



Las políticas públicas: algunos apuntes generales

Edith F. Kauffer Michel *



Dentro de las ciencias políticas y de la sociología política, el análisis y el estudio de las políticas públicas es bastante reciente: el texto fundador de la “disciplina”¹ tiene apenas cinco décadas de existencia y sin embargo, los desarrollos posteriores han sido fructíferos si nos referimos a la cantidad de bibliografía especializada existente, así como a los diferentes enfoques presentados por la literatura.

Una primera distinción conceptual básica es necesaria para entender el porqué y el cómo de las políticas públicas. El idioma español no permite hacer la diferencia entre dos conceptos básicos introducidos por los anglosajones: *politics* y *policy*.

Por *politics*, que podemos traducir por la política, entendemos la lucha por el poder. Por lo tanto, cuando pretendemos estudiar la política en el sentido de *politics*, nuestros objetos de estudio son las fuerzas políticas, las elecciones, las

instituciones gubernamentales y parlamentarias.

Por *policy*, que proponemos traducir por políticas públicas o por el término de política seguido de un adjetivo (social, agrícola, etcétera), hacemos referencia a la acción pública, al aspecto programático de la acción gubernamental.

Históricamente, fue Harold Lasswell quien acuñó el término de policy en 1951, además de presentar importantes aportaciones para el análisis de las políticas públicas. En primer lugar, distinguió dos actividades complementarias e interdependientes en esta nueva tarea: el *conocimiento de* (knowledge of) y el *conocimiento en* (knowledge in). El conocimiento de hace referencia al análisis y al estudio del proceso, se trata de una empresa cognoscitiva. El conocimiento en pretende incorporar datos y teoremas en los procesos de deliberación y decisión para mejorar la acción pública. En suma, mientras uno se refiere a la parte teórica, el otro tiene un carácter

Políticas públicas: Conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos.

* Edith Kauffer es doctora en Ciencias Políticas e investigadora titular en la División de Población y Salud de ECOSUR (ekauffer@slc.ecosur.mx).

¹ No es nuestra intención entrar en un debate acerca del carácter disciplinario, subdisciplinario o pluridisciplinario del análisis las políticas públicas, lo cual rebasaría los objetivos de esta contribución.



Políticas públicas: “Lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar”. No estamos afirmando que el no actuar es una política pública, sino que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública.

muy práctico. Para Lasswell (1951), estas actividades están estrechamente imbricadas e implican un esfuerzo de interdisciplina.

Sus seguidores han presentado interpretaciones propias de la interdisciplina y en realidad los estudios de las políticas públicas se han dividido en dos grandes corrientes que se pueden distinguir esquemáticamente de la siguiente manera: cuantitativos, unidisciplinarios, normativos, de corte económico, centrado en el contenido para *el conocimiento de*, versus contextualizadores, multidisciplinarios, positivos, político-administradores, interesados en *el conocimiento en*.

El campo de estudio constituido por el análisis de las políticas públicas cubre a la vez tres objetivos: el conocimiento, la acción o gestión y la formación. El conocimiento generado pretende ser aplicado a problemas concretos de la acción política o administrativa, los cuales incluyen múltiples dimensiones y resultan muy complejos dado que involucran valores, percepciones, factores institucionales, actores, conflictos, ideologías.

Una distinción fundamental para entender el objeto del análisis de políticas públicas consiste en separarlo del diseño de políticas públicas. Este último se refiere a una actividad elaborada en función de un resultado social y político, es decir, una solución para obtener un determinado objetivo. Por su parte, el análisis de políticas públicas pretende la clarificación de las consecuencias de una o varias opciones sin objetivo determinado, sin resultado concreto esperado.

Más recientemente, la necesidad de rendir cuentas por parte de las autoridades públicas se ha vuelto un imperativo. La rendición de cuentas ha propiciado el desarrollo de la evaluación de las políticas públicas, cuyo objetivo principal es determinar la eficiencia de las mismas. Se trata de comparar los resultados de las políticas públicas con los objetivos propuestos y los medios utilizados para llevarlas a cabo. La evaluación consiste a la vez en una actividad científica, una práctica profesional y en la elaboración de un conjunto de mecanismos institucionales. Es una actividad con cierto auge en la actualidad pero es importante resaltar que las fronteras entre ésta y el seguimiento, el control de gestión, la asesoría, la investigación aplicada y la auditoría, no han quedado aún del todo claras.

Propuestas de definición

Para acercarnos a una definición de las políticas públicas, retomamos de la literatura algunas propuestas: Las políticas públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas. Esta primera definición se centra en dos elementos. El primero se relaciona con la determinación de los principales actores de las políticas: las autoridades públicas. El segundo nos revela que como políticas públicas, debemos tomar en cuenta acciones concretas y elementos aparentemente insignificantes, tales como los simbólicos.

Para entender este último punto, proponemos una segunda definición retomada de Thoenig





(1985) que se refiere a “lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar”. Cabe aclarar que no estamos afirmando que el no actuar es una política pública, sino que queremos hacer énfasis que la decisión de no actuar ante un determinado problema conforma en sí una política pública. Por lo tanto, existen definiciones que integran ambos elementos y consideran que una política pública no es solamente una acción concreta, puede ser una acción simbólica o un no-programa.

Otro elemento clave de definición se refiere a un conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. Esta propuesta nos recuerda que una política pública no es una acción aislada, una medida apartada, además de mencionar que en este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos.

Finalmente Larrue (2000: 20) propone la siguiente definición de las políticas públicas: “Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que conforman blancos”, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver”.

El análisis de las políticas públicas: los modelos

Diversas tipologías han sido desa-

rrolladas para analizar las políticas públicas. En este esfuerzo, los especialistas se han nutrido de modelos y herramientas propuestos por las ciencias sociales. Solamente haremos referencia a algunos de ellos.

En términos generales, podemos distinguir tres grandes modelos teóricos de análisis. El primero de ellos, de corte funcionalista, considera que el Estado conforma una ventanilla encargada de atender todas las demandas sociales. Las políticas públicas constituyen respuestas a estas demandas y son analizadas en una perspectiva de optimización de las decisiones colectivas, de racionalidad de los comportamientos de los burócratas. En este modelo ubicamos al enfoque de la racionalidad absoluta, de la racionalidad limitada y a la Escuela del Public Choice ² (Downs, 1975).

Según el segundo modelo, el Estado se encuentra monopolizado por una determinada clase social, tal como lo conciben los enfoques marxistas y neomarxistas de los años setenta (Castells, Godard, 1974; Habermas, 1978), o por grupos específicos según la sociología de las élites y de las organizaciones. Por lo tanto, el Estado tiene un margen de autonomía limitado respecto a los intereses de una clase o de un grupo y las políticas públicas constituyen el reflejo de los intereses de los grupos dominantes.

El tercer enfoque se centra en la distribución del poder y en las interacciones entre actores a través de la representación y de la organización de intereses sectoriales o categoriales según el enfoque neocorporatista³ (Jobert, Muller, 1987), o se interesa en la organización institucional que enmarca estas interac-

² Esta escuela propone analizar las decisiones colectivas públicas, retomando las técnicas utilizadas para las decisiones privadas. Tal aplicación de la teoría económica a las decisiones políticas o gubernamentales explica a las políticas públicas según el juego de la oferta y de la demanda.



Políticas públicas: “Una concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo”.

ciones, tal como lo propone el modelo neoinstitucionalista⁴ (March, Olsen, 1984).

Adicionalmente, algunos modelos llamados taxonómicos se dedican a clasificar las políticas públicas y a presentar esquemas secuenciales del ciclo de vida de las mismas. Encontramos estudios que se centran en tipologías, las cuales se remiten a un tipo de elaboración de políticas públicas (Lowi, 1964; Lowi, 1972) y a sus consecuencias. Otros (Jones, 1984) ofrecen un análisis de los problemas que surgen a lo largo de las diferentes etapas que intervienen en las políticas públicas. Existen también aportaciones que se enfocan al análisis de los fenómenos de distribución del poder entre los actores de las políticas públicas para elaborar su tipología (Lemieux citado por Landry, 1980).

Finalmente, es importante señalar que numerosos análisis de políticas públicas recurren al modelo sistémico. El mundo político forma un subsistema con estructuras, actores y reglas. Frente a las presiones, solicitudes y estímulos, este sistema reacciona con una respuesta: la política pública. El sistema tiene sus propias características o *inputs* y genera salidas, soluciones o *outputs*. El modelo sistémico presenta un marco interpretativo bastante sugerente para el analista. ©

Literatura citada:

- Castells, Manuel y Godard, Francis, *Monopolville*, Mouton, París, 1974.
- Downs, A., *An Economic Theory of Democracy*, Harper, New York, 1975.
- Habermas, Jurgen, *Raison et légitimité. Les problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Payot, París, 1978.
- Jobert, Bertrand y Muller, Pierre, *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, PUF, París, 1987.
- Jones, Charles, *An Introduction to the Study of Public Policy*, Duxbury Press, Belmont, 1984.
- Landry, Réjean, *Introduction à l'analyse des politiques*, Presses de L'université de Laval, Laval, 1980.
- Larrue, Corinne, *Analyser les politiques publiques d'environnement*, L'Harmattan, París, 2000.
- Lasswell, Harold D., “The Policy Orientation”, en Lerner, D., Lasswell, H., *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951.
- Lowi, Theodore J., “American Business, Public Policy, Cases Studies and Political Theory”, *World Politics*, 16 (4), 1964.
- Lowi, Theodore J., “Four Systems of Policy, Politics and Choice”, *Public Administration Review*, 22, 1972.
- March, James.G. y Olsen, J.P., “The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”, *American Political Science Review*, 78, 1984.
- Thoenig, Jean-Claude, “Présentation”, en Jean Leca, Madeleine Grawitz, *Traité de Science Politique, Les Politiques publiques*, Tomo 4, PUF, París, 1985.



³ El neocorporatismo se refiere al surgimiento de grupos de interés, los cuales aparecen cuando las instancias tradicionales de regulación política, tales como los partidos políticos y los parlamentos ya no aseguran su papel tradicional. Los dirigentes de estos grupos sociales y de interés se integran entonces al proceso de decisión y a las políticas públicas para formar así un nuevo sistema de representación de los intereses.

⁴ Este modelo plantea el estudio comparativo de las instituciones políticas para evaluar en una perspectiva de largo plazo su influencia sobre las trayectorias de los sistemas políticos considerados.