

Autor: André-Noël ROTH DEUBEL

Profesor Investigador Asociado
Departamento de Ciencia Política
Universidad Nacional de Colombia, Bogotá – Colombia
anrothd@unal.edu.co

**Ponencia presentada para el I Congreso de Ciencia política, Universidad de los Andes,
Bogotá, octubre de 2008.**

Título:

**El análisis de políticas públicas y sus múltiples abordajes teóricos: ¿una discusión irrelevante
para América latina?**

Resumen

La discusión y la reflexión teórica y metodológica sobre el análisis de las políticas públicas se han intensificado a partir de los años 80 con una serie de críticas al modelo dominante del Ciclo de política, inicialmente propuesto por Lasswell y Jones en particular. Desde esta época han aparecido una serie de propuestas alternativas, esencialmente en los Estados Unidos y en Europa, con en particular los trabajos de Sabatier y Ostrom de un lado y propuestas menos formalizadas de Muller y Palier y Surel, en Francia, por el otro. Adicionalmente, el llamado “giro argumentativo” o “constructivista” ha también generado una nueva manera de abordar el análisis. Sin embargo, prácticamente, estos debates, salvo contadas excepciones, no han traspasado los límites de los círculos especializados norteamericanos y europeos. Se pretende aquí dar cuenta de estos debates y traer la discusión sobre la pertinencia de este debate en el contexto latinoamericano con el fin de llamar la atención sobre la necesidad para la Ciencia Política latinoamericana de una reflexión propia en la materia.

1. Introducción

La construcción de herramientas conceptuales y metodológicas para permitir una aprehensión mejor de los hechos sociales es una tarea esencial para el desarrollo de estudios sociales y políticos. En este sentido, debe ser una preocupación constante de los investigadores en ciencia política en general, y para los analistas de políticas públicas en particular, el desarrollo de nuevas herramientas. Para ello, es importante que los analistas de políticas conozcan las herramientas disponibles y los esfuerzos realizados por la comunidad de especialistas en este sentido. Por eso, con el fin de contribuir a esta labor de refinamiento de las herramientas, nos parece importante presentar algunos de los marcos de análisis más importantes propuestos por la investigación en políticas públicas. Para ello, iniciaremos nuestra exposición por

señalar los puntos críticos al modelo clásico del ciclo de política, para presentar luego los modelos propuestos por Sabatier y Jenkins-Smith (1999, 2007) por un lado, y de Ostrom (2005) por otro lado.

II. *El ciclo de política y sus críticas*

El ciclo de política o modelo secuencial es el modelo inicialmente sugerido por Lasswell (1956) y luego desarrollado por Jones (1970) que permitió realmente “lanzar” el análisis de política pública como objeto de estudio en el campo académico. Por lo regular la política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas que se pueden estudiar separadamente. Estas etapas corresponden, por lo general, y en este orden, a la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación, la decisión (o legitimación), la implementación y, finalmente, la evaluación. Esta visión fragmentada ha permitido, sobre todo hasta los años 80, la realización de innumerables investigaciones, especializadas en una u otra etapa específica o en todo el proceso concebido como una sucesión (lógica) de etapas. Igualmente, facilitó la elaboración de teorías “parciales” por cada una de las secuencias del proceso¹. Esto es a la vez la fuerza del modelo, pero también su mayor debilidad: se tiende a perder de vista el proceso en su conjunto. Este modelo siendo suficientemente conocido sólo indicaré a continuación las principales críticas formuladas por Sabatier (2007: 7) para justificar su intento de desarrollar una “mejor teoría”:

1. El ciclo de política no es realmente una teoría causal ya que nunca identifica factores que condicionan el proceso de la política al interior o entre las etapas del ciclo.
2. La secuencia propuesta de las etapas no corresponde a las descripciones de lo que ocurre en la realidad.
3. La perspectiva de las etapas sufre de un sesgo muy legalista y *top-down* que focaliza en la implementación de normas legales. El enfoque menosprecia la importancia de la interacción entre la implementación y la evaluación de numerosas normas pertenecientes al mismo sector de políticas.
4. El hecho de asumir la política pública como el resultado de un proceso centrado en una normatividad central específica simplifica demasiado un proceso que involucra generalmente a múltiples ciclos, propuestas de políticas y varios niveles de gobierno y instancias como tribunales. Centrarse en un solo ciclo de política no tiene mucho sentido.

¹ Para ampliar este punto ver mi texto en Cuervo J.I. y otros (2007). A continuación se retoma en esta presentación algunos apartes de esa publicación.

A partir de estas críticas Sabatier propone desarrollar un modelo llamado *Advocacy Coalitions (ACF)*.

III. El modelo “*Advocacy Coalitions Framework*” de Sabatier

El origen del enfoque y modelo *Advocacy Coalitions (AC)* remonta, según su propio autor (Sabatier, 1999: 117-120) a los años 1981-1982 cuando inició la búsqueda por integrar en el estudio de la implementación de manera más satisfactoria el papel de las informaciones técnicas en los procesos de política. Estas labores culminaron en 1993 con la publicación, en colaboración con Jenkins-Smith, de un libro que incluye unos estudios empíricos basados en dicho modelo AC.

El modelo inicial se basa en cinco premisas. Uno, las teorías sobre proceso o cambio de política deben ser capaces de tener mejor en cuenta la información relativa a los problemas. Dos, es necesario ver los procesos de política en una perspectiva temporal de larga duración (unos diez años o más). Tres, la unidad de análisis no puede limitarse a la estructura gubernamental, sino a un “subsistema de política”. Este subsistema, como parte del sistema político, está compuesto por una variedad de actores, públicos y privados, que están activamente implicados o interesados en un problema de política o en una controversia. Cuatro, al interior del subsistema, es preciso incluir también tanto actores como periodistas, investigadores y analistas de políticas por el papel importante que juegan éstos en la difusión de ideas como a actores de todos los niveles gubernamentales activos en el proceso de formulación e implementación. Finalmente, la última premisa consiste en considerar que las políticas públicas incorporan teorías implícitas sobre la manera de alcanzar sus objetivos. Estas teorías pueden ser entendidas como sistemas de creencias, que incluyen valores prioritarios, percepciones de relaciones causales y de la importancia del problema, y apreciaciones en cuanto a la eficacia de los instrumentos de política utilizados, que son incorporados por los miembros de coaliciones de actores “militantes” o coaliciones de “causa” (las *advocacy coalitions- AC*). 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 en un único esquema-guía, ofrece así la perspectiva de seguir a través del tiempo la influencia sobre la política pública de varios elementos: actores, contexto, ideas, información, cambios tecnológicos.

Al interior de estos subsistemas de política, los actores se estructuran en comunidades de política² (por lo general entre una y cuatro), cada una basada en un sistema de

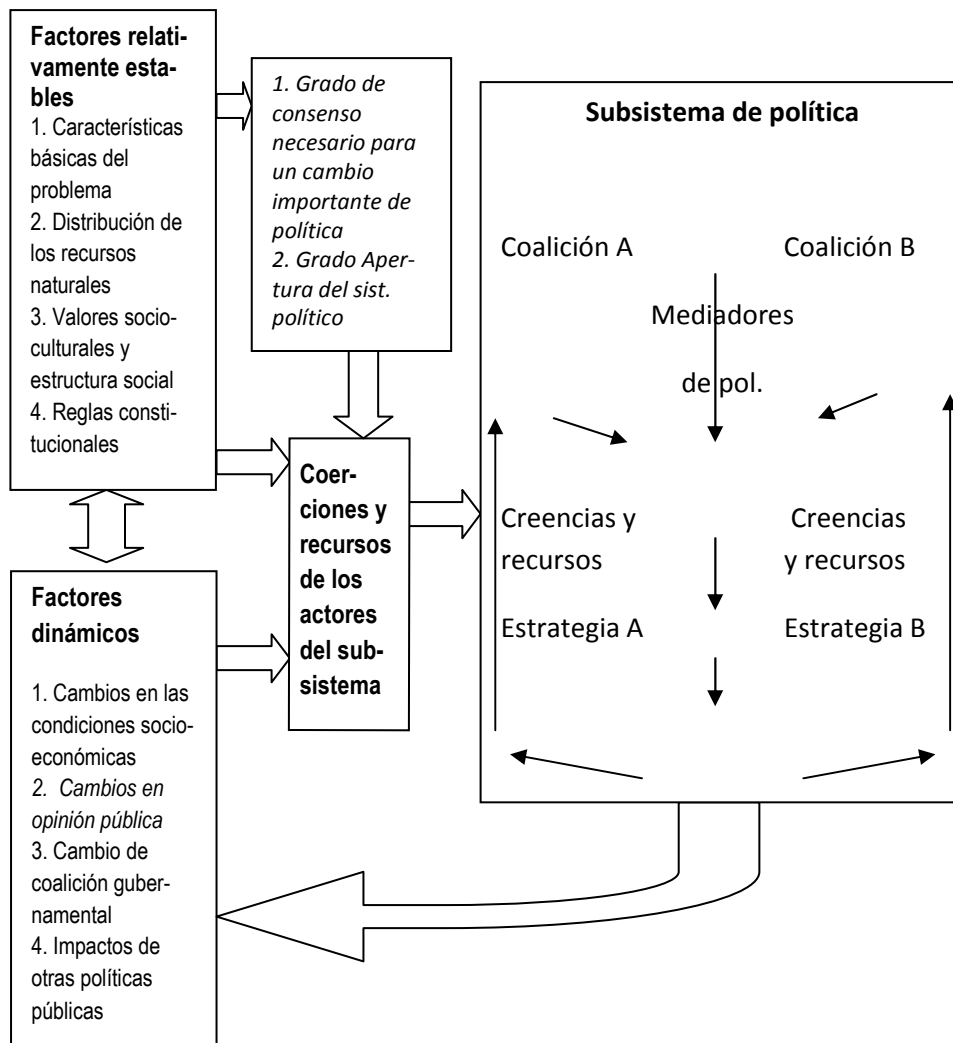
² Sabatier (1988) define una comunidad de política como “el conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas (...) que comparten una serie de valores y de creencias

creencias específico (similar a un paradigma), que compiten entre ellas para influir sobre las decisiones públicas usando de manera instrumental los recursos que les procure el entorno del subsistema (Fig. 1). Ese entorno influye sobre el subsistema y sus actores, y actúa como un proveedor de coerciones, limitaciones y recursos. Está compuesto por factores estables, como las reglas constitucionales, las condiciones socioculturales o naturales, y otros más dinámicos, como las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, la mayoría parlamentaria o de gobierno. Un aspecto importante del modelo es la distinción que permite establecer entre cambios fundamentales y cambios secundarios en la política. Los primeros son asimilados a un cambio de comunidad de política dominante en el subsistema. Se asemeja, haciendo una analogía con la epistemología kuhniana, a un cambio de paradigma en la política. Estos cambios son relativamente escasos, ya que la mayoría de los cambios ocurren en el núcleo de la política (*policy core*) o, a un nivel aún más periférico, en los aspectos secundarios de la política (reglamentaciones y cambios institucionales que no cuestionen el núcleo o fundamento ni de la política (*policy core*) ni de las creencias (*deep core*) de la comunidad dominante acerca de la política en cuestión).

Luego Sabatier y Jenkins-Smith han aportado varios correctivos al modelo inicial atribuyendo más importancia a los cambios en la opinión pública como factor dinámico y tomando en consideración la “estructura de las oportunidades políticas” (el grado de consenso necesario y de apertura del sistema político (variable según los países) para realizar un cambio profundo de política (Sabatier, 2007: 202). En conclusión, para el enfoque AC los cambios de política ocurren debido a dos causas, una de orden cognitiva y otra de orden más objetiva. De una parte, porque suceden cambios en los valores fundamentales de los miembros de las coaliciones de actores y, por otra parte, como consecuencia de perturbaciones externas a la política (1999: 151).

Fig. 1. El modelo *Advocacy Coalitions*

acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos”. Estas comunidades de política están en la base de las coaliciones de “militantes” (*advocacy coalitions*).



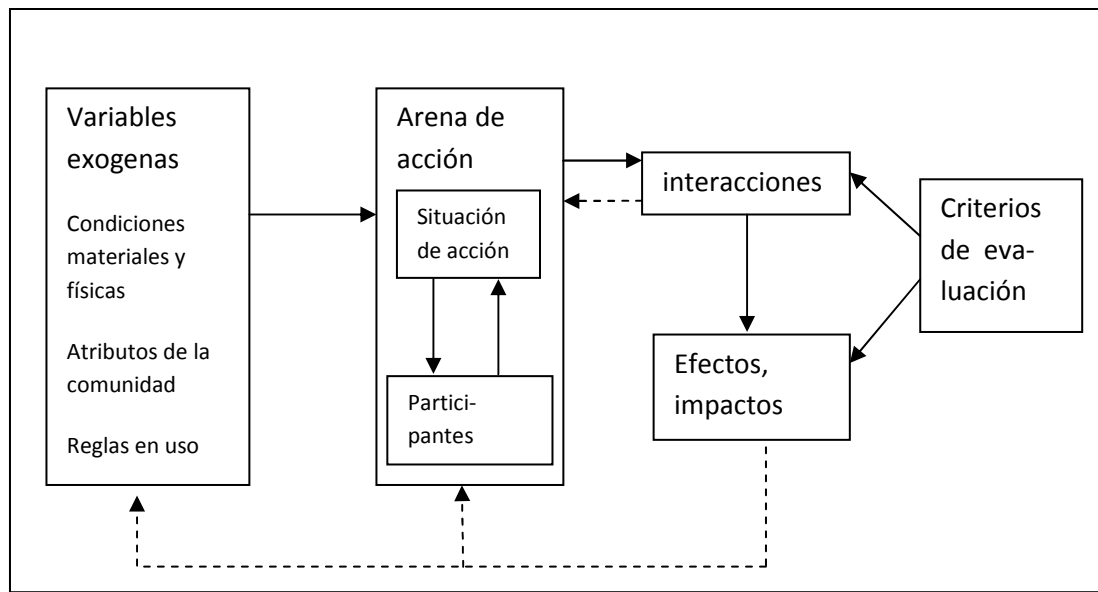
Fuente: Sabatier (2007: 202). Adaptación A. Roth. En cursiva se señalan las adiciones realizadas en 2005 en relación con el modelo inicial.

IV. El marco Institutional Analysis and Development (IAD) de Ostrom

Bajo el nombre de *Institutional Analysis and Development Framework*, Elinor Ostrom y otros (Ostrom, 2005, Ostrom en Sabatier, 1999: 35-71) han elaborado uno de los marcos analíticos más importantes e interesantes. Pretende integrar la dimensión cultural en su explicación de las políticas públicas. Aunque se presenta como un marco general, usa casi exclusivamente la teoría de la elección racional. El marco pone en su centro una "arena de acción" en la cual se interrelacionan "actores" individuales y colectivos en una "situación" que corresponde al arreglo institucional específico operante para la política pública. En un primer momento, el análisis de estas interrelaciones, desde la perspectiva de la elección racional, permite explicar las características de una política pública (*the resulting outcomes*). En un segundo

momento, se trata de entender los factores que influyen sobre la estructuración misma de la arena de acción. Para ello, el marco considera tres tipos de factores: las reglas utilizadas por los participantes para ordenar sus relaciones (*rules-in-use*), las características materiales y físicas del contexto pertinente (estado del mundo) y, finalmente, las particularidades culturales propias a la comunidad de política (*attributes of community*).

Fig. 2: El marco de análisis IAD



Fuente: Ostrom (2005: 13,15). Adaptación A. Roth

En su concepción general el modelo IAD propuesto por Ostrom tiene afinidad con el modelo AC. La arena de acción del IAD parece reemplazar aquí el subsistema de política de Sabatier. Sin embargo, se diferencian por la perspectiva teórica usada. En efecto, el marco de Ostrom se adosa por completo a la teoría de la elección pública (teoría neoinstitucional, teoría de juegos) mientras el marco analítico de Sabatier introduce elementos de explicación que se acercan a perspectivas cognitivistas o constructivistas.

La presentación sumaria de estos dos marcos de análisis importantes nos permite realizar una comparación entre ellos. Es así posible señalar algunas semejanzas y divergencias.

a) Las semejanzas

Es necesario notar en primer lugar que los dos marcos de análisis proponen una metodología y conceptos generales que deben permitir al analista explicar las opciones

colectivas y las decisiones que afectan las políticas públicas mediante la formulación de hipótesis.

Cada uno propone conceptos con carácter (o pretensión) de universalidad. En particular, el "lugar" de las interacciones no existe en la realidad social y política, es objeto de un descubrimiento y construcción por parte del investigador. Este "lugar" se transforma en la unidad central de análisis sometida a factores externos. Para el ACF, todo el proceso de decisión opera en un *subsistema de política* particular en el cual convergen los diferentes actores participantes. Para el IAD, basándose en el neoinstitucionalismo, es el concepto de *arena de acción* que sirve este propósito. En los dos casos, se trata por consiguiente de construcciones teóricas y conceptuales que intentan ser herramientas de análisis científico de la realidad con pretensión, hasta donde es posible, de neutralidad y de objetividad, y sin ninguna voluntad normativa o prescriptiva.

Para responder a las críticas mencionadas al ciclo, los dos marcos de análisis también consideran la necesidad de aislar un juego de variables significantes. Así que se considera a la unidad central de análisis como una variable dependiente de un contexto y, a su vez, esta unidad de análisis representa la variable independiente en relación a los cambios que intervinieron en las políticas públicas, como variable dependiente "final" a explicar.

b) las divergencias

En el marco ACF, los factores de cambio son de dos órdenes. Primero, los choques externos que generan restricciones y argumentos para los participantes del subsistema de la política en competición. Segundo, el proceso de aprendizaje que opera dentro del mismo subsistema. Estos dos juegos de factores afectan las creencias y las convicciones de los actores así como sus estrategias, lo que provoca presiones a favor de los cambios de política. Sin embargo, es de anotar que sólo un choque externo proveniente de los factores estables o dinámicos es capaz provocar un cambio de política (Sabatier, 1999 :123).

En cambio, Para el IAD las variables que afectan la unidad central de análisis, la arena de acción, se agrupan en tres categorías: las condiciones materiales y biofísicas, los atributos de la comunidad y las reglas, en particular aquéllos que están en uso. Ostrom sólo considera en una menor medida los efectos del aprendizaje o de los factores cognoscitivos ya que considera que se los puede integrar en un modelo de análisis costo-beneficio.

Un segundo punto de divergencia concierne los niveles de análisis. El ACF se centra esencialmente al nivel de las opciones colectivas acerca de la política pública. Mientras

que el marco IAD está especialmente atento a los diferentes niveles de análisis y a sus interferencias.

Un tercer elemento de divergencia se encuentra en lo que motiva el cambio de conducta de los individuos. El marco del IAD se fundamenta claramente en el modelo del homo economicus, - la economía neoclásica y la teoría de los juegos -, mientras el ACF no tiene una teoría precisa respecto a la conducta del individuo. En este último marco, el individuo se estructura jerárquicamente por un juego de creencias propias, por su experiencia en el uso y tratamiento de información, y en una serie de metas y preferencias (Schlager en Sabatier, 2007 :312).

V. *El marco de análisis por el referencial*

Desde otra perspectiva, partiendo de la idea de entender las políticas públicas como configuraciones de actores, por su lado el francés Pierre Muller (2006) hace énfasis en tres elementos (p.67ss): 1) el problema de la racionalidad de los actores, 2) el papel de la administración pública y 3) las redes de actores. En el primer elemento, la racionalidad de los actores, Muller señala la incertidumbre y la complejidad de los procesos de decisión, basándose sobre autores clásicos como Simon, Lindblom o Cohen, March y Olson. En el segundo elemento, el papel de la administración, Muller se fundamenta sobre lo que llama, para el caso francés, el *medio decisional central*. Este medio decisional está configurado por cuatro círculos de decisión. El primer círculo es el por el cual transitan todas las decisiones (por ejemplo: primer ministro, ministro de hacienda, presidente). Un segundo círculo está compuesto por las administraciones sectoriales (ministerios) que intervienen en un campo específico. Un tercer círculo está conformado por los “socios externos al Estado” como los gremios, las grandes empresas privadas, las asociaciones, ONG’s etc (p. 74). Por último, el cuarto círculo integra los órganos políticos como el Congreso, la rama judicial (Corte constitucional, Corte suprema en Colombia). Es en el “marco de negociaciones interministeriales” que los diferentes puntos de vista se expresan y pesan sobre la decisión, la cual aparece como un proceso de elaboración, por “poda sucesiva”, de un “consenso mínimo entre los protagonistas” (p. 75-76). Finalmente, el tercer elemento se centra en mostrar como redes de actores se constituyen en “redes de políticas públicas”. Se trata allí de “identificar los actores susceptibles de actuar en la interfaz entre las diferentes redes”, en la medida que serán ellos que “ejercerán la función estratégica de integración de las diferentes dimensiones de la decisión” (*policy brokers*, mediadores, empresarios políticos). Estas redes de políticas públicas, que se expresan en foros o comunidades de políticas públicas, son el lugar de la “producción de la significación de las políticas públicas”.

De allí, Muller busca integrar el carácter irreducible de la dimensión global que obra en la formación de las políticas públicas. Para eso, es necesario integrar el papel de las

ideas. Según Muller, las políticas públicas no son solamente un proceso de decisión, sino el “lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo” (p.95). Una política pública es entonces también la construcción de una “imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir”. Es el *referencial* de la política pública. Un referencial articula cuatro niveles de percepción del mundo -valores, normas, algoritmos e imágenes- que se descompone en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y operadores de transacción llamados la relación global-sectorial (RGS) (p. 100). El referencial global es “una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales” (p. 100). El referencial sectorial “es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión” y los operadores de transacción “corresponden a los algoritmos”. Y para Muller, estos referenciales constituidos por “ideas, creencias y visiones del mundo tienen un estatuto equivalente al de los recursos monetarios u organizacionales”(p.106). Son ideas en acción (p.107). En la acción política surgen “mediadores”, como agentes de cambio que buscan afirmar su hegemonía y liderazgo en un sector, que establecen el puente, realizan los ajustes entre el referencial global y el sectorial. Este proceso de ajustes y desajustes entre referenciales constituye entonces una dinámica continua de cambio en las políticas públicas.

VI. El giro constructivista: el marco de análisis narrativo de Emery Roe

Estos últimos años, una corriente crítica a la perspectiva tradicional de la actividad científica, conocida bajo el nombre de postempiricismo o de giro argumentativo, ha emergido también en el campo del análisis de las políticas públicas. Esta nueva perspectiva refuta la utilidad de pruebas empíricas para las políticas públicas y propone teorías y metodologías que consideran las políticas públicas como siendo principalmente construcciones discursivas -hechas de argumentos y de elementos retóricos³- que se constituyen en narraciones o en relatos, aplicando así teorías literarias para el análisis de las políticas públicas. Estas teorías subrayan el papel de las ideas, de los factores cognitivos, retóricos o inclusive estéticos, y minimizan el papel de los intereses o de la racionalidad en la formación de las políticas públicas. Elementos que autores como Muller y Sabatier ya señalaron en sus perspectivas mencionadas anteriormente. De modo que los análisis tienden a subrayar la dimensión única, casi

³ Vale la pena señalar el desarrollo conexo de la retórica y de la democracia en la historia: es sólo cuando resultó necesario convencer a un auditorio para que se tome una u otra decisión, que se desarrolló la retórica. Por eso, se puede decir, con Robrieux(2005: 6), que “la retórica es por excelencia el arte de la democracia”.

artística⁴, que existe en la construcción de las políticas públicas, en particular con el papel de la comunicación o del arte retórico.⁵

En esta perspectiva E. Roe (1994), como un complemento a un análisis convencional, parte de la consideración de que los relatos usualmente utilizados para describir y analizar las controversias de políticas públicas representan por si mismos una “fuerza”, que debe ser considerada explícitamente. De manera que esos relatos de políticas se resisten a cambiar o a modificarse incluso en presencia de datos empíricos que los contradicen, ya que continúan a subyacer y persistir en las creencias de los actores y decisores, particularmente en caso de gran incertidumbre, complejidad y polarización. Para el autor, es justamente en estos casos, cuando faltan conocimientos y evidencias científicos, cuando intervienen muchas variables interdependientes, y cuando hay una polarización extrema entre los diferentes actores que participan en la controversia, que resulta pertinente realizar un análisis narrativo de las políticas públicas.

De cierta manera es retornar a Aristóteles quien señala en su *Arte retórico* que la deliberación, es decir la política, empieza cuando faltan evidencias y pruebas irrefutables: “cuántas cosas necesariamente son o serán, es imposible que sean o hayan sucedido, sobre todas ellas no existe deliberación” (Aristóteles, 2005:93). Siendo esta situación de incertidumbre la cosa habitual en materia de política o de decisión pública, por lo tanto, lo que hace la diferencia en una decisión política ya no son los elementos científicos, sino la credibilidad del argumento, la capacidad de convicción o de persuasión del orador frente a un público⁶. Cómo le señala Aristóteles, la retórica “es la facultad de discernir en cada circunstancia lo admisiblemente *creíble*”.

Para Roe (1994: 155-156), un análisis narrativo, característico de un enfoque constructivista, procede en cuatro etapas. Primero se trata de identificar las principales historias o relatos en relación con la controversia de política, cada una con su particular inicio, desarrollo y final, es decir su guión. Luego, es necesario identificar relatos alternativos a los que dominan en la controversia, son los “contra-relatos”. En la tercera etapa, se trata de comparar estas dos series de relatos con el fin de generar un “meta-relato”. Finalmente, el analista debe determinar en qué medida este meta-relato permite replantear el problema de una manera más amena que le permiten hacer las tradicionales herramientas del análisis de las políticas públicas obtenidas desde la microeconomía, el derecho o la gestión pública. Ya que debido al grado elevado de incertidumbre y complejidad del problema en cuestión, estas herramientas no son capaces de aportar una solución consensual. Metodológicamente, la

⁴ Cada política tiene algo de artístico en el sentido que se refiere parcialmente a situaciones y actuaciones propias, es decir únicas, del individuo (aquí el actor político).

⁵ Ver en particular: Aristóteles, (2005) y Camps, Victoria, (1995)

⁶ Situación que ya había anotado G. Majone (1997).

generación de los relatos se obtiene mediante la realización de entrevistas abiertas y el análisis de los discursos de los actores activos en la controversia de la política pública.

VI. *Para concluir*

Así someramente presentadas las diferentes perspectivas teóricas y metodológicas debatidas en el campo del análisis de las políticas públicas, se evidencia la riqueza de estos debates posibles para enfocar los estudios sobre políticas públicas. Sin embargo, es notoria la ausencia casi completa de los especialistas latinoamericanos en esta discusión. Tal vez, demasiado preocupados en lograr incidir en la situación inmediata, los analistas de políticas públicas latinoamericanos no le ven la importancia. Sin embargo, desde una perspectiva crítica, los posibles aportes a la construcción de marcos de análisis desde la realidad latinoamericana podrían ser muy enriquecedores y pertinentes tanto para la comprensión de la realidad política del continente como para la comunidad epistémica de los analistas de políticas.

Bibliografía

- Aristóteles, (2005), *Arte poético-Arte retórico*, Editorial Porrúa, México
- Camps, Victoria, (1995), *Ética, retórica, política*, Alianza Editorial, Madrid,
- Majone G., (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas*, FCE, México
- Muller, Pierre (2006), *Les politiques publiques*, Coll. Que sais-je ?, no 2354, 6^e édition, PUF, Paris
- Ostrom, Elinor, (2005), *Understanding Institutional Diversity*, Princeton University Press, Princeton
- Palier B., Surel Y., (2005), "Les trois I et l'analyse de l'Etat en action" in *Revue française de science politique*, No.1, vol. 55, février
- Robrieux J.J., (2005), *Rhétorique et argumentation*, Armand Colin, Paris
- Roe, Emery, (1994), *Narrative Policy Analysis*, Duke University Press, Durham and London
- Sabatier, Paul, (ed.)(1999), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder
- Sabatier, Paul, (ed.)(2007), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder (Second Edition)

