

APORTES Y LIMITACIONES DEL ENFOQUE DE “ANÁLISIS DE POLÍTICAS” A LA COMPRENSIÓN DE UNA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA EN UN ESTADO EN TRANSICIÓN



Jennifer Fuenmayor⁹⁰

Haydée Ochoa Henríquez⁹¹

Resumen

La producción teórica sobre política y gestión pública, siguiendo a Ochoa (2010), ha seguido caminos diferentes. Uno de los enfoques que ha producido gran parte del conocimiento existente en esta materia ha sido el Enfoque de Análisis de Políticas Públicas. El propósito de este artículo es explicar los aportes y las limitaciones de este

⁹⁰ Economista. Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad del Zulia. MgS en Ciencia Política; MgS en Economía. Profesora de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, adscrita al Instituto de Investigaciones de la Universidad del Zulia. Miembro de la Academia de Ciencias Económicas del Estado Zulia. PEII Nivel B. E-mail: jfuenmayor@yahoo.com

⁹¹ Doctora en Estudios del Desarrollo en el CENDES-UCV. Investigadora de la Universidad del Zulia y de la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV), reconocida en el PEII Nivel C. Coordinadora de Investigación y Estudios Avanzados en la sede Zulia de la UBV. E-mail: haydeeochoaubv@gmail.com

enfoque; el tipo de estudio es explicativo y de revisión de los referentes teóricos necesarios. Este enfoque, junto con las propuestas de la Nueva Gestión Pública, se convierten en los instrumentos teóricos por excelencia para la promoción de gestión de políticas a favor del modelo neoliberal. Entre sus aportes se destacan que establece la diferencia entre la política formal y la real y hace la conexión de los estudios de las PP con los regímenes políticos y el Estado. Entre sus limitaciones están: 1) Imprecisión en los conceptos de PP; 2) Tímida discusión sobre la descentralización política territorial a nivel subnacional; 3) El mercado como referencial de las PP; 4) La P y GP vista como un proceso continuo y por etapas; 5) Proceso de la toma de decisiones como un acto racional; 6) Estudio de la agenda política sin incluir a los ciudadanos; 7) Se privilegian valores a favor del mercado; 8) Se vincula el marketing con las PP como mecanismo de búsqueda de votos; 9) Producción de enfoques y modelos bajo el dominio de la racionalidad instrumental; 10) Vigencia de la dicotomía política-administración; 11) Enfoque centrado en lo económico que excluye criterios sociales y 12) Poco aporte para explicar los conflictos. Se concluye que el EAPP no es un instrumental teórico adecuado para estudiar la realidad de países que impulsan un proyecto alternativo en un Estado en transición.

Palabras Clave

Política y gestión pública; aportes y limitaciones del enfoque de análisis de políticas públicas; Estado en transición

1. Introducción

Uno de los enfoques que ha producido gran parte del conocimiento existente en materia de política y gestión pública ha sido el Enfoque de Análisis de Políticas Públicas. Este enfoque de análisis, junto con las propuestas de la Nueva Gestión Pública, se convirtieron en las herramientas e instrumentos teóricos para trasladar las prácticas del sector privado a la administración pública, cambiando la orientación de la política y gestión pública a

favor de un modelo neoliberal presente en América Latina desde los ochenta y que avanzó en Venezuela con el inicio del proceso de descentralización político territorial.

Se intenta realizar esfuerzos en el plano teórico para conocer las limitaciones de los enfoques y modelos dominados por una racionalidad económica y que no logran dar respuesta a países que impulsan un proyecto alternativo al hegemónico, es la única vía que tenemos para poder avanzar en el conocimiento y poder realizar propuestas para transformar la realidad del subdesarrollo, de la pobreza estructural, de la inequidad, de la injusticia social, y de la exclusión social.

Los supuestos que se derivan de la Teoría de la Elección Racional han impregnado a la mayoría de las teorías, enfoques y modelos en la Ciencia Social y la producción de conocimiento en el área de la política y gestión pública no escapa a esta realidad.

La producción teórica sobre política y gestión pública, siguiendo a Ochoa (2010), ha seguido caminos diferentes. El contenido de las políticas públicas, es decir, las diferentes orientaciones teóricas que sirven de guía para estudiar las distintas dimensiones de la realidad, han sido estudiadas desde diferentes vertientes y es necesario realizar la revisión teórica no solo para la comprensión de la política y gestión pública, sino también del aparato estatal.

El término política pública se refiere a las orientaciones que define el Estado y que son obligantes para éste y la sociedad. La gestión pública se interpreta para dar cuenta de los procesos de formulación e implementación de esas políticas públicas, es decir, de las políticas del Estado (Ochoa, 2010).

2. El Enfoque de Análisis de Políticas Públicas

El análisis de políticas es de acuerdo a Tamayo (1997:3), “un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas –la Ciencia Política⁹², la Sociología, la Teoría de la Organización, la Psicología y la Antropología, entre otras⁹³- que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos. El análisis de políticas es <<investigación para la acción>>; su objetivo es ayudar al decisor público⁹⁴ a responder a preguntas tales como: ¿debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?; ¿cómo se debe orientar esa intervención?; ¿cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?; ¿qué costes acompañarán a las acciones emprendidas?; ¿quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ella?; ¿serán o no satisfactorios los resultados de la intervención?”.

El enfoque de análisis de políticas públicas viene a dar respuesta a las diferentes interrogantes que se plantea el Estado⁹⁵, materializado en sus instituciones. En este sentido el Gobierno sería el conjunto “de organizaciones –ministerios, concejalías, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etc. – que combinan recursos – normativos, humanos, financieros y tecnológicos- y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva,

⁹² Recibe su mayor contribución con la publicación en 1951 del trabajo titulado: *The policy sciences in the United States* de los investigadores Lerner y Lasswell. Asimismo, muy fructíferas fueron las décadas de los 50 y 60 con trabajos de importantes politólogos norteamericanos (Subirats et al, 2008).

⁹³ También recibe aportes de la Administración Pública y de la Economía. Como pioneros de la administración pública estadounidense, Guerrero (1993:5) cita en su estudio a Leonard White, Marshall Dimock y John Gaus, además de John Pffifner, y más recientemente Félix Nigro e Ira Sharkansky. Algunos de sus aportes siguen la línea de Lasswell, pero parten desde su disciplina de origen, la administración pública. Otros autores que se destacan con sus investigaciones son Barry Bozeman, quien relaciona la gerencia pública con el análisis de políticas, también están W. Rhodes y Myung Park quienes establecen los vínculos existentes entre la administración pública y política pública, por último está la contribución realizada por Arnold Meltner quien estudia con profundidad el papel de los analistas de políticas en la burocracia (Guerrero, 1992: 5-6).

⁹⁴ En referencia a quien toma las decisiones, encontramos en esta perspectiva de análisis, primero, al responsable de la política en cualquiera de sus fases (formulación, implementación y evaluación), este sería el directivo (policy maker), en las organizaciones públicas y 2) al analista de políticas públicas, “que es un agente que enriquece el universo de información que se pone a disposición de los directivos para que puedan tener un criterio de decisión en cualquiera de las fases de la política pública. Este analista no tiene por qué ser, necesariamente, un agente interno de la organización pública; de hecho, con frecuencia es un agente externo a la misma de quien se recaba consulta” (Tamayo, 1997:4).

⁹⁵ Los partidarios de este enfoque de análisis de las políticas públicas entienden por Estado el conjunto de las instituciones públicas que conforman el sistema político administrativo de un país (Subirats et al, 2008).

lograr unos impactos –objetivos-sociales, políticos y económicos” (Rase, citado por Tamayo, 1997:2).

El centro de interés de este enfoque es “el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig, citado por Subirats et al, 2008:17). Para Subirats et al (2008:8-35), de lo que se trata es “de entender al Estado <<en acción>> a partir de los actores públicos y privados implicados en un sector de intervención específico, a partir de los recursos que estos actores utilizan y teniendo también en cuenta a las instituciones que reglamentan sus acciones...no es el poder político como tal, sino su utilización para resolver los problemas colectivos lo que constituye el objeto esencial del análisis de políticas públicas”.

Dada la pluralidad de disciplinas científicas que intervienen, es considerado este enfoque, un campo multidisciplinar, ya que los contenidos del análisis de políticas públicas “no pueden precisarse a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar” (Wildavsky, citado por Subirats et al, 2008:17). Como campo del saber tiene un área bien definida de estudio, que sería el gobierno y más específicamente, su acción, “pues el espíritu vital de las políticas públicas es perfeccionar esta acción, hacerla más racional” (Guerrero, 1992:3).

Fue un economista, Charles Lindblom, quien en 1958, introduce la categoría análisis de policy (*policy analysis*) en el lenguaje de las Ciencias de Policy⁹⁶ y “propuso al método

⁹⁶ “Las Ciencias de Policy constituyen, en paralelo a la Ciencia Política, una disciplina que estudia los temas de la moderna Polis: el Estado...se refiere al Gobierno...constituyen una actividad científica y una comunidad de científicos identificados con su campo de trabajo...Entre sus próceres se enumeran a Platón, Aristóteles, Confucio y el hindú Kautilya, cuya **Arthasastra** –elaborado en el siglo iv a.c.- sea quizá el libro de *policy* que más fielmente represente en el remoto pasado lo que hoy día es ella misma...La moderna fundación de las Ciencias de Policy tiene una fecha precisa:1951, cuando se reúne un notable grupo de científicos sociales en la Universidad de Stanford con el objeto de discutir sobre las *Policy Sciences*...Uno de los impulsos más poderosos a favor de la plena incorporación de las Ciencias de Policy en las Universidades norteamericanas, provino de un catedrático de la Universidad Hebrea de Jerusalem: Yehezkel Dror, quien propuso en 1967 la creación de la carrera profesional de analista de *policy*” (Guerrero, 1991: 8-9).

incremental como instrumento de análisis de las políticas del gobierno” (Ukeles; Engelbert, cit. por Guerrero, 1991: 9). Pero se le atribuye a Harold Lasswell, en 1951, el primer uso formal del concepto <<ciencias de las políticas>>, como un nuevo enfoque del gobierno. Ambos autores hacen sus contribuciones desde el escenario político estadounidense, este último, hace sus contribuciones desde el estudio del proceso de las políticas⁹⁷, “o las etapas o fases funcionales que una política (o proceso) gubernamental determinada debería transitar durante su <<vida política>>” (De León, 1997: 6). Siguiendo a Guerrero (1991), fue Lasswell quien fundó a las políticas públicas, pero también tienen méritos similares Lindblom y Dror.

En cuanto a su desarrollo, la política pública nace en la década de los cincuenta, pero a juicio de Ochoa (1995), es realmente en los setenta, cuando cobró relevancia “a raíz del análisis de ciertos fracasos producidos en la aplicación de determinadas propuestas programáticas de los demócratas americanos en los años sesenta durante las administraciones de Kennedy y Johnson...” (Subirats citado por Ochoa, 1995:107). “El centro de la discusión es el desenvolvimiento deficiente de la actividad gubernamental y la carencia propiamente de políticas...La nueva noción de policy trasciende su connotación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general...Las Ciencias de Policy, así, tienen como finalidad colaborar a la construcción de una actividad gubernamental que sea capaz de construir el futuro de las naciones” (Guerrero, 1991:11).

3. Aportes del EAPP

Entre los aportes de este enfoque se explican los siguientes:

⁹⁷ Afirma DeLeón (1997), que varios son los autores que han realizado sus aportes a partir del esquema de proceso de las políticas públicas diseñado por Lasswell. “Por ejemplo, *Public Policy Making* de James Anderson (1975) y *An Introduction to the Study of Public Policy* de Charles Jones (1970) fueron de los primeros volúmenes sobre <<procesos de políticas>>; en 1983, Brewer y de León publicaron su libro en el que desplegaban por completo las etapas y las razones fundamentales del proceso de las políticas” (De León, 1997:7).

3.1 Aportes en cuanto a establecer la diferencia entre la Política Formal y la Política Real

Según Bourdieu (2001), el veredicto del juez, que pone fin a los conflictos o negociaciones, pertenece a la categoría de actos de nominación o de institución “y representa la forma por excelencia de la palabra autorizada, palabra pública, oficial, que se enuncia en nombre de todos y en presencia de todos... son actos mágicos que triunfan porque son capaces de hacerse reconocer universalmente, y por tanto conseguir que nadie pueda rechazar o ignorar el punto de vista, la visión, que ellos imponen. El derecho consagra el orden establecido consagrando una visión de ese orden que es una visión de Estado, garantizada por el Estado” (Bourdieu, 2001:201).

A partir de ese momento se tiene ya materializada la política pública, convertida en una norma oficial, en un decreto, en una ley, adquiere fuerza con rango constitucional, esta sería la política formal (Álvarez, 1992), que contiene toda la investidura del Estado, ahora le toca a la burocracia hacerla realidad, a la administración con su implementación, que sería la otra parte del proceso de formación de la política pública. Plantea Roth (2006), que no todas las decisiones se traducen en una política, también hay momentos políticos en donde no se toma ninguna decisión, y esto puede resultar trascendental para la sociedad. Dejar de actuar, no decidir, posponer proyectos y políticas puede resultar contraproducente para la sociedad, es aquí donde el Estado de acuerdo a Roth (2006: 75), “se esfuerza por racionalizar sus mecanismos y procesos de elección y de decisión. Busca entonces el perfeccionamiento de las herramientas de análisis y de elaboración de decisiones para ayudar en la toma de decisión”.

Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces. La decisión expresada por lo general bajo una formulación de textos jurídicos y administrativos, representa la cristalización de un momento en el estado

de la relación de fuerzas entre los distintos actores que intervienen en el proceso de definición de las reglas del juego.

De acuerdo a este enfoque de análisis, una cosa es lo que aparece por ejemplo en las leyes, y otra es ver al Estado a partir de su acción, resolviendo los problemas de la sociedad. Aparece entonces lo que se ha denominado el *implementation gap*, es decir, la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación; o, en otras palabras, la distancia –a veces abismal- que separa la teoría de la práctica” (Roth, 2006: 107).

En repetidas ocasiones, la política plasmada en las leyes, nada tiene que ver con la que finalmente se implementa, ni con su proceso en general, puede tornarse muy distinta, ya que se generan “actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos (Mény; Thoenig, citados por Roth, 2006:109). Entonces, no se puede concebir la implementación de las decisiones públicas como un acto meramente técnico o administrativo de simple ejecución. Aquí la política pública se tropieza con el juego político, con la realidad. Tiene que ver con el resultado, que muchas veces no es el esperado o tampoco se resuelven los problemas, sino que más bien se empeoran.

Dentro de este orden de ideas, existen dificultades a la hora de implementar las políticas públicas. Mayntz (citado por Roth, 2006), afirma que se deben considerar los procesos de implementación como procesos contingentes, en otras palabras, son procesos difícilmente previsible, lo cual necesariamente, plantea la necesidad de desarrollar estrategias para las políticas públicas. Muchas veces los procesos de implementación se ven afectados por ejemplo, por la politización de los funcionarios públicos, por lo que su conducta y toma de decisión tiene un fuerte componente ideológico, o también debido al querer mantener una posición de poder privilegiada, sus intereses personales, apego a la razón jurídica formal y distanciado de la razón práctica.

Todas estas consideraciones se convierten para los autores de este enfoque de análisis de las políticas públicas, en serios obstáculos para lograr una implementación efectiva de las políticas públicas y crea un abismo entre la política formal y la política real, cuando esto sucede, la política pública se desvía de sus objetivos, se pierde en el camino de la implementación y muchas veces no se concreta, se queda como una política simbólica. Asimismo, cuando una política pública presenta imprecisiones o es ambigua, también se presta para que quede en manos de la discrecionalidad de los ejecutores.

3.2. La conexión de los estudios de las Políticas Públicas con los Regímenes Políticos y el Estado.

Oszlak (1980); O´ Donnell (2004a) y Medellín (2004), abordan los procesos de estructuración de las políticas públicas desde el régimen político, este sería la contribución o aporte de estos autores al enfoque de análisis de políticas públicas. Para Medellín (2004: 47), “la conexión de los estudios de las políticas con los estudios sobre el Estado permite que los procesos de producción, implementación y evaluación de las políticas tengan un referente único y concreto: la acción gubernativa”. Esto permite, de acuerdo al autor, no solo especificar el sentido, naturaleza y alcance de las políticas públicas, sino también “diferenciar los campos de relación orgánica entre el Estado y la Sociedad que se pueden potenciar desde las políticas públicas” (Medellín, 2004:47).

De acuerdo a este enfoque, las políticas públicas deben ser vistas desde el régimen político. “El régimen político es el ordenamiento que le confiere corporeidad e identidad a la idea abstracta del Estado, bajo la forma de aparato estatal...le confiere organicidad y orden al conjunto de relaciones que se entretajan en torno al Estado y la sociedad....bajo la forma del ordenamiento constitucional....bajo la forma de ordenamiento institucional...permite que el Estado se constituya y proyecte como un generador de orden interno y externo...se constituye en el ordenamiento a través del cual el Estado confiere

poder y autoridad formal a los gobernantes...” (Medellín, 2004:14). Por todo lo anteriormente descrito, se tiene que el régimen político determina la forma de gobierno y los modos de gobernar.

En este contexto, la estructuración de las políticas públicas debe ser comprendida “como el producto de un intenso proceso político a través del cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado...” (Medellín, 2004:28). Por lo que tiene que ver con la manera como los gobernantes disponen de los recursos institucionales y las prácticas culturales para que en su accionar, logren obtener los resultados esperados, además de imponer un determinado proyecto de gobierno.

Oszlak (1980), centra su estudio dentro del enfoque de análisis de políticas públicas, en estudiar dos dimensiones significativas: 1) Tipo de interdependencia y 2) Tipo de régimen político vigente y como se aprecia, en su interacción, diferentes estilos de gestión estatal que afectan los procesos de implementación de políticas públicas. De acuerdo a este autor, esta vinculación necesaria ha sido ignorada por el policy analysis, “al adoptar como premisa básica de su esquema la existencia de un marco político-institucional democrático” (Oszlak, 1980: s/f).

El aporte del autor está en relacionar y apreciar cómo varían y están condicionadas las relaciones de interdependencia (las relaciones inter-organizacionales: jerárquica, funcional y presupuestaria), al tipo y características del régimen político y esto es lo determinante para comprender el funcionamiento de la burocracia estatal y por ende la política y gestión pública, de acuerdo a este enfoque. Oszlak (1980) al relacionar estas dos dimensiones, considera estudiar para América Latina tres tipos de regímenes políticos: 1)

burocráticos-autoritarios, 2) democráticos-liberales y 3) patrimonialistas⁹⁸, en su intento de “ilustrar una forma de aproximación al análisis de políticas públicas, potencialmente más esclarecedora” (Oszlak, 1980, s/f), no obstante, el autor está consciente “de las ambigüedades e insuficiencias que un análisis de este tipo no logra resolver” (Oszlak, 1980, s/f).

Bajo esta perspectiva de análisis de las políticas públicas, Oszlak (1980), le atribuye a un determinado régimen político un estilo de gestión estatal, destacando los rasgos dominantes. Al contrastar las características de cada régimen con las dinámicas y trabas intra-burocráticas, “se hacen más evidentes los factores que explican el éxito o fracaso en los procesos de implementación de políticas públicas” (Oszlak, 1980, s/f), mediante los diferentes estilos de gestión estatal.

Medellín (2004), también maneja su estudio sobre las políticas públicas dentro de este enfoque de análisis de políticas y dentro de la misma perspectiva que Oszlak (1980). Para este autor, “Abordar la política de las políticas públicas significa aproximarse a los principios y a la dinámica que rigen la relación entre la esfera política y la acción pública. Es decir, la esfera en que se funda el régimen político y el dominio en que se desenvuelven las políticas públicas” (Medellín, 2004:7).

Al inicio de su investigación se plantea dos interrogantes para dar inicio a su planteamiento y discusión: la primera tiene que ver con lo siguiente: ¿Los regímenes políticos determinan las políticas públicas? , la segunda cuestión se refiere a lo siguiente: ¿los distintos tipos de régimen político implican una especificidad de los procesos de estructuración de las políticas públicas?, por lo que su orientación va en la misma

⁹⁸ Considera como ejemplos para su estudio, como régimen patrimonialista a la República Dominicana durante el Balaguerismo, al Uruguay de los años sesenta como régimen burocrático-liberal y a la Argentina de los 80 como régimen burocrático-autoritario (Oszlak, 1980).

dirección que los estudios de Oszlak (1980), es decir en determinar la relación entre los regímenes políticos y las políticas públicas.

Para Medellín (2004:8), “las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen...Las políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno”. ¿Porque el régimen político?, se pregunta el autor. Entre su respuesta está en destacar que el régimen político, dimensiona la capacidad estructural que tienen los Estados y los gobiernos para producir los cambios que las sociedades les reclaman, porque define la naturaleza y el carácter democrático o autoritario con que pueden nacer y desplegarse las políticas, así como la gestión, y es en este proceso que el gobierno es el factor clave “que articula los regímenes políticos y las políticas públicas” (Medellín, 2004:8).

El régimen político de acuerdo a Medellín (2004:14), “...es el ordenamiento que define las instancias, grados y escalas en que se produce y estructura el ejercicio del gobierno y con él la estructuración de las políticas públicas. El régimen establece los distintos niveles de decisión, organización y operación estatal, al momento que especifica la indicación de jerarquías, los principios organizacionales y las relaciones de poder que rigen la acción del aparato estatal...”

Medellín (2004) al estudiar el proceso de formación de la política pública, elabora un modelo general de estructuración de las políticas públicas en donde la descompone en dos campos, el primero tiene que ver con la formación de políticas y comprende desde la intencionalidad de gobierno (propósitos, procesos y viabilidad); la definición de la agenda de gobierno, los acuerdos políticos y la toma de decisiones, lo cual conduce al enunciado de políticas. Todo este campo se corresponde de acuerdo al autor con el régimen

político⁹⁹, es decir que al proceso descrito de la política pública le acompaña todo un momento de tensiones y conflictos, su reconocimiento, equilibrio transitorio, hasta la institucionalización de los equilibrios, que ocurre en el momento de la toma de decisiones.

El segundo campo del recorrido de la política pública como proceso, tiene que ver con lo que denomina Medellín (2004), el trazado de política que comprende desde el momento del enunciado de política (aquí se conecta con el campo anterior), pasando por la definición de la agenda operativa, hasta llegar al despliegue territorial (práctica de gobierno). Todo este campo se corresponde de acuerdo al autor con el aparato estatal, y comprende la puesta en movimiento del aparato estatal, el desplazamiento de las tensiones y conflictos que vienen del campo anterior, del régimen político y ahora pasan a la administración que se ubica en el aparato estatal, hasta lograr el equilibrio funcional de las tensiones y conflictos. El autor se detiene en su estudio en cada una de las etapas del proceso de formación de la política pública y las describe como diferentes momentos de producción y reproducción de las políticas.

Como todo modelo que busca una simplificación de la realidad para lograr explicar la lógica del proceso de formación y recorrido de la política pública dentro de los parámetros y la visión del enfoque secuencial de la política pública, busca y tiende al equilibrio de las tensiones y conflictos, sin ir más allá. La explicación se encuentra atrapada en un modelo que revive la vieja dicotomía política administración, al demarcar la política dentro de los confines del régimen político y la administración dentro de los confines del aparato estatal, aunque explica el autor que el desplazamiento de las tensiones y conflictos de los terrenos políticos a los terrenos administrativos, dentro del aparato estatal no es neutral.

⁹⁹ Medellín (2004), también elabora una tipología de los regímenes políticos, clasificándolos de la siguiente forma: 1) Países de Régimen Político Tipo I o regímenes de obediencias sólidas; 2) Países de Régimen Político Tipo II o regímenes de obediencias porosas; 3) Países de Régimen Político Tipo III o regímenes de obediencias endebles. Asimismo, a distintos tipos de regímenes corresponden distintos tipos de autonomías gubernativas lo que permite ordenar, en una tipología alternativa los distintos regímenes políticos con su correspondiente grado de autonomía en la estructuración de las políticas públicas. Es por ello que se tiene la siguiente clasificación: a) Regímenes de obediencias sólidas=países de alta autonomía gubernativa; b) Regímenes de obediencias porosas=países de mediana autonomía gubernativa y c) Regímenes de obediencias endebles=países de baja autonomía gubernativa.

Dentro de este enfoque, el Estado se proyecta y constituye como una unidad de poder que articula y regula a la sociedad en una unidad geográfica bien determinada, en donde el gobierno es el centro organizado de poder O'Donnell (2004a), dentro de esta perspectiva de análisis concibe al Estado como "un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de éstas sancionadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Tales instituciones tienen último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, a la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquel territorio" (O'Donnell, 2004a:149-150).

A pesar de ser una definición Weberiana, como bien lo reconoce O'Donnell, enfocada fundamentalmente en lo que el estado es, en el conjunto de sus instituciones, es decir de su aparato burocrático, que más bien pareciera una definición instrumental de Estado, lo que se quiere resaltar aquí es la concepción del estado como una relación social, tal como lo afirman O'Donnell (2004a) y Oszlak (1978) (1980).

El Estado se ve materializado en instituciones estatales, denominadas por O'Donnell, sujeto social, que se encargarían del ejercicio de la coacción, concentra recursos y los moviliza, pero también el estado, a través de sus instituciones, es mediador y articulador de otros sujetos sociales, como los capitalistas y los trabajadores, es por ello, que el estado es expresión de un interés más general, que va más allá de esas instituciones y "es el de la reproducción de una relación social que articula desigual y contradictoriamente a la sociedad..." (O'Donnell, 2004b:7).

Esta relación social se manifiesta en las relaciones capitalistas de producción, en donde el estado es el garante de estas relaciones en donde están involucrados los capitalistas y los trabajadores asalariados en cuánto clase social. Hay un trabajador asalariado, carente de medios de producción y un capitalista que no posee medios de coacción, estos solo los tiene el Estado Capitalista y sus instituciones. En estas relaciones capitalistas de producción se da una coerción económica, la cual plantea O'Donnell (2004b), es difusa ya que no puede ser imputada a los capitalistas, ni a las instituciones estatales "solo puede ser descubierta como una modalidad de articulación general de la sociedad..." (O'Donnell, 2004b:7). Es por ello que el estado es garante de la sociedad y al mismo tiempo articula y organiza a la sociedad, esto va más allá de la condición de la coerción económica que tiene que ver con la dominación.

Entonces el Estado es garante de una relación social contradictoria, esta opera en un tejido de relaciones sociales en un tiempo histórico. De acuerdo a O'Donnell (2004b:9) "ella existe respecto y es parte de la reproducción dinámica del conjunto formado por las relaciones capitalistas de producción, la estructura de clases, el sistema de dominación y la creación y acumulación de capital...". Además de articular las relaciones sociales, también como ya se dijo anteriormente, se condensa en un aparato institucional, una es "una relación social abstracta, la otra se refiere a actores concretos –organizaciones burocráticas-que son su objetivación institucional..." (Oszlak, 1978:9).

En esta definición de Estado no solo lo destacamos como aparato, expresado en instituciones estatales, sino también como relación social y esto es lo interesante de esta definición y es lo que se ha querido exponer aquí: El estado como relación social, que tiene que ver con las relaciones de poder y el control ideológico de la dominación...(Oszlak, 1978).

El Estado constituye una unidad de poder político, que articula y regula a la sociedad a través del gobierno que es el centro organizado de poder. El Estado busca el control territorial, que en palabras de Medellín (2004:20), “es una lucha por la apropiación privada de los espacios e instrumentos de decisión y gestión del poder político”.

4. Limitaciones del EAPP

Las principales críticas provienen de los mismos partidarios de este enfoque, no obstante, también ha recibido críticas desde el marxismo, principalmente de Holloway (1982); Ochoa (1995); Ochoa *et al* (2007); Guerrero (1991); (1992); (1993); (1994); (2000); Coraggio (1989); (1991); (1994); De Mattos (1989); (1990) y Jessop (2008). Se destacan como principales limitaciones las siguientes:

4.1 Imprecisión y ambigüedad en el concepto de política pública

Cuervo considera que las definiciones de política pública conocidas en la literatura especializada en el campo de la ciencia política “son tan vagas e imprecisas que no nos dicen nada de lo que realmente es una política pública. Sobre todo, no permite diferenciar las políticas públicas de otras acciones del gobierno y del Estado que no constituyen una acción en la lógica de la política pública” (Cuervo, 2007a: 73)

Roth (2006), siguiendo los planteamientos de Hogwood (1984), afirma que una definición del concepto de política pública queda muy subjetiva. “Para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales” (Hogwood citado por Roth, 2006: 26).

Roth (2006) y Cuervo (2007a), revisan diferentes concepciones de política pública de distintos autores, para demostrar la imprecisión conceptual del término políticas públicas. Lahera (2002); Meny & Thoenig (1986, 1992) y Dubnick (1983) (Citados por Roth, 2006 y Cuervo, 2007a), la definen como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. Para Hecló y Wildavsky (1974), es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma (Hecló y Wildavsky citado por Roth, 2006:26) y otros autores tales como Salazar Vargas (1999) y Vargas Velásquez (1999) (Citados por Roth, 2006 y Cuervo, 2007a), la conceptualizan como el conjunto de decisiones y acciones del Estado (o de un gobierno específico), es decir, de las sucesivas respuestas del Estado, frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas a través de las políticas públicas.

Según Cuervo (2007a), si se define la política pública como un plan de acción gubernamental, nos impide ver cuándo ni por qué empieza ese plan de acción gubernamental, su contenido, los actores involucrados, ni hacia donde se dirige. En estas definiciones se deriva que sólo el gobierno es el encargado de definir el contenido de las políticas públicas sin considerar a la sociedad civil y otros actores. Aquí política pública sería sinónimo de política gubernamental materializadas en los programas de gobierno y planes de desarrollo.

Esta definición en palabras de Roth (2006), es limitada porque dejan pensar que las políticas públicas son ante todo respuestas, es decir, que estamos frente a un Estado reactivo a situaciones exteriores a él. A partir de esta definición hay cuatro elementos centrales que revelan la existencia de una política pública: un gobierno (en sentido amplio sería el Estado), un problema, definición de objetivos y un proceso, no obstante, se plantea Cuervo (2007a) lo siguiente: ¿qué intervención del Estado no incluye estos cuatro elementos?. Cuervo (2007a) señala que en esta definición se destaca los flujos de decisión

y de acción, de decisiones del Estado (o de los gobiernos), orientadas a resolver problemas sociales.

De acuerdo a Álvarez (1992), no hay un uso único y consistente del término política pública, la mayoría de las definiciones que aparecen en la literatura especializada sólo hacen referencia a los objetivos que se quieren alcanzar, en otros casos, la política pública es definida con base en los medios para alcanzar los objetivos que se pretenden alcanzar y de esta manera satisfacer problemas. Por lo que “el uso más adecuado del término <<política pública>> es aquel que se refiere tanto a los objetivos como a los medios necesarios para alcanzarlos. El enunciado de una política, en consecuencia, es una proposición que relaciona unos determinados medios con unos ciertos o probables fines” (Álvarez, 1992:15).

Este autor sigue la definición aportada por Wildavsky. Esta sería la manera conservadora de definir la política pública y está dentro de los parámetros de la racionalidad económica. No podemos dejar de mencionar que el enfoque del public choice, introdujo a la ciencia política, modelos matemáticos, definiciones, métodos, enfoques y teorías cargadas de determinismo y economicismo, que fueron desarrolladas inicialmente para la ciencia económica y bajo la lógica de la racionalidad económica¹⁰⁰, los mismos estaban centrados en las decisiones y preferencias de individuos racionales que buscaban maximizar sus preferencias.

¹⁰⁰ La primera aplicación de los supuestos de la racionalidad económica a las decisiones políticas provinieron del economista Anthony Downs, al publicar en 1957 su obra *An Economic Theory of Democracy*. “Downs elabora un modelo teórico sobre el proceso de decisión política en un gobierno democrático, que parte del supuesto de que tanto los gobernantes como los gobernados actúan de forma racional, esto es, guiados por sus intereses egoístas. Llega a la conclusión de que los miembros del gobierno adoptan sus decisiones con el fin de conseguir su objetivo principal, que consiste en maximizar el número de votos de su partido, mientras que los ciudadanos votan al partido que les ha reportado en el pasado, o creen que les reportará en el futuro, la máxima utilidad (Harto de Vera, 2005: 154).

Para Roth (2006: 27) la política pública sería la existencia de “un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática...En resumen, el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos, de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar parcial o totalmente la sociedad así como sus resultados y efectos”.

Cuervo entiende como “las actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen – en desarrollo de ese marco y de las demandas ciudadanas –caracterizadas porque constituyen flujos de decisión –o una decisión específica- orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención” (Cuervo, 2007a: 82).

Luego de las definiciones consideradas aportadas por diferentes autores, se evidencia la existencia de los siguientes elementos, que dan cuenta de la existencia de una política pública: “implicación del gobierno, percepción de problemas, definiciones de objetivos y proceso. Entonces es posible decir que una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth, 2006: 27).

Afirman Subirats et al (2008), que Thoenig en su trabajo en el año 85 titulado: Introducción al análisis de políticas públicas, daba cuenta de por lo menos cuarenta

definiciones de política pública, por lo que el enfoque de análisis de las políticas públicas tiene como aporte esta pluralidad de definiciones que enriquecen este enfoque.

Subirats y Gomà (1997), consideran las políticas públicas como “propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales. Toda política pública entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades, más allá de la lógica mercantil, entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto. En consecuencia, las políticas implican opciones de fondo enraizadas en valores, paradigmas e ideas” (Subirats y Gomá, 1997:391-392).

En un trabajo más reciente, Subirats et al (2008:36), definen la política pública como “una serie de decisiones o de acciones intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –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, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”.

La política pública incorpora pues las decisiones correspondientes a todas y cada una de las etapas de la acción pública e incluye tanto reglas generales y abstractas (leyes, decretos, órdenes, etc.), como actos individuales y concretos producidos durante la ejecución de las mismas (Subirats et al, 2008).

Se evidencia la riqueza conceptual del término política pública y las discusiones entre autores que son partidarios de este enfoque, las críticas están dirigidas a los conceptos

cargados de determinismo, donde se define la política pública solo en términos de medios y fines.

4.2 Discusión sobre la descentralización política territorial como instrumento de poder a nivel subnacional

Jolly (2007), presenta para el caso colombiano una propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio, asimismo relaciona el estudio con tres políticas públicas referidas al sector social, y de esta manera comprender y responder al “reto de la territorialización de la acción pública <<desde abajo>> que plantea el proceso de descentralización” (Jolly, 2007: 292), para trasladar la experiencia normativa y dar propuestas de políticas públicas para los sectores productivos.

En el referido estudio, se defiende la idea de que son los gobernadores y alcaldes colombianos los defensores de la gobernanza¹⁰¹ de sus territorios para resolver los problemas de su localidad. Es decir se trata de la territorialización de la acción pública desde abajo y no de una descentralización desde arriba y esto de acuerdo a Jolly (2007), tiene que ver con las “...complejas relaciones entre poder y territorio...la descentralización...no sólo redistribuye responsabilidades, sino poder” (Jolly, 2007:344).

La noción de sector, como se aprecia en el referido estudio, también está relacionada con el territorio. Las políticas públicas, en el ámbito territorial, ha sido estudiada por Muller¹⁰² (2006) y su discusión teórica está relacionada tanto con la autonomía de las entidades territoriales, como también, con la identificación del ámbito de competencia en la elaboración e implementación de las políticas públicas, delimitación ésta que se realiza también entre los diferentes niveles de gobierno.

¹⁰¹ Tiene que ver con un modo de gobierno en donde la puesta en marcha de la acción pública tiene que ver con una coordinación de varios niveles y actores y no por la acción de una élite político-administrativa, estos actores públicos y privados definen un espacio de sentido común (Muller y Surel, citado por Jolly, 2007).

¹⁰² Muller (2006), estudia las políticas públicas francesas.

Ahora a las entidades territoriales “se les asigna otra serie de funciones de su competencia, tales como: la facultad que tienen las asambleas departamentales para reglamentar lo concerniente a la planeación, el desarrollo económico y social, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación, normas de policía que comprende todo lo relacionado con seguridad ciudadana y convivencia, todo lo relacionado con contratación administrativa -para lo cual bien puede proceder una política pública-, el deporte, la educación y la salud” (Cuervo, 2007a: 90).

Para Jolly (2007), quien sigue los trabajos de Muller (2006), la sectorialidad va unida a la territorialidad, en donde la territorialidad de una política pública tiene que ver con su lógica territorial u horizontal (la descentralización), y la sectorialidad de una política pública tiene que ver con su lógica sectorial o vertical.

Las consideraciones anteriores, nos conducen a estudiar la descentralización, como una propuesta de los partidarios de este enfoque de análisis, un teórico estudioso del desarrollo territorial¹⁰³ y la descentralización es Boisier (2001), quien cita en su trabajo a Muller (1990) para afirmar que las sociedades tradicionales son sociedades territoriales en donde ha existido una lógica de regulación horizontal que no ha desaparecido y que ha coexistido con una lógica de regulación vertical propia de la industrialización y de la modernización. Esto lo desarrolló para proponer el desarrollo local, como forma de reproducción social y territorial, que de acuerdo a Muller (citado por Boisier, 2001), viene ahora envuelto en un velo tecnológico.

Uno de los mayores aportes del autor citado es su discusión en torno a la descentralización política territorial, “es decir, el establecimiento de entes de gobierno para los territorios mediante su generación por votación popular” (Boisier, 2001:67).

¹⁰³ Se refiere, en palabras de Boisier (2001), a la escala geográfica de un proceso. “Es una escala continua en la que es posible reconocer los siguientes <<cortes>>: mundo, continente, país, región, estado o provincia o departamento, comuna, y en ciertos casos, <<veredas>>, <<corregimientos>> u otras categorías menores...” (Boisier, 2001:56).

Asimismo, para generar tal discusión, primero distingue tres modalidades, que el mismo autor, ha denominado <<puritas>>, de descentralización, éstas son: 1) La funcional, que tiene que ver con la creación de un ente con personalidad jurídica, normas y presupuesto propio, limitada su acción a una función, actividad o sector, es decir, “el reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad (incluida la privatización de empresas)” (Boisier, 2007:39); 2) La territorial, la cual tiene que ver con la creación con las características indicadas, de alcance multisectorial con traspaso del poder decisorial a órganos, pero su actuación está restringida a un espacio político-administrativo delimitado¹⁰⁴ (Ej: un gobierno regional) y 3) La política, “cuando cumplidos los requisitos básicos, la generación del ente deriva de procesos electorales populares, secretos e informados...” (Boisier, 2004:29).

La combinación de la descentralización política con la territorial, es la que el autor ha denominado descentralización política territorial, que es de acuerdo a Boisier (2004), “...la de máximo interés...” Sería la de máximo interés, tomando textualmente las palabras del autor, para el proceso de globalización en curso y para el avance del neoliberalismo, en donde, los territorios se convierten “en los nuevos actores de la competencia internacional por capital, por tecnología y por mercados...” (Boisier, 2004:33).

La descentralización política-territorial en este contexto requiere de autonomía¹⁰⁵, por lo que demanda un proyecto nacional descentralizador (Boisier, 2004), para fomentar el crecimiento económico¹⁰⁶ y el desarrollo societal¹⁰⁷ en los entes territoriales, en las

¹⁰⁴ El autor aclara que tanto en este caso como el anterior, los respectivos órganos mantienen dependencia jerárquica respecto al poder central (Boisier, 2007).

¹⁰⁵ Importancia a los recursos financieros (descentralización fiscal).

¹⁰⁶ El crecimiento económico territorial dependerá de seis factores: La acumulación de capital, la acumulación de conocimiento, la acumulación de capital humano, el proyecto nacional y su componente territorial, el papel de la política económica nacional global y sectorial y la demanda externa. Para Boisier (2004:35), dado estos factores, “el crecimiento económico territorial es altamente exógeno”, ya que los actores se encuentran fuera de él.

¹⁰⁷ El desarrollo societal es más complejo que el crecimiento, definido por Boisier (2004:36), “...como un proceso y un estado intangible, subjetivo, constructivista, vinculado a la posibilidad de crear en cada lugar y momento un clima, un contexto, una situación o como se quiera llamar, capaz de **potenciar la transformación del ser humano en persona humana**, en su individualidad y sociabilidad y en su capacidad permanente de conocer, saber y amar”.

regiones y provincias por citar algunos, y de posicionar el territorio ante el proceso de globalización. La idea del mencionado proyecto pasa por la creación de un marco cognitivo nuevo¹⁰⁸ y su articulación al nuevo entorno global.

Estudiar la descentralización, dentro de este enfoque de análisis, nos conduce también a considerar la privatización. Para Boisier (2004), la privatización significa desde la teoría económica neoclásica, ampliar la descentralización, por lo que la privatización se convierte en otra forma de descentralización (Boisier, 2007). En este sentido para los partidarios de este enfoque, como Boisier (2004; 2007), se trata de la privatización de la política pública.

Para los partidarios del Enfoque de Análisis de Políticas Públicas como Boisier (2004), la descentralización política territorial incide positivamente en el mejoramiento de la calidad de vida de la gente, esto lo declaran en las diferentes definiciones de descentralización, que ven a este proceso idóneo para lograr el objetivo de legitimar la democracia (Boisier, 2004); lograr la participación ciudadana y buscar la eficiencia de los servicios públicos.

Para los teóricos de la descentralización que estructuran sus análisis desde el marxismo, como Coraggio (1989); (1991); (1994) y De Mattos (1989); (1990), la creciente movilidad sectorial y territorial obedece es a el desarrollo del capital y al paso de una forma más avanzada de acumulación. Para De Mattos (1990: 170), “...**los procesos relevantes de acumulación** en cada ámbito nacional han comenzado a estar protagonizados por grupos económicos en expansión, que despliegan sus acciones desbordando sus límites sectoriales y/o territoriales iniciales. Estos grupos –que justamente se constituyen en función de estrategias orientadas a minimizar riesgos y a maximizar ganancias- tienden a

¹⁰⁸ Dentro de su propuesta, menciona dos formas cognitivas: 1) Un conocimiento estructural, en donde se considera al territorio como un sistema abierto y complejo (paradigma de la complejidad); y 2) Un conocimiento funcional que permita comprender la dinámica del crecimiento económico y el desarrollo (Boisier, 2004).

estar articulados entre sí, principalmente a través de los mecanismos de los mercados de capitales, donde la identificación con lo sectorial o lo territorial tiene escasa ponderación”.

Es por ello que una reforma territorial y sectorial difícilmente podrán alcanzar los objetivos que declara la descentralización en su discurso, como la reestructuración de las relaciones de poder, la democratización de los procesos sociales, la justicia social, el aumento de la participación ciudadana y el desarrollo local, puesto que obedecen a las necesidades de la reestructuración capitalista, por lo que sí parece viable es que se multipliquen territorialmente las estructuras de poder de las clases dominantes (De Mattos, 1990).

“La dinámica socioeconómica capitalista está afectada por condicionamientos estructurales que no pueden ser removidos por la vía de una simple reorganización territorial de la administración del poder” (De Mattos, 1990: 176). Es por ello, que Ochoa *et al* (2007), denomina este tipo de descentralización como “la descentralización territorial”.

Una descentralización política territorial como la que declaran los partidarios del Enfoque de Análisis de Políticas Públicas, resulta inviable para transformar a una sociedad con proyectos alternativos o diferentes en donde se privilegien los intereses de los sectores populares, o para avanzar en los objetivos declarados de justicia social, democracia y participación ciudadana.

4.3. El mercado como referencial de las políticas públicas en el contexto global-local

El referencial de la política pública se trata de un proceso cognitivo, y está relacionado con la imagen cognitiva que tienen los actores y de esta manera organizan sus ideas. Además, “está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un

programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos” (Muller, 2006:99).

De acuerdo a esta definición, Muller (2006), descompone en tres elementos el referencial de una política pública, considerando el papel de un sector en una sociedad y en una época dada y serían: 1) El referencial global; 2) El referencial sectorial y 3) La relación global-sectorial.

El referencial global, siguiendo a Muller (2006:100), “es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Por ello, define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado”

Según Muller (2006), después de la Segunda Guerra Mundial, aparece el *referencial de modernización*, centrado en las ideas keynesianas. En esta etapa cobran significancia las políticas públicas sectoriales, agrícola, educativa, de salud etc.; así como también de otras políticas que están vinculadas al nuevo papel del Estado. Refiere Muller (2006), que entre estas políticas están, las políticas sociales, de ordenamiento del territorio, escolar y urbana. Por último cita este autor, un referencial muy controversial que se instaura en el mundo desde los años 80.

Se trata de un nuevo proceso de ajuste y reacomodo hacia principios neoliberales. Es el *referencial de mercado*, “que trae consigo nuevas normas para la acción pública como la limitación del gasto público, la modernización del Estado, el cuestionamiento a las políticas públicas industriales, la apertura de los servicios públicos a la competencia, etc.” (Muller, 2006: 102).

Aquí, el Estado se encuentra dentro de un mundo global, inmerso en un proceso de globalización en donde adquieren protagonismo otros actores globales, entre ellos están los organismos multilaterales, tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, redes, como las redes de empresas, de la sociedad civil, científicas, que se convierten en los vigilantes del capital y del mercado, por lo que el Estado Capitalista se encuentra ahora en un entramado social mucho más complejo y vinculado a los intereses de las transnacionales en un mundo globalizado.

Es importante destacar que cuando se cambia de referencial, quiere decir que el paradigma que estaba vigente se ha debilitado, por lo que tiene que emerger un nuevo paradigma, una nueva visión del mundo, un nuevo parámetro, nuevos valores y creencias que son compartidas. Siempre el referencial anterior pierde su capacidad para interpretar el mundo y debe aparecer una nueva lógica de funcionamiento para legitimar y fortalecer en este caso el sistema capitalista que necesita de *nuevas recetas* para mantenerse.

“Es entonces cuando aparece de nuevo este proceso de cuestionamiento tanto de la forma como de la significación de todas las políticas públicas sectoriales, en relación con el nuevo referencial global. El referencial de mercado corresponde así a un triple cambio de las normas políticas: 1) Una redefinición de la frontera entre lo público y lo privado, con un debilitamiento del papel del Estado alrededor de políticas públicas neoliberales y, más generalmente, un interés nuevo por la empresa privada; 2) Una rearticulación de lo social y de lo económico con la afirmación de una norma de limitación del gasto social en un contexto de políticas macroeconómicas (el pasar del paradigma keynesiano al paradigma neoliberal)...3) Una nueva transacción entre el centro y la periferia” (Muller, 2006: 155-156), que ha implicado múltiples cambios en donde las políticas nacionales se ven afectadas por las políticas globales que le dan importancia a nuevos territorios.

El cambio de referencial trae consigo un cambio en todas las políticas sectoriales, por lo que el referencial de mercado, trae consigo políticas sectoriales neoliberales, ya que viene con un cuestionamiento de los objetivos de la acción pública por sector, por lo que el contenido de las políticas públicas son transformadas y están sujetas al referencial global que en un marco de un modelo de economía de mercado demanda políticas de oferta centradas en la eficiencia, productividad y la competitividad.

En un referencial de política pública se encuentra siempre un *componente de identidad* (Muller, 2006), un vínculo muy fuerte de pertenencia y tiene que ver con la visión que un grupo tiene en referencia a su lugar y papel en la sociedad con las ideas y creencias y estas son el resultado de un proceso complejo relacionado con el lugar de un grupo en la división del trabajo, y la identidad que se construye en referencia a ese lugar.

Lo anterior es definido como el contexto en el análisis de las políticas públicas, por Oszlak (1978); (1980); O' Donnell (2004a); (2004b) y Medellín (2004). Medellín (2004), describe en su estudio, como las políticas públicas se estructuran como procesos de recontextualización, es decir, "como procesos en los que los objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas de gobierno progresivamente se van desubicando y reubicando en nuevos contextos, en los que luego de un proceso de selección, jerarquización, apropiación se van reelaborando, para llegar a constituirse en un nuevo proyecto de referencia de la acción de los individuos e instituciones" (Medellín, 2004:29).

El autor maneja en la explicación de la estructuración de las políticas públicas como proceso de recontextualización, un contexto primario, el cual sufre una transformación por la presencia de nuevos proyectos, discursos, conceptos y prácticas, dando paso a un contexto secundario (agencias, agentes y discursos) y por último aparece un nuevo contexto, a consecuencia de la nueva producción de proyectos y discursos. Esto es lo que

llama Medellín (2004), un proceso de recontextualización que tiene lugar cuando los principios que operan en los individuos y las instituciones terminan confrontándose “para dar lugar a un proceso de selección, jerarquización y apropiación de los objetos, temas, enunciados, teorías y prácticas” (Medellín, 2004:31).

Para Medellín (2004), los procesos de estructuración de las políticas públicas modifican los contextos tanto en los que se desenvuelven los gobernantes, como también los contextos de los gobernados. La política pública avanza cuando se genera un nuevo contexto, a lo largo de todo el proceso de formación de la política pública, por ejemplo cuando se pone en marcha un nuevo gobierno con nuevas políticas, lo que conduce al cambio de las prácticas y discursos.

4.4 La política y gestión pública vista como un proceso continuo y por etapas alejado de la realidad

La política pública es vista como un proceso y se define como “el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativo coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller y Surel, citado por Roth, 2006:26).

Un modelo teórico clásico con estas particularidades para el análisis de las políticas públicas, que desde sus inicios se convirtiera en el modelo más popular e influyente en este terreno, es aquel que tiene que ver con el proceso abordado en diferentes etapas de la política pública. Este enfoque teórico-metodológico de las políticas públicas en términos secuenciales, apareció de la mano de los investigadores estadounidenses, sugerido inicialmente por Lasswell en 1956 (Roth, 2007b), y posteriormente desarrollado por Charles O. Jones, quien propone un marco de análisis de la política pública en cinco etapas:

“ 1) La identificación del problema (*programme identification*) es la fase donde el problema está integrado con el trabajo gubernamental. A esta fase se le asocian procesos de percepción del problema, de definición, de agregación de los diferentes eventos o problemas, de organización de estructuras, de representación de los intereses y de definición de la agenda; 2) El desarrollo del programa (*programme development*). Es la fase del tratamiento propiamente dicho del problema. Asocia procesos de *formulación* (de los métodos y de las soluciones para resolver el problema) y de *legitimación* (adquisición de una aprobación política); 3) La puesta en marcha (*implementation*) del programa. Es la fase de aplicación de las decisiones. Comprende la organización de los medios para ponerlo en marcha, la *interpretación* de las directrices gubernamentales y su *aplicación* propiamente dicha; 4) La evaluación del programa (*programme evaluation*). Es una fase preterminal que pone en perspectiva los resultados del programa. Comprende la especificación de criterios de juicio, la medición de los datos, su análisis y la formulación de recomendaciones; 5) Finalmente, la terminación del programa (*programme termination*). Es una fase de cierre de la acción o de puesta en marcha de una nueva acción. Supone la *resolución* del problema y la terminación de la acción” (Jones, 1970; Knoepfel, Larrue y Varone, citados por Muller, 2006: 54-55).

La anterior cita se justifica dado la importancia de plasmar la manera secuencial del proceso de formación de la política pública (Álvarez, 1992), que comprende un todo integrado para visualizar la acción política en su conjunto. Sin embargo, tal como lo asegura Muller (2006), este proceso secuencial de las políticas públicas no debe emplearse de forma mecánica, sino como un flujo continuo de decisiones y procedimientos y debe ser visto más bien como un conjunto de secuencias paralelas, más que secuencias sucesivas.

Desde el punto de vista académico, descomponer el modelo por etapas, haciendo énfasis en el proceso de la política pública ha derivado importantes investigaciones, no solo en la etapa de la formulación, sino también en las etapas de la implementación y evaluación, lo que ha permitido el desarrollo de enfoques, y modelos en cada una de estas etapas.

Por muchos años dominó en la literatura especializada la concepción de la política y gestión pública como un proceso lineal y mecánico y es por ello que en principio se diseñó el modelo basado en la lógica de optimización, del cual se han derivado otros modelos. Se trata de seguir una secuencia, vista como el proceso de formación de la política pública: Optimización-Implementación-Evaluación, de forma lineal y mecánica, de esta manera se concibe y analiza la política y gestión pública. “La optimización es la fase en la que se halla la solución alternativa más eficiente a un problema dado” (Álvarez, 1992:15). De lo que se trata es de tomar la decisión más óptima.

La implementación, no puede ser vista como un proceso lineal y mecánico por lo que no se puede ubicar por ejemplo, donde empieza la implementación y donde termina. Roth (2006), señala que tampoco ha sido fácil determinar, cuáles son los principales elementos que inciden en el proceso de implementación. Por lo que se concibe como un proceso amplio, flexible y multidimensional.

La crítica más generalizada en los trabajos de los autores partidarios de este enfoque de análisis, coinciden en que la mayor limitación está en la visión de la política pública como proceso, como por ejemplo, ubicar el proceso de evaluación al final del proceso de formación de la política pública y no en cada una de sus etapas, es decir, a lo largo de todo el proceso. La concepción del proceso de la política pública por etapas y presentado de forma lineal, nos imposibilita visualizar las diferentes conexiones entre cada una de las fases.

4.5. Proceso de la toma de las decisiones como un acto racional sin participación de los ciudadanos

De acuerdo a Ochoa (1995:107), “Después de la segunda guerra mundial, desde diversas ópticas se centra la atención en el proceso de decisiones en las organizaciones tanto públicas como privadas. Son producto de este fenómeno, el estudio de la racionalidad en las decisiones, el desarrollo de la planificación como instrumento para la toma de decisiones públicas y el estudio de los procesos de formulación y ejecución de políticas por la ciencia política bajo la noción <<política pública>>. Hasta entonces en las organizaciones se había puesto la atención en los procesos de ejecución y prácticamente se habían ignorado como objeto de estudio los procesos de decisiones”.

Es importante destacar aquí que, la actuación del Estado por medio de su aparato político administrativo implica necesariamente la elección de unas soluciones, dentro de un conjunto de alternativas posibles. En el plano formal, es el gobierno quien establece sus prioridades, y tiene sus objetivos ya preestablecidos, ya que obedece a una visión del mundo, a un paradigma societal, a un modelo económico, a un marco referencial y en función de ello delinea su estrategia, sus metas a cumplir, sus políticas, que pudieran coincidir con los lineamientos, políticas y directrices del gobierno nacional, o simplemente no coincidir con ello, cuando nos referimos a los diferentes niveles de gobierno.

El proceso de la toma de decisiones, de acuerdo al enfoque de análisis de las políticas públicas, no debe quedar bajo la cobija del Estado, este proceso de toma de decisiones es bastante complejo, ya que en él interviene un gran número de actores sociales. “Estos actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.) van a influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos...” (Roth, 2006: 73).

Esta pluralidad de actores, hace que las decisiones obedezcan más a un proceso de confrontación, negociación y de acuerdos, que a la toma de la decisión más racional, por lo que el proceso de formación de la política pública, de acuerdo a este enfoque, no está sujeto a un esquema preestablecido y no se desarrolla de manera secuencial, por etapas.

En este proceso complejo, visto entonces como un entramado social, “la presencia de esa multitud de actores explica por qué las decisiones no son siempre las más <<racionales>> o las más coherentes, sino el resultado de la confrontación entre actores” (Chevallier, citado por Roth, 2006:73). Es por ello que “la decisión es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico de la decisión concebida como un acto lineal y basado en los postulados de libertad y racionalidad del decisor” (Sfez, citado por Roth, 2006:73).

Esta sería la etapa de la formulación de la política pública, y es la etapa del proceso de análisis del problema y de su posible solución dentro de una gama de alternativas posibles. En palabras de Roth (2006:74), “de forma simultánea y mediante un proceso de *selección* la cantidad de alternativas se va reduciendo a una sola que termina por imponerse como la mejor o la más factible. Por lo general la selección es el resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, amenazan, buscan aliados, chantajea, negocian acuerdos, juegan con sus capacidades comunicativas, de propaganda, de movilización, de información, etc...”.

Entonces cuando se trata de una toma de decisión que es interés de varios actores con su correspondiente cuota de poder dentro del juego político, cada uno se moverá en función de los intereses que dice defender en la arena política. “Al final, en un momento dado, cuando ha culminado un cierto procedimiento legal –las reglas del juego-, un actor específico, llámese parlamento, alcalde, gobernador, ministro o presidente, toma la *decisión*. Lo hace por medio de un acto ritual como un voto o una firma. Este acto,

cargado de simbolismos, se constituye en un acto de *legitimación* que atribuye a la nueva decisión una *fuerza* particular (Bourdieu, citado por Roth, 2006: 75).

Pero es claro que el número de actores es limitado y selectivo: no entra cualquiera, ni como quiere, en el proceso de decisión; por lo tanto, la configuración de estos actores es ya reveladora del reparto del poder en el seno del Estado así como del tipo de relaciones y de integración establecidas entre éste y su entorno. El Estado no es una entidad homogénea, los múltiples segmentos estatales tendrán diferentes posiciones según las condiciones sociales e históricas que han estructurado e influido la pretensión de cada poder estatal de ejercer su dominación en un espacio social en particular (Roth, 2006:19-25).

4.6 Estudio de la agenda política sin inclusión de los ciudadanos

En la etapa de la formulación de la política pública, encontramos: La construcción del problema y su incorporación en la agenda política, como parte del proceso de toma de decisión. En esta primera fase de la política pública, se destaca la construcción del problema social como un problema que requiere tanto de la intervención pública, como también su incorporación en la agenda política del gobernante. Se define la agenda como “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas”¹⁰⁹ (Padioleau, citado por Roth, 2006:57).

¹⁰⁹ Es posible clasificar las agendas, de acuerdo a Roth (2006), según las instituciones, en: la agenda gubernamental, la agenda legislativa, la agenda administrativa, etc. Este autor también distingue entre la agenda formal y la agenda informal <<oculta>>; la agenda coyuntural, de la agenda institucional. “Esta última correspondería a los temas que regresan periódicamente, de manera previsible, en la agenda pública...En cambio, la agenda coyuntural hace referencia a temas que surgen en un momento dado y bajo una modalidad o proceso específico para el cual las autoridades públicas no necesariamente estaban preparadas (Roth, 2006: 58). También se diferencian la agenda de largo plazo o agenda estratégica, cuya solución requiere de un largo tiempo, como por ejemplo la lucha contra la pobreza, de la agenda contingente que se identifica con las urgencias del día a día (Cuervo, 2007b). Cuervo (2007b) hace la distinción, entre la agenda sistémica, la

Para Cuervo (2007b), la elaboración de la agenda, normalmente coincide con la fase de elaboración de los planes de desarrollo, es aquí precisamente, donde los gobiernos hacen una primera selección de problemas, los cuales han sido ya plenamente identificados, desde el momento en que se elabora el programa de gobierno de los gobernantes, que es cuando se da inicio formal al proceso de elaboración o de formulación de la política pública.

Hay tres factores que se encuentran presentes en los procesos de construcción de las agendas públicas: “los problemas (*problems*), las respuestas o las alternativas (*proposals*) y la política (*politics*)” (Kingdon, citado por Roth, 2006:68). Todos estos factores son activados simultáneamente, aunque sus dinámicas son independientes. “...Cuando un problema encuentra solución adecuada y la política se interesa en él, se abre una ventana política (*policy window*); entonces las <<corrientes>> entran en resonancia y así las condiciones están dadas para que la agenda política se haga cargo del problema. Fuera de estos momentos contingentes de <<encuentro>>, es inútil tratar de introducir una temática o una solución nueva en la agenda” (Roth, 2006: 68).

De acuerdo a Roth (2006), si bien es cierto que la definición del problema, es un problema político, no quiere decir que no la podamos definir objetivamente. “La definición del problema consiste entonces en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema” (Roth, 2006: 60). Los problemas tienen una representación social y política y esto obedece al “conjunto de las

agenda institucional y la agenda gubernamental. “La agenda sistémica es el conjunto de problemas que aún no han sido seleccionados por parte del sistema político, es decir, todos los problemas de una sociedad. La agenda institucional es cuando ya el sistema político ha hecho una primera selección, pero aún no ha sido transmitida al gobierno. La agenda gubernamental es la agenda que elabora el gobierno con los insumos del sistema político y para el que asigna los recursos orientados a su tratamiento en la lógica de políticas públicas (Cuervo, 2007b:163). Ya aquí el gobierno les da tratamiento de política pública a los problemas que finalmente decide resolver.

luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses. La definición de lo que se puede <<problematizar>> está ligado de manera íntima a esta representación y es el resultado de la tensión entre el ser como construcción objetiva y el deber ser” (Roth, 2006:58).

Cuando queremos estudiar como ingresan los problemas públicos en la agenda gubernamental, nos encontramos con diferentes modelos propuestos por Roth (2006); y complementados por Cuervo (2007b); quien también cita a Roth (2002), para completar los modelos. Debido a la naturaleza política de los problemas que ingresan a la agenda, se tienen los siguientes modelos: 1) Modelo de Mediación; 2) Modelo de Mediatización; 3) Modelo de Movilización; 4) Modelo de Anticipación; 5) Modelo de Agenda Internacional; 6) Modelo de Agenda Nacional; 7) Modelo de Acción Corporativista Silenciosa; 8) Modelo de Agencia Judicial y 9) Modelo de Oferta Pública.

En el modelo de mediación, son los políticos los que inicialmente, seleccionan los problemas que van a ingresar en la agenda pública. Ellos son los que tienen influencia y poder para incorporar temas de interés en la agenda pública; a diferencia en el modelo de mediatización, son los medios de comunicación los protagonistas principales, quienes con sus deliberaciones y discusiones públicas, hacen que un tema se convierta en relevante para ser incorporado en la agenda política.

El modelo de movilización tiene que ver cuando los ciudadanos se movilizan con el propósito de incluir un tema de interés, en la agenda pública. Esto ocurre fundamentalmente, cuando no hay confianza en la representación de los políticos y es la sociedad, quien se moviliza cuando no se siente representada y utiliza como medios los paros cívicos, las huelgas, las marchas, las protesta, la toma de instituciones, esta es la vía para ejercer presión y atraer el interés de los medios de comunicación y de los gobernantes para que sea incorporado un tema a la agenda pública.

El modelo de anticipación, de acuerdo a Roth (2006), se materializa cuando desde arriba, es decir desde las propias autoridades políticas se movilizan y se anticipan para actuar en relación a un tema que califican como problemático; también en el modelo de agenda internacional los temas que ingresan en la agenda de los gobiernos vienen condicionados y con directrices y lineamientos desde afuera, es decir desde el ámbito internacional; son políticas elaboradas y discutidas en escenarios tecnocráticos que muchas veces nada tienen que ver con nuestras realidades. Así lo afirma Cuervo (2007b:159), cuando señala que “para nadie es un secreto que las exigencias establecidas por los organismos multilaterales, como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional para avalar la capacidad de endeudamiento de los países, determinan el margen de maniobra de los estados en materia económica y en materia social, y el proceso de formación de políticas públicas está condicionado a dichas exigencias”.

En el modelo de agenda nacional tanto las gobernaciones como las alcaldías, incorporan temas en sus agendas bajo los lineamientos del gobierno nacional. Aquí las políticas públicas sectoriales se encuentran alineadas a las políticas públicas nacionales y en el modelo de acción corporativista silenciosa sólo un grupo con posición de poder tiene la capacidad de influir de forma directa sobre la agenda de las autoridades públicas.

En el modelo de agencia judicial se trata de la intervención de los jueces y en el modelo de oferta pública de los temas que son discutidos por los parlamentarios en la Asamblea Legislativa, por lo que resulta importante la consideración de la intervención del poder legislativo en el proceso de formación de las políticas públicas.

Como se aprecia, el proceso que permite la incorporación de un problema en la agenda política o gubernamental, tiene múltiples matices o distintas aristas, es un proceso complejo en donde se encuentran involucrados distintos actores o grupos políticos, intereses e ideologías. A nuestro criterio, se está lejos de concebir este proceso, como un

proceso orientado hacia el ciudadano y de ver su inclusión al proceso de la toma de decisión.

4.7. Incorporación del tema de los valores como proceso cognitivo a favor del mercado en el estudio de las políticas públicas

Tanto la definición de la implementación de la política pública, como su ejercicio, no puede ser vista bajo una concepción instrumental, mecánica, como un conjunto de procedimientos establecidos, sino que supone también capacidad de adaptación y compromiso con los valores previamente asumidos, por lo que “una política pública no consiste solamente en un conjunto de definiciones, normas, procedimientos y actores. Una política pública es, sobre todo, una afirmación de valores” (Merino, 2008:23).

Comenta este autor, que desde la selección de los problemas en la agenda pública, hasta llegar a la implementación de las políticas públicas, existen decisiones que se toman “en función de un sistema de valores determinado. Es en ese sentido que toda política pública supone una afirmación de valores, y también que su estudio sea la única forma de observar la coherencia que guarda la política con esos valores y, en consecuencia, de juzgar su consistencia interna. Por otra parte, la revelación explícita de los valores que sostienen a una política pública puede convertirse, a su vez, en una condición de éxito o de fracaso, a partir de la forma en que los problemas públicos son definidos y planteados...” (Merino, 2008:23).

Entonces el Estado impone las estructuras cognitivas y de acuerdo a éstas es percibido y sentido. Estas estructuras cognitivas, afirma Meriño (2008), tiene que ver con el sistema de creencias. Muller (2006), nos dice que las políticas públicas “son mucho más que unos procesos de decisión en los cuales participan unos actores. Constituyen el lugar donde una sociedad dada *construye su relación con el mundo*. Por consiguiente, las políticas públicas

deben analizarse como unos procesos a través de los cuales van a elaborarse las representaciones que una sociedad se da para entender y actuar sobre lo real, tal como ella lo percibe...Este enfoque que hace énfasis en la *función cognitiva* de la acción pública, ha sido desarrollado por numerosos autores que subrayan el papel de las ideas en el estudio de las políticas públicas..." (Muller, 2006:95).

De lo que se trata es de incorporar el tema de los valores al proceso de implementación de la política pública. Uno de los trabajos más relevante dentro de esta perspectiva fue el de Paul A. Sabatier (1988) (Roth, 2006), con su modelo denominado *advocacy coalition*. Se destaca en este modelo o enfoque "la posibilidad de introducir tanto elementos subjetivos, como las creencias y los valores, como elementos más objetivos relativos al contexto y a los intereses de los actores..." (Roth, 2007b:479). Para este modelo los cambios de política pueden obedecer, entre otras cosas, a cambios en los valores de los miembros de una sociedad, por lo que la política pública tiene un fuerte componente cognitivo.

El enfoque anterior, se caracteriza entre otras cosas, por comprender las políticas públicas "como matrices cognitivas y normativas que conforman sistemas de interpretación o de representación de la realidad y en los cuales los actores públicos y privados insertan sus acciones" (Roth, 2006:36).

Incorporar los aspectos cognitivos a las políticas públicas conduce a agregar un elemento nuevo en los factores explicativos de las políticas públicas: Las ideas cuentan. Se comparte así todo un sistema de creencias por una comunidad. Plantea Roth (2007b:49), que "desde los años 80, con el giro <<neoliberal>>, otros autores, particularmente en Europa, ante la insatisfacción producida por las estrategias <<racionales>>, buscaban entender el papel de las ideas en estos procesos. Es así como HALL (1993) introduce, para analizar el cambio de política económica durante la Gran Bretaña de MARGARET THATCHER, la noción de paradigma para señalar el rol de las ideas en la sustitución del

modelo keynesiano por las tesis monetaristas. Por su lado, JOBERT y MULLER (1987) proponen el concepto <<referencial>> para designar, en su análisis del cambio de política en el sector agrícola francés, los diferentes marcos de interpretación del mundo de los actores de la política pública...”.

Consideramos que el aporte de Muller (2006) en el análisis cognitivo de las políticas públicas es fundamental en lo que se refiere al referencial de las políticas públicas. Para este autor, “elaborar una política pública se reduce a construir una representación, *una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir*” (Muller, 2006:97-98).

En este sentido, “el referencial de una política pública está constituido por un conjunto de normas prescriptivas que dan su sentido a un programa político, al definir criterios de selección y modos de designación de los objetivos. Se trata de un proceso cognitivo cuya función será entender lo real limitando su complejidad y de un proceso prescriptivo que permite actuar sobre lo real...Como estructura de significación, el referencial articula cuatro niveles de percepción del mundo que deben ser diferenciados, pero cuyas relaciones son evidentes: unos valores¹¹⁰, unas normas¹¹¹, unos algoritmos¹¹² y unas imágenes¹¹³” (Muller, 2006:99).

Los actores por excelencia del referencial de las políticas públicas desde fines de los ochenta y durante los noventa, con el avance del proceso de descentralización político

¹¹⁰ “Los *valores* son las representaciones más fundamentales sobre lo que es bien y lo que es mal, lo deseable o lo que está por descartar. El debate *equidad vs. igualdad* es, típicamente, un debate sobre los valores...” (Muller, 2006:99).

¹¹¹ “Las *normas* definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción más que unos valores: <<la agricultura debe modernizarse>>; <<hay que satisfacer las necesidades del mercado>>; <<hay que disminuir el costo de los gastos en salud>>; <<las empresas francesas deben estar expuestas a la competencia>>” (Muller, 2006:99).

¹¹² “Los *algoritmos* son unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Pueden expresarse bajo la forma de <<si..., entonces...>>: ...si transfiero las políticas de lucha contra la exclusión social del Estado hacia las entidades locales, entonces las políticas públicas serán más eficaces porque estarán más cercanas a los interesados” (Muller, 2006:100).

¹¹³ “Las *imágenes* son unos vectores implícitos de valores, de normas y aun de algoritmos. Dan *significación* a lo que se hace inmediatamente...constituyen un elemento central del referencial” (Muller, 2006:100).

territorial, fueron los organismos multilaterales, es decir las instituciones financieras internacionales tales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo. Estos organismos, construyeron sus propios valores, normas, algoritmos e imágenes, es decir su propia matriz cognitiva a partir del referencial del mercado, en donde se organiza la sociedad alrededor de principios neoliberales y trae consigo, nuevas normas y valores para la acción pública.

Entonces el referencial de las políticas públicas de cada sector considerado, ya sea la salud, la educación, la industria, etc., está compuesto de las ideas, de las creencias, de los valores, de una visión del mundo que se comparte con otros, por lo que un actor particular no puede construir cualquier sistema de creencia en función de sus intereses y necesidades, ya que esto responde a un proceso complejo que tiene que ver con el lugar de un grupo en la división del trabajo, así como también la identidad que se construye a partir de ello.

Con el referencial del mercado en un contexto ahora neoliberal, se da un cambio tanto de la forma como de la significación de todas las políticas públicas y esto cambia también la implementación, ahora con políticas públicas neoliberales en donde hay un debilitamiento del papel del Estado y una rearticulación de lo social y de lo económico con un mismo marco cognitivo y normativo a favor del mercado. Con la implementación de las políticas públicas se busca ahora la eficacia y la eficiencia.

4.8. Vinculación del Marketing con las Políticas Públicas: La búsqueda de votos en el mercado político

Incorporar el tema del marketing a las políticas públicas, es un desarrollo mucho más reciente, es un terreno que ha sido poco explorado en el marco del enfoque del análisis de políticas públicas. Un autor que ha venido haciendo contribuciones dentro de este ámbito desde Colombia y México, ha sido Carlos Salazar Vargas. En el 2006, el profesor Salazar publica su primer libro sobre marketing político, titulado: Póliting. Marketing Político Integrado, publicado por la Universidad Externado de Colombia, que de acuerdo a Réniz

(2009) y Jolly (2009), viene a representar todo un desafío para América Latina y para la ciencia política tradicional. Una de sus mayores contribuciones ha sido el traslado del marketing desde el ámbito comercial al ámbito político, convirtiéndose en una poderosa herramienta gerencial, lo cual ha permitido un acercamiento con la gerencia pública y con el tema de la política y gestión pública.

Salazar (2007), prefiere trabajar con lo que denomina, marketing social, y lo define como “una estrategia gerencial de cambio social que convierte hallazgos científicos en programas de acción, combinando elementos de métodos tradicionales con tecnologías modernas de comunicación y educación en un marco de trabajo integrado y planeado...su campo de acción no se limita solamente al ámbito de las empresas, sino que se extiende a organizaciones sin fines de lucro, fundaciones, entidades religiosas y también a los gobiernos, administraciones públicas y al Estado” (Salazar, 2007:202-203).

Esta tecnología gerencial le ofrece a la sociedad novedosas herramientas y un conocimiento práctico para estudiar el mercado, también, para “el diseño de planes de campaña y de proyectos propagandísticos, también como metodología para la manufactura de programas proselitistas y el mejoramiento de la imagen de hombres de Estado, políticos, líderes y en general, de todos los actores sociales” (Salazar, 2007:216).

Entonces ¿dónde está la relación con las políticas públicas?, en que es un instrumento que cada vez se hace más prescindible dentro del ámbito gubernamental.

Y aquí precisamente es donde están las políticas públicas. El marketing se convierte en una herramienta fundamental, si se entiende las políticas públicas, como las ha definido este enfoque de análisis, como “las sucesivas respuestas del Estado (o del gobierno de turno) frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas” (Salazar, citado por Salazar, 2007:217).

Dentro de este contexto, se incorpora un nuevo actor, el especialista en marketing, quien se convierte en un actor importante que influye en la toma eficiente de las decisiones. De lo que se trata es del estudio del comportamiento de los electores. A juicio de Salazar (2007:221), “tanto el <<marketing>> al igual que las <<políticas públicas>> son decisiones voluntarias y deliberadas para diseñar unos procesos y realizar actividades con un fin específico: transformar el orden social...”. Es por ello que el marketing se convierte en una herramienta imprescindible para las políticas públicas dentro de un Estado Capitalista ya que puede incidir en la conducta del ciudadano votante a favor de las propuestas de políticas públicas de un candidato.

Ahora el marketing de políticas públicas, entraría a formar parte del campo que cubre el marketing social, si no se han aumentado las necesidades, de acuerdo al autor citado, las formas de satisfacerlas se han diversificado y multiplicado, entonces es “precisamente, a esas nuevas formas de satisfacer antiguas necesidades corresponden las campañas que tienen que ver con la promoción, difusión, comunicación y ahora con el marketing de políticas públicas” (Salazar, 2007:222).

Salazar (2007), cita al menos tres formas de satisfacer las necesidades del ciudadano: 1) La conquista del territorio de la mente de los ciudadanos; 2) El uso de las tecnologías de información y comunicación para promover las políticas públicas y 3) La sociedad de mercado, es decir, aquel mercado de ciudadanos abierto al libre juego de la oferta y la demanda, quienes reciben el impacto de cualquier política pública.

Las anteriores consideraciones se convierten en una poderosa herramienta para persuadir y convencer para lograr un cambio, a favor de un modelo de mercado que promueve el Estado Capitalista. En este contexto cobran vida las políticas públicas que tienen que ver con la promoción y comunicación de las ideas y valores que compiten en el mercado político.

De lo que se trata es de una nueva forma de hacer política y de elaborar y de ofrecer las políticas públicas, en esta nueva realidad, ya no solamente están los especialistas (los técnicos) en política pública, sino también los especialistas en marketing social. Ambos son actores que tienen influencia, dentro del enfoque de análisis de políticas públicas, para la toma eficaz y eficiente de las decisiones. Le corresponde al estratega político, en este caso, “diferenciar y posicionar a los candidatos, a los partidos y posteriormente –después de elegidos- posicionar esa oferta pública que como políticas públicas el público, sus gobernados, las deben conocer, distinguir, apoyar, aceptar y hasta defender” (Salazar, 2007:226).

Esta novedosa perspectiva del marketing viene a coincidir con todo el desarrollo teórico que se ha venido dando en los últimos años sobre el enfoque cognitivo de las políticas pública donde se revitalizan las ideas y los valores centrados en lo económico como criterio por excelencia de un nuevo paradigma (Kuhn) que promueve ahora al mercado dentro de un Estado Capitalista.

En este contexto, se trata de mercadear las políticas públicas, por lo que se vale la creatividad, la innovación y las nuevas ideas para competir en el mercado político y lograr un cambio en la conducta de los ciudadanos. El autor apuesta por el póliting,¹¹⁴ y su propuesta ha sido difundida para los países latinoamericanos a través de su libro, publicado en Colombia, como ya se mencionó. El póliting lo define Salazar (2007), como un marketing político integrado, de lo que se trata es de combinar el mercadeo con la política, trabajada de manera integral, es decir, incluye el pre a la elección del candidato y

¹¹⁴ Su estudio de acuerdo a Salazar (2007), ya se viene realizando en importantes universidades en América Latina.

el post, toda vez que el candidato resulta ganador, y ya esté ejerciendo sus funciones en el gobierno, que es cuando se centra en el marketing de políticas públicas¹¹⁵.

El incorporar el marketing de políticas públicas al enfoque de análisis de políticas públicas, es un terrero nuevo y por explorar por los investigadores de este enfoque, su contribución y avance viene de la mano de Salazar (2007), quien se ha encargado de su difusión en América Latina. El autor solicita la producción de conocimiento teórico y metodológico en este campo de estudio.

4.9 Producción de enfoques y modelos alejados de la realidad y bajo el dominio de la racionalidad instrumental

La perspectiva dominante en referencia a los enfoques y modelos en el área de la política pública ha sido la cuantitativa, lineal, determinista y objetiva, la misma está dominada por los planteamientos de la Escuela Neoclásica y por los aportes de la Teoría de la Elección Racional, llevada al campo de la política a través del modelo del *Public Choice*.

El modelo del *public choice* o de elección pública “trata de aplicar la teoría económica en el terreno político” (Roth, 2006: 96). Se define la escuela del *public Choice* como “la economía de la toma de decisión en los ámbitos no mercantiles, o sencillamente la aplicación de los métodos de la economía a la ciencia política. El objeto principal de estudio del *public choice* es el mismo que el de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas electorales, el comportamiento electoral, los partidos políticos, la burocracia, etc” (Lane, citado por Roth, 2006: 96).

¹¹⁵ Que tiene que ver con la implementación de las políticas públicas prometidas en su etapa de candidato y que fueron incorporadas en su programa de gobierno.

Las premisas epistemológicas de este modelo, tal como lo señala Roth (2006), son el individualismo metodológico y el modelo del *homo economicus*, en donde el individuo se comporta de forma racional y egoísta ya que lo que busca es la maximización de sus intereses. Esto nos conduce a afirmar, “que los políticos son como cualquier empresario privado; de manera que el apoyo a decisiones políticas o a políticas públicas encuentra su motivación y explicación en la maximización de los intereses personales...” (Roth, 2006: 96). Estos postulados se trasladan asimismo, a las instituciones, éstas se comportan con esta misma lógica de comportamiento individual, solo que ahora es llevada a los grupos o actores políticos que implementan la política pública con esta lógica perversa, tratando siempre de obtener el máximo beneficio posible, utilidad o rendimiento, con una visión economicista y utilitarista de los problemas públicos.

Según Roth (2007b), uno de los enfoques de mayor popularidad, especialmente en los Estados Unidos, en el campo de las políticas públicas, es el de la elección racional. El enfoque de la elección racional considera “la política pública bajo el ángulo de un problema de acción colectiva, utiliza el individualismo metodológico y la modelización como medio de análisis y para la interpretación se apoya en algunas nociones claves como bien colectivo, juego estratégico, diferentes conceptos de equilibrio, de solución y de óptimo” (Balme, Brouard, citado por Roth, 2007b: 40).

Entonces en el terreno de la ciencia política nos tropezamos con teorías, enfoques y modelos dominados por los postulados de la Teoría de la Elección Racional y por el modelo de la Public Choice. En la etapa de la formulación de la política, cuando los actores definen su posición y eligen una solución al problema, lo hace bajo la lógica del *rational choice*. “Este enfoque, que proviene de la teoría económica neoclásica, considera que los individuos actúan en función de sus intereses y que sus preferencias políticas están determinadas por una lógica que relaciona el costo y los beneficios de las decisiones tomadas (Muller, 2006: 68).

En referencia a la etapa de la formulación de la política se destacan para la construcción de la agenda, los aportes “de los modelos propuestos por COBB y ELDER (1972), KINGDON (1984) y GARRAUD (1990). La secuencia de formulación y legitimación de las políticas públicas ha sido particularmente discutida y analizada por autores tales como SIMON (1959), LINDBLOM (1959), ALLISON (1971), MARCH y OLSON (1972), SFEZ (1976), entre otros, cuyos nombres están relacionados con el ámbito de la teoría de la decisión...” (Roth, 2007b:38).

Todos estos modelos presentan la particularidad, de tener influencia, unos más que otros, de los postulados de la Teoría de la Elección Racional y del Modelo de la Public Choice. Para Aguilar (1994:45):

“...el análisis de políticas dominante se caracteriza por incorporar explícitamente el esquema de decisión racional o de solución racional de problemas, cuyos pasos son: determinar el objetivo a lograr y ordenar las preferencias, indicar las opciones de acción que por los medios que incorporan y el cálculo de sus consecuencias, se consideran idóneas para efectuar el estado de cosas-objetivo de la acción, comparar las opciones en términos de eficiencia técnica y económica, elección y puesta en práctica programada de la alternativa eficiente u óptima, evaluación de resultados, aprendizaje reiterativo según los resultados. No hay grandes novedades; es el esquema de <<acción racional respecto de fines>> (Weber), la racionalidad maximizadora del <<hombre económico>> (Simon), la racionalidad formal de cálculo o de medios-fines, también llamada descriptiva o descalificadamente <<racionalidad instrumental>> (Marcuse, Adorno) o <<sinóptica-omnicomprensiva>> (Lindblom). Este esquema de análisis es la <<visión aceptada>> de la racionalidad práctica, la manera común de pensar la conducta racional de un actor o la gestión racional de una organización...”.

Lo anterior nos conduce a afirmar, que para la etapa de la formulación de la política, hay producción teórica de modelos y enfoques que se encuentran dentro de los parámetros de la elección racional y que ha servido como herramienta fundamental, para los estudios y propuestas que se realizaron a lo largo de la década de los noventa bajo el dominio del modelo neoliberal, toda esa rica producción teórica le sirvió de soporte a la realidad de la globalización neoliberal. Dentro de este marco se ha venido desarrollando la política pública, donde la toma de decisiones se basa en un proceso racional. En la práctica, la lógica de los procedimientos en la esfera pública, se ha fundamentado en una concepción lineal y simplista de la toma de decisión política, centrada sólo en lo económico.

En la etapa de la implementación también encontramos una rica producción de modelos y enfoques. “El estudio de la secuencia de la implementación de la política pública conoce una obra pionera con SELZNICK (1949) y va a tener un importante desarrollo en la década de los años setenta con las investigaciones realizadas por autores como PRESSMANN y WILDAVSKY (1973), BARDACH (1977), ELMORE (1978), SABATIER y MAZMANIAN (1979). De allí en adelante han surgido diferentes propuestas de revisión de la concepción de la implementación (y de su estudio), tradicionalmente abordada como un proceso de tipo <<top-down>> (de arriba hacia abajo). De manera destacada, la implementación es considerada entonces como un proceso totalmente opuesto, es decir <<botton-up>> (de abajo hacia arriba) (ELMORE, 1978). Otras propuestas mixtas fueron desarrolladas: por ejemplo, como un proceso evolutivo (MAJONE y WILDAVSKY, 1979), de aprendizaje (BROWNE y WILDAVSKY, 1983) o analizado desde una perspectiva interorganizacional (HJERN, 1982) o más recientemente como un problema de *management* público (HUGHES, 1994) o de *governance* (HILL, HUPE, 2002)” (Roth, 2007b:39).

La visión de los modelos y enfoques sobre el proceso de implementación, ha ido cambiando desde una perspectiva de análisis racional, cuantitativista, secuencial, objetivista, mecánico, que han estado bajo el dominio del enfoque de elección racional,

por unos modelos y enfoques que han venido incorporando otros criterios, concretamente, los cualitativos, sin embargo, esto no ha cambiado la lógica de estos modelos, ni sus propósitos.

Los modelos y enfoques desarrollados en la etapa de la implementación tienen un tronco común, proceden de la teoría del *public choice*, orientados al estudio del comportamiento de los individuos y grupos organizados y de los mecanismos para corregir las distorsiones y conseguir finalmente, el comportamiento esperado. “Estos modelos constituyen el lazo entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución” (Hargrove, citado por Roth, 2006: 109). Siguiendo a Roth (2007b), ha tenido un mayor éxito para la política, la fusión de la teoría de la elección racional con la economía neoclásica, generalizando el análisis costo-beneficio, que los nuevos modelos y enfoques que incorporan las ideas a las políticas públicas.

“Dentro de este modelo, la opción de una acción significa que el gobierno escoge la que maximiza las metas y los objetivos estratégicos...El actor es una nación o el gobierno, concebido como un agente decisor racional...La acción es el resultado de una elección orientada a responder a un problema estratégico que se enfrenta... en términos de beneficios y costos...” (Guerrero, 1994:27).

En esta perspectiva positivista nació y se ha desarrollado el Enfoque de Análisis de Políticas Públicas, revitalizando el conocimiento en las disciplinas especializadas que gravitan en torno a la ciencia social, en especial la ciencia política norteamericana, sin embargo, en la década de los ochenta se da un cambio marcado con la idea de que la realidad percibida no es más que una construcción social. Ejercen aquí influencia, la psicología y el constructivismo. “En este contexto el conocimiento y los investigadores son parte de la misma realidad subjetiva (nada es objetivo en el sentido positivista del

término) y los descubrimientos resultan de la interacción entre diferentes saberes (diálogo de saberes, intersubjetividad)...” (Roth, 2007a: 7).

De lo que se trata, en el marco del avance del modelo neoliberal para atender los requerimientos de la reestructuración del sistema capitalista, es de incorporar en el análisis de políticas públicas la dimensión cognitiva, ahora cuentan las ideas y los valores, esto inspirado en autores como Peter Hall ; Thomas Kuhn¹¹⁶ y Imre Lakatos¹¹⁷ “para analizar los procesos de cambios en las políticas públicas...Hall¹¹⁸ considera así que el proceso de cambio de una política pública ocurre de manera similar a un cambio de paradigma...a su vez, otro autor, Sabatier, adaptará también los conceptos kuhnianos para introducirlos en su modelo de análisis de los cambios de políticas públicas llamado Advocacy Coalitions Framework (ACF)” (Roth, 2007a:9).

Desde Francia, también se producen avances dentro de esta nueva perspectiva de Análisis de las Políticas Públicas, Muller (2006), refuerza esta concepción de considerar los aspectos cognitivos con su concepto de referencial y Palier y Surel (citado por Roth, 2007b), lanzan su propuesta de las tres I, como modelo analítico, donde hacen énfasis en el papel de las instituciones, de los intereses y de las ideas. Para estos autores, la mayoría de los modelos y enfoques vinculan la Teoría de la Elección Racional con el neoinstitucionalismo, al referirse primero a los intereses objetivos de los actores de las políticas públicas y luego al impacto de las instituciones sobre el proceso de la política pública, la mayoría de los análisis de política pública tienden a desarrollarse casi únicamente a partir de una u otra de estas tres dimensiones.

¹¹⁶ Kuhn revolucionó toda la ciencia con su concepto de paradigma, lo cual ejerció influencia en la manera de analizar los procesos de cambios en las políticas públicas.

¹¹⁷ A Lakatos se le debe la idea de sustituir un programa de investigación por otro.

¹¹⁸ “Hall considera así que el proceso de cambio de una política pública ocurre de manera similar a un cambio de paradigma. El autor aplicó este modelo de cambio para dar cuenta, en las políticas económicas, de la sustitución del <<paradigma>> keynesiano por el <<paradigma>> monetarista o neoliberal ocurrido durante el gobierno de Margaret Thatcher en Gran Bretaña” (Roth, 2007a: 9).

No entramos aquí en detalles de cada uno de estos modelos y enfoques, solo se ha resaltado la importancia que le dan al tema de los valores, de las ideas, de las creencias y a las representaciones en el estudio de las políticas públicas, no obstante, al revisar con detalle, cada uno de estos modelos o enfoques, nos damos cuenta que tienen un apego a la Teoría de la Elección Racional.

La mayoría de los modelos “buscan mostrar que la acción pública se organiza alrededor de marcos que constituyen el universo cognitivo de los actores y son relativamente estables en el tiempo. Se puede anotar que estos trabajos se cruzan con los enfoques neoinstitucionalistas que consideran que las instituciones contribuyen en la puesta en forma del sentido que los actores dan a su acción. A pesar de que estos modelos tienen buena acogida en el sector académico, no logran trascender en la práctica, “probablemente por su mayor complejidad metodológica a la hora de usarlos en la actividad política y administrativa concreta” (Roth, 2007a: 15).

Debido a la influencia de la perspectiva constructivista se avanza asimismo, en el discurso y la retórica en el proceso de las políticas públicas, por lo que para Jessop (2008), teórico del Enfoque de la Regulación, cree en la posibilidad de apropiarse de este enfoque e integrarlo en un análisis realista crítico.

4.10 Vigencia de la dicotomía Política-Administración

En cuanto a la vieja dicotomía política-administración, Guerrero (citado por Ochoa, 1995:109), nos dice que la política pública dentro de esta perspectiva de análisis “...pretende superar las deficiencias e insuficiencias de la división de política y administración y cimentar las bases de una categoría de administración pública en la que ambas ya no estén separadas, sino unidas. Sin embargo, el enfoque de la política pública

fracasa en su empeño: más que identificar y esclarecer las relaciones de la política y la administración, las confunde en un término impreciso y tautológico...”.

Efectivamente, desde esta perspectiva o enfoque, la vieja dicotomía política administración queda aún sin resolverse, afirma Guerrero (2000), que esa dicotomía persiste como elemento medular que viene de la propia cultura política estadounidense. Para este autor, “el estudio de la administración pública, nació preñado de la dicotomía política-administración...y es precisamente la dicotomía política-administración su talón de Aquiles...” (Guerrero, 2000:187).

A pesar de lo considerado anteriormente, Ochoa (1995:110), plantea que “sí se ha avanzado en explicaciones sobre las relaciones de estos dos <<procesos>> que tienen lugar en las organizaciones, considerados como parte de la política pública”.

4.11 Enfoque centrado en lo económico que excluye criterios sociales

Un investigador, partidario de este enfoque, desde la ciencia política norteamericana, le hace una dura crítica al enfoque de políticas públicas. Este autor es DeLeon¹¹⁹ (1994: 1997), su crítica está dirigida hacia la teoría y también hacia la práctica. El mencionado autor parte de la afirmación de “que las actuales prácticas gubernamentales y los enfoques utilizados para el estudio, el análisis y la implementación de las políticas públicas, han llevado a una desviación que aísla toda posibilidad de incorporar el concepto de democracia que Lasswell propuso. Esta desviación es atribuida a la aplicación de un modelo positivista basado en el análisis de tipo económico, que valora en exceso la formalización de los modelos y, por lo tanto, cierra toda posibilidad de incorporar variables de tipo político” (Cárdenas, 1999).

¹¹⁹ Su libro se titula: *Democracy and the Policy Sciences* (Cárdenas, 1999).

Lasswell, quien es considerado el padre de este enfoque de análisis de políticas públicas, con su famosa obra: *La orientación hacia las políticas*, en 1951, quien junto con Lerner, establecieron una serie de principios, en donde se destaca que el énfasis en el estudio de la actividad gubernamental centrada en el proceso de elaboración y aplicación¹²⁰ (implementación) de las políticas, “se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana” (Lerner y Lasswell, citado por Cárdenas, 1999:356).

A juicio de deLeon (1994; 1997) y Cárdenas (1999), Lasswell introdujo en su estudio el concepto de democracia participativa, “como uno de los fines que deben ser considerados en todo momento para el análisis y la implementación de las políticas públicas” (Cárdenas, 1999:356).

El camino recorrido por los adeptos a este enfoque fue otro. Tanto el desarrollo de conocimiento, como la realidad, han tomado caminos diferentes. Lindblom (1997), otro precursor de este enfoque de análisis, afirma lo siguiente: “...todas las políticas fomentan algunos valores a expensas de otros, y favorecen a algunos segmentos de la población a costa de otros...Todo lo que se necesita –y es inevitable- es que algunas personas impongan su decisión sobre otras. Ésta es tan sólo otra manera de reconocer que, cuando no es posible llegar a una decisión que abarque a toda la sociedad, las decisiones respecto a las políticas públicas deben imponerse políticamente” (Lindblom, 1997: 244-246).

El criterio que se impone aquí es el económico, corroborado cuando el mencionado autor afirma “*defender unos valores por encima de otros*” (Lindblom, 1997) y promueve la idea de que “conceptos tales como interés público, bienestar general y bien común son, con

¹²⁰ Destacó en su libro siete etapas, denominándolas posteriormente, el proceso de decisión, estas son: 1) Inteligencia; 2) Promoción; 3) Prescripción; 4) Invocación; 5) Aplicación; 6) Terminación y 7) Evaluación. Este sería el recorrido o proceso por etapas de la política pública (DeLeon, 1997:6).

excepción de algunos contextos inusuales, indefendibles...En los Estados Unidos, donde se usan por doquier...son una plaga,...no existen ni el interés público ni el bienestar general” (Lindblom, 1997:249).

Más adelante dice lo siguiente: “...Desháganse del concepto de que el Estado es el encargado de definir qué es lo que deben buscar las políticas públicas...para las nuevas políticas públicas, el Estado no define lo que debe hacerse: la idea del Estado como encargado de definir es inútil...Al menos a veces, las políticas deben innovar o proteger a los grupos vulnerables, a los ciudadanos rechazados...” (Lindblom, 1997:250-252).

Dada la situación anteriormente descrita es que DeLeon (1994), afirma que numerosos autores al referirse a las limitaciones del análisis de las políticas públicas, señalan que en Estados Unidos han destinado grandes cantidades de dinero a la investigación política y los resultados no han sido nada alentadores en referencia a las políticas sobre bienestar social, como también no se ha logrado corregir las deficiencias del sistema educativo del país, ni tampoco existen propuestas serias sobre el tema.

Sobre esta situación, plantea Roth (2007a), que importantes políticas norteamericanas¹²¹ adquirieron un sentido muy tecnocrático en lo que se refiere a la toma de decisiones lo que “ha conducido más bien a desastres” (Roth, 2007a:5).

Refiere Guerrero (1994), crítico marxista, que las herramientas más idóneas para el estudio de la política pública han sido dentro de este paradigma (centrado en el enfoque económico del proceso de la toma de decisiones), “...la investigación de operaciones, la efectividad de costos y el análisis costo-beneficio, así como el análisis de sistemas y el presupuesto por programas. Todos estos elementos integran el PPBS (Planning-

¹²¹ Como la guerra a la pobreza del Presidente Johnson; la guerra de Vietnam y las respuestas a la crisis energética de los años 70 (Roth, 2007a)

Programming Budgeting System) o Sistema de Presupuestación por Planeación y Programación, desarrollado primigeniamente en el Departamento de Defensa de Estados Unidos, en la década de los sesenta” (Guerrero, 1994:23). Su desarrollo y promoción se debió de acuerdo a este autor, a la presencia de profesionales formados dentro de la economía política en los gobiernos de Kennedy y Johnson en los Estados Unidos, como ya se mencionó anteriormente.

La propuesta de DeLeon apunta hacia la democratización del análisis político, más concretamente que el ciudadano estadounidense participe en el marco de una democracia participativa. “...La idea es aumentar la participación ciudadana en la articulación y formulación de los programas de política pública. En lugar de hacer que muchos participen en las decisiones políticas reales (como ocurre en una democracia fuerte), requiere que los analistas políticos diseñen y practiquen activamente la forma de recolectar e incluir los puntos de vista personales de los ciudadanos en el proceso de formulación de políticas” (DeLeon, 1994:10). El autor considerado propone un tipo de participación consultiva, centrado en la consulta a los ciudadanos durante el proceso de desarrollo de la política pública.

La propuesta inicial de Lasswell, ha sido retomada por DeLeon (1994; 1997), quien parte de la afirmación de que no existe la participación ciudadana en las decisiones del gobierno, lo que crea una separación entre los ciudadanos y el gobierno, además la visión positivista que ha prevalecido ha centrado su interés por el uso de herramientas de tipo microeconómico y por el manejo de un solo criterio; la eficiencia, lo que ha creado la pérdida del interés por otros criterios o valores, tales como el de la democracia participativa (Cárdenas, 1999).

DeLeon (1994, 1997) para poder realizar su propuesta de considerar al ciudadano en las deliberaciones de la elaboración de las políticas públicas y que finalmente las políticas

públicas obedezcan a los intereses de la población beneficiada, recomienda partir de los supuestos de la teoría crítica.

A nuestro juicio, esta sería una de las mayores limitaciones que presenta el Enfoque de Análisis de Políticas Públicas. Otra no menos importante, tiene que ver con la producción teórica de este enfoque, el cual está dirigido al estudio de las políticas públicas en el capitalismo focalizado en los procesos de formación de la política pública (formulación e implementación), produciéndose aportes a la comprensión de la política y gestión pública, sin embargo, no se puede desestimar que la mayoría de los aportes al campo de las políticas públicas provienen de la ciencia política norteamericana de amplia aceptación y difusión en América Latina, que no se corresponde con la realidad de América Latina.

4.12 Poco aporte para explicar los conflictos

Holloway (1982), desde el marxismo le hace una crítica al Enfoque de Análisis de Políticas Públicas en referencia a los conflictos que se generan cuando en las diferentes partes del Estado se intentan reformas administrativas, el autor cita a la corriente incrementalista, tales como Lindblom y Wildavsky, según estos autores, es imposible una reforma racional, ya que al interior del Estado, no existe un proceso de toma de decisiones racional debido a que el Estado no cuenta con un grado suficiente de unidad y cohesión.

Los partidarios de este enfoque, de acuerdo a Holloway (1982), tienen una concepción pluralista del Estado, entendido éste como un conglomerado de partes desarticuladas unidas vagamente, cada una persiguiendo sus propios intereses particulares, en un proceso permanente de rivalidad y competencia interburocrática, y una concepción pluralista de la sociedad capitalista, vista como una pluralidad de intereses divergentes representados políticamente por los grupos de presión (Holloway, 1982). En estas condiciones, dice Holloway (1982), que el único resultado posible de una

reforma administrativa sería alterar las reglas del juego con las cuales se dirimen los conflictos. La solución al conflicto de acuerdo a los incrementalistas sería en palabras de Holloway (1982), una reforma administrativa racional al interior de la burocracia misma, y no estaría relacionada con las características estructurales del funcionamiento del sistema capitalista.

Otro autor, De Mattos (1990), quien estudia, la descentralización desde el marxismo, argumenta que las propuestas de descentralización han venido acompañadas de la posibilidad de buscar la concertación y el consenso social como una manera de evitar el conflicto, no obstante, "...si bien no ignoran la existencia del conflicto social...tienden de hecho a minimizar su importancia. Y una argumentación que minimiza la importancia del conflicto (como obstáculo, pero también como estímulo al cambio social) parece no compadecerse mayormente con la realidad observable en las sociedades capitalistas; en ellas, a medida que su propio crecimiento redundando en un incontenible aumento de la complejidad sistémica, el enfrentamiento entre portadores de intereses y valores diversos tiende a agudizarse" (De Mattos, 1990: 175).

Por lo considerado anteriormente es que Holloway (1982), afirma que al abordar los conflictos al interior del Estado, es más promisorio abordarlo desde el análisis marxista de los conflictos sociales, para entender el conflicto y la fragmentación del Estado.

5. Consideraciones Finales

Queda demostrado que el Enfoque de Análisis de Políticas Públicas no es un instrumental teórico adecuado para estudiar la realidad de países que impulsan un proyecto alternativo en un Estado en transición, presenta más limitaciones que aportes, su instrumental se encuentra dominado por la teoría de la acción racional, considera criterios económicos alejados de consideraciones de índole social, asimismo, los ciudadanos quedan ausentes

en la toma de las decisiones en el aparato público sin poder incidir en la política y mucho menos en la gestión para transformar la realidad. Con fines académicos el EAPP es útil para descomponer el proceso de formación de la política pública y estudiarlo por etapas, sin embargo, está alejado de la realidad al pretenderla simplificar y llevarla a modelos cargados de determinismo atrapados en su propia racionalidad económica sin poder explicativo para dar propuestas para una política y gestión alternativa a favor de transformar la realidad de los países que impulsan proyectos alternativos al neoliberal. El EAPP junto con el modelo de la NGP se convirtieron en técnicas para transformar la gestión a favor del modelo neoliberal en un Estado Capitalista.

6. Bibliografía Citado

Álvarez Díaz, Ángel Eduardo (1992). **Análisis de Políticas Públicas**. Serie temas de coyuntura en gestión pública N° 6. Centro de documentación y análisis de información CEDAI. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas. 56 p.

Aguilar Villanueva, Luis F (1994). "Estudio Introductorio". En: **La Hechura de las Políticas**. Ediciones Miguel Ángel Porrúa. México. D.F. 432 p.

Boisier, Sergio (2001). Desarrollo (local) ¿De qué estamos hablando?. En: **Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local**. Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery (compiladores). HomoSapiens Editores. Rosario, Argentina. Pp. 48-75.

Boisier, Sergio (2004). "Desarrollo Territorial y Descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". En: **Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales (EURE)**. Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago. Vol. 30, N° 090. Disponible en: www.redalyc.uaemex.mx/pdf/196/19609003.pdf. Consulta realizada el 29 de diciembre de 2010.

Boisier, Sergio (2007). Territorio, Estado y Sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. **Tesis Doctoral**. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Alcalá. Alcalá de Henares. España. Disponible en: <http://dspace.uah.es/jspui/bitstream/10017/2113/1/TESIS%20SBOISIER%20VERSION%20FINAL.pdf>. Consulta realizada el 29 de diciembre de 2010.

Bourdieu, Pierre (2001). **Poder, Derecho y Clases Sociales**. Segunda edición. Editorial Desclée de Brouwer. Bilbao. España. 232 p.

Cárdenas Denham, Sergio (1999). "Democracy and the policy sciences, de Peter Deleon". En: Revista Gestión y Política Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Vol. VIII, N° 2. México. Disponible en: www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VIII_No.II_2dosem/CDS_Vol.8_No.II_2sem.pdf. Consulta realizada el 12 de enero de 2011.

Coraggio, José Luis (1989). "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular". En: **Descentralización del Estado, requerimientos y políticas en la crisis**. Elsa Laurelli y Alejandro Rofman (Compiladores). F.F: Ebert CEUR, Buenos Aires, Argentina. Disponible en: www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/La%20propuesta%20de%20descentralizaci%F3n_1988.pdf. Consultada el 16 de agosto de 2011.

Coraggio, José Luis (1991). "Las dos corrientes de descentralización en América Latina". En: **Ciudades sin Rumbo. Investigación Urbana y Proyecto Popular**. SIAP-CIUDAD Centro de Investigaciones. Quito. Ecuador. Disponible en: www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/DESCENTRUBA.pdf. Consultada el 03 de agosto de 2011.

Coraggio, José Luis (1994). "La propuesta descentralizadora: Límites y posibilidades". En: **Ciudad Alternativa**, N° 10; Epoca II; Ciudad Centro de Investigaciones. Quito. Ecuador. Disponible en: www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/DESCENTRMOZ.pdf. Consultada el 03 de agosto de 2011.

Cuervo Restrepo, Jorge Iván (2007a). "Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana)". En: **Ensayos sobre Políticas Públicas**. Primera edición. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Pp. 67-95.

Cuervo Restrepo, Jorge Iván (2007b). "La definición del problema y la elaboración de la agenda". En: **Ensayos sobre Políticas Públicas**. Primera edición. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. Pp.150- 165.

De Mattos, Carlos (1989). "Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y neoliberales en contradicción" En **Revista Nueva Sociedad**. No. 104. Disponible en: [www.bibliotecajib.org/portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion-publica/13.%20Falsas%20expectativas%20ante%20la%20descentralizacion%20\(Mattos\).pdf](http://www.bibliotecajib.org/portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion-publica/13.%20Falsas%20expectativas%20ante%20la%20descentralizacion%20(Mattos).pdf) fecha de la consulta: 29-12-10.

De Mattos, Carlos (1990). "La Descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local?". En: **Revista Economía y Sociedad**. No 3, Universidad Católica de Chile. Instituto de Estudios Urbanos. Santiago de Chile.

DeLeon, Peter (1994). "La democratización de las ciencias políticas". En: *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. III, N° 1. México. Disponible en: www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/vol.III_No.I_1ersem/LP_Vol.III_No.I_1sem.pdf. Consultada el 15 de enero de 2011.

DeLeon, Peter (1997). "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". En: **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. VI, No. 1. México. Disponible en: www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/LP_Vol.6_No.I_1sem.pdf. Consulta realizada el 12 de enero de 2011.

Guerrero Orozco, Omar (1991). "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria". En: *Revista de Administración y Desarrollo*. N° 29. Bogotá. Colombia. Disponible en: www.omarguerrero.org/articulos/PPconcurrenc.pdf. Consultada el 13 de enero de 2011.

Guerrero Orozco, Omar (1992). **El Estado en la era de la modernización**. Plaza y Valdes Editores. México.

Guerrero Orozco, Omar (1993). **El Estado en la Era de la Modernización**. Plaza y Valdes Editores. México.

Guerrero Orozco, Omar (1994). “Los usos del análisis de implementación de políticas”. En: **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. III, N° 1. CIDE. México. Disponible en: www.omarguerrero.org/articulos/Implementacion.pdf Consultada el 18 de enero de 2011.

Guerrero Orozco, Omar (2000). “**Teoría Administrativa del Estado**”. Universidad Nacional Autónoma de México. México; Oxford University Press. Disponible en: www.omarguerrero.org/libros/TAE.pdf Consulta realizada el 20 de enero de 2011.

Harto de Vera, Fernando (2005). **Ciencia Política y Teoría Política contemporáneas: una relación problemática**. Editorial Trotta. Madrid. España. 244 p.

Holloway, John (1982). **Fundamentos Teóricos para una Crítica Marxista de la Administración Pública**. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 89 p.

Jessop, Bob (2008). **El Futuro del Estado Capitalista**. Trad. de Antonio de Cabo y Aniza García. Editorial Catarata. Madrid. 337 p.

Jolly, Jean-François (2007). “Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio”. En el libro: **Ensayos sobre Políticas Públicas**. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Colombia. Pp. 292-349.

Jolly, Jean-François (2009). Reseña de “Politing: marketing político integrado” de Carlos Salazar Vargas. En: *Revista Opera*, No.8. Universidad Externado de Colombia. Colombia. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/675/67500810.pdf>

Lindblom, Charles (1997). “Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas”. En: **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. VI, N° 2. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. Disponible en: www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.II_2dosem/LC_Vol.6_No.II_2sem.pdf Consulta realizada el 13 de enero de 2011.

Merino, Mauricio (2008). “La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas”. En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 41. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, Venezuela. p.p.5- 32.

Medellín Torres, Pedro (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*. Serie políticas sociales No. 93. Documento de las Naciones Unidas. División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago de Chile. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml15/15555/sps93_lcl2170pdf. Consulta el 19 de mayo de 2008.

Muller, Pierre (2006). **Las Políticas Públicas**. Segunda Edición. Jean-Francois Jolly y Carlos Salazar Vargas (traductores). *Estudios de caso en políticas públicas* N° 3. Universidad Externado de Colombia, Presses Universitaires de France, Bogotá, Colombia. 181 p.

Ochoa Henríquez, Haydée (1995). “Crisis y Salidas de la Teoría de la Administración Pública”. En **Revista Frónesis**, Vol.2, No. 2. Vicerrectorado Académico. Universidad del Zulia. Maracaibo, Venezuela. Pp. 97-131.

Ochoa Henríquez, Haydée; Fuenmayor Jennifer y Henríquez, Deyanira (2007). “De la descentralización territorial a la descentralización participativa en Venezuela”. En: **Revista**

Utopía y Práxis Latinoamericana. Año 12, No. 36. Revista Internacional de Filosofía Iberoamericana y Teoría Social. CESA. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Universidad del Zulia, Maracaibo, Venezuela. Pp. 91-105.

Ochoa Henríquez, Haydée (2010). Documento de trabajo del Programa de Investigación: Teoría y Práctica de la Gestión de Políticas Públicas en Tiempos de Transformación. Adscrito a la Dirección Nacional de Producción y Recreación de Saberes. Coordinación de Estudios Avanzados. Universidad Bolivariana de Venezuela sede Zulia. Maracaibo. Venezuela.

Oszlak, Oscar (1978). Formación Histórica del Estado en América Latina: Elementos Teórico-Methodológicos para su Estudio. Segunda Edición. Estudios CEDES, volumen 1, No 3. Buenos Aires. Argentina. Disponible en: www.cedes.org/informacion/ci/publicaciones/estudios_c.html. Fecha de la consulta: 25 de agosto de 2008.

Oszlak, Oscar (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. CEDES. Vol. 3 N° 2. Buenos Aires, Argentina. Documento disponible en: www.ccee.edu.uy/ensenian/catadmdes/Material/OSZLAK_Oscar_Politicasy_publicasy_regimenes_politicos.pdf. Consultada el 19 de mayo de 2008.

O'Donnell, Guillermo (2004a). "Acerca del estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión". En: **La democracia en América Latina.** Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, S.A. Buenos Aires. Argentina. 487 p.

O'Donnell, Guillermo (2004b). Apuntes para una Teoría del Estado. Disponible en: http://redteleform.me.gov.ar/redtecnicaturas/file.php/1/formacion_general/O_DONNEL_L_Apuntes_teoría_del_estado.pdf . Fecha de la consulta: 25 de agosto de 2008.

Réniz Caballero, Doris (2009). Reseña de “Politing. Marketing político integrado” de Carlos Salazar Vargas. En Revista Opera, No 9. Universidad Externado de Colombia. Colombia. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/675/67515007016.pdf> Consultada el 09 de enero de 2011.

Roth Deubel, André-Noël (2006). **Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación**. Ediciones Aurora. Tercera reimpresión Bogotá. 232 p.

Roth Deubel, André-Noël (2007a). “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico”. En: Revista Ciencia Política. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Disponible en: www.cilep.net/andre-noel.pdf Consulta realizada el 10 de enero de 2011.

Roth Deubel, André-Noël (2007b). “Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado”. En: **Ensayos sobre Políticas Públicas**. Universidad Externado de Colombia. Colombia. Pp. 28- 63.

Salazar Vargas, Carlos (2007). “El marketing de políticas públicas: nueva propuesta para gobernar con efectividad”. En: **Ensayos sobre Políticas Públicas**. (Jean-François Jolly y Jorge Iván Cuervo (Editores). Universidad Externado de Colombia. Editado por el departamento de publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Colombia. Pp. 193-243.

Subirats, Joan y Gomà, Ricard (1997). “Políticas públicas en España (1976-1996): la economía política de la democratización”. En: **Revista Gestión y Política Pública**, Vol. VI, N° 2. CIDE. México. Disponible en: www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.II_2dosem/SJ_Vol.6_No.II_2sem.pdf Consulta realizada el 15 de enero de 2011.

Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varonne, Frederic (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Editorial Ariel. Barcelona. España. Disponible en: www.uab.academia.edu/joansubirats/Books/171149/Analisis_y_gestion_de_politicas_publicas_Partel_See_parte_2_http_igop.uab.es Consulta realizada el 09 de enero de 2011.

Tamayo Sáez, Manuel (1997). “El análisis de las políticas públicas”. En: La Nueva Administración Pública. Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (Compiladores). Editorial Alianza Universidad. Madrid. España. Disponible en: www.políticas.typepad.com/files/Tamayo.saez_-el-analisis-de-las-politicas-publicas.pdf. Consultada el 03 de noviembre de 2010.