En cambio, cuando quienes aparecen recibiendo los perjuicios de la política – aquellos cuyos intereses han sido afectados negativamente – son grupos identificables, movilizados y con capacidad de presión, la reacción que puedan ejercer podrá llevarlos a

reducir sus pérdidas. No es infrecuente que los gobiernos establezcan acciones de compensación hacia los sectores afectados con una política. Por ejemplo, es frecuente que en las negociaciones sobre Tratados de Libre Comercio aquellos grupos empresariales cuya situación sería afectada negativamente por el entrada en vigencia del tratado han logrado plazos más largos para reducir las barreras arancelarias en sus sectores y apoyos estatales para poder enfrentar una situación de mayor competitividad en el futuro.

#### d) La terminación de la política pública

¿Por qué termina o se acaba una política pública? Las razones y circunstancias pueden ser variadas. Algunas de ellas serían:

- *Por cierre de un servicio.* Puede darse en casos de reforma del Estado o reestructuración de un Ministerio. No es frecuente. Esto implica que el problema perdió prioridad.
- *Porque la política alcanzó sus resultados.* Esto implica racionalidad en la ejecución en la ejecución.
- *Porque cambiaron las circunstancias que permitieron impulsar la política.* Entre estas circunstancias pueden darse, por ejemplo, cambios en la realidad de la economía, en el contexto social, en el clima político y en los cargos de poder. Este último caso puede estar representado por el resultado de una elección que lleva al poder a una coalición que se opuso a la política. Esta situación se acerca a la idea del cierre de la ventana de oportunidades.
- *Por el manifiesto fracaso de la política.* En este caso, sus impulsores sentirán que no están en condiciones de seguir apoyando la política, al menos tal como está en el presente. El fracaso de la política generará un aprendizaje que los llevará a replantearse el tema y, probablemente, a promover sensibles reformas.

#### 4. SINTESIS

La implementación es una etapa que sigue a la decisión y tiene como finalidad poner en práctica el diseño de la política pública. Durante la implementación se ejecutan todas las actividades consideradas en el diseño y se consumen los recursos asignados, todo con la finalidad de lograr los objetivos asignados a la política o, al menos, acercarse a ellos.

Cuatro modelos de implementación se han revisado en estas notas: el modelo arriba – abajo, el modelo abajo – arriba, el enfoque de redes y la teoría de agencias. El modelo arriba – abajo supone una separación entre el diseño y decisión, que correspondería al trabajo político, con la implementación, que sería un trabajo técnico y administrativo, a cargo de la Administración Pública. Según este modelo, las autoridades políticas toman las decisiones acerca de las políticas públicas que se implementarán e imparten instrucciones, las que descienden a través de la cadena de mando hasta la base organizacional. Dado el rol profesional, la sujeción a las normas y la

capacidad de las autoridades de manejar incentivos y castigos, los funcionarios implementarán los mandatos de las autoridades políticas. Así, el éxito en la implementación estaría dado por la definición de objetivos claros, la asignación de recursos necesarios, el establecimiento de adecuados canales de comunicación, para que las instrucciones bajen por la pirámide organizacional sin contratiempos, y por la capacidad de manejar variables ambientales. La crítica a este modelo señala que el implementador enfrenta condiciones que están fuera de su control y que la racionalidad que supone el modelo difícilmente se da.

El modelo abajo – arriba analiza la implementación haciendo el camino inverso. Parte por el impacto, estudia la relación entre el organismo público y sus usuarios, revisa la decisión y, luego, el diseño de la política pública. Este modelo incorpora variables micropolíticas, se centra en los actores de la implementación, analiza conflictos que surgen en la implementación y como estos pueden ser resueltos o manejados para lograr una adecuada ejecución. La crítica a este enfoque plantea, por un lado, que asume que los funcionarios podrían desnaturalizar la implementación, cuestión que – según los críticos – no sería efectiva y, por otro, que no todos los grupos alrededor de la política tienen la misma capacidad de influencia, por lo que es necesario considerar las diferencias que se dan en cada política.

El enfoque de redes plantea que la ejecución no es sólo una materia que se le asigna a una organización pública, sino que hay un complejo entramado de actores alrededor de la política pública, que influyen sobre ella, a los que hay que poner atención. Hay una dimensión vertical de la red, constituida por los lazos administrativos, reglamentarios, financieros y administrativos; en tanto que la dimensión horizontal de la red está constituida por el conjunto de actores con intereses sobre la política. El enfoque de redes estimula una gestión de las políticas públicas orientadas a la interdependencia y cooperación.

Desde la teoría de agencias la implementación puede ser vista como una cadena de contratos en el que las autoridades políticas – el principal – establecen acuerdos con los organismos públicos (y su personal) – el agente – para que ejecuten las políticas en los términos establecidos por las autoridades. El éxito de la política estará fuertemente determinado por la especificación de los contratos, pero ello implica que las autoridades tendrán abundante información acerca del implementador y que estarán en condición de hacer un seguimiento estrecho de la implementación, situaciones, ambas, que no ocurren a menudo.

Los resultados e impactos de una política pueden ser los esperados, pero también pueden ser menores a las expectativas u obtener resultados e impactos no previstos. La implementación, incluidos los fracasos, producen aprendizajes – instrumental, social y/o político – que los diseñadores tendrán en consideración para la formulación de nuevas políticas públicas.

## REFERENCIAS

Aguilar, Luis (1994), "El estudio de las políticas públicas". México: MAP; Primera Reimpresión.

Araya Dujisin, Rodrigo (2004), "Tres perspectivas para observar el gobierno electrónico", en Rodrigo Araya Dujisin y Miguel A. Porrúa Vigón, editores, "América Latina Puntogob: casos y tendencias en gobierno electrónico". Santiago, Chile: FLACSO, AICD – OEA.

Ascher, Willian (1994), "La evolución de las Ciencias de Políticas", en Luis Aguilar, "El estudio de las políticas públicas". México: MAP; Primera Reimpresión.

Behn, Robert (1981), "Policy Analysis and Policy Politics", en Journal of Policy Analysis, 1981, pp. 199 – 226.

Bardach, Eugene (2000), "A Practical Guide for Policy Analysis". New York: Seven Bridges.

Becker, Gary S. (1995), "Human Capital and Poverty Alleviation," HRO Working Papers N° 52. Washington DC: The World Bank.

Birkland, Thomas (2005), "An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making" Second Edition. New Cork: M.E Sharpe.

Bresser – Pereira, Luis Carlos (2004), "La restricción económica y la democrática", en CLAD, "Política y Gestión Pública". Caracas: Fondo Cultura de Económica.

Cohen, Michael; March, James; y Olsen, Johan (1972), "A Garbage Can Model of Organizational Choice", en Journal of Administrative Science Quarterly, Vol. 17, pp. 1 – 25.

Dunn, William (2004), "Public Policy Analysis. An Introduction" 3<sup>rd</sup> Ed. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Dye, Thomas (2002), "Understanding Public Policy" Tenth Edition. New Jersey: Prentice Hall.

Elmore, Richard (1985), "Forward and Backward Mapping", en K. Hanf y T. Toonen, Editores., "Policy Implememtation in Federal and Unitary System". The Netherlands: Martinus Nijhoff; pp. 33 – 70.

Gazmuri, Cristián (2000), "Eduardo Frei Montalva y su Época" Tomo I. Santiago, Chile: Ed. Aguilar.

Howlett, Michael y Ramesh, M. (2003), "Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems". Canadá: Oxford University Press.

Jenkins, William (1978), "Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective". Londres: Martin Robertson.

Jobert, Bruno (2004), "Estado, Sociedad, Políticas Públicas". Santiago: LOM.

Kettl, Donald y Fesler, James (2005) "The Politics of the Administrative Process", Third Edition. Washington DC: CQ Press.

Kraft, Michael y Furlong, Scott (2004), "Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives". Washington DC: CQC Press.

Kingdon, John W. (1995), "Agendas, Alternatives, and Public Policy", 2<sup>nd</sup> edition New York: Harper Collins.

Lahera, Eugenio (2002), "Introducción a las políticas públicas". Santiago: Fondo de Cultura Económica.

Lasswell, Harold (1951), "The Policy Sciences". Stanford, California: Stanford University Press.

Lindblom, Charles (2000), "Democracia y Sistema de Mercado". México: Fondo de Cultura Económica.

Lindblom, Charles (1991), "El proceso de elaboración de políticas públicas". México: MAP.

Lowi, Theodore (1995), "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory", en Daniel C. McCool, "Public Policy Theories, Models, and Concepts: an Anthology". New Jersey: Prentice Hall.

Majone, Giandomenico (1991), "Cross – National Sources of Regulatory Policy Policymaking in Europe and the United States", en Journal of Public Policy, Vol. 11, N° 1; pp. 79 – 106.

May, Peter (1992), "Policy Learning and Failure", en Journal of Public Policy, Vol. 12, N° 4; pp 331 – 354.

Meltsner, Arnold (1992), "La factibilidad política y el análisis de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva, "La Hechura de las Políticas". México: MAP.

Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude (1992), "Las políticas públicas". Barcelona: Ed. Ariel.

Moore, Mark (1998), "Gestión estratégica y creación de valor en el sector público". Barcelona: Paidós.

Mueller, Dennis (1989), "Public Choice II. A revised edition of Public Choice". Cambridge: Cambridge University Press.

Munger, Michael (2000), "Analyzing Policy: Choice, Conflicts and Practices". New York: Norton.

North, Douglas (1998), "Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción", en Sebastián Saiegh y Mariano Tomás, compiladores, "La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones". Buenos Aires: Eudeba.

Przeworski, Adam (2004), "Política y Administración", en CLAD, "Política y Gestión Pública". Caracas: Fondo Cultura de Económica.

Ranson, Stewart y Stewart, John (2000), "Management for the Public Domain: Enabling the learning society". Londres: St. Martin's Press.

Sabatier, Paul y Jenkins – Smith, Hank (1999), "The Advocacy Coalition Framework: An Assessment", en Paul Sabatier, Editor, "Theories of the Policy Process". Boulder, Colorado: Westview Press.

Schneider, Helen e Ingram, Helen (1997), "Policy Design for Democracy". Lawrence: University Press of Kansas.

Sen, Amartya (1999), "Development as Freedom". New York: Anchor Books.

Sen, Amartya (1998), "On Ethics & Economics", Reprinted. Massachusetts: Blackwell.

Stein, Ernesto y otros (2006), "La política de las políticas públicas". Washington DC: BID, Planeta.

Stone, Deborah (2002), "Policy Paradox: The Art of Political Decision Making", Revised Edition. New York: Norton Ed.

Subirats, Joan (1994), "Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración". Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

UNDP (1997) (United Nations Development Programme), "Human Development Report 1997". New York: Oxford University Press.