

Introducción al estudio de las políticas públicas

David Sánchez Velásquez*

Resumen

En el presente trabajo tenemos el propósito de revisar el concepto y las etapas del proceso de elaboración de las políticas públicas. Para tal efecto, sobre la base de diversas investigaciones previas realizadas por académicos y especialistas en la materia, recogemos las principales posturas, definiciones y miradas sobre el marco conceptual de las políticas públicas. De ese modo, pretendemos acercar y familiarizar a la ciudadanía y, en especial, a los servidores públicos, con este campo de estudio y promover, en consecuencia, una participación más activa, reflexiva y vigilante durante el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Palabras claves: Políticas públicas, definición de políticas, gestación de políticas, diseño de políticas, implementación de políticas, evaluación de políticas

Abstract

In this paper our purpose is to review the concept and the phases of the process of elaboration of public policies. For this purpose, on the basis of various previous works developed by academics and specialists in the field, we have collected the main positions, definitions and views on the conceptual framework of public policies. In this way, we intend to familiarize citizens, and especially public servants, with this field of study and, consequently, to promote a more active, reflexive and vigilant participation during the design and implementation of public policies.

* Máster en Políticas Públicas y Sociales por la Barcelona School of Management de la Universidad Pompeu Fabra, España. Abogado por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actualmente, se desempeña como Analista de Políticas Educativas en el Instituto Internacional para la Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC-UNESCO).

Key words: Public policy, policy definition, agenda setting, policy design, policy implementation, policy evaluation

1. Introducción

Es de suma importancia que la ciudadanía muestre interés en los asuntos públicos, pues, de alguna u otra manera, estos afectan, para bien o para mal, las distintas esferas de la vida de las personas. Por ende, es necesaria la producción de un mayor número de estudios que repasen el marco conceptual de las políticas públicas para, de ese modo, familiarizar a la ciudadanía y, sobre todo, a los servidores públicos con este campo de la ciencia política y, por consiguiente, promover una participación más activa, reflexiva y vigilante en las actuaciones públicas.

Por fines didácticos, hemos dividido el artículo en apenas dos acápites. En el primero de ellos, revisaremos las dificultades halladas para conceptualizar las políticas públicas. No obstante, superaremos dicho escollo proponiendo una definición amplia y novedosa. En el segundo acápite, estudiaremos las etapas de elaboración de las políticas públicas, a saber, la gestación, el diseño, la implementación y la evaluación, describiendo, con especial énfasis, las principales características de cada una.

2. Definición de política pública

En lengua española, algunas palabras engloban una variedad de significados que dan realce a la abundancia polisémica de los vocablos de nuestro idioma. En una rápida búsqueda por el Diccionario de la Real Academia Española, encontraremos hasta doce acepciones relacionadas con el término 'política'.¹ No nos proponemos ahondar en la riqueza idiomática del español, pues, sin duda alguna, los lingüistas están mejor capacitados para brindar mayores luces sobre ello. Sin embargo, los hispanohablantes debemos ser conscientes de que cada lengua hablada en el mundo actual presenta sus propias singularidades, aunque las labores de traducción de ciertas expresiones foráneas, al no hallar su símil en el español, opacan la apreciación y valoración de la heterogeneidad lingüística de los demás idiomas. Los anglófonos podrían jactarse su vocabulario pletórico, pues cuentan con tres palabras distintas (*polity*, *politics*, *policy*), cada una de ellas con singulares acepciones, para referirse a diferentes ámbitos del fenómeno político. Esos tres vocablos, cuando son traducidos al español, pierden sus particularidades léxicas y terminan confluyendo en una sola y simple expresión: 'política'.

1 Véase la versión digital del Diccionario de la Real Academia Española: <https://dle.rae.es>

La palabra *polity*, por ejemplo, nos remite tanto a los modelos organizativos del Estado (unitario o federal) como a los sistemas gubernamentales del mismo (parlamentario, presidencial, monárquico), plasmados en los textos constitucionales adoptados por la población de un determinado territorio para normar la vida en común. Por su parte, el término *politics* hace referencia a las actividades (interacción, competencia, conflicto y consenso) desarrolladas entre distintos actores (partidos políticos, movimientos sociales, grupos de interés, etc.) para alcanzar y conservar el poder (Roth, 2009:25-26; Subirats *et al.* 2012:37; Ordóñez-Matamoros, 2013:27; Pastor Albadalejo, 2014:18; Fernández, 2015:709). Finalmente, el vocablo *policy* se asocia con el “programa o curso de acción gubernamental” (Pastor Albadalejo, 2014:18), donde se imprimen “las actividades gubernamentales más concretas [...] en campos específicos como serían la sanidad, la defensa o la educación universitaria (Fernández, 2015:709).

Aunque se tratan de tres términos distintos, es preciso mencionar que existe una estrecha relación entre ellos. Las políticas públicas (*policies*) coadyuvan al Estado (*polity*), una entelequia etérea, a materializar su presencia y visibilidad, a través de las acciones realizadas por los funcionarios para resolver los problemas públicos que afectan la vida de los ciudadanos. Asimismo, “en los procesos de elaboración de cualquier política pública [*policy*] se producen una serie de negociaciones y de transacciones entre actores diversos” (*politics*), cada cual defendiendo sus intereses, para no verse afectados o perjudicados por las decisiones gubernamentales (Pastor Albadalejo, 2014:19).

Ahora bien, los académicos y gobernantes de habla hispana, al solo disponer de una palabra para designar diversos aspectos de la actividad política, tienen serias dificultades para comunicar y transmitir las ideas asociadas a los tres términos ingleses antes mencionados (Ordóñez-Matamoros, 2013:28), lo que da pie a un galimatías terminológico y semántico. En ese orden de ideas, la palabra *policy* —aquella que nos interesa especialmente para efectos de este trabajo— es “tradicionalmente traducid[a] como política, [...] [y] suele ser interpretad[a] como *politics* [...] confund[iendo] el arte de la puja por el poder [*politics*] con lo que hoy se conoce como política pública, el arte de saber qué se hace con el poder una vez este es adquirido” (Ordóñez-Matamoros, 2013:27).

En consecuencia, dado que la locución política pública es una traducción literal de la expresión inglesa *public policy* (Subirats *et al.*, 2012:37), resulta necesario establecer un concepto clarificado de lo que debemos entender por dicha expresión, buscando subsanar, de ese modo, la errónea asociación que se produce entre ella con el significado tradicional de política (*politics*). No

obstante, esta es una tarea titánica, debido principalmente a la enormidad de definiciones académicas que se han elaborado sobre el concepto de política pública. Al respecto, Pérez Sánchez señala que “[s]e han llegado a categorizar hasta diez acepciones diferentes” (2005:52); Pastor Albadalejo resume catorce intentos de los más destacados politólogos y científicos sociales por conceptualizar a las políticas públicas (2014:20); Velásquez Gavilanes fue capaz de contabilizar veintinueve definiciones de políticas públicas en distintos textos especializados (2009:151) y, por último, Subirats y sus coautores dan cuenta de que Thoenig logró distinguir “en la década de 1980 [...] por lo menos cuarenta de ellas” (2012:37). Es, pues, tal la amplitud de acepciones que Wildawsky ha llegado a afirmar “que es más importante practicar el análisis de las políticas públicas que emplear el tiempo en intentar su definición” (Fernández, 2015:709).

Chaqués Bonafont (2004:1), Dente y Subirats (2014:38) y Fernández (2014:709) coinciden en señalar que una de las definiciones más extendidas y citadas en el ámbito académico es la propuesta por T.R. Dye en su libro *Understanding Public Policy*, a saber: política pública es aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer. Ciertamente, el esfuerzo de Dye por perfilar la noción de política pública destaca por sobre los demás, puesto que

underscores the notions that policies are conscious choices and not accidents or accidental occurrences; that they result from government decisions and not those of other actors in society such as private companies or other non-governmental organizations; and that so-called ‘negative decisions’—that is, decisions to consciously avoid changing the status quo—are just as much public policies as the more commonly understood ‘positive decisions’ which do in fact alter some aspect of current circumstances.

[subraya las nociones de que las políticas son elecciones conscientes y no accidentes o sucesos accidentales; que son el resultado de decisiones gubernamentales y no de otros actores de la sociedad como las empresas privadas u otras organizaciones no gubernamentales; y que las denominadas 'decisiones negativas' —es decir, decisiones para evitar conscientemente cambiar el *statu quo*— son políticas públicas al igual que las comúnmente entendidas “decisiones positivas” que de hecho alteran algún aspecto de las circunstancias actuales] (Howlett, 2011:15).

Ahora bien, esta definición adolece de algunos problemas. Howlett indica que “not reveal anything about the *processes* through which policies are made, nor the *substantive content* of government decisions and the different elements which go into making them up” [no revela nada sobre los procesos a través de los cuales se hacen las políticas, ni el contenido sustantivo de las decisiones gubernamentales y los diferentes elementos que las componen] (2011:15).

De igual forma, Velásquez Gavilanes encuentra que la definición de Dye “no solo deja [...] por fuera elementos importantes de la definición, como la finalidad de la política y los instrumentos para cumplir los objetivos, sino que [consider[a] como política pública decisiones o actividades

que no lo son" (2009:152).²

Hemos hecho hincapié en la variedad de definiciones sobre políticas públicas que el mundo académico nos ha heredado; sin embargo, se observa que todas ellas, incluso la de Dye, tienen una nota característica en común: están incompletas. En líneas generales, las definiciones “tenden a acentuar algún factor, sean los actores investidos de poderes públicos [como la proporcionada por Dye,] [...] sean los problemas públicos a resolver [...], sean las soluciones estatales adoptadas” (Subirats *et al.*, 2012:38) y, por ende, al “solo hace[r] hincapié en [un] elemento [...], ninguno de los significados barajados incluye todos los elementos constitutivos de una política pública” (Pastor Albadalejo, 2014:19). Entonces, teniendo en cuenta que “no existe un instrumento *per se* que defina lo que es una política pública” (Bregaglio *et al.*, 2014:15) ni “existe una definición [académica] de política pública [...] que recoja un consenso general” (Pérez Sánchez, 2005:52), lo recomendable sería descubrir las ideas inherentes a la expresión ‘política pública’ y para ello debemos recurrir a la identificación de sus elementos constitutivos.

Empero, un nuevo escollo nos impide vislumbrar una respuesta satisfactoria a la tarea emprendida. Consideramos digna de mención la siguiente atingencia del profesor Fernández:

una política pública no es un fenómeno objetivo de perfiles claros y definidos [...], la identificación de sus elementos constitutivos [...] dependerá en buena parte que tal o cual acto, símbolo, decisión o 'no decisión' sean aceptadas por el investigador como constitutivas de una política pública (2015:710).

La advertencia antes citada nos permite entender la diferencia de número, de denominación y de conceptualización de los elementos constitutivos de las políticas públicas que diversos autores plasman en sus respectivas investigaciones. A modo de ejemplo, Subirats y sus coautores detallan ocho elementos constitutivos.³ Por su parte, tanto Pastor Albadalejo como Meny y Thoenig distinguen cinco elementos constitutivos de las políticas públicas, aunque prefiere nombrarlos de distintas maneras.⁴ Finalmente, Velásquez Gavilanes argumenta que son cuatro los elementos

2 Véase el anexo 1 de su artículo (2009:171-181) donde presenta la relación completa de fallas que encuentra en la definición de Dye.

3 Subirats *et al.*: i) solución de un problema público, ii) existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público, iii) una coherencia al menos intencional, iv) existencia de diversas decisiones y actividades, v) programa de intervenciones, vi) papel clave de los actores públicos, vii) existencia de actos formales y viii) naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades (2012: 40-42).

4 Pastor Albadalejo: i) la existencia de actores institucionales que generan y legitiman la política pública, ii) la adopción de decisiones dotadas de cierta racionalidad, acompañadas de las medidas necesarias para su ejecución, iii) la intención de solventar un problema que ha despertado el interés de las autoridades político-administrativas y que ha sido introducido en la agenda gubernamental, iv) el propósito de cambiar u orientar las conductas o los comportamientos de grupos específicos y v) la producción de impactos en el sistema social y político (2014:21-22). Meny y Thoenig: i) un contenido, ii) un programa, iii) una orientación normativa, iv) un factor de coerción y v) una competencia (entendida como afectación) social (1992: 90-91).

constitutivos de toda política pública.⁵ Por consiguiente, para evitar caer en una nueva vorágine de apreciaciones académicas sobre los elementos constitutivos, seguiremos el innovador planteamiento de Ordóñez-Matamoros, quien, utilizando la terminología de "criterios", logra identificar y agrupar los rasgos comunes que toda política pública ha de evidenciar: i) criterio procedimental, ii) criterio orgánico y iii) criterio material (2013). Sobre esta base, pues, nos aventuramos a proponer una definición de política pública.

Desde nuestra perspectiva, debemos entender a la política pública como un proceso, cuyo inicio se encuentra en el permanente flujo de información (Lahesa, 2004:8) (criterio procedimental) entre autoridades públicas y, eventualmente, los particulares, entendiendo por tales a las organizaciones sociales, civiles, políticas y/o grupos de presión (Bregaglio et al., 2014: 15) (criterio orgánico). Esto permite la adopción de un conjunto de decisiones, acciones, inacciones y acuerdos gubernamentales (Velásquez Gavilanes, 2009:160), que se materializan en una serie de dispositivos institucionales (normas jurídicas, planes estratégicos, adjudicación y movilización de recursos humanos y económicos, etc.) (criterio material) para resolver una situación identificada como problemática. De ese modo, se satisface las necesidades sociales y se construye la confianza entre los ciudadanos y el Estado que las sociedades requieren para su progreso y prosperidad (Bregaglio et al., 2014:15-16).

Toda definición suele ser, por antonomasia, limitada e incompleta, pues acota la riqueza conceptual de los fenómenos que nos circundan. Ello queda claramente demostrado en la definición de política pública arriba esbozada. Asimismo, tratándose de un objeto de investigación reciente, conforme se profundicen los estudios, se irán reconociendo nuevos elementos que lo enriquezcan. En relación a lo dicho sobre el novedoso interés del mundo académico por las políticas públicas, recordemos que la publicación de *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods* (1951), de los profesores Harold D. Laswell y Daniel Lerner, probablemente haya significado el punto de partida de los estudios sobre las políticas públicas (Grau Creus, 2002:35; Pérez Sánchez, 2005:38; Fernández, 2017:708).

Precisamente, en otra de sus obras, *The Decision Process; Seven Categories of Functional Analysis*, el profesor Lasswell esquematiza el análisis y el estudio de las políticas públicas en un proceso

5 Velásquez Gavilanes: i) proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, ii) proceso adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, iii) proceso encaminado a prevenir o solucionar una situación definida como problemática y iv) la política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (2009:159).

compuesto por siete aspectos: i) inteligencia, ii) recomendación, iii) prescripción, iv) invocación, v) aplicación, vi) terminación y vii) evaluación (Grau Creus, 2002:36; Chaqués Bonafont, 2004:2; Howlett, 2011:18; Pastor Albadalejo, 2014:27). En palabras de Howlett, “Lasswell’s original formulation provided the basis for many other later models of the policy process (...). Each contained slightly different interpretations of the names, number, and order of stages in the cycle but used the same logic to describe them” [La formulación original de Lasswell sirvió de base para muchos otros modelos posteriores del proceso de elaboración de las políticas públicas (...). Cada uno contenía interpretaciones ligeramente diferentes en los nombres, el número y el orden de las etapas del ciclo, pero utilizaban la misma lógica para describirlas] (2011:18).

Años más tarde, sobre la base de lo propuesto por Lasswell, Jones configura una suerte de “ciclo vital” o proceso de elaboración de políticas públicas, dividido en cinco fases: i) identificación del problema e inclusión en la agenda gubernamental; ii) formulación de una solución o búsqueda de soluciones para definir el problema, los objetivos a alcanzar y las estrategias posibles a seguir para la consecución de estos; iii) toma de decisión o elección del curso de acción a seguir entre las disponibles; iv) aplicación de la acción o gestión del problema por parte de una administración pública o privada; y v) evaluación de los resultados (Chaqués Bonafont, 2004:2). Una vez más, los trabajos académicos sobre la materia proliferan y enriquecen el número o la denominación de los eslabones que comprenderían el circuito creativo y formativo de las políticas públicas. Sin ánimos de pormenorizar, tenemos los siguientes ejemplos:

Garry D. Brewer (...) propuso un nuevo listado de fases, enunciando seis: la iniciación, la estimación, la selección, la implementación, la evaluación y la terminación. En 1975, James Anderson editó un libro titulado *Public Policymaking* en el que destacó que el modelo secuencial estaba compuesto por cinco etapas: la agenda (...), la formulación (...), la adopción de la política (...), la implementación (...) y la evaluación (Pastor Albadalejo, 2014:28).

En el siguiente acápite, expondremos con mayor detalle nuestro propio esquema sobre el proceso cíclico en la creación de las políticas públicas.

3. Las etapas de la política pública

Para efectos de nuestro trabajo, procuraremos ordenar el proceso de elaboración de las políticas públicas en cuatro estadios: i) gestación, ii) diseño, iii) implementación y iv) evaluación. Debemos precisar que esta sucesión lógica de pasos no representa la secuencia real en la elaboración de una política pública. No obstante, la división en fases hace más comprensible un proceso caracterizado por etapas caóticas, desordenadas y superpuestas (Navarro, 2008:237).

1.1. Gestación de las políticas públicas

Según Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, la gestación de las políticas públicas "no [...] es [una] fase más del ciclo de análisis sino [es *la* fase] que determina la solución/decisión a tomar por el directivo público" (2005:112), por lo que debe considerársele como la etapa más importante de todo el proceso. La gestación de las políticas públicas está conformada por dos momentos manifiestamente diferenciables: i) la identificación del problema público y ii) la adopción del problema público dentro de la agenda política. Sin perjuicio de lo anterior, cabe resaltar que "[n]o podemos delimitar dónde comienza la definición de problemas y dónde el diseño de la agenda; estos dos momentos son interdependientes, aunque con fines didácticos y pedagógicos los hemos separado" (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2005:119).

Cuando pensamos en la noción de problema solemos asociarla a "un conjunto de condiciones no deseables" o a "la discrepancia entre *lo que es* y *lo que debería ser*" (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2015:115). Estas ideas llevan implícitas un grave problema: el de la falsa objetividad. Es menester preguntarse "quién está legitimado para definir ciertas condiciones como [indeseables o quién] [...] conoce la situación [ideal] que debería darse" (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2015:115). Las personas consideran ciertos aspectos o situaciones de la vida cotidiana como evidentemente problemáticas. Sin embargo, "ninguna situación [...] constituye *per se* un problema" (Subirats *et al.*, 2012:128). En otros términos, "los problemas no existen, sino que son contruidos [...] subjetiva e interesadamente por los actores implicados" (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2015:112).

Desde esa óptica, si una situación de hecho es calificada como problema público, dicho proceso es, indefectiblemente, "una construcción colectiva vinculada directamente con las percepciones, representaciones, intereses y valores de los actores involucrados en dicha situación" (Subirats *et al.*, 2012:128). Por ese motivo, no todas las circunstancias problemáticas devienen en problemas públicos ni despiertan el interés de la administración pública para su inclusión en la agenda gubernamental (Fernández, 2015:717). El objetivo es, entonces, identificar los factores que inciden en ello.

Subirats y sus coautores han elaborado un listado de las cuatro condiciones determinantes en la transformación de una situación de hecho en problema público: i) la intensidad del problema, ii) el perímetro del problema, iii) la novedad del problema y iv) la urgencia del problema. En ese sentido, los autores plantean que según su importancia, los diferentes grupos sociales afectados, así como cuán nuevas y patentes se tornan para una determinada sociedad, las circunstancias

problemáticas pasan a la categoría de problemas públicos (2012:134-136). Pero ¿qué es un problema público? En pocas palabras, es "una demanda social que surge de grupos sociales determinados [y que es objeto de] un debate público [...] entre los grupos sociales organizados y las autoridades políticas" (Subirats *et al.*, 2012:131). Luego de expuestas las variables que explican el tránsito de un hecho problemático a problema público, debemos detenernos a observar cómo un problema público reclama atención, se introduce en la agenda gubernamental, pasa a ser objeto de análisis por la administración y conduce, finalmente, al diseño de una política pública que le dé solución.

Reparemos, en primer lugar, que "la entrada y permanencia de un problema público en la agenda [gubernamental depende de] [...] un juego de intereses cruzados de actores y grupos" (Fernández, 2015:718). ¿Cuáles son esos actores? Con propósitos didácticos, aglutinaremos a los múltiples actores en dos conjuntos: i) actores públicos y ii) actores privados (Subirats *et al.*, 2012:59-65). Sin pretender ser exhaustivos, identificamos como actores públicos al gobierno (en sus tres niveles comunes de división territorial del poder: nacional, regional y municipal o local), al congreso o parlamento y a la burocracia (asesores, tecnócratas). En cuanto a los actores privados, señalamos como tales a los grupos de interés (asociaciones empresariales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.), los partidos políticos y los grupos de expertos de la sociedad civil (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2005:124-125; Dente y Subirats, 2014:109-118; Fontaine, 2015:47). Como bien anota Chaqués Bonafont:

[el] grado de implicación [de los actores] varía a lo largo del [...] [ciclo vital de las políticas públicas], ocupando un papel predominante en alguna de las fases o etapas que lo componen. En la fase de introducción del problema en la agenda [, fase que nos encontramos analizando,] los medios de comunicación tienen un poder de influencia importante, dominando buena parte del escenario político. En la fase de desarrollo e implementación es el Gobierno y la Administración Pública quienes ocupan un papel central, dejando en un segundo plano al resto de actores (2004:3).

La inclusión de un problema público en la agenda gubernamental depende de los intereses y beneficios que los actores públicos y privados obtendrán con la solución o no del problema en cuestión. En el proceso de negociaciones, enfrentamientos y consensos por construir la agenda, una serie de factores influirá en la pasividad o intensidad con que los actores defiendan sus posiciones. Entre esas variables tenemos la emotividad causada por el problema público en la sensibilidad de la ciudadanía, la continua exhibición del problema en los medios de comunicación, la necesidad de ampliar la base electoral discutiendo un tema en boga, la falta de atención del problema augura un futuro escenario crítico y demás (Ortega Pérez y Ruiz Seisdedos, 2005:126-127; Subirats *et al.*, 2012:141-146; Fernández, 2015:717). Sin embargo, no debemos soslayar

de nuestro análisis que la inclusión o exclusión de determinados problemas en la agenda del gobierno no solo es producto de los manifiestos intereses de los actores intervinientes, sino también depende de aspectos más sutiles vinculados con los fenómenos estructurales del poder, como la influencia del sistema económico sobre el gobierno o la desigual e insidiosa distribución del poder (Chaqués Bonafont, 2004:16-17).

Alcanzado el acuerdo para enfocar la atención de la administración pública en un determinado problema público, debemos recalcar en el diseño de las políticas públicas que buscará, en el mejor de los casos, darle una solución viable.

1.2. Diseño de las políticas públicas

En el acápite anterior, hemos analizado el proceso de reconocimiento de la legitimidad de un problema público en la agenda gubernamental. Corresponde, en las próximas líneas, estudiar el proceso de adopción del acuerdo sobre la solución al problema público y la manifestación de voluntad política por solucionarlo (Fontaine, 2015:47).

Antes de seleccionar una opción como posible solución del problema, el/los decisor/es debe/n tener frente a sí mismo/s un abanico de alternativas, y calcular las posibles consecuencias y costes de la aplicación de cada solución. Si en la fase precedente, los medios de comunicación jugaban un rol central, en esta, el papel de los asesores gubernamentales despunta por encima de los demás actores. Ellos serán los encargados de proyectar, predecir y conjeturar las consecuencias futuras de las alternativas de solución barajadas (Fernández, 2015:719).

En palabras de Arias de la Mora (2019), resulta conveniente subrayar que "la inclusión de un asunto en la agenda institucional o de Gobierno constituye una condición necesaria mas no suficiente para que el asunto sea finalmente motivo de una política pública". En muchas ocasiones, los problemas insertos en la agenda desaparecen de ella poco tiempo después (proceso de disipación) o reciben la atención debida luego de un largo período de adormecimiento en la agenda (proceso de incubación), fenómenos cuyas probables causas estén vinculadas a la dificultad para decidir por una de las alternativas de acción para solucionar el problema público en ciernes (Arias de la Mora, 2019:146-147).

Decidir es, de ahora en adelante, la palabra clave en esta sección. Decidir equivale a la manifestación de voluntad e implica elegir una de las diversas alternativas que tenemos a nuestra disposición

para alcanzar un objetivo con el potencial de transformar el mundo (Dente y Subirats, 2014:36-37). Dos son las teorías bases que explican el proceso de adopción de una decisión en materia de políticas públicas: i) la racional y ii) la incrementalista (Fernández, 2015:720). En líneas generales, la teoría racional sostiene que el/los decisor/es, luego de una búsqueda exhaustiva de alternativas y de una evaluación y un conocimiento sesudo de los efectos de cada una, debe/n adoptar la mejor opción (Mondragón, 2005:135; Dente y Subirats, 2014: 53-54; Fernández, 2015:720). A simple vista, esta teoría raya con la "irrealidad e impracticabilidad" (Fernández, 2015:720), dado que el modelo presupone "que el decisor [es] uno (o que actú[a] con una lógica unitaria)" (Dente y Subirats, 2014:56), olvidando que las decisiones en materia de políticas públicas son discutidas por una pluralidad de actores. Además, la teoría racional parece obviar las limitadas capacidades cognitivas del ser humano, en tanto no es factible para el/los decisor/es conocer a la perfección todas "las variables que rodean a una alternativa" (Mondragón, 2005:135). Por ello, Herbert Simon desarrolló un modelo tributario del paradigma racional, el de la "racionalidad limitada", que reconoce los límites cognitivos en la búsqueda de alternativas y, por ende, el/los decisor/es solo debe/n escoger aquella lo suficientemente satisfactoria, no la más óptima. En este modelo, las decisiones acostumbran a estar sustentadas en estudios y análisis previos, pero por lo general están incompletos e incluso son erróneos (Dente y Subirats, 2014:56-57; Fernández, 2015:720-721).

En contrapartida al modelo racional, Charles Lindblom postuló la teoría incremental. Para este autor, el proceso de toma de decisiones no es un acto aislado de un sujeto en particular, sino, más bien, fruto de una interacción social, en la cual el/los decisor/es "ha[/n] tenido en cuenta las preferencias y los recursos de otros actores en la selección de alternativas, y lo hará[/n], al menos, para evitar que esos actores ejerzan poderes de veto o de obstrucción" (Dente y Subirats, 2014:61). En ese sentido, el/los decisor/es centrará/n su atención en aquellas alternativas que difieran incrementalmente del *status quo* –por lo general, ajustes, añadiduras o correctivos marginales de políticas públicas ya existentes– y optarán, finalmente, por la alternativa de solución sobre la que sea posible alcanzar un acuerdo consensuado (Mondragón, 2005:137; Roth, 2009:92-93; Dente y Subirats, 2014:60).

Ahora bien, además de las clásicas teorías antes reseñadas, existe un tercer modelo, teorizado por James March y Johann Olsen en 1976, llamado el *garbage-can model* o modelo del cubo de basura. El curioso nombre de la teoría surge de la siguiente metáfora:

Pongamos que consideramos un proceso decisional en forma de cubo de basura, en el que los participantes van arrojando varios problemas y soluciones. La mezcla de basura (...) depende (...) del tipo de residuo que está previsto que recoja, pero depende también del tipo de desechos que son producidos en ese momento (...) y de la frecuencia con la que se recogen los desechos (March y Olsen, 1976:26, citados por Dente y Subirats, 2014:64).

De la cita anterior se desprende que la casualidad es el elemento clave o el factor determinante en el planteamiento de esta teoría (Mondragón, 2005:140; Dente y Subirats, 2014:66; Fernández, 2015:722). Expliquémonos mejor: las instituciones públicas, contrario a lo que ordinariamente se cree, son organizaciones anárquicas y caóticas. Probablemente, pueda extrañar tan drástica aseveración; no obstante, la siguiente descripción de Roth es tan verídica que echa por tierra cualquier viso de duda: "las actividades, los procedimientos, la participación y las competencias de [los] miembros [de la administración pública] son cambiantes [...], erráticos e imprevisibles [...], [por lo que] los actores suelen [variar] sus percepciones de los problemas [constantemente]"(2009:95). En virtud de lo dicho y siguiendo los postulados de March y Olsen, optar por una alternativa como probable solución de un problema público depende del encuentro fortuito, en un momento dado, entre el problema planteado, la solución expuesta y los actores participantes. Ello explica por qué "los borradores que elaboran los expertos, los asesores, los ingenieros y que se archivan o se desechan simple y llanamente [...] [suelen ser examinados esporádicamente] para ver si serían más oportun[o]s en el momento presente, pues pueden haber cambiado las condiciones y los actores" (Fontaine, 2015:48). De ahí la importancia de sacudir, de tiempo en tiempo, el cubo de basura para cambiar la disposición de los elementos (problemas, soluciones, actores) y descubrir otras oportunidades de satisfacción de las necesidades sociales (Roth, 2009:95).

Ahora bien, la fase del diseño de las políticas públicas no finaliza hasta la elaboración de un producto o documento al que podemos denominar "programa de actuación político-administrativo (PPA)" (Subirats *et al.*, 2012:151). En este instrumento queda impresa la manifestación de voluntad política de los actores intervinientes de darle una solución factible al problema público. El documento debe contener, en esencia, los siguientes cinco elementos:

- Los objetivos: son las metas que se pretenden alcanzar mediante la realización de la solución adoptada.
- Los elementos evaluativos: son los métodos, por lo general, estadístico-económicos, que permiten evaluar el nivel de realización de los objetivos de la política pública diseñada.
- Los elementos operativos: son las modalidades de intervención (prestaciones directas,

desgravaciones fiscales, prohibiciones o autorizaciones) para lograr los objetivos de la política pública.

- Los recursos: implica la elaboración del presupuesto y las formas de financiamiento de la política pública (recursos financieros), así como la distribución de funciones, de acuerdo a sus competencias, entre los actores intervinientes (recursos humanos) para la puesta en marcha de la política pública.
- Los elementos procedimentales: son los procedimientos administrativos que regulan la interacción entre los diversos actores intervinientes (Subirats *et al.*, 2012:154-163).

Luego de elaborado el documento para dar solución al problema público en ciernes, este debe ponerse en marcha para la consecución de sus objetivos. Esta nueva etapa se denomina la implementación o ejecución de las políticas públicas.

1.3. Implementación de las políticas públicas

La implementación es "el conjunto de procesos que (...) tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública" (Subirats *et al.*, 2012:183). En otros términos, esta es la etapa en donde el PPA es ejecutado o puesto en práctica por las instituciones de la administración pública. Por tales consideraciones, la administración pública asume el rol del actor protagonista en esta fase (Grau y Mateos, 2002:43; Blásquez Vilaplana y Morata García de la Puerta, 2005:153; Subirats *et al.*, 2012: 184; Fernández, 2015:722).

Ciertos autores tienden a ensalzar a una u otra etapa como la más importante dentro del "ciclo vital" de las políticas públicas. Fernández (2015:722) y Roth (2009:107) argumentan que la ejecución o implementación de las políticas públicas merece mayor atención a la recibida, pues en ella se pasa de las buenas intenciones a la acción, de los discursos a los hechos concretos, de las palabras a la realidad palpable. En buena medida, según los referidos autores, esta etapa determina el prestigio/desprestigio de los gobiernos y la confianza/desconfianza en la burocracia ante los ojos de la ciudadanía.

No cabe duda alguna de que la dificultad para superar el déficit en la implementación de las políticas públicas –es decir, la brecha o distancia entre lo previsto y el resultado final (*implementation gap*)– ha despertado el interés de los investigadores por esta etapa en particular.

En aras de perfeccionar el proceso de implementación de las políticas públicas, se han

desarrollado dos enfoques teóricos. El primero es el enfoque *top-down* y el segundo, el *bottom-up* (Roth, 2009:107-110; Fernández, 2015:722-725; Fontaine, 2015:43-46; Arias de la Mora, 2019:147-148). En resumidas cuentas, el modelo *top down* "concibe [a] la administración como un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y claramente definida que observa estricta y uniformemente las reglas y los objetivos" (Roth, 2009:110). Por consiguiente, para optimizar el proceso de implementación de las políticas públicas, el modelo *top-down* propone que "mientras los políticos toman las decisiones, los burócratas tienen como misión ejecutar[las]" (Blásquez Vilaplana y Morata García de la Puerta, 2005:155). Asimismo, los objetivos y las tareas deben estar claramente especificados, y entablar una perfecta comunicación entre los decisores y los implementadores para que estos últimos ofrezcan una perfecta obediencia (Fernández, 2015:723). Pues bien, este modelo, donde "[l]a administración cumple y hace cumplir las órdenes y no busca la participación o el diálogo con los destinatarios de la política", quedó desfasado con la aparición de la estrategia, promovida por el Banco Mundial, del "buen gobierno", que busca instaurar una administración pública que rinda cuentas a la ciudadanía (Roth, 2009:110-112).

Reconocida la insuficiencia del modelo *top-down* para mejorar el proceso de implementación de las políticas públicas, surge el modelo *bottom-up*. Los teóricos de este modelo sostienen que los ejecutores de las políticas públicas (funcionarios de ventanilla, policías, maestros) son los llamados a realizar los ajustes necesarios "para adaptar las decisiones primigenias a las necesidades, características y contextos locales" (Blásquez Vilaplana y Morata García de la Puerta, 2005:161). El modelo parte de la idea de que "cuanto más próximos estemos de la fuente del problema, mayor será nuestra capacidad de [mejorarla]" (Elmore, citado por Roth, 2009:126-127) y, por lo tanto, proyecta la imagen de una administración pública que toma en consideración la opinión de la ciudadanía, destinataria final de toda política pública. Sin embargo, tampoco ha estado exento de críticas. De acuerdo con Arias de la Mora, la flexibilidad y el énfasis en la autonomía de los funcionarios puede ocasionar desviaciones del cauce establecido de la política inicial (2019:149).

Una vez implementada o ejecutada una política pública, corresponde la subsecuente medición de los efectos y resultados de la intervención pública, esto es, evaluarla.

1.4. Evaluación de las políticas públicas

Hemos llegado, finalmente, a la última etapa o fase del "ciclo vital" de las políticas públicas. En sí, la evaluación consiste en emitir un juicio de valor sobre la política pública puesta en marcha. Por lo general, los evaluadores están clasificados en tres tipos: i) externos, expertos ajenos a la

política pública; ii) internos, los servidores públicos encargados de la política pública; y iii) mixtos, es decir, tanto expertos externos como servidores públicos involucrados en la política pública. No obstante, la evaluación suele ser una tarea externa, llevada a cabo por científicos sociales y politólogos, quienes, mediante metodologías propias de su campo de estudio, determinan el grado de cumplimiento de los objetivos trazados por la política pública (Grau Creus, 2002:45; Fernández, 2015:726).

En esa misma línea, Roth afirma que se distinguen tres ocasiones propicias para realizar la evaluación: i) *ex ante*, ii) concomitante y iii) *ex post*. La evaluación *ex ante* es aquella que pronostica cuáles serán los impactos futuros causados por una política pública. Por ende, consideramos que no encaja como una actividad de evaluación propiamente dicha, sino, más bien, como una actividad de elucubración. La evaluación concomitante es la que se realiza durante la puesta en marcha de la política pública, realizando un monitoreo de las actividades de implementación de la política pública. Finalmente, la evaluación *ex post* es la de más frecuente ocurrencia y se materializa luego de implementada la política pública (2009:142-150).

De otro lado, Martínez del Olmo identifica tres objetivos o finalidades de la labor de evaluación de las políticas públicas: i) mejorar o perfeccionar la política pública, ii) recapitular o rendir cuentas de la política pública y iii) ejemplificar o generar conocimientos para futuras políticas públicas (2005:178-179). En el primer caso, la información que arroje la evaluación servirá para introducir las modificaciones necesarias para el ajuste de la eficiencia y la eficacia de la política pública. En el segundo caso, la información permitirá decidir si se continúa o no la ejecución de la política pública, luego de oír la opinión de la ciudadanía. Por último, en el tercer caso, la información coadyuvará a mejorar los siguientes procesos de intervención y solución de los problemas públicos (Martínez del Olmo, 2005:179-183).

Para ir culminando, expondremos los criterios para valorar los efectos de una política pública, según Subirats y sus coautores: i) la efectividad, ii) la eficacia y iii) la eficiencia. Desde nuestra perspectiva, la efectividad y la eficacia son sinónimos, por lo que solo desarrollaremos en las siguientes líneas los conceptos de eficacia y eficiencia. La eficacia está referida a la relación entre los objetivos que se persiguen con la política pública y los que efectivamente se dan en la realidad social. En cambio, la eficiencia está vinculada "a la relación entre recursos invertidos en una política pública y los efectos obtenidos" (Subirats *et al.*, 2012: 218-224). Por consiguiente, la evaluación debe analizar específicamente la eficacia y eficiencia de la política pública, es decir,

permitirnos determinar si esta "res[uelve] –o, al menos, soluciona [...] parcialmente– el problema público en cuestión y [...] [si] la asignación de recursos [humanos y económicos] [...] ha sido la óptima" (Subirats *et al.*, 2012:225).

4. A modo de conclusión

Como hemos podido apreciar, desde la definición hasta el número y la denominación de las etapas de su proceso de elaboración, el estudio de las políticas públicas presenta una variedad de posturas y discrepancias en el ámbito académico. Tratándose de un campo de suma importancia para la vida de las personas, es indispensable la familiarización y el involucramiento de la ciudadanía, en general, y de los servidores públicos, en particular. Por ende, el repaso y la difusión de los conceptos y las fases del ciclo de las políticas públicas deben extenderse y buscar, en la medida de lo posible, ser de fácil acceso y entendimiento para todos.

En ese sentido, a lo largo de este breve trabajo, con propósitos didácticos, hemos convenido en aglutinar los elementos constitutivos de la definición de las políticas públicas en tres grupos: i) criterio procedimental, ii) criterio orgánico y iii) criterio material.

De igual forma, el proceso de elaboración de las políticas públicas ha quedado resumido en cuatro fases: i) gestación, ii) diseño, iii) implementación y iv) evaluación. La primera de ellas está centrada en la identificación y la adopción del problema público dentro de la agenda política. Por su parte, la fase de diseño de las políticas públicas está abocada al proceso de adopción del acuerdo sobre la solución al problema público y la manifestación de voluntad política por solucionarlo, la misma que se plasmará en un programa de actuación político-administrativo. De otro lado, la fase de implementación podrá mejorar dependiendo del enfoque teórico al que se recurra: el *top-down* o el *bottom-up*. Este último es el que más se ajusta a los actuales cánones internacionales que han de regir en la relación entre la administración pública y la ciudadanía. Finalmente, la fase de evaluación determinará la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas diseñadas e implementadas.

5. Bibliografía

Arias de la Mora, R. (2019, junio). El ciclo de las políticas en la enseñanza de las políticas públicas. *Opera*, Universidad Externado de Colombia, número 25, 137-157.

Blásquez, B. y Morata, B. (2005). "La implementación de las políticas públicas: Modelos analíticos

- y el papel de la administración pública". En Pérez, M. (ed.). *Análisis de políticas públicas* (pp.153-173). Universidad de Granada.
- Bregaglio, R., Constantino, R. y Chávez, C. (2014). *Políticas públicas con enfoque de Derechos Humanos en el Perú. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de planes regionales en derechos humanos*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú y Konrad Adenauer Stiftung.
- Chaqués, L. (2004). *Redes de políticas públicas*. Centro de Investigaciones Sociológicas y Siglo Veintiuno de España.
- Dente, B. y Subirats, J. (2014). *Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Ariel.
- Fernández, A. (2015). Políticas públicas. Caminal Badia, Miquel (editor) y Xavier Torres (coeditor), *Manual de Ciencia Política* (pp.705-730) cuarta edición, Tecnos .
- Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas. Conceptos, teoría y métodos*. Anthropos, FLACSO Ecuador.
- Grau, M. (2002). El estudio de las políticas públicas: Enfoques y metodologías de análisis. En M. Grau y M. Araceli (Eds.). *Análisis de políticas públicas en España: enfoques y casos* (pp. 29-58). Tirant lo Blanch
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies. Principles and instruments*. Routledge.
- Lahesa, E. (2004). *Política y políticas públicas*. División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Martínez del Olmo, M. (2005). La evaluación de políticas y programas públicos. En Pérez, M. (ed.). *Análisis de políticas públicas* (pp.175-195). Universidad de Granada.
- Meny, I. y Thoenig, J.C (1992). *Las políticas públicas*, Ariel.
- Mondragón, J. (2005). El proceso de toma de decisiones públicas: de la formulación de la decisión a la asignación de recursos. En Pérez, M. (ed.), *Análisis de políticas públicas* (pp.133-152). Universidad de Granada.
- Navarro, C. (2008). El estudio de las políticas públicas. *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, número 17, 231-255.
- Ordóñez-Matamoros, G. (dir.) (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad de Externado de Colombia.
- Ortega, N. y Ruiz, S. (2005). Definición de problemas y diseño de la agenda, en Pérez Sánchez, Margarita (editora), *Análisis de políticas públicas* (pp. 111-131). Universidad de Granada.

- Pastor, G. (2014). Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas. En Pastor, G. (ed.): *Teoría y práctica de las políticas públicas* (pp. 17-45). Tirant lo Blanch.
- Pérez, M. (2005). Origen y desarrollo del análisis de políticas. En Pérez, M. (ed.), *Análisis de políticas públicas* (pp. 31-50). Universidad de Granada.
- Pérez, M. (2005). El estudio de las políticas públicas. En Pérez, M. (ed.). *Análisis de políticas públicas* (pp.51-75). Editorial de la Universidad de Granada.
- Roth, André-Noël (2009). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Ediciones Aurora.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C y Varone, F. (2012). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Ariel.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Desafíos*, Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad del Rosario, volumen 20, enero-junio, 149-187.