

II.2. POLÍTICAS PÚBLICAS

*Cecilia Osorio Gonnet*¹

*José Miguel Vergara Hermosilla*²

Un ámbito esencial de la administración pública lo constituye el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas. Se trata de un concepto que se refiere tanto a la acción como a la no acción del Estado y que, como otros, genera amplia discusión en la literatura. Para avanzar en clarificarlo, se presentan a continuación las definiciones y tipologías que generan mayor consenso en la disciplina. Luego, se discute acerca del ciclo de las políticas públicas, con sus momentos de definición del problema público, discusión de alternativas, definición y diseño de la política, implementación y evaluación. Por último, se presenta una breve reflexión acerca de los actores e instituciones involucrados en este proceso, esencial para el análisis y comprensión acabada del proceso de formulación de las políticas públicas.

¹ Doctora en Ciencias Políticas y Sociales, Universitat Pompeu Fabra. MSc Social Policy and Planning in Developing Countries, London School of Economics and Political Science. Cientista Político y Licenciada en Historia, Pontificia Universidad Católica de Chile. Directora de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Hurtado.

² Licenciado en Ciencia Política, Universidad Alberto Hurtado. Bachiller en Ciencias Sociales, Universidad Alberto Hurtado.

1.- ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Una de las definiciones más tradicionales para comprender las políticas públicas plantea entenderlas como la acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Lahera, 2008). Esta forma de definir las políticas públicas consiga un papel altamente centralizado en el aparato del Estado. No obstante, hoy se comprende que no solo este presenta injerencia en los procesos de políticas públicas, sino que es posible identificar una serie de actores –la ciudadanía, las ONG, el mundo privado, entre otros– que también participan. Ello responde en parte a que los problemas son cada día más complejos, los medios con que el sector público cumple sus objetivos han variado y los recursos son limitados. Asimismo, estos actores, que en décadas anteriores estaban excluidos o limitados de manera muy importante de participar, han demostrado interés por ser hoy parte del proceso, y al mismo tiempo el Estado ha abierto los canales e instancias para su integración.

En esa línea, Eugenio Lahera propone una definición más amplia y compleja, que señala que «una política pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado» (Lahera, 2008: 28) (ver Figura N°1). Es por este motivo que para hablar de una política pública de calidad, esta debe incluir orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados.

Figura N°1



Fuente: elaborado a partir de Lahera, 2008: 29.

Lahera sostiene que la política pública debe disponer de un flujo de información que esté relacionado con un objetivo público, que sea desarrollado por el sector público y «que incluirá orientaciones o contenidos, pero también instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, así como la previsión de sus resultados» (Lahera, 2008: 28). La formulación de las políticas públicas puede ser explícita o implícita, y por ende deducible de los objetivos, programas, planes o agendas de un gobierno.

Por otra parte, también debe considerar las políticas públicas como un sistema de acción pública, esto es, un conjunto de actos, pero también de no actos. «No intervenir, cuando un actor percibe que la situación es significativa, representa para él una respuesta posible entre otras actitudes (...) una autoridad pública elige colocarse fuera de la acción» (Meny y Thoenig, 1992: 104). Ahora bien,

los estudios sobre políticas públicas suelen centrarse en la acción, lo cual además es empíricamente más factible de observar. Sin embargo, no debe olvidarse que una no acción también constituye una decisión posible. Así, las políticas públicas son un curso de acción o de inacción, tomado por el gobierno o la legislatura, en relación a un asunto en particular (Knill y Tosun, 2012).

Harguindéguy, por su parte, comprende las políticas públicas como «programas desarrollados por una autoridad pública» (Harguindéguy, 2013: 24), las cuales deben basarse en al menos cinco dimensiones. La primera corresponde a la existencia de un contenido, es decir, las medidas concretas realizadas y los instrumentos movilizados. En segundo lugar se encuentra definida en un periodo de tiempo específico, durante el cual se busca maximizar su efecto. Tercero, toda política pública reposa sobre la teoría del cambio, es decir, al momento de que emerge la política se piensa en los efectos que tendrá sobre el grupo objetivo. La cuarta dimensión corresponde al campo de acción de la política pública, entendido como el grupo de personas objetivos y/o el espacio geográfico que se busca intervenir. En quinto y último lugar se plantean los mecanismos de obligatoriedad, pues las políticas públicas siempre presentan una forma de obligar a la población a hacer lo que la política pública pide (Harguindéguy, 2013).

Estas definiciones difieren en algunos matices, pero presentan una serie de puntos de convergencia que en definitiva son los esenciales para abordar este objeto de estudio. Una política pública es una acción o inacción frente a una problemática pública, donde el actor privilegiado dentro del proceso decisorio es el Estado, sin desconocer la presencia y la participación de otros sectores (sociedad civil, mundo privado, entre otros) que buscan afectar de manera positiva o negativa sus intereses. Adicionalmente, una política pública es un conjunto de decisiones interrelacionadas que requieren instrumentos, recursos y definiciones organizacionales e institucionales para ser implementadas.

1.1. *La política y las políticas públicas*

Al estudiar las políticas públicas no es posible separarlas de una dimensión normativa, pues todas corresponden a elecciones, en cualquier sentido que ellas sean. Y esas elecciones implican decisiones vinculadas a valores tales como equidad, justicia social, solidaridad, entre otros. Estas posiciones se vinculan a visiones acerca de la sociedad, de los problemas públicos y del rol del Estado; por tanto, implican definiciones políticas y asociadas a actores políticos (Banco Interamericano del Desarrollo, 2006).

La política y políticas públicas interactúan y se condicionan mutuamente, pues una permite la comprensión de la otra. Es preciso considerar la variable política del proceso y «no vaciar» las políticas públicas de su componente político.

Ello implica además abordar preguntas referentes al rol del Estado y, por ejemplo, su responsabilidad en el aseguramiento del cumplimiento de los derechos económicos, sociales y civiles, donde el objetivo de la acción pública es el bienestar de los ciudadanos, estableciendo umbrales mínimos de bienestar (CEPAL, 2015).

2.- TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Dentro del estudio y análisis de las políticas públicas han existido múltiples intentos por realizar una clasificación de estas. Esto debido a que una política pública puede ser mirada desde diversos puntos de vista; por ejemplo, a partir de su proceso de formulación, los costos y beneficios asociados a los actores relevantes, por sector, nivel de gobierno, cobertura, entre otros.

Una de las propuestas clásicas de tipología es la de Theodore J. Lowi (1964, 1972), quien clasifica a las políticas públicas en base a su naturaleza distributiva y normativa (Parson, 2007) y en base al nivel de coerción pública ejercida de manera directa o indirecta sobre la población objetivo o sobre su entorno (Meny y Thoenig, 1992). Esta tipología, si bien no está exenta de críticas, se ha instalado como un referente en la literatura. Plantea los siguientes cuatro tipos de políticas (ver Cuadro N°1):

- Políticas regulatorias (o normativas): especifican condiciones y limitantes para el comportamiento colectivo e individual. Estas recaen con un alto nivel de coerción sobre la población objetivo del ámbito a regular, pero también sobre cualquiera que no respete las reglas (Harguindéguy, 2013). El nivel de conflicto dependerá del área a regular.
- Distributivas: se refieren a medidas que afectan la distribución de recursos del gobierno a particulares, concediendo o no autorización a los individuos afectados. El nivel de coerción es indirecto sobre los afectados, quienes se sienten beneficiados por una acción pública que le concede un favor, un privilegio (Meny y Thoenig, 1992). Aparecen como creando solo ganadores y no perdedores, y no se observan grupos compitiendo entre ellos, por lo que es una política con mucho consenso y pocos conflictos potenciales.
- Re-distributivas: están basadas en la transferencia (y reubicación) de recursos desde un grupo societal a otro en base a criterios previos. El Estado dicta condiciones para que las personas se puedan beneficiar de una cobertura social (Meny y Thoenig, 1992). Se observa una coerción pública directa sobre el entorno de los afectados (Harguindéguy, 2013). Son políticas más audaces y radicales, ya que abordan cuestiones de prestigio y poder, por lo que pudiera observarse mayor tensión y conflicto. Un ejemplo clásico es la realocación de recursos entre sectores ricos y pobreza a través de impuestos o beneficios basados en el ingreso, o entre población joven y jubilados a través del sistema de fondo solidario.
- Constitutiva: en estas políticas la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder (Meny y Thoenig, 1992). En ese sentido, estas políticas crean o modifican las instituciones estatales. El grado de coerción es débil e indirecto (generan menos atención pública).

Cuadro N°1

Tipo de política	Definición	Nivel de coerción	Ejemplos
Regulatorias	Establecen condiciones y limitantes para comportamiento individual y colectivo.	Este tipo de política presenta una coerción directa, de carácter inmediata y se ejerce directamente sobre el comportamiento de los afectados.	Protección ambiental, políticas migratorias, protección al consumidor.
Distributivas	Distribuyen nuevos recursos públicos.	La coerción es indirecta, de característica lejana y se ejerce directamente sobre el comportamiento de los afectados por la política pública.	Subsidios agrarios, infraestructura local como carreteras o escuelas o edificación.
Re-distributivas	Modifica la distribución de recursos existentes.	La coerción es directa, inmediata y se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados.	Bienestar social, reforma agraria, impuestos progresivos.
Constitutiva	Crean o modifican instituciones estatales.	La coerción es indirecta, lejana y se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados.	Cambios en la legislación del Congreso, creación de nuevas agencias.

Fuente: elaboración propia a partir de Knill y Tosun (2012) y Harguindéguy (2013).

Por otra parte, se puede identificar la tipología de James Q. Wilson (1973, 1989, 1995), quien para clasificar una política pública se pregunta: ¿Quién se beneficia? ¿Quién se lleva los costos? Atendiendo a estas preguntas, se focaliza en los costos y beneficios, y si están ampliamente distribuidos o concentrados (Knill y Tosun, 2012). La ventaja de esta tipología es que permitiría captar los actores y procesos dinámicos de cambios entre políticas. Así, proponen cuatro tipos de políticas (ver Cuadro N°2):

- Políticas mayoritarias: los costos y beneficios de una política están ampliamente distribuidos, y la oposición a esta decisión sería nula o mínima. En estas políticas se expresarían las

posiciones políticas de los actores y también de los grupos de interés (Knill y Tosun, 2012).

- Políticas de grupos de interés: se caracterizan porque tanto los costos como los beneficios están concentrados, y por tanto el gobierno se puede enfrentar con la oposición de grupos de interés rivales. En este caso, por tanto, las políticas podrían verse afectadas por las posiciones y recursos de los grupos de interés vinculados. Dado que el nivel de conflicto es alto, los resultados de cualquier propuesta son impredecibles (Knill y Tosun, 2012).
- Las políticas emprendedoras: son aquellas que requieren de emprendedores para llevarse a cabo, ya que los costos son concentrados y los beneficios difusos (Knill y Tosun, 2012). Por tanto, requiere de emprendedores políticos que estén dispuestos a desarrollar esta política a pesar de la resistencia que pueda generar.
- Políticas clientelares: es el tipo de políticas donde los costos son difusos y los beneficios concentrados. Por tanto, se trata de políticas que benefician a un grupo específico, son políticas poco visibles y el resultado de consenso entre los actores políticos y los grupos de interés.

Cuadro N°2

		Beneficios	
		Concentrados	Difusos
Costos	Concentrados	Políticas de grupos de interés (ejemplos: políticas de agricultura, tratados de libre comercio).	Políticas de emprendedores (ejemplos: control a políticas nucleares, políticas asociadas a desastres naturales).
	Difusos	Políticas clientelares (ejemplos: asistencia a grupos específicos, programas de salud específicos).	Políticas mayoritarias (ejemplos: atención de salud universal).

Fuente: Knill y Tosun (2012: 21)

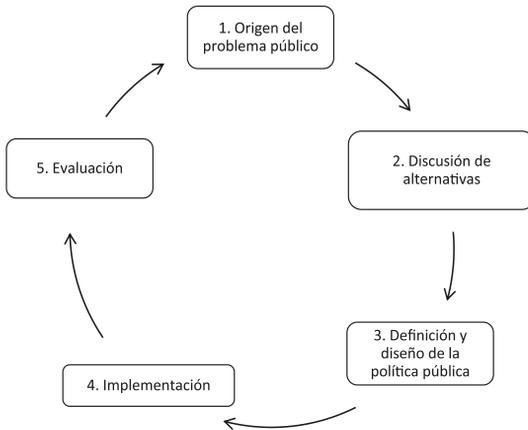
3.- EL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El enfoque de ciclo o de etapas de las políticas públicas es una propuesta analítica que busca ordenar y sistematizar el complejo proceso de formulación e implementación de la política pública. Surgió en los años 50 gracias al trabajo de Harold Lasswell (1956) y posteriores trabajos de otros autores han consolidado la propuesta. Este enfoque fue el más influyente durante la década del 70 y hasta mediados de los 80, categorizando y dividiendo para el análisis un proceso difuso y difícil de capturar en los hechos. En ese sentido, se le reconocen fortalezas y debilidades (ver Cuadro N°4), siendo la principal crítica el hecho de que simplifica en exceso el fenómeno y dejar fuera otras variables que pueden incidir en este³ (Sabatier, 2007).

Los investigadores varían de manera parcial en la distinción de las etapas, pero es posible distinguir en algunas comunes: origen del problema público, discusión de alternativas, definición y diseño de la política, implementación y evaluación (Figura N°2). Otros modelos incluyen algunos momentos más en este ciclo, como la explicitación de la política (Lahera, 2008) o el rediseño, pero es posible destacar los anteriores como esenciales para un acercamiento al ciclo de la política pública. Asimismo, otros autores consideran que el momento de discusión de alternativas y toma de decisión es una etapa en sí misma, y hay quienes la distinguen en dos. Para efectos de este capítulo, se ha optado por separar ambos momentos, pero es importante consignar que, en los hechos, distinguir entre ambas presenta mayores dificultades.

³ Algunos de estas visiones críticas en Nakamura, 1987; Sabatier, 1991; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993.

Figura N°2



Fuente: elaboración propia a partir de Harguindéguy (2013).

Cuadro N°3

ENFOQUE DE CICLO DE POLÍTICAS	
Contribuciones	Críticas
<ul style="list-style-type: none"> - Su principal aporte es poder reducir complejos escenarios en donde se desarrollan las políticas públicas, en una estructura relativamente simple. - Se trata de una aproximación y no de una fiel representación de lo que ocurre en la realidad. - Esquema analítico que presenta varias ventajas cuando la intención es realizar estudios de caso de carácter exploratorio. - La metáfora de las etapas, ideada por Harold Lasswell (1953), se fundamentó en una serie de criterios como la simplificación (por medio del esquema), la discriminación entre las variaciones posibles del fenómeno a estudiar y la necesidad de guiar al investigador en su búsqueda. - Concepción de política pública secuencial, funcional y acumulativa. 	<ul style="list-style-type: none"> - Artificial y excesivamente racional. - Carece de una relación causal, ya que no identifica conductos causales que gobiernen el proceso de políticas entre las distintas etapas. En vez de eso, el trabajo dentro de cada etapa tiende a desarrollarse sobre sí misma, casi sin ninguna referencia a las otras. - En consecuencia, no es posible establecer un conjunto coherente de hipótesis entre las diferentes etapas. - Mirada de arriba hacia abajo, con un sello legalista, como si el proceso fuera solo la bajada/implementación de una legislación. - Desconoce interacción de niveles de gobierno e interacciones. Focalizarse en una ley específica simplifica demasiado el proceso de múltiples ciclos que interactúan envolviendo propuestas de políticas y estatutos de múltiples niveles de gobierno.

Fuente: los autores en base a Sabatier (2007), Harguindéguy (2013) y Knill y Tosun, (2012).

4.- ETAPAS DEL CICLO DE POLÍTICA PÚBLICA

4.1. *Definición del problema público*

En esta etapa inicial se distingue la configuración de un problema en un *problema público*. Estos no existen por sí mismos como meros fenómenos objetivos, sino que implica un proceso por el cual un problema pasa a obtener esta categoría pública. Para que ello ocurra se requieren actores que se mueven en distintos escenarios, que cuentan con variados recursos y que confrontan discursos que se sustentan en marcos interpretativos variados. Ahora bien, es importante considerar que los problemas públicos son interdependientes, subjetivos y dinámicos (Olavarria, 2007). Lo primero se refiere a que es muy difícil aislar un problema e identificar una causa; ello implica la interacción constante entre múltiples actores y sectores. Son subjetivos, ya que existe una valoración de este problema como tal por parte de determinados actores, pero puede no serlo para otros. Y, por último, son dinámicos; algunas problemáticas pueden resolverse en el tiempo y surgir nuevas debido a diversos factores (económicos, sociales, naturales, tecnología, entre otros).

El establecimiento de la agenda pública puede ser entendida como «la lista de problemas públicos a los que un gobierno tiene que dar solución» (Harguindéguy, 2013: 53). Asimismo, la agenda también puede ser considerada como un espacio institucionalizado que se rige por mecanismos de filtros, pues en este espacio conviven asuntos problemáticos considerados como relevantes y otros que no (Harguindéguy, 2013).

En términos prácticos, hace referencia a la lista de temas o problemáticas a las cuales las autoridades de gobierno prestan atención en un momento dado. Ahora, la forma en que un tema llega a la agenda pública también influye en su desarrollo. Los grupos que logran instalar una temática podrán tener más influencia en su diseño e implementación. Los problemas públicos entran y salen de la agenda pública, pero no necesariamente porque este se haya solucionado, sino que compiten por mantenerse en ella. En ese sentido

influyen su valor dramático y emocional para que persistan, junto con características del problema, tales como la causalidad, severidad, proximidad, nivel de crisis, incidencia, novedad y población involucrada (Knill y Tosun, 2012). Asimismo, debe considerarse que los actores involucrados en este proceso utilizarán distintos argumentos para sostener su posición de por qué un problema debe ser considerado como público. Estas argumentaciones pueden estar basadas en el conocimiento, en consideraciones ético morales, en la racionalidad técnico económica, y/o en consideraciones políticas (Olavarría, 2007).

Cuadro N°4

Modelo de las corrientes múltiples (John Kingdon, 1984)		
Al comienzo, «cualquier problema público se encuentra en una «sopa primitiva», es decir, un «caldo de cultivo donde cada actor (político, expertos, grupos de presión, entre otros) propone sus ideas, objetivos y temas que les parecen importantes» (Knill y Tosun 2012: 56). Para que estos temas emerjan en la agenda y se configuren como política pública es necesaria la reunión de tres corrientes complementarias.		
Corriente de problemas	Corriente de las políticas públicas	Corriente de la política
Para que un problema se transforme en una política pública es necesario que este sea problematizado y sea claramente identificado.	Esta corriente tiene relación con que los políticos no actúan de forma racional, buscando una solución específica para cada problema, sino que van recogiendo soluciones que se encuentren a su alcance.	Tiene relación con los eventos políticos que puedan influir en la agenda, tales como elecciones, campañas, fiestas nacionales, entre otros.
Ventana de oportunidad: momento donde confluyen estas corrientes y que permite que se instale una temática una agenda pública y eventualmente se configure como una política pública en un futuro más o menos cercano (Harguindéguy, 2013).		

Fuente: elaboración propia a partir de Harguindéguy (2013).

Al respecto, es preciso consignar que al menos es posible distinguir tres agendas paralelas; la agenda pública, la de los medios y la política. La primera de ellas agrupa los temas más relevantes para una sociedad en un período determinado. «No se trata de simples asuntos sociales, sino que son auténticos problemas políticos, fabricados y etiquetados por grupos concretos en el espacio público, esperando conseguir una respuesta gubernamental» (Harguindéguy, 2013: 52). En esta agenda es posible también distinguir temas

permanentes (desempleo, seguridad ciudadana, economía), temas intermitentes (educación, salud, por ejemplo), temas nuevos (inmigración) y temas puntuales (algún hecho específico de alto impacto) (Harguindéguy, 2013). La agenda de los medios está determinada por fenómenos vinculados a los medios de comunicación, esto es, las líneas editoriales, el espacio editorial, la presión del mercado, la pluralidad de los diversos medios de comunicación y la libertad de expresión vigente, entre otras. La agenda de los medios puede determinar el ingreso o salida de temáticas en la agenda pública, pero tiene otros ritmos y dinamismo en relación a la agenda pública. En tercer lugar, la agenda política se refiere a los temas definidos por los actores políticos, como problemas públicos a abordar. Puede ser definida como una «lista de tareas a la que un gobierno quiere dar solución» (Harguindéguy, 2013: 54).

Por último, es importante destacar que durante la definición del problema público debiera observarse la distinción de aspectos tales como cuál es el origen del problema, quiénes están involucrados, qué consecuencias provoca y quiénes son los afectados; esto es, lo que puede llamarse una *hipótesis causal* (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012). «Esta hipótesis se refiere entonces a la respuesta política a la cuestión de saber quién es o qué es culpable u objetivamente responsable del problema colectivo a resolver. Al establecer una hipótesis causal se designan los grupos objetivos y los beneficiarios finales» (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012: 66). Un problema asociado es que puede existir asimetría de información e incertidumbre, y ello puede interferir en la pertinencia de esa hipótesis, conduciendo a algunas falsas o erróneas. Ahora bien, la importancia de la definición de esta hipótesis es que determina la *hipótesis de intervención* (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012). Es decir, enmarcará la discusión acerca de las alternativas que la política pública debiera incluir, estableciendo cómo podría resolverse o atenuarse el problema colectivo a través de un curso de acción. Define, por tanto, el tipo de intervención y las acciones de los grupos objetivos designados. En conclusión, la propuesta de considerar estas dos hipótesis en el análisis busca relevar la vinculación

que existe entre la definición de un problema y su vía de solución, aspectos esenciales para la comprensión de esta etapa del ciclo de las políticas públicas.

4.2. *Discusión de alternativas posibles*

Como ya se señaló, algunos autores consideran que esta etapa de discusión incluye también la toma de decisión, aunque en este caso lo hemos separado para facilitar la exposición.

Luego de la definición y comprensión del problema, se inicia un momento de análisis y discusión de alternativas, evaluando posibles cursos de acción disponibles. La búsqueda de una solución a un problema es un proceso complejo y sujeto a una amplia variedad de presiones y contingencias. Es en este momento cuando se confrontan distintas propuestas formuladas por los actores involucrados en ese ámbito de política pública, y se trata de una instancia esencialmente política.

Diversos criterios se considerarán para evaluar una u otra alternativa, como sustantivos, institucionales o políticos. Uno de ellos es el criterio de eficiencia, que se orienta a determinar si la propuesta logrará alcanzar los resultados previstos y los beneficios netos que ella generará (Bardach, 2012). Otro tipo son los valóricos, cuando las políticas son analizadas en relación a valores como equidad, justicia, libertad, igualdad y otros. Por último, un grupo que puede ser definido como práctico, y que se refiere a factores políticos e institucionales. Estos son la legalidad, aceptación política por parte de los diversos actores, aplicabilidad en cuanto a recursos humanos o materiales, tecnología, entre otros (Bardach, 2012).

En relación a estos últimos criterios, Majone en particular destaca la relevancia de considerar la factibilidad política, entendida como la referencia a todas las restricciones relevantes en el escenario de la política. Ello, ya que no toda iniciativa es políticamente posible, ni cuenta siempre con un alto grado de elegibilidad en un sistema político o en una circunstancia político-administrativa específica. Las restricciones de una decisión van más allá de la escasez de los recursos públicos; también incluyen limitaciones constitucionales y reglamentarias, condicionamientos políticos provenientes de adversas

correlaciones de fuerza o de reticencias e inercias administrativas (Majone, 1996). Cabe distinguir también entre restricciones objetivas y autoimpuestas, entre metas y restricciones, las cuales pueden ser de largo o corto plazo, y reales o falsas. Las restricciones son como una síntesis de conocimientos que se utilizan para tomar decisiones (Majone, 1996). Es por este motivo que «todas las restricciones, ya sean imposibilidades físicas o lógicas, limitaciones económicas, prohibiciones legales, inviabilidades políticas, tienen una forma lógica común –que se expresa con términos tales como “imposible”, “no se puede”– y tienen también las mismas implicaciones prácticas: todas excluyen ciertos cursos de acción que serían tal vez posibles» (Aguilar, 1996: 22).

4.3. *Toma de decisión y diseño*

No hay políticas óptimas, sino que un rango de decisiones posibles y tampoco existen garantías que aseguren que determinados procedimientos concluirán, necesariamente, en la «mejor» política. En ese sentido, «no existe una forma unilateral de decidir sobre los asuntos públicos, especialmente en materia de políticas públicas, donde varios modelos se oponen según se considere que las decisiones se toman basándose en pautas de racionalidad absoluta, de extrarracionalidad o de racionalidad limitada» (Harguindéguy, 2013: 61).

El modelo racional (o de racionalidad absoluta) se basa en la teoría de la elección racional y que el ciclo de la política sigue por tanto una lógica y una coherencia basada en la búsqueda de minimizar los costes para alcanzar el objetivo (Harguindéguy, 2013: 61). Se asume que se realizará una selección de alternativas en base a criterios racionales y objetivos: esto es, el actor identificará el problema, luego sus preferencias, buscará todas las alternativas posibles y sus efectos, utilizará criterios objetivos y elegirá una solución (Meny y Thoenig, 1992). Este enfoque funciona en base a que existan ciertas condiciones, que en la realidad no se dan. Esto se refiere a que siempre exista un criterio objetivo accesible a quién debe decidir y cuyo valor comparte todo el mundo, las preferencias no son ambiguas, sino estables y explícitas, el decisor conoce o puede conocer todas las

alternativas posibles y este se comporta como puro intelecto (Meny y Thoenig, 1992). Por tanto, este enfoque recibe críticas importantes en cuanto a no poder asegurar esos supuestos⁴.

El modelo de racionalidad limitada considera los apremios con los que se encuentra el modelo absoluto, tales como la escasez de información y de criterios de elección, las dificultades para generar un inventario exhaustivo de alternativas, entre otras (Meny y Thoenig, 1992). Este modelo, basado esencialmente en los trabajos de Herbert Simon (1957), comprende que un decisor gestiona un compromiso entre un problema y las emergencias de la situación, realizando lo que mejor puede en ese contexto. Minimiza la búsqueda de alternativas, las cuales, por tanto, son acotadas. Así, «no se trata de buscar la mejor opción de políticas públicas entre todas las opciones posibles, sino simplemente conformarse con tomar una decisión que resuelva problemas locales a corto plazo» (Harguindéguy, 2013: 72). Ello puede implicar que se decida en base al modelo del *cuadro de basura*, esto es, reciclar viejas rutinas, recetas para enfrentar nuevos problemas (Harguindéguy, 2013).

El modelo incremental o incrementalismo, promovido por Charles Lindblom (1959, 1979), plantea que se cuenta con un número limitado de posibilidades y que se prioriza el análisis solo en las que difieren de las anteriores, buscando *salir del paso*. No se observarían cambios radicales en las organizaciones, sino cambios incrementales. El cambio profundo se realizaría en el tiempo y sería el resultado de pequeños ajustes institucionales, imperceptibles a corto plazo (Harguindéguy, 2013).

Por último, es preciso mencionar algunas de las posibilidades de intervención una vez que se toma la decisión. Existen variados instrumentos, elementos que los formuladores de políticas 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). La literatura

⁴ Modelos de toma de decisión basada en la racionalidad absoluta son el Óptimo de Pareto, la Función del Bienestar Social, el Teorema de la Imposibilidad y la Teoría de Juegos (Harguindéguy, 2013: 61).

plantea al menos cuatro conjuntos de instrumentos: la vía reguladora, la incentivadora, la persuasiva y la provisión directa de bienes y servicios (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012). Respecto a la primera, «se basa en prohibiciones, en obligaciones, o en la atribución de diversos derechos, que pueden ser objeto de sanciones en caso de no respetarse sus límites» (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012: 158). Esta es establecida a través de leyes y actos del gobierno, y ejercida a través de organismos públicos. La vía incentivadora tiene un carácter más indirecto, ya que opera a través de transferencias financieras que tienen como objetivo influir de manera positiva (subvención, desgravación fiscal) o negativa (impuestos), sobre el comportamiento de los grupos objetivos (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012). La vía persuasiva se sirve de «estrategias de información a fin de convencer a los grupos objetivos de adoptar conductas que van en el sentido de los objetivos de la política» (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012: 158). Suele acompañar otras formas de intervención o también ser la modalidad principal, como los casos de políticas de salud pública. Por último, la provisión directa busca facilitar la conducta esperada de los grupos objetivos. Aquí el gobierno puede usar su propia estructura o aparato administrativo para proveer un bien o servicio que se estima resolverá el problema (por ejemplo: provisión directa a través de agencias públicas, defensa de la integridad territorial, el orden público, el control de la delincuencia, servicios de salud y servicios educativos). También habría que mencionar un conjunto de instrumentos que implican en mayor o menor grado la participación de actores privados en la política pública. Por una parte, la privatización, cuando se opta por transferir al sector privado un conjunto de actividades que pudieron antes ser asumidas de manera directa por el sector público, aunque este puede mantener la administración del Estado, o manteniendo este un rol financiero, normativo y contralor (Lahera, 2008). Se observan además otras alternativas que pueden incluirse dentro de las vías de provisión, pero que ya no es directa en su totalidad, sino que implica a privados, como en las políticas de concesiones, o las externalizaciones (Lahera, 2008).

4.4. La implementación y ejecución de la política pública

La implementación o ejecución de una política pública puede ser entendida como el proceso por el cual se ponen en marcha las decisiones políticas; es el momento en el que las ideas se plasman en hechos reales (Harguindéguy, 2013). Otros autores, como Pressman y Wildasky (1977), definen a la implementación como un «proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos» (Subirats, 1994: 103). Por último, Meny y Thoenig señalan que la implementación es «aplicar un programa de acción a un problema planteado» (1992: 30).

Siendo un momento tan crucial en el ciclo de la política pública, se debe analizar y comprender los factores que explican el proceso de transformación de los programas y políticas en los resultados esperados. Un buen diseño no asegura en su totalidad una implementación exitosa, ya que en esta etapa existen variables diversas que la determinan: para abordar estos factores, la literatura plantea dos miradas, el enfoque descendente o *Top-down* y el enfoque ascendente o *Bottom-up* (ver Cuadro N°6) (Harguindéguy, 2013).

El enfoque *Top-down* o descendente considera clave que en el proceso de implementación exista un grado de coincidencia entre los implementadores y los beneficiarios en cuanto a los objetivos planteados en la decisión de la autoridad. En el enfoque se presentan tres factores generales que determinan la probabilidad de éxito en la implementación. El primero corresponde a la trazabilidad del problema. El segundo corresponde a las habilidades de los estatutos de las estructuras que van a implementar la política y, finalmente, las variables no reglamentarias que afectan la aplicación de la política (Knill y Tosun, 2012).

En el enfoque descendente 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. En otras palabras, las autoridades políticas son las que deciden la

política pública e imparten las instrucciones para que el personal de la administración pública las implemente.

Los críticos a este enfoque se centran principalmente en tres factores. El primero corresponde a que solo toma en cuenta el escenario presente en la ley desde su punto de partida, obviando aspectos significativos presentes con anterioridad al proceso de formulación. La segunda crítica se presenta debido a que este enfoque ve el proceso de aplicación como un proceso puramente administrativo, ignorando los aspectos políticos. Por último, el enfoque *Top-down* ha sido criticado por su énfasis exclusivo en considerar a los redactores de la política como actores claves. Esta crítica argumenta desde una perspectiva normativa que prestadores de servicios locales tienen experiencia y conocimiento de los verdaderos problemas; por lo tanto, se encuentran en una mejor posición para proponer la política decidida. Sin embargo, ven los actores locales como impedimentos para la implementación exitosa (Knill y Tosun, 2012).

El enfoque *Bottom-up* o ascendente argumenta que la forma más realista de ver el proceso de implementación es mirar la política desde el punto de vista de la población objetivo y los prestadores de servicios. Es por esto que Berman (1978) establece que la implementación ascendente ocurre en dos niveles. El primero corresponde a la macro implementación, que tiene relación con los actores céntricos que diseñan la política o el programa, mientras que el segundo nivel corresponde a la micro implementación, que se refiere a cómo las organizaciones locales reaccionan a los planes del nivel macro.

Los partidarios del enfoque *Bottom-up* argumentan que los objetivos, las estrategias, las actividades y los contactos de los actores involucrados en el proceso micro implementación deben entenderse a fin de comprender la implementación. Es en el nivel micro que la política afecta directamente a las personas (Knill y Tosun, 2012). Uno de los elementos constitutivos del enfoque *Bottom-up* es la presencia de los burócratas de campo (*street-level*); estos deben ser considerados como miembros de la comunidad de los creadores de la política pública, pues son los «proveedores directos de los servicios públicos a los ciudadanos y, como tales, también coautores de las

políticas que aplican» (Harguindéguy, 2013: 90). Ellos interactúan directamente con los ciudadanos en el curso de sus trabajos y tienen, además, importantes grados de discreción en la ejecución de sus trabajos.

Los burócratas de campo o de nivel de calle enfrentan una serie de similitudes, como la escasez de recursos; esto quiere decir que los recursos son inadecuados en relación a las tareas que deben realizar. Además, se ven sometidos a una sobredemanda debido a la diferencia numérica que presentan con la población beneficiaria. Por otra parte, esta clase de burócratas presentan metas de agencias ambiguas, vagas y a veces en conflicto, lo que conlleva que el desempeño hacia el logro de estas sea difícil de medir (Harguindéguy, 2013).

Cuadro N°5

Enfoque de implementación	Visión Top-down	Visión Bottom-up
Punto de partida del análisis de la implementación de la política pública	Decisiones de las autoridades político-administrativas (PAA, Planes de Acción)	Actividades de la red de implementación a nivel local (APA, red de acción pública)
Proceso para la identificación de los principales actores de la política pública	Desde arriba, y a partir del sector público, hacia abajo, y hacia el sector privado	Desde abajo (<i>street-level actors</i>), hacia arriba, considerando de manera simultánea los actores públicos y privados
Criterios de evaluación de la calidad de la implementación de la política pública	<ul style="list-style-type: none"> - Regularidad (conformidad legal) del proceso de implementación - Eficacia: grado de realización de los objetivos formales del PPA 	<ul style="list-style-type: none"> - No tiene criterios claramente definidos a priori - Evaluación del grado de participación de los actores involucrados - Evaluación del nivel de conflicto de la implementación
Interrogante fundamental (para la gestión de las políticas públicas)	¿Qué modalidades (estructuras y procedimientos) de implementación deben utilizarse a fin de garantizar el mayor grado de realización de los objetivos oficiales?	¿Qué interacciones entre los actores públicos y privados de una red de acción pública deben tomarse en cuenta durante la implementación para que esta sea aceptada?

Fuente: (Subirats; Knoepfel; Larrue y Varone 2012: 190)

Pese a las contribuciones de ambos enfoques, estos muchas veces no parecen ser suficientes para explicar la realidad que se esconde durante el proceso de implementación de una política pública. Es por este motivo que emerge la propuesta de un enfoque híbrido de implementación, que busca analizar los niveles de ambigüedad y conflicto existentes en las políticas para determinar qué enfoque (*Top-down* o *Bottom-up*) es más apropiado para explicar el proceso de implementación (Knill y Tosun, 2012). Por ambigüedad de políticas se entiende la falta de claridad en los objetivos de la política y/o los medios para alcanzarlos, mientras que el conflicto de políticas se refiere a la diferencia entre la idea y el resultado que espera la agencia de implementación. Estas dos dimensiones generan cuatro modelos ideales de implementación: administrativo, político, experimental y simbólico (Knill y Tosun, 2012).

La *implementación administrativa* está dada por un bajo nivel de conflicto de políticas y un bajo nivel de ambigüedad. Los resultados de la política pública se encuentran condicionados por los recursos; este proceso puede ser comparado al funcionamiento de una máquina, donde es central la autoridad hacedora de la política pública. Este tipo de implementación puede ser analizado de manera más adecuada con un modelo *Top-down*.

En la *implementación política*, la política pública implica una baja ambigüedad y un alto conflicto, ya que los actores presentan objetivos claros, pero estos son incompatibles o se observan divergencias en los medios para conseguirlos. Por lo tanto, los resultados de la política están determinados por el poder o la negociación de los actores. Al igual que la implementación administrativa, este presenta indicadores claramente compatibles con el tipo de análisis del modelo *Top-down*. Ahora bien, si la política pública implica un alto nivel de ambigüedad y un bajo nivel de conflicto, entonces este proceso de implementación, enfatiza la relevancia de los cambios de contexto, por lo que se hace más pertinente el uso de un modelo *experimental* de implementación claramente compatible con un modelo *Bottom-up* (Knill y Tosun, 2012). Por último, encontramos la *implementación simbólica*, que se encuentra determinada por un alto nivel de ambigüedad y un alto

nivel de conflicto. El principio central es la existencia de coaliciones de actores a nivel local que mantienen el control de los recursos disponibles y determinados por el contexto. En ese sentido, el análisis de un modelo *Bottom-up* permitirá comprender mejor este tipo de implementación (Knill y Tosun, 2012).

4.5. Seguimiento y evaluación de resultados

Esta etapa corresponde al monitoreo de la política, es decir, donde se instalan los procedimientos de seguimiento y supervisión que permitan ir evaluando el grado de éxito en la ejecución de la política pública a partir de proyecto y/o programas en relación al logro de objetivos. La realización de la evaluación supone dos aspectos interrelacionados; el primero corresponde a la evaluación de la política específica y los programas que son constitutivos de esta, mientras que, en segundo lugar, este proceso supone también la evaluación de las personas que trabajan en las organizaciones responsables de la implementación de políticas y los programas (Parsons, 2007).

La evaluación hace referencia al «proceso de determinar hasta qué punto una determinada política pública, a través de sus proyectos/programas, ha logrado alcanzar los objetivos y metas que se ha propuesto (o algún otro efecto no considerado inicialmente)» (Birkland, 2005: 222). Y, por consiguiente, constituye una importante herramienta para la retroalimentación, el aprendizaje, la mejora del diseño, la implementación y ejecución de la política pública. Ahora bien, la evaluación «normalmente no abarca todos los aspectos posibles de una política, particularmente en lo que respecta a su impacto, y no todas las recomendaciones hechas son consideradas para su rediseño» (Lahera, 2008: 81).

Comúnmente, un proceso evaluativo distingue cuatro tipos de criterios básicos para valorar los efectos que ha tenido una política pública o programa. En primer lugar encontramos la efectividad; esta se relaciona con «los impactos que producen de manera prevista» (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012: 218) las políticas o programas. En segundo lugar, encontramos la eficacia; esta se relaciona directamente con los efectos observables en los beneficiarios finales

y con los objetivos planteados en un inicio. En tercer lugar encontramos la eficiencia; esta tiene que ver con la asignación de recursos en la política o programa comparada con el impacto producido por esta misma. Finalmente encontramos la pertinencia, que se refiere a la relación existente entre los objetivos que definen a la política pública (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2012).

Existen numerosos tipos de evaluaciones en la literatura. Un tipo es la evaluación formativa, que corresponde a la evaluación que ocurre durante el proceso de implementación de una política o programa. Esta busca conocer el «grado en el que se está implementando y las condiciones en las que se promueve una implementación exitosa» (Parson, 2007: 565). En este tipo de evaluación se monitorea la manera en la que se están ocupando, administrando o gestionando un programa o política, con el fin de generar una retroalimentación que permita mejorar el proceso de implementación de esta misma (Parson, 2007). Otro tipo de evaluación es la evaluación *ex-post*, que se encuentra asociada principalmente a las evaluaciones de resultados y de impacto (Roth, 2007: 150-158). Tales evaluaciones se realizan una vez concluida la intervención de la política pública. La evaluación de resultado corresponde al tipo de evaluación más común e intenta determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de resultados. Es decir, se compara lo logrado respecto de las metas esperadas (Roth, 2007: 156). Por otro lado, en las evaluaciones de impacto se intenta determinar cuál ha sido el verdadero efecto que ha tenido una política pública en aquellos ámbitos de realidad en donde se ha decidido intervenir. Es decir, «se determina al comparar la situación inicial (línea de base) con una situación posterior (línea de comparación), controlando los efectos externos al proyecto (mediante grupos de control)» (Cohen y Franco, 2007: 113). La evaluación del impacto de una política es muy sensible a las metas fijadas, ya que a partir de estas se determina el grado de eficacia alcanzado.

Por otra parte, hay que tener presente que toda intervención pública genera tanto consecuencias previstas como no previstas. Muchas veces los resultados obtenidos se alejan considerablemente

de lo que estaba previsto que debería ocurrir. En otras palabras, cualquier intento por resolver un problema genera otros adicionales, existiendo siempre una cierta indeterminación de sus consecuencias (Moran, Rein y Goodin, 2008).

5.- EL CONTEXTO Y LOS ACTORES DEL PROCESO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

Para finalizar, es preciso brevemente señalar que, tanto para diseñar políticas públicas como para realizar análisis de su proceso de formulación e implementación, se debe considerar el contexto institucional y los actores en que estas se desenvuelven. Estos últimos cuentan con diversas capacidades; esto es, los recursos de acción a su disposición para influenciar el proceso de formulación de políticas en función de hacer un resultado específico más probable que otro. Asimismo, debe tomarse en cuenta que poseen diversas percepciones, ya que perciben un problema desde un particular punto de vista y desde allí consideran las posibles soluciones y deciden cuál es más deseable. Por último, los actores también tienen diferentes preferencias, que pueden ser estables o cambiar en el tiempo (BID, 2006).

En cuanto al contexto institucional, el tipo de régimen es un punto de partida esencial en el sentido que este establece las atribuciones que tendrá el poder ejecutivo versus el poder legislativo. Asimismo, el sistema de contrapesos, la preeminencia de las instituciones, el grado de centralismo y de concentración fiscal y político. Junto con ello deben considerarse otros actores políticos, como el gabinete, los asesores, los ministerios, la burocracia, los partidos políticos, el poder judicial y los poderes subnacionales.

Luego, otro conjunto de actores que pudieran formar parte del ciclo y que deben considerarse al analizar las políticas públicas son las organizaciones de la sociedad civil, los grupos de interés y de presión, tales como las organizaciones empresariales o de trabajadores. Estos pueden incidir a través de *lobby* interno (reuniones y encuentros) y externo y campañas de medios de comunicación.

Asimismo, diversos actores destacan en cuanto a que pueden contribuir de manera significativa en la generación de ideas,

propuestas y puntos de vista en la definición de alternativas de políticas públicas. También, según el tipo de intervención definida, puede ser tener un rol durante la implementación o la evaluación. En ese sentido destacan los centros de estudios (think tanks), universidades, ONG's, expertos nacionales e internacionales y los organismos internacionales. Por último, también los medios de comunicación tienen un rol en este ciclo de las políticas públicas, en especial en cuanto a su incidencia agenda pública.

La incidencia de estos actores y de la ciudadanía como tal dependerá, en parte, de la ampliación de espacios y canales de participación ciudadana, de la difusión de información, de la generación de capacidades y de la existencia de los mecanismos de control social y rendición de cuentas.

REFERENCIAS

- Aguilar, L. (Ed.) (1996). *La Hechura de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Banco Interamericano del Desarrollo (2006). *La Política de las Políticas Públicas*. Banco Interamericano del Desarrollo BID. Recuperado de: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=912428>
- Bardach, E. (2012). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. SAGE 4th Edition, United States of America.
- Barnett, M. y Finnemore, M. (2004). *Rules for the world. International Organizations in Global Politics*. Nueva York: Cornell University Press.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. y Rossel, C. (Eds.) (2015). *Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Libros de la CEPAL - Desarrollo Social. No.136. Recuperado de: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/38821-instrumentos-de-proteccion-social-caminos-latinoamericanos-hacia-la>
- Cohen, E. y Franco, R. (2007). *Gestión Social. Cómo Lograr Eficiencia e Impacto en las Políticas Sociales*. México: Siglo XXI Editores.
- Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Biblioteca universitaria. Madrid: Editorial Tecnos.
- Ingram, H. y Schneider, A. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Knill, C. y Tosun, J. (2012). *Public Policy: a new introduction*. Gran Bretaña: Palgrave Macmillan.

- Lahera, E. (2008). *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Majone, G. (1996). «La factibilidad de las políticas sociales». En Luis F. Aguilar (Ed.). *La Hechura de las políticas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Moran, M., Rein, M. y Goodin, R. (2008). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Gran Bretaña: OUP Oxford.
- Olavarría, M. (2007). *Conceptos Básicos en el Análisis de Políticas Públicas*. Documentos de Trabajo N° 11 – Diciembre. Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Flacso México. Ciudad de México: Ediciones Miño y Dávila.
- Roth, A. N. (2007). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Sexta edición. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. (2007). *Theories of the Policy Process*. Estados Unidos: Westview Press.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.