

Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo.

Un enfoque basado en los actores,
sus recursos y las instituciones

PETER KNOEPFEL, CORINNE
LARRUE, FRÉDÉRIC VARONE Y
MIRIAM HINOJOSA

Peter Knoepfel, profesor de análisis de políticas públicas en el Institut de Hautes Études en Administration Publique de la Universidad de Lausana, Suiza.

Corinne Larrue, profesora de políticas ambientales y planificación del espacio en la Universidad de Tours, Francia.

Frédéric Varone, profesor de ciencias políticas en la Universidad de Ginebra, Suiza.

Miriam Hinojosa Dieck, profesora de análisis de políticas públicas y directora del departamento de ciencias sociales de la Universidad de Monterrey, México.

PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Resumen

En el presente artículo se expone un modelo de análisis de políticas públicas centrado en la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública. Se postula que el contenido y las características institucionales de una acción pública (variable a explicar) son el resultado de las interacciones entre, por un lado, las autoridades político-administrativas y, por el otro, los grupos sociales que causan o que soportan los efectos negativos del problema colectivo que la acción pública intenta resolver (variables explicativas). El “juego” de tales actores depende no sólo de sus intereses respectivos, sino también de los recursos (dinero, tiempo, consenso, organización, derecho, infraestructura, información, personal, fuerza, apoyo político) que logran explotar para defender sus posiciones, así como de las reglas institucionales que dan marco a la política.

Palabras clave: políticas públicas, actores públicos, grupos sociales, recursos, reglas institucionales, Estado, problema público, intervención estatal.

Abstract

Towards an operative analysis of public policies: An approach focused on actors, resources and institutions

This article develops an analytical model which is centred on the individual and collective behaviour of actors involved during different stages of public policy. We postulate that the content and institutional characteristics of public action (dependent variable) are the result of interactions between political-administrative authorities, on the one hand, and, on the other, social groups which cause or suffer the negative effects of a collective problem which public action attempts to resolve (independent variables). The ‘game’ of the actors depends not only on their particular interests, but also on their resources (money, time, consensus, organization, rights, infrastructure, information, personnel, strength, political support) which they are able to exploit to defend their positions, as well as on the institutional rules which frame these policy games.

Key words: Public policies, public actors, social groups, resources, institutional rules, State, public problem, public action.

Introducción

El modelo de análisis presentado en este artículo (ampliamente expuesto en el texto *Analyse et pilotage des politiques publiques* y la versión inglesa *Public Policy Analysis*¹) ha sido desarrollado, ajustado y operacionalizado con base en aplicaciones prácticas efectuadas por estudiantes de maestría y doctorado (lo cual confirma además su pertinencia para trabajos de índole académica o de ejercicio profesional). Se propone mantenerse lo más neutral posible con respecto a teorías específicas para dar cabida, en el marco de las hipótesis de trabajo, a la verificación empírica de un abanico lo más amplio posible de postulados teóricos desarrollados en el seno de corrientes tan divergentes como el neomarxismo, el neoliberalismo o el neocorporativismo, a condición de que los investigadores presenten conceptos operacionales en los términos de las dimensiones de base, propuestas aquí con la finalidad de llevar a cabo verificaciones empíricas.

Aunque existe una multiplicidad de definiciones del concepto de política pública², hay coincidencia en que se requiere una definición “operativa” que permita calificar el objeto y el campo de estudio de esta disciplina³. En esta dirección apunta la definición propuesta,

1 Versión francesa: Knoepfel, Peter, Larrue, Corinne, Varonne, Frédéric, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Zürich/Chur, Ruegger 2a. edición, 2006.

Versión inglesa: Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; Varonne, Frédéric y Michael Hill, *Public Policy Analysis*, Bristol, Policy Press, 2007 (una versión alemana, así como una española, se encuentran en vías de aparecer).

2 J.C. Thoenig daba cuenta, en los años de 1980, de por lo menos cuarenta de ellas, *L'analyse des politiques publiques*, en Grawitz, M. y Leca, J. (eds.), *Traité de Science Politique*, tomo 4, Paris, Presses Universitaires de France, 1985 p. 3). Sin embargo todas tienden a acentuar ya sean los actores investidos de poderes políticos (Dye, T.R., *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall: Englewood Cliffs, 1984; Mény, Y. y Thoenig, J.C., *Politiques publiques*, Colección Thémis, Science Politiques, Paris, Presses Universitaires de France, 1989; Sharansky, I., *Policy Analysis in Political Science*, Chicago, Markham, 1970, p. 1; Simeon, R., “Studying Public Policies”, en *Canadian Journal of Political Science*, No. 9, pp. 548-580, 1976; Hecló, H., “Policy Analysis”, en *British Journal of Political Science*, No. 2, pp. 83-108), o las soluciones estatales aportadas (Laswell, H.D. y Kaplan, A., *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*, New Haven, Yale University Press, 1950 p. 71; Jenkins, W. I., *Policy Analysis*, Oxford, Martin Robertson, 1978, p.15).

3 Muller, P., *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France,

la cual retiene los principales elementos sobre los que existe cierto consenso en la bibliografía⁴.

En este modelo, una política pública se define como una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían–, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar el comportamiento de grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

Las variables explicativas (independientes): actores, recursos e instituciones

El objetivo de este artículo es explicar las características de las soluciones que el Estado pretende dar, a través de sus intervenciones, a los problemas públicos. Existen tres factores que actúan como variables explicativas de los diversos productos de las políticas públicas: los actores, los recursos que activan y el ámbito institucional en el que lo hacen.

Los actores de las políticas públicas

Desde esta perspectiva, todo individuo o grupo social vinculado con el problema colectivo que origina la política pública debe considerarse actor potencial del “espacio” de la mencionada política, aun si (momentáneamente) es incapaz de emprender acciones concretas durante una o varias de las fases de una intervención pública. De hecho, la pasividad de un actor –ya sea voluntaria o resultado de una carencia de recursos o de falta de conciencia de determinadas consecuencias de la política– constituye un factor explicativo de la selección de determinada política frente a otras posibles⁵.

1990, p. 24.

4 Thoenig, J.C., (1985), óp. cit., p. 7; Lagroye, J., *Sociologie politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, 1997, p. 454; Mény, Y. y Thoenig, J.C. (1989), óp. cit., pp. 131 y 132.

5 Así como una “no decisión” es la expresión de una de las formas del poder (según la famosa tesis de Barach, P. y Baratz, M.S., “Decisions and nondecisions: An analytical framework”, en *American Political Science Review*, No. 57, pp. 632-642, 1963), una actitud pasiva (“no acción”) constituye una de las formas de

Aunque el comportamiento de los actores es directo y tangible en ocasiones, en otras se le puede identificar solo de manera indirecta. Ello dependerá, entre otras cosas, de la conciencia que el actor tenga de sus propios intereses, de su capacidad para activar recursos y construir coaliciones que le permitan defender sus derechos, así como de su decisión estratégica de pasar a la acción o mantenerse fuera de la arena donde se toman las decisiones.

Una característica sustancial de este modelo es que sostenemos que un actor goza siempre de un margen de apreciación y de maniobra, el cual puede ser mayor o menor según la situación. Por tanto, ningún ámbito, ya sea social o político, está perfectamente estructurado, controlado o regulado. De hecho, los actores individuales o colectivos explotan conscientemente “zonas de incertidumbre”⁶ inherentes al funcionamiento interno de las organizaciones político-administrativas, a las reglas formales y a las normas sociales, para promover sus propios valores, ideas e intereses. Aunado a este espacio de libertad, los actores disponen también de recursos que les permiten elaborar estrategias y tácticas.

Esta zona de incertidumbre es particularmente grande en el caso de impactos externos (accidente de la central nuclear de Chernobyl, catástrofes naturales, etc.). En tales casos, se supone que los actores reaccionarán “sin sistema” en el terreno. En situaciones de este tipo, las acciones difieren entre las colectividades públicas involucradas⁷, incluso en el interior de las mismas⁸.

También se considera que los actores son racionales, ya que se preocupan por las consecuencias de sus propias decisiones y acciones, aun si son incapaces de anticipar y controlar los efectos inducidos y, particularmente, los efectos negativos que resultan de

comportamiento posibles para los actores de las políticas públicas.

6 Según la expresión de (Crozier, M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1965).

7 Czada, R., “Muddling through a ‘nuclear political’ emergency. Multilevel crises management after radioactive fall out from chernobyl” en *Industrial Crises Quarterly*, No. 5, 1991; Keller-Lengen, Keller, F., Ledergerber, R., *Die Gesellschaft im Umgang mit Lawinengefahren*. Fallstudie Graubünden, Zurich, Cuaderno de trabajo NFP 31, 1998; Schöneich, P., Busset-Henchoz, M.-C., *Les Ormonans et les Leysenouds Face aux Risques Naturels*, Zurich: vdf reporte final PNR 31, 1998.

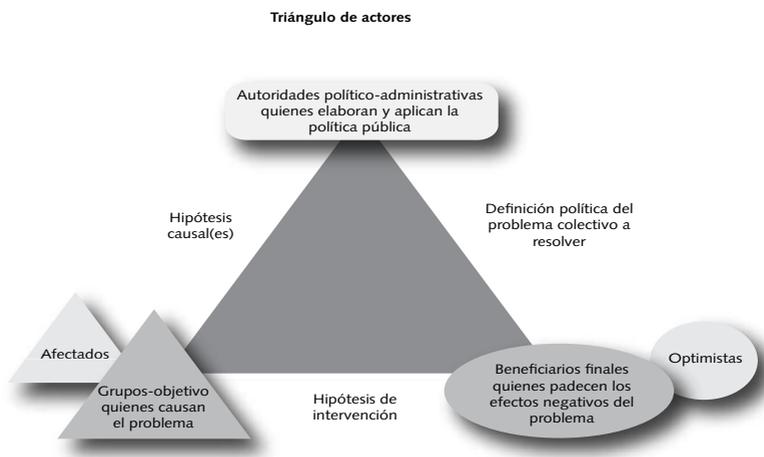
8 Müller, U.; Zimmermann, W. et al., *Katastrophen als Herausforderung für Verwaltung und die Politik. Kontinuitäten und Discontinuitäten*, Zurich: vdf Reporte final NFP 31, 1997.

la agregación de los comportamientos individuales⁹. La racionalidad de los individuos y de los grupos sociales se encuentra siempre “limitada”¹⁰ por razones de orden cognitivo, afectivo, cultural, y sus motivaciones son múltiples, sobre todo porque dependen de la biografía del individuo o del grupo social en cuestión, así como de la situación momentánea que genera límites u oportunidades para la acción. En tal sentido, se habla de “racionalidad situada”.

El triángulo de actores de una política pública

Para ilustrar mejor la manera en la que los distintos actores de una política pública se posicionan y se relacionan entre sí, se puede hablar de la existencia de un triángulo de actores de la política pública (gráfica 1).

GRÁFICA 1 El triángulo de actores de una política pública



En el vértice superior se hallan los actores públicos. Para definirlos se recurre a la noción de *arreglo político-administrativo*, un conjunto estructurado por las reglas de derecho que rigen las competencias y los procesos administrativos y por otras reglas institucionales menos formales, en el cual se reúnen todos los *actores públicos* implicados en la elaboración y ejecución de una política pública. Esta noción se basa en la existencia de una responsabilidad pública y, como consecuencia de ella, un control

9 Boudon, R., *Effets pervers et ordre social*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977.

10 Simon, H.A., *Models of Man: Social and Rational*, New York, John Wiley, 1957.

gubernamental directo de tales actores, por lo que no incluye a los actores privados¹¹.

Es importante señalar que el contexto administrativo en el que un actor público se encuentra en el momento de la ejecución de determinada política pública puede, sin embargo, “incapacitarlo”. De ahí que dichos actores manifiesten una tendencia a liberarse de esa tutela y crear una coalición político-administrativa en el exterior de su organización formal. Esto se refleja en la creación de nuevas (para) estructuras y organizaciones que, por ejemplo, permitirán una colaboración más estrecha con los actores privados de las políticas públicas.

En los dos vértices inferiores del triángulo se hallan, por un lado, el grupo-objetivo y, por el otro, los beneficiarios de la política pública. Los *grupos-objetivo* están compuestos por personas (físicas o morales) y organizaciones de tales personas, cuyo comportamiento se considera, políticamente, la causa (in) directa del problema colectivo que la política pública intenta resolver. En consecuencia, las decisiones y acciones de los grupos-objetivo son –o serán– objeto de una intervención concreta del Estado. La política pública correspondiente les impone obligaciones o les confiere derechos (por ejemplo autorización para construir, prohibición de trabajar de noche, subvención agrícola, límites de velocidad en las carreteras, etc.). El legislador o la administración consideran que a través de tales medidas los grupos-objetivo modificarán su comportamiento y, como resultado, el problema colectivo podrá resolverse o reducirse.

Los *beneficiarios finales* son las personas (físicas o morales) y

11 En este sentido se diferencia de la noción de “redes de acciones públicas” (*policy network*) desarrollada principalmente en Francia por P. Le Galès y M. Tatcher, (dir.), *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*, Paris, Le Harmattan, 1995, a partir de los análisis anglosajones dominados por Richardson, J. y Jordan, G., *Governing Under Presion*, Oxford, Martin Robertson, 1979; Rhodes, R. A. W., *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot, Gower, 1981; Marin, B. y Mayntz, R., *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt a. Main, Campus, 1991, y Atkinson, M. W. D. y Coleman, W.D., “Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies”, en *British Journal of Political Science*, No. 19 (1), pp. 47-67, 1989. Sin embargo, esta noción es utilizada aquí desde una perspectiva de análisis de política pública, es decir, que el APA se analiza en función de su impacto sobre la conducción de las políticas públicas analizadas y no *per-se*.

las asociaciones de tales personas a quienes el problema colectivo daña directamente, es decir, quienes padecen sus efectos negativos. Estos actores pueden esperar, como resultado de la ejecución eficaz de la política pública, una (eventual) mejoría de su condición económica, social, profesional, ambiental, etc. Los beneficiarios finales gozan, en menor o mayor grado directa y acorde con los objetivos de la política en cuestión, de la modificación del comportamiento de los grupos-objetivo.

Formados por actores privados, existen los grupos denominados *terciarios*. Los conforman el conjunto de personas (físicas y morales) y las organizaciones que representan los intereses de tales personas, quienes sin que la política pública les esté directamente destinada, ven modificar su situación individual o colectiva de manera duradera. Tal modificación puede tener un carácter positivo o negativo. En el primer caso, las personas son definidas como *beneficiados*, en ocasiones involuntarios, de la ejecución de la política pública. El término *afectados* se aplica a los grupos de personas a quienes la política impacta negativamente. Estas dos subcategorías de actores tenderán a sostener o a combatir la política pública que modifica indirectamente su situación, lo cual los llevará a formar coaliciones con los beneficiarios finales (en el caso de los beneficiados) o con los grupos-objetivo (en el caso de los afectados).

La definición de las diversas categorías de actores no es siempre sencilla de dar y dependerá de la perspectiva en la que uno se ubique. En el marco de una misma política pública pueden aparecer controversias en cuanto a la definición precisa de los grupos-objetivo y de los beneficiarios de la política pública, todo en función del modelo causal que se determine.

El modelo causal

Las interrelaciones entre estos cuatro grupos de actores y la forma en que las mismas se modifican tras la intervención estatal están definidas por el modelo causal en el que se sustenta la política pública. Dicho modelo está conformado por la hipótesis causal y la hipótesis de intervención.

La *hipótesis causal* aporta una respuesta política a la cuestión de saber quién o qué es “culpable” u “objetivamente responsable” (es decir, sin culpabilidad subjetiva) del problema colectivo a resolver. Equivale, en consecuencia, a la designación de los grupos-objetivo y los beneficiarios finales. Esta imputación de responsabilidades se hace en función de juicios de valor políticos y de la manera

de percibir el problema. A pesar de su gran importancia, ya que el fracaso de muchas políticas proviene de la formulación de hipótesis causales falsas o parciales, resulta evidente que en este punto el Estado depende con frecuencia de la información que controlan y producen parcialmente los actores privados, en especial los grupos-objetivo del problema social por resolver. Esta dependencia funcional del Estado frente a ciertos grupos-objetivo permite, en ocasiones, que estos últimos presenten información tergiversada y señalen las conductas de otros grupos como la causa del problema público (lo cual induce la formulación de una hipótesis causal alternativa).

La *hipótesis de intervención*, establece cómo puede atenuarse o incluso resolverse el problema colectivo en cuestión, a través de una política pública. Define las modalidades de intervención estatal que influirán en las decisiones y las acciones de los grupos-objetivo designados para que estas sean compatibles con los objetivos políticos. Así, el Estado puede imponerles una modificación de su conducta de manera coercitiva (por ejemplo, a través de obligaciones, prohibiciones, autorizaciones), inducirla a través de incentivos económicos positivos o negativos (por ejemplo, impuestos, exenciones fiscales, subvenciones) o incluso sugerirla vía manipulación de símbolos e información (por ejemplo, campañas de sensibilización, programas de formación).

Toda política pública interviene en la definición de las relaciones entre los tres grupos de actores identificados y posee un carácter intrínsecamente redistributivo. Opera en todos los casos un cambio en las atribuciones materiales y simbólicas de las que gozan los diferentes actores, imponiendo costos (inducidos por los cambios de conducta) a los grupos-objetivo previstos y otorgando ventajas (relacionadas con la mejoría de su situación personal) a los beneficiarios finales de la acción pública. El análisis de políticas públicas contribuye así a evidenciar quién recibe qué, cuándo lo recibe y, habría que agregar en estos tiempos en los que no se trata solamente de distribuir los frutos del crecimiento, de dónde viene lo que recibe.

Los recursos

Una política pública no se establece ni se ejecuta en un espacio vacío ya que los recursos disponibles influyen, desde un principio y de forma definitiva, en sus resultados intermedios y finales. Incluso antes de bosquejar siquiera el primer concepto de intervención,

el funcionario, el político o los actores privados deben afrontar las “condiciones de producción” de la acción pública prevista.

Es importante analizar en detalle cuáles son los recursos de los que dispone cada tipo de actor y qué modificaciones relativas al acceso y a la utilización de los mismos (exclusividad, no exclusividad), así como su cantidad (rivalidad *versus* no rivalidad en su consumo), se establecen en las reglas institucionales específicas de una política pública. En este punto, el analista está obligado a preguntarse por el carácter público o privado de un recurso específico y cómo evoluciona tal carácter en el tiempo.

Este artículo propone distinguir diez recursos que los actores públicos y privados podrán (o no) producir y activar durante el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas.

Estos recursos se encuentran repartidos de manera desigual entre los actores participantes en las diversas etapas del ciclo de una política pública, a pesar de que en su mayoría, dado su carácter de bienes públicos, son accesibles a todos.

Derecho

Se distingue por estar, aunque no exclusivamente, a disposición de los actores públicos y constituye la fuente de legitimación por excelencia de su acción¹². Desde esta perspectiva, salta a la vista su importancia capital.

La dotación en recurso jurídico de los diferentes actores se definirá por el conjunto de reglas de derecho constitucional, civil, público, etc., adoptadas por el Legislativo y el Ejecutivo. De ahí que en un régimen democrático los legisladores estén fuertemente implicados en la producción de este recurso. Aunque con frecuencia su intervención se limita a la afectación de dinero y derechos, a través de estos dos recursos los parlamentarios están otorgando otros indirectamente.

El derecho, al igual que los otros recursos, puede perder algo de su “valor” si se le utiliza de manera intensiva o abusiva. Por ejemplo, un formalismo excesivo o una densidad normativa demasiado elevada pueden restar sentido a la reglamentación, generando cuestionamientos de sus destinatarios o, incluso, de la propia administración a cargo de aplicarla.

En la práctica, el dinero o el consenso sustituyen con frecuencia al derecho: los actores públicos negocian en ocasiones compensacio-

12 Bernoux, P., *La sociologie des organisations*, Paris, Le Seuil, 1985, p. 161.

nes (financieras) o arreglos contractuales extralegales para subsanar un déficit en este recurso.

Personal

Este recurso puede estar presente en términos cuantitativos o cualitativos. Su dotación dependerá de las capacidades de reclutamiento y formación de personal que posean los diversos actores.

A medida que las formas de intervención estatal se vuelven más sofisticadas, también es más exigente el perfil de los miembros de cualquiera de los grupos de actores. Cada vez es más necesario contar con personas hábiles en el aspecto comunicativo y con una formación profesional (cada vez más) especializada. Esto ha llevado a que en casi todos los países, la Administración ponga en marcha programas de capacitación específicos.

De hecho, las políticas públicas han dado lugar a la creación de profesiones y trayectorias que, en algunos casos¹³, resultan nocivas para las políticas públicas, ya que originan “cuerpos” sociopolíticos caracterizados a veces por su cerrazón, falta de transparencia y pobre control democrático.

En el ámbito de los actores privados, la importancia del recurso humano también ha ido en aumento ya que a menudo se ven en la necesidad de pronunciarse acerca de proyectos de reglamentación, planes, informes evaluativos, etc., en plazos sumamente cortos.

No es de extrañar que la “compra” de estas competencias se utilice cada vez más con esquemas como el *outsourcing*.

Dinero

Es el recurso más fácilmente medible, intercambiable o sustituible, pero es así mismo quizá el que está distribuido de manera más desigual entre los actores privados. Esta cuestión reviste gran importancia, ya que este recurso está entre los que más poder político pueden conferir a un actor.

Su activación y asignación no se limita al caso de las políticas

13 Según diversos estudios sociológicos llevados a cabo en Francia, entre otros países (Padioleau, J. G., *L'État au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982; Thoenig, J.C., Politiques publiques et action publique, en *Revue Internationale de Politique Comparée*, No. 5 (2), pp. 295-314, 1985; Vlassopoulou, C. A., *La lutte contre la pollution atmosphérique urbaine en France et en Grèce. Définitions des problèmes publics et changement de politique*, Tesis Doctoral, Paris, Universidad de Paris II, Panthéon-Assas, 1999.

distributivas o redistributivas. Es impensable que una política pública pueda ejecutarse adecuadamente sin los medios financieros que permitan pagar los salarios del personal, los locales o el equipo (material para oficina, informática, etc.); esto es válido tanto para los actores públicos como privados.

Así mismo, cada vez es más común que las políticas se apoyen en diversos incentivos económicos que se otorgan a personas privadas o colectividades públicas a fin de llevarlas a adoptar el comportamiento deseado. Esta práctica es muy frecuente en los países con un régimen federal.

Desde la perspectiva de este artículo, la dotación pecuniaria de los actores públicos debería figurar en el programa político-administrativo correspondiente a la política pública, fijado por el parlamento. Por desgracia, lo más común es que el nexo entre las políticas públicas y las decisiones presupuestarias sea bastante indirecto.

Información

El conocimiento es una de las bases de la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Lo constituyen los conocimientos técnicos, sociales, económicos y políticos acerca del problema colectivo por resolver¹⁴ y comprende los elementos indispensables para la adecuada conducción de la política en todas sus etapas.

A pesar de que diversas investigaciones que versan sobre los procesos de ejecución demuestran que un nivel de conocimiento equivalente de todos los actores es una condición *sine qua non* del buen funcionamiento de las políticas públicas¹⁵, y que el derecho a la información asiste a todos los ciudadanos por igual, en la realidad se constata la escasez y desigual distribución de este recurso, la cual se acentúa debido a que su producción, reproducción y difusión requieren cada vez más sofisticados sistemas informativos, lo cual

14 Padioleau, J. G., (1982), óp. cit.

15 Knoepfel, P. y Kissling-Näf, I., *Transformation öffentlicher Politiken durch Verräumlichung – Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik*, en Héritier, A. (ed.), *Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 267-288, 1998; Kissling-Näf, I., *Lernprozesse und Umweltverträglichkeitsprüfung. Staatliche Steuerung über Verfahren und Netzwerkbildung in der Abfallpolitik*, Basilea, Helbing & Lichtenhahn, Serie Ecologie et Société, volumen 12, 1997.

se traduce en la exigencia de una calificación específica de los usuarios.

Organización

Dado que se trata de un recurso construido a partir de atributos individuales de los actores involucrados, de la calidad de la organización de las estructuras administrativas o societales a las que éstos pertenecen y de la existencia de redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública. El personal puede ser muy calificado, pero estar mal organizado.

En el caso de los actores públicos, este recurso se apoya también en las estructuras internas del arreglo político-administrativo, es decir, en su capacidad de organizar los procesos de interacción entre ellos y en la presencia de valores colectivos comúnmente compartidos y renovados constantemente en la acción¹⁶.

Consenso

Este recurso implica un capital de legitimidad secundaria (diferente de la legitimidad primaria originada en el apego a la legalidad)¹⁷ que no aporta el sufragio mayoritario y puede incluso ser un contrapeso o un apoyo (según sea el caso) para la legitimidad democrática del Estado en los procesos concretos de intervención pública¹⁸. Es el recurso que los actores intercambian con más frecuencia durante la ejecución de las políticas públicas.

El consenso (relativo) entre los actores político-administrativos, los beneficiarios finales y los grupos-objetivo, respecto a las modalidades de producción y los contenidos de los actos de ejecución (*outputs*) se ha vuelto un recurso primordial para toda política pública. Este consenso mínimo, necesario para evitar bloqueos, tanto físicos –ocupaciones de sitios, batallas abiertas en las calles, no observación de las órdenes administrativas– como jurídicos –avalanchas de recursos ante los tribunales administrativos–, permite economizar otros recursos (en especial el derecho, el dinero o el tiempo). En este sentido, debe ser objeto de atención particular.

16 Levitt, B. y March, J.G., Organizational learning, en *Annual Review of Sociology*, No. 14, pp. 319-340, 1988.

17 Véase infra 1.2.9.

18 Koepfel, P., *Öffentliches Rect. Und Vollzugsforschung*, Berna, Haupt, 1977, p. 222.

Tiempo

Es tanta la costumbre al hecho de que las políticas públicas toman tiempo, que solo llaman la atención aquellas que requieran este recurso en exceso. Sin embargo, el tiempo es el objeto esencial de un gran número de conflictos en la ejecución de nuevas políticas públicas (por ejemplo plazos transitorios, moratorias, situaciones de crisis).

En este caso, su distribución entre los actores reviste también desigualdades. Los funcionarios públicos, dado su estatus, disponen de plazos más amplios que los representantes de los grupos sociales, quienes con frecuencia trabajan en un esquema de voluntariado. Así, los primeros tienden a menudo a subestimar este recurso en sus cálculos, lo cual se traduce en “agobios” para los no-profesionales.

Infraestructura

Toda política pública goza de una dotación de bienes públicos. Las menos provistas gozan exclusivamente de los inmuebles que albergan los servicios encargados de su elaboración o de su ejecución; otras cuentan con amplios espacios (los bosques, por ejemplo). De hecho, algunas políticas tienen como vocación reforzar esta dotación; es el caso de la política de urbanismo que tradicionalmente se basa en reservas territoriales, o la de vivienda de interés social, que se apoya en la construcción de casas-habitación.

A este recurso pueden asociarse dos “utilidades” principales. La primera se refiere a la capacidad de los actores públicos para administrar directamente un servicio o para imponer de manera más o menos directa obstáculos en el caso de que el Estado o la colectividad pública sean los propietarios o administradores de un bien. La segunda concierne a la capacidad de comunicación que tales infraestructuras permiten a los actores del sistema político-administrativo.

Apoyo político

De acuerdo con las reglas del Estado de Derecho democrático, cada política pública requiere, para su ejecución o para modificar considerablemente su contenido, bases legales aprobadas por la mayoría del Parlamento (o del pueblo). Esta aprobación confiere a la política una legitimidad primaria (diferente de la legitimidad secundaria basada en el aprecio que los grupos sociales tengan de

sus prestaciones)¹⁹. La producción de dichas bases legales da cuenta, en un momento dado, del apoyo político mayoritario del que goza la política pública en cuestión y gracias al cual los actores pueden, al agotar los demás recursos, imponerse a los grupos sociales minoritarios. Sin embargo, todo observador o actor de una política pública puede confirmar que aun cuando el Parlamento, en determinado momento, haya aceptado sin muchos contratiempos las bases legales de dicha política, esta puede atravesar periodos de crisis durante los cuales corre el riesgo, en caso de que el Parlamento deba pronunciarse de nuevo sobre el tema, de perder este apoyo mayoritario.

El recurso “apoyo político” consiste en la aceptabilidad potencial de la política pública –durante cada momento de su existencia– por una mayoría parlamentaria o popular.

Fuerza

No todas las políticas públicas recurren a este último recurso, considerado extremo con frecuencia. Sin embargo, la propia naturaleza de las políticas de seguridad o de defensa obliga a que la fuerza física revista un apoyo prioritario para estas.

Aunque la fuerza física es un recurso poco utilizado ya que en general se intercambia por el consenso, la sola amenaza de recurrir a ella puede ser determinante en la ejecución de algunas políticas públicas, sobre todo cuando estas se basan en obligaciones jurídicas. Paralelamente, para los grupos-objetivo o los beneficiarios finales, la fuerza puede ser un recurso que les permita expresar su desacuerdo profundo (una manifestación violenta en la calle, por ejemplo) o bloquear un recurso patrimonial a disposición de otro actor (por ejemplo, colgar banderas de huelga a la entrada de una empresa).

Los *recursos* representan un activo de materias primas de las que los actores públicos y privados se sirven para llevar a cabo sus acciones. El *acto formal producido por la política pública* representa el resultado material e inmaterial de la utilización de los recursos en la interfase entre la Administración y la sociedad civil. Cuando se aplica a un caso particular, el producto administrativo final puede contener un recurso identificable con claridad (por ejemplo, el dinero otorgado a un agricultor como pago directo, el derecho aplicado en la autorización de construir o la información intrínseca a un mensaje de salud pública del Estado). En conjunto, el producto de la actividad administrativa “contiene” en todos los

19 Véase supra 1.2.6.

casos una mezcla de recursos bastante reconocibles y de otros que lo son menos, como su aceptabilidad (en relación con el recurso consenso), su “legitimidad” (en correspondencia con el recurso apoyo político), entre otros.

Las instituciones

La tercera variable explicativa propuesta son las reglas institucionales.

Aunque este modelo está diseñado para aplicarse a las políticas sustanciales, no se puede dejar a un lado la relevancia de las políticas institucionales. Ninguna política pública puede ignorar las exigencias, relativamente estrictas (sobre todo en el caso de las políticas de carácter regulador), de los principios del Estado de derecho –bases legales claras, derecho de los grupos-objetivo a ser escuchados.

Estas políticas, que no solo conciernen al gobierno y a la Administración, sino también al Parlamento y a la justicia, incluyen las decisiones correspondientes a los principios constitucionales como el federalismo legislativo y ejecutivo, el Estado de derecho y la democracia²⁰.

Las reglas institucionales determinan la disponibilidad y la viabilidad de explotación de los recursos para los diversos actores y para cada uno de los niveles del proceso de toma de decisiones de la política. Constituyen las reglas del juego, que pueden significar oportunidades u obstáculos para los actores.

A fin de volver operativo el concepto de reglas institucionales y facilitar la investigación empírica, se propone la combinación de dos perspectivas: la primera –inspirada en las ciencias jurídica y administrativa– se basa en la idea de una jerarquía de normas e instituciones; la segunda –inspirada en la nueva economía institucional– tiene como objetivo fundamental ubicar los diversos tipos de reglas que los actores negocian entre sí (en ocasiones solo por voluntad propia) para organizar sus interacciones.

20 Germann, R.E., “L'appareil étatique et le gouvernement”, en Germann, R.E. (ed.), *Administration publique en Suisse*, volumen 1, Berna, Haupt, 1996; Salisbury, R.H., “The analysis of public policy: A search for theory and rules”, en Ranney, A. (ed.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham Publishing, 1968 p. 120; Quermonne, J.L., “Les politiques institutionnelles. Essai d'interprétation et de typologie”, en Grawitz, M. y Leca, J. (1985), óp. cit., pp. 61-88; Mény, Y. y Thoenig, J.C., (1989), óp. cit. p. 363.

Desde una perspectiva “de arriba hacia abajo” (o *top down*), el analista puede distinguir en cualquier sistema político tres niveles de reglas institucionales: el marco constitucional, las reglas institucionales que ordenan las organizaciones administrativas y el arreglo político-administrativo (APA) propio de una política pública. Esta forma de organizarlas implica que las reglas institucionales que surgen de las decisiones tomadas por un (conjunto de) actor (es) de un nivel superior representan obstáculos u oportunidades para el nivel o niveles inferiores. Por ejemplo, la determinación de un APA no puede llevarse a cabo de manera independiente de la organización funcional del Estado.

Conviene señalar un fenómeno cada vez más creciente. En algunas políticas públicas relativamente recientes, como la lucha contra la droga, las políticas con incidencia espacial o incluso aquellas con repercusiones en el plano internacional, se puede advertir que la mayoría de los actores involucrados están convencidos de requerir, para el buen funcionamiento de su política, *reglas institucionales específicas* que, de ser necesario, podrían oponerse a las reglas generales. Esto lleva a argumentar, por ejemplo, la necesidad de nuevos instrumentos administrativos, nuevos recursos o arreglos de actores (públicos y privados) incompatibles con el principio de imparcialidad de la función pública o con el de la acción del Estado prescrita por el derecho administrativo general. Sobra decir que esta situación genera fricciones.

En consecuencia, se asiste a una u otra de las siguientes situaciones tipo. Puede ocurrir que la política pública sustancial gane y se vuelva una “institution killing policy”. En tal caso, la dinámica interna de la política sustancial resiste la aplicación de la regla institucional general, o incluso esta regla se modifica a través de una nueva política institucional –presupuestaria, organizacional o jurídica.

Sin embargo, también puede ocurrir la situación inversa en la que la comunidad de actores dominantes de una política sustancial no logra imponerse y se ve en la obligación de alinearse con las reglas generales al tiempo que debe aceptar una pérdida de eficacia, incluso la desaparición total de su política. La regla institucional general se vuelve, utilizando la misma metáfora de las líneas anteriores, una “policy killing institution”.

La otra perspectiva utilizada aquí para identificar y volver operativas las reglas institucionales que influyen en las políticas públicas procede de una visión de “abajo hacia arriba” (o *bottom-*

up). El analista debe, antes que nada, adoptar el punto de vista de los actores a quienes incumbe el problema colectivo del que trata la política en cuestión, para luego interrogarse acerca de las reglas institucionales necesarias para resolverlo de una manera concreta y puntual.

Desde este ángulo, las reglas institucionales se pueden definir operativamente como la normativa que un conjunto de actores desarrolla y aplica (en un proceso dinámico) para organizar actividades repetitivas que producen resultados (previsibles en la medida de lo posible) que impactan a estos actores y, potencialmente, a algunos otros²¹.

A partir de esta segunda óptica, se proponen tres categorías para clasificar las reglas institucionales propias a las políticas públicas específicas: las reglas que fijan el acceso a los recursos de las políticas públicas, las reglas que fijan las competencias y la naturaleza de las interacciones entre los actores públicos y privados, y las reglas que fijan las conductas individuales.

Las variables por explicar (dependientes): el ciclo de una política pública y sus productos

Con base en las claves de análisis expuestas hasta aquí, se puede decir sumariamente que una política pública es un conjunto de decisiones y acciones resultantes de las interacciones constantes entre actores públicos y privados cuya conducta se ve influenciada por los recursos que tienen disponibles y por reglas institucionales generales (para el total del sistema político) y específicas (al campo de intervención que se estudie).

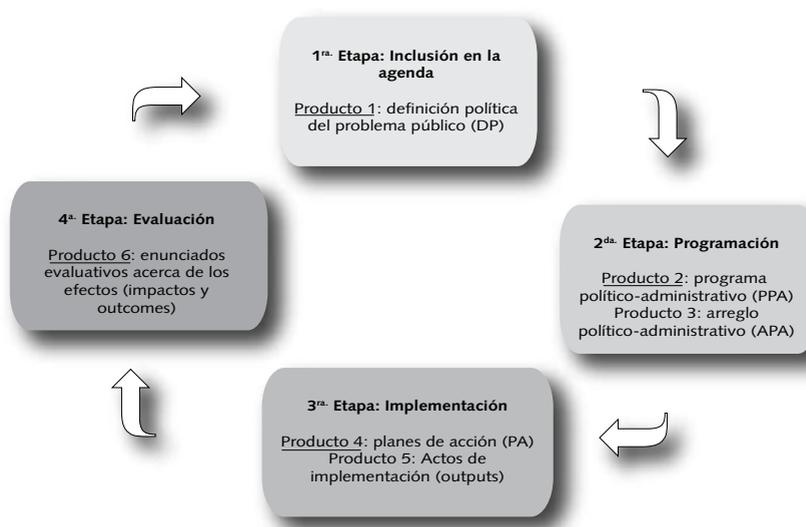
Esto lleva a diferenciar las variables de análisis de la siguiente manera:

- La extensión y el contenido específico –sustancial e institucional– de los diversos productos de las políticas públicas constituyen las variables dependientes, es decir, los fenómenos sociales que se pretende explicar.
- La constelación y conducta de los actores, que están bajo la influencia directa de los recursos activables y el contexto institucional general, constituyen las variables independientes, es decir, los fenómenos sociales explicativos.

21 Ostrom, E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 53 y ss.

Para representar de modo esquemático el desarrollo de los procesos de decisión e instrumentación presentes en las políticas públicas y concretar esta metahipótesis a través de estudios de campo, coincidimos con un gran número de autores²² que han tratado de ilustrar el desarrollo de los procesos de decisión y de implementación de las políticas públicas con la imagen de un “ciclo”. En el mismo, se identifican cuatro etapas principales: 1. la inclusión del problema público en la agenda gubernamental, 2. la programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública, 3. la instrumentación del programa político-administrativo a través de planes de acción y actos formales de instrumentación (*outputs*) y 4. la evaluación de los efectos provocados-impactos y *outcomes* (gráfica 2).

GRÁFICA 2 El ciclo de una política pública



Aunque se haya adoptado esta perspectiva para este modelo, se conocen los límites que enfrenta, señalados por otros autores²³. Entre las limitantes más importantes es preciso mencionar que

22 Véase la enumeración que de ellos hace Parsons, W., *Public Policy, an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edgard Elgar, 1995, pp. 78-79.

23 Jenkins-Smith, H.C. y Sabatier, P. A., “The dynamics of policy-oriented Learning”, en Sabatier, P.A. y Jenkins-Smith, H.C. (eds.), *Policy Change and Learning: an Advocacy Coalitions Approach*, San Francisco, Westview Press, 1993, pp. 3-4.

puede inducir al error, dado que el desarrollo cronológico de la política no necesariamente sigue el orden de las diferentes etapas. Así mismo, esta perspectiva heurística corre el riesgo de dar coherencia artificial a la política pública al llevar al analista a construir nexos entre los hechos, aun cuando no existan en la realidad. El modelo cíclico podría conducir también a atribuir erróneamente resultados a una política, cuando en la realidad provienen de otros factores.

Aun así, la balanza se inclina más hacia el lado de las ventajas. Permite evidenciar “fenómenos de filtro” suscitados entre cada una de estas etapas: qué problemas públicos ingresan y cuáles no a la agenda o, llegados a la fase de instrumentación, la no ejecución o aplicación selectiva de la política. En favor de esta óptica puede señalarse que permite tomar en consideración la existencia de círculos de retroacción en todo el proceso; por ejemplo, cuando se cuestiona un programa político-administrativo debido a una oposición que aparece en el momento de ejecutarlo.

Esta perspectiva cíclica reduce la complejidad de los objetos de análisis, ya que hace variable la identificación de los retos y actores implicados en cada una de las etapas. Posibilita la formulación de cuestionamientos analíticos, hipótesis y teorías para cada una de las cuatro fases (lo cual ha traído consigo el surgimiento de subdisciplinas: *policy-design*, *policy-implementation*, *policy-evaluation*), y potencia la identificación de lagunas o errores surgidos en cada una de las etapas o en la transición entre estas.

De manera más concreta, en cada una de las etapas de las políticas públicas se pueden identificar productos muy definidos. Desde la perspectiva de este artículo son seis, los cuales se definen a continuación, al tiempo que se exponen las variables operativas que permiten analizarlos.

La definición política del problema público (DPP)

Comprende no solamente la firme decisión de emprender una intervención política, sino también, y sobre todo, la delimitación del perímetro del problema público por resolver, así como la identificación, por los actores públicos, de las causas probables del problema y de las formas de intervención previstas, según el modelo causal vigente, para tratar de resolverlo.

Las variables operativas de este primer producto se traslapan entre sí, por lo cual es necesario considerarlas simultáneamente para favorecer la interpretación global del problema público.

La intensidad del problema

Esta dimensión se refiere a la forma en que se estiman las consecuencias del problema, tanto a nivel individual como colectivo. Los actores implicados juzgan si se trata de un problema serio, digno de tomarse en consideración, dada la importancia de los efectos negativos que induce, o si se trata de un “pseudo-problema”, demasiado leve según los actores clave para movilizar la opinión pública o generar una intervención inmediata de los poderes públicos. Esta impresión varía de un actor a otro y de un periodo a otro.

El perímetro (o la audiencia) del problema

Esta variable puede definirse como la extensión (o el alcance) de sus efectos negativos sobre los diferentes grupos sociales afectados, la localización geográfica de tales efectos negativos y el desarrollo del problema en el tiempo. Para delimitar ese perímetro, se debe saber cuál es el círculo de personas o de regiones que sufren los efectos negativos de un problema particular. Es evidente que las fronteras sociales y espaciales de un problema pueden cambiar con rapidez.

La novedad del problema

Mientras que algunos problemas son nuevos, debido a su relación con la evolución reciente de nuestras sociedades posindustriales, otros son crónicos. Tras una fase expansiva, el problema en cuestión pierde importancia y peso en la agenda gubernamental, características que ganan los problemas más recientes.

La urgencia del problema

Un problema social puede percibirse como más o menos urgente. En los casos extremos, frecuentemente debidos a impactos exteriores al sistema político-administrativo (por ejemplo: un accidente), hablamos de gestión de crisis. En este tipo de situaciones el Estado aporta (casi) de manera instantánea una respuesta al problema social que rápidamente se ha vuelto patente para todos y cada uno.

El programa político-administrativo (PPA)

Incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del Estado central como de las colectividades territoriales, que

los actores consideraran necesarias para la ejecución de la política pública.

La comparación de los PPA entre países, regiones e incluso entre sectores, en el ámbito de políticas públicas tendientes a resolver problemas similares, nos lleva a identificar tres dimensiones principales de análisis.

Nivel de detalle (PPA detallado <-> Programa Marco)

Dado que conforman un conjunto de decisiones, los PPA pueden variar considerablemente de un país a otro o de una región a otra según que sus contenidos sustanciales sean más o menos limitados. Cuando la estructura del problema público por resolver es similar y el número de intervenciones individuales es equivalente, tales variaciones del PPA provienen de una concepción diferente de la actividad de implementación que tuvo un grado mayor o menor de autonomía.

Niveles estatales que involucra (PPA centralizado <-> PPA descentralizado)

La distribución de las decisiones de orden legislativo y reglamentario entre los diferentes niveles político-administrativos, la cual tiene por objetivo orientar la implementación, puede variar de un país a otro: en uno, la parte esencial del PPA se atribuirá al nivel nacional; en otro, la parte legislativa regional o local será más importante.

Contenido institucional (PPA sustanciales <-> PPA institucionales)

En este rubro puede tratarse de un PPA que se concentra en los elementos sustanciales del problema por resolver y que se pronuncia claramente acerca de los objetivos por alcanzar, los elementos evaluativos y los elementos operacionales, o de un PPA que pone el acento en las reglas institucionales específicas y que determina de la forma más completa posible los APA encargados de resolver los problemas, así como los procedimientos a seguir, o bien un PPA que se concentra en una combinación particular de elementos sustanciales, organizacionales y procedimentales.

El arreglo político-administrativo (APA)

Fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la ejecución del programa político-administrativo.

Para llevar a cabo un análisis comparativo de los arreglos político-administrativos, se distinguen varias dimensiones *internas* –que permiten definir el funcionamiento del propio APA– y dimensiones *externas* –que ayudan a situar el APA respecto a su entorno–. Estas dimensiones fueron concebidas con miras a evaluar la calidad de los productos finales (*outputs*) de las políticas analizadas.

El número y tipo de actores: (APA mono actoral <-> APA pluri-actoral)

Cuanto más elevado es el número de actores, más necesario resulta para el APA disponer de mecanismos precisos para la negociación y el establecimiento de las competencias y los procedimientos necesarios para una gestión coordinada de las actividades múltiples. Además de la cantidad de actores implicados en la implementación de una política pública, el analista debe identificar su procedencia, ya sea que pertenezcan a determinado organismo administrativo o a una organización privada. A mayor número de actores paraestatales, incluso privados, presentes en un APA, menor factibilidad para la aplicación y seguimiento de las reglas propias del funcionamiento interno de los servicios administrativos durante la realización de la política pública. Todo parece indicar que el carácter previsible de los resultados de la implementación de un PPA por parte de un APA mixto, es decir, compuesto por actores públicos y privados, es menor que el de los resultados de un APA de implementación formado exclusivamente por actores públicos.

El grado de coordinación horizontal: (APA integrado <-> APA fragmentado)

La fragmentación político-administrativa no resulta automáticamente de una estructura compleja que incluya un gran número de actores. Su manifestación más frecuente se da debido a una ausencia de coordinación (horizontal) sustancial, la cual puede proceder, del hecho de que los actores pertenezcan a organizaciones administrativas o a “medios regionales”²⁴ divergentes, incluso opuestos, debido a sus tareas primarias respectivas y a los intereses

24 Acerca de esta concepción sociológica, véase, Jaeger, C.; Beck, A.; Bieri, L.; Dürrenberger, G.; Rudel, R., *Klimapolitik: Eine Chance für die Schweiz, das Potenzial innovativer regionaler Milieus zur Entwicklung praktikabler Strategien angesichts der Risiken einer globalen Klimaveränderung*, Zurich: vdf, 1992, Cuaderno de Trabajo NFP, 31.

que representan y defienden. Tal fragmentación puede deberse también a la falta de reglas procedimentales o a la implementación integrada de políticas públicas separadas originalmente.

El grado de coordinación vertical: (APA imbricado <-> APA atomizado)

Un APA se calificará como imbricado si el Estado central y las colectividades territoriales no solamente comparten las competencias legislativas y reglamentarias, sino también la de implementación. Por el contrario, un APA puede catalogarse como atomizado si las colectividades públicas infranacionales disponen de una autonomía muy amplia para la programación o la ejecución de la política pública. En este último caso, los actores regionales o locales pueden adaptar la política según sus propias necesidades sin considerar las decisiones previas o concomitantes tomadas por los actores de los niveles estatales superiores.

El grado de centralismo de los actores-clave: (APA centralizado <-> APA igualitario)

La posición central en un APA puede ocuparla un actor nacional o un actor regional. Cualquiera que sea el caso, estará en posibilidad de imponer su punto de vista de manera unilateral, aunque en la mayoría de los casos esto detonará una serie de negociaciones con otro u otros actores de la política en cuestión. Un actor puede ser dominante exclusivamente en determinado nivel jerárquico o central para el conjunto de los escalafones estatales.

El grado de politización: (APA politizado <-> APA burocrático)

Al tratar de explicar las divergencias en los productos de los diversos APA a cargo de la implementación de políticas públicas con objetivos similares, incluso idénticos, el analista se ve confrontado con frecuencia al hecho de que los APA se distinguen también desde el punto de vista del rol que representan los actores denominados “políticos” (por ejemplo, los miembros individuales del Parlamento, del gobierno, así como de organizaciones o comisiones de expertos), cuyo comportamiento difiere de la conducta de los actores burocráticos que, al menos en apariencia, es más técnica. A medida que los APA acusen mayor presencia de actores políticos (por ejemplo diputados, ministros, comisiones de expertos), los productos que de ellos se deriven tendrán un carácter menos previsible que cuando se trata de un APA puramente burocrático.

El contexto que fijan las otras políticas públicas: (APA homogéneo <-> APA heterogéneo)

El margen de maniobra del APA de la política pública analizada depende mucho del contexto que fijan las otras políticas públicas. Esta influencia puede resultar un apoyo o un obstáculo para los actores del APA en función de las competencias y las tareas que dichos actores tengan –de forma exclusiva o paralela– en otras políticas públicas.

La pertenencia de los miembros del APA a un contexto homogéneo (en el que todos provienen del mismo departamento o servicio) o bien heterogéneo (si sus entidades de origen son diversas en cuanto a departamento, dirección o incluso ministerio) reviste importancia, dado que ello se traduce con frecuencia en un “espíritu de cuerpo”, en tipos dominantes de carrera profesional y de reclutamiento del personal, en redes tradicionales de interacción que se mantienen de manera preferente con determinados ministerios o divisiones, con grupos sociales específicos (“clientela”) o con consejeros externos que gozan de entradas privilegiadas en un órgano administrativo (“experto científico de la casa”, consultante casi permanente).

El grado de apertura: (APA abierto <-> APA cerrado)

Esta variable mide la intensidad de las interacciones entre los actores del APA y los que constituyen su entorno social inmediato (grupos de interés y actores individuales que por regla general representan a los grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terciarios). Los intercambios entre el APA y su entorno permiten a los actores político-administrativos percibir mejor los problemas sociales que son objeto (o que deben serlo) de una intervención pública y “administrar” mejor las eventuales oposiciones a las soluciones previstas. Si un APA está cerrado a los grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terciarios, sus productos se formulan de manera unilateral y existe el riesgo de que dichos grupos se opongan a los actos de implementación.

Los planes de acción (PA)

Establecen las prioridades de ejecución en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo.

Para facilitar y sistematizar el estudio empírico de este producto, se recomienda al analista tomar en cuenta cuatro elementos operacionales que no se excluyen mutuamente, sino que se comple-

mentan. De hecho, solo analizándolos simultáneamente se pueden identificar los contenidos sustancial e institucional de este producto.

Grado de formalidad (PA explícito <-> PA implícito)

El hecho de que se declare “oficial” un plan de acción y que sea del conocimiento de todos los actores (públicos y privados) de la política pública en cuestión, normalmente debe tener una influencia positiva en su grado de realización. Por el contrario, un plan de acción implícito o casi secreto ejerce un frágil poder de apremio para su cumplimiento sobre los diferentes servicios administrativos a cargo de su aplicación coordinada y puntual. La excepción a esta regla la constituyen las políticas de seguridad, ya que resultan más eficaces si los planes de acción no son del conocimiento de los grupos-objetivo.

Grado de apertura (PA abierto <-> PA cerrado)

El establecimiento de prioridades entre diferentes espacios o grupos sociales puede ser objeto de un solo actor político o administrativo o estar abierto al conjunto de los actores públicos implicados, incluso a los grupos-objetivo, beneficiarios finales y grupos terciarios. Esta apertura, que permite un debate político, ocurre cada vez con mayor frecuencia.

Grado de discriminación (PA embudo <-> PA regadera)

Por definición, un plan de acción debe fijar prioridades y, en consecuencia, ser discriminatorio. Sin embargo, su grado de discriminación respecto a las dimensiones temporal, geográfica y social puede ser más o menos elevado. Es posible que establezca plazos de aplicación o periodos de referencia claros para la producción de los actos de implementación; las fronteras de las zonas geográficas designadas como prioritarias pueden ser más o menos claras y más o menos estables; los criterios de elegibilidad pueden ser muy estrictos o dejar a los actores de la implementación un margen de apreciación más amplio.

Grado de (re) estructuración del APA (PA selectivo <-> PA no selectivo)

Los planes de acción más selectivos son aquellos que estructuran –más allá de los elementos fijados por el PPA y el APA iniciales– las interacciones entre los actores responsables (por ejemplo, bajo la forma de una “organización del proyecto”); en cambio, los

menos selectivos no fijan ninguna nueva regla organizacional ni procedimental particular para el APA a cargo de la implementación.

Nivel de claridad en la afectación de recursos

El proceso de afectación de recursos constituye más un arbitraje político entre los intereses de los diferentes actores que un ejercicio técnico de optimización de costos. Por tanto, es pertinente que el analista estudie si un plan de acción particular crea un vínculo formal entre el uso de determinado recurso por determinada administración y la implementación de una medida particular para un grupo-objetivo prioritario o si, no se formula ningún vínculo explícito entre la utilización de los recursos disponibles y los campos de acción designados como prioritarios. Es evidente que el alcance del plan de acción es sensiblemente inferior en este último caso.

Los actos de ejecución (outputs)

Incluyen todas las actividades y las decisiones administrativas de aplicación, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos

Para proceder a la elaboración de perfiles de *outputs* de implementación de una política pública determinada, el analista puede tomar en consideración las siguientes dimensiones:

El perímetro de los actos de implementación finales (existencia)

Esta dimensión establece un nexo directo entre las prioridades que determina el plan de acción y los actos producidos realmente. Desde esta perspectiva, el analista debe establecer una correspondencia (en forma de perfiles del conjunto de *outputs* producidos en el espacio y en el tiempo) entre la distribución temporal y socioespacial de los actos observables y las intenciones articuladas en el plan de acción, lo cual permite al analista distinguir eventuales déficit de implementación. Además de esta confrontación directa entre el perímetro de los actos previstos (por el plan de acción) y los reales, el analista puede poner estos últimos en perspectiva respecto al campo inicialmente cubierto por las normas del PPA y descubrir así paisajes de implementación con “lagunas” o perímetros desviados.

Nivel de contenido institucional

Los elementos institucionales preestructurarán la siguiente etapa de la política en cuestión. En la fase que nos ocupa, equivale

a la formulación de un eventual enunciado evaluativo acerca de los impactos y los efectos. Los actores que temen haber perdido el juego directo en lo que respecta al contenido sustancial del acto de implementación, a través de una intervención sobre los contenidos institucionales del mismo, buscarán reservarse una posición clave al interior de las estructuras de vigilancia.

Nivel de formalidad de las acciones

Esta dimensión operacional reviste gran importancia, dado que afecta los costos de producción (más elevados en el caso de los outputs formales) y las modalidades de negociación y su contenido institucional; de ahí que la Administración prefiera, en muchos de los casos, los actos informales por encima de los actos formales de gran envergadura.

Carácter final de las acciones

Es preciso llamar la atención del lector hacia el hecho de que ciertos actos sólo tienen un carácter intermedio (actos internos a la administración que no se destinan aun a los grupos-objetivo; actos generales y concretos –por ejemplo, un plan director de desarrollo urbano– que requieren incluso una individualización para volver operacional una política pública). En ocasiones, dichos actos intermedios revisten importancia para comprender la naturaleza de los actos finales (destinados directamente a los individuos que componen los grupos-objetivo), pero en ningún caso deben confundirse con estos.

Coherencia del contenido al interior de la política

Con frecuencia los grupos-objetivo de una política pública están sometidos de manera simultánea a diversas intervenciones públicas que tienen por objetivo orientar de manera conjunta su conducta. De ahí que sea pertinente analizar en qué medida resultan coherentes y se refuerzan mutuamente los diferentes actos producidos en una sola política pública. La falta de coherencia en este sentido reduce en gran medida el alcance sustancial de una política pública.

Coordinación con los actos de otras políticas públicas

La cuestión de la coherencia de los actos de implementación se presenta es más evidente cuando estos provienen de diferentes políticas. En este caso, un nivel insuficiente de coordinación durante la implementación, debido por ejemplo a un APA demasiado cerrado o

a un plan de acción poco estructurante, obstaculizará la inducción del cambio de conducta que se espera de los grupos-objetivo.

Los enunciados evaluativos de los efectos de las políticas públicas

Pretenden evidenciar los eventuales cambios de comportamiento de los grupos-objetivo (impactos) y los efectos inducidos en los beneficiarios finales (*outcomes*) y permiten apreciar científica o políticamente la efectividad, entendida como la capacidad de la política para modificar la conducta del grupo-objetivo y alcanzar así sus metas; la eficacia, que mide el nivel en el que la política logra mejorar la situación de los beneficiarios finales; la eficiencia en la asignación de recursos, la cual se refiere a la relación costo-beneficio de la política; la pertinencia, que se refiere al nexo que existe (o debiera existir) entre los objetivos definidos en el PPA y la naturaleza y presión del problema.

En consecuencia, se proponen las siguientes variables operativas para analizar el producto Enunciados evaluativos:

Crterios de referencia de los enunciados: identificando si se remite a la efectividad, la eficacia, la eficiencia o la pertinencia.

Enunciados científicos (de orden causal) o políticos: distinguir en la evaluación la posible presencia de percepciones partidistas o ideológicas que no podrían resistir un análisis riguroso de concatenación de causas y efectos.

Enunciados recapitulativos (de balance) o formativos: clasificar en función de las finalidades mismas de la evaluación, la cual puede tener como meta un balance de los logros de la política previa o bien identificar pistas para mejorar y adaptar la política en cuestión.

Enunciados ex ante, concomitantes o ex post: el factor relevante es el momento en el que ocurren los enunciados evaluativos, sea que surjan previos a la ejecución de la política, que acompañen a la misma o que se planteen cuando la política haya terminado.

Enunciados parciales o globales: se busca identificar si los enunciados aprecian uno sólo de los instrumentos ejecutados o todas las medidas previstas en el PA (se trata de la clásica distinción hecha en el terreno entre “program evaluation” y “policy evaluation”).

Enunciados formales o informales: el punto de análisis es el grado de oficialidad de la evaluación, entendiendo que si esta se da en el marco de una solicitud hecha y financiada por la Administración, el Gobierno o el Parlamento, tendrá mayores posibilidades

de ser tomada en cuenta que una apreciación de la política pública hecha de manera independiente por alguna empresa de consultoría o algún académico.

Enunciados sustanciales o institucionales: identificar el alcance institucional de estos enunciados a partir del grado en que se concentran en cuestiones como las condiciones o reglas que deben respetarse durante el proceso de reformulación de la política.

Es evidente que la utilización de las variables propuestas depende directamente del contexto político-administrativo de la evaluación, de su proceso y de los actores a cargo de llevarla a cabo.

Reflexiones finales: el modelo teórico integrado

La concatenación de los seis productos acabados de definir no fluye de manera directa. Por el contrario, en la transición entre cada uno de ellos, los actores verán posibilidades de actuar a través de la activación de algún recurso o combinación de recursos y según las reglas institucionales vigentes. Ello les permitirá (eventualmente) incidir en los contenidos sustanciales (juego directo) o institucionales (juego indirecto) del producto en cuestión para que resulte lo más acorde posible con sus intereses.

De ahí que, si bien las relaciones causales entre las reglas institucionales –generales y aquellas específicas contenidas en los productos de etapas precedentes–, los actores y los recursos (variables independientes) y los seis productos de la acción pública (variables dependientes) pueden analizarse en teoría de manera aislada en cada una de las etapas del ciclo de una política pública, el modelo de análisis planteado pretenda, sin embargo, describir, comprender y explicar el conjunto de la política pública.

En primer lugar se postula que los resultados sustanciales e institucionales de una etapa de una política pública (por ejemplo, la programación) tienen una influencia directa sobre el contenido de las etapas subsiguientes (por ejemplo, la ejecución) (postulado 1).

En segundo lugar, que los actores involucrados en una política pública pueden, en cada una de las etapas, servirse de las reglas institucionales en vigor y de los recursos que aún no se han explotado para tratar de influenciar el contenido de la etapa en cuestión (postulado 2). A través de esto van a intentar ajustar, modificar o incluso anular las definiciones, decisiones o acciones correspondientes a etapas precedentes.

El modelo propuesto permite efectuar un análisis diacrónico (en el tiempo) de los seis productos durante las etapas identificadas y en el interior de cada una.

En consecuencia, el analista deberá llevar a cabo una labor que se puede dividir en dos momentos. Primero, es pertinente intentar explicar el resultado sustancial e institucional de una etapa como fruto de las decisiones y acciones emprendidas durante la etapa precedente de esta misma política pública²⁵.

Después, y sobre todo si se constata una diferencia fundamental entre la amplitud y el contenido de dos etapas sucesivas, es necesario conocer la intervención de qué (nuevos) actores con qué (nuevas combinaciones de) recursos, realizando qué (nuevas) interacciones con qué otros actores y en virtud de qué (nuevas) reglas institucionales puede explicar potencialmente la discontinuidad observada empíricamente²⁶.

Evidentemente, es mucho más probable constatar diferencias entre etapas, ya que, como se ha sostenido en este texto, los actores nunca se dan por vencidos, sino que mantienen intensos y constantes esfuerzos por modificar el contenido de las políticas públicas de acuerdo con lo que su racionalidad limitada les permite concebir como su más grande interés.

En función de la experiencia, tanto en la docencia como en la investigación, el modelo de análisis que presentado brevemente tiene como ventaja principal el no regirse por una conceptualización teórica única del Estado. Por el contrario, pretende mantener cierto equilibrio entre aspectos ponderados excesivamente y otros subestimados. Este modelo está abierto a diversas corrientes teóricas de inspiración jurídica, política o económica. Esta apertura presupone que quienes abanderan dichas perspectivas acepten el principio de volver operativas y de verificar empíricamente los conceptos e hipótesis de la teoría de su preferencia.

Bibliografía

- Atkinson, M. W. D. y Coleman, W.D., "Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies", *British Journal of Political Science*, 19 (1), pp. 47-67, 1989.
- Barach, P. y Baratz, M.S., "Decisions and nondecisions: An analytical framework", *American Political Science Review*, No. 57, pp. 632-642, 1963.

25 Véase el postulado 1.

26 Véase el postulado 2.

- Bernoux, P., *La Sociologie des Organisations*, Paris, Le Seuil, 1985.
- Boudon, R., *Effets Pervers et Ordre Social*, Paris, Presses Universitaires de France, 1977.
- Crozier, M., *Le phénomène bureaucratique*, Paris, Seuil, 1965.
- Czada, R., “Muddling Through a “Nuclear Political” Emergency. Multilevel Crises Management after Radioactive Fall Out from Chernobyl”, *Industrial Crises Quaterly*, No. 5, 1991.
- Dye, T.R., *Understanding public policy*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1984.
- Germann, R.E., “L’Appareil Étatique et le Gouvernement”, en Germann, R.E. (ed.), *Administration Publique en Suisse*, Vol. 1, Berna, Haupt, 1996.
- Hecko, H., “Policy analysis”, *British Journal of Political Science*, No. 2, pp. 83-108.
- Jaeger, C., Beck, A. Bieri, L., Dürrenberger, G., Rudel, R. *Klimapolitik: Eine Chance für die Schweiz, das Potenzial innovativer regionales Milieus zur Entwicklung praktikabler Strategien angesichts der Risiken einer globales Klimaveränderung*, Zurich: vdf, 1992. Cuaderno de Trabajo NFP 31.
- Jenkins, W. I., *Policy Analysis*, Oxford, Martin Robertson, 1978.
- Keller-Lengen, Keller, F., Ledergerber, R., *Die Gesellschaft im Umgang mit Lawinengefahren*. Fallstudie Graubünden, Zurich, Cuaderno de Trabajo NFP 31, 1998.
- Kissling-Näf, I., “Lernprozesse und Umweltverträglichkeitsprüfung. Staatliche Steuerung über Verfahren und Netzwerkbildung in der Abfallpolitik, Basilea, Helbing & Lichtenhahn”, Serie *Ecologie et Société*, volumen 12, 1997.
- Koepfel, P., *Öffentliches Rect. Und Vollzugsforschung*, Berna, Haupt, 1977.
- , y Kissling-Näf, I. “Transformation öffentlicher Politiken durch Ver-räumlichung – Betrachtungen zum gewandelten Verhältnis zwischen Raum und Politik”, en Héritier, A. (ed.), *Policy-Analyse, Kritik und Neuorientierung*, PVS-Sonderheft 24, Opladen, Westdeutscher Verlag, pp. 267-288, 1998.
- , Larrue, C.; Varonne, F., *Analyse et pilotage des politiques publiques* Zürich/Chur, Ruedger 2da. edición, 2006.
- , Larrue, C.; Varonne, F. y M. Hill, *Public Policy Análisis*, Bristol, Policy Press, 2007.
- Lagroye, J., *Sociologie Politique*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques & Dalloz, 1997.
- Laswell, H.D. y Kaplan, A., *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*, New Haven, Yale University Press, 1950.
- Le Galès, P. y Tatcher, M. (dir.), *Les Réseaux de Politique Publique. Débat*

- Autour des Policy Networks*, Paris, Le Harmattan, 1995.
- Levitt, B. y March, J.G., “Organizational Learning”, *Annual Review of Sociology*, No. 14, pp. 319-340, 1988.
- Marin, B. y Mayntz, R., *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Frankfurt a. Main, Campus, 1991.
- Mény, Y. y Thoenig, J.C., *Politiques Publiques*, Colección Thémis, Science Politiques, Paris, Presses Universitaires de France, 1989.
- Muller, P., *Les Politiques Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France, 1990.
- Müller, U., Zimmermann, W. et al., *Katastrophen als Herausforderung für Verwaltung und die Politik. Kontinuitäten und Discontinuitäten*, Zurich: vdf Reporte final NFP 31, 1997.
- Ostrom, E., *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Actions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Padioleau, J. G., *L'État au concret*, Paris, Presses Universitaires de France, 1982.
- Parsons, W., *Public Policy, an Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edgard Elgar, 1995.
- Quermonne, J.L., “Les Politiques Institutionnelles. Essai d’interprétation et de Typologie”, en Grawitz, M. y Leca, J. (eds.), *Traité de Science Politique*, tomo 4, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.
- Rhodes, R. A. W., *Control and Power in Central-Local Government Relations*, Aldershot, Gower, 1981.
- Richardson, J. y Jordan, G., *Governing Under Presion*, Oxford, Martin Robertson, 1979.
- Salisbury, R.H., “The Analysis of Public Policy: A Search for Theory and Rules”, en Ranney, A. (ed.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham Publishing, 1968.
- Sharansky, I., *Policy Analysis in Political Science*, Chicago, Markham, 1970.
- Schöneich, P., Busset-Henchoz, M.-C., *Les Ormonans et les Leysenouds Face aux Risques Naturels*, Zurich: vdf reporte final PNR 31, 1998.
- Simeon, R., “Studying Public Policies”, *Canadian Journal of Political Science*, No. 9, pp. 548-580, 1976.
- Simon, H.A., *Models of Man: Social and Rational*, New York, John Wiley, 1957.
- Thoenig, J.-C., “Politiques Publiques et Action Publique”, *Revue Internationale de Politique Comparée*, 5 (2), pp. 295-314, 1985.
- Thoenig, J.-C., “L’Analyse des Politiques Publiques”, en Grawitz, M. y Leca, J. (eds.), *Traité de Science Politique*, tomo 4, Paris, Presses Universitaires de France, 1985.
- Vlassopoulou, C. A., *La Lutte contre la Pollution Atmosphérique Urbaine en France et en Grèce. Définitions des Problèmes Publics et Changement de*

Politique, Tesis Doctoral, Paris, Universidad de Paris II Panthéon-Assas,
1999.

•

FECHA DE RECEPCIÓN: ?? / ?? / 200?
FECHA DE APROBACIÓN: ?? / ?? / 200?

42

Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones
Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Miriam Hinojosa