



## DOCUMENTOS DE TRABAJO

Nº 11 – Diciembre – 2007

### Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas

Nº 11 – DICIEMBRE 2007

Mauricio Olavarria 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?

Seguindo 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.

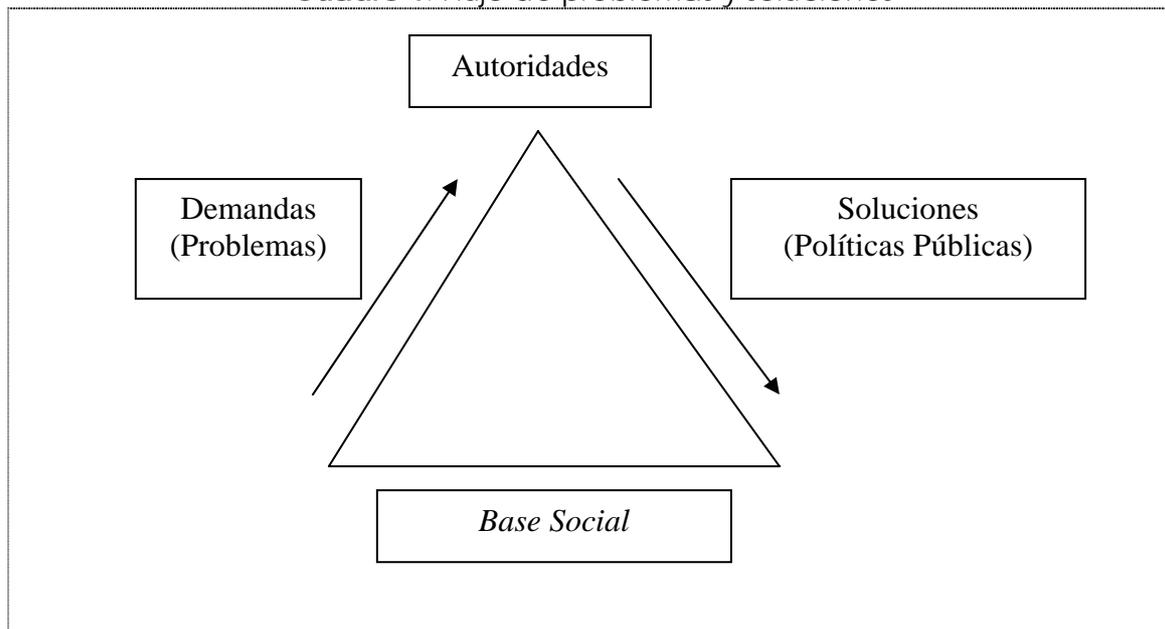
#### **4. EL ORIGEN DE UN PROBLEMA PÚBLICO**

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.