

# ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Francisco Gasía González \*

## Resumen

El ensayo tiene como finalidad discurrir acerca del análisis de políticas públicas, entendidas como acción de gobierno para la solución de problemas públicos. Es producto de una hermenéusis de documentos y de la experiencia del autor en la temática. Se considera, a tales efectos que analizar una política pública significa, examinar cada una de las etapas que conforman el proceso de su formación, tomando en consideración los sectores afectados, así como el entorno económico, político y social. Se concluye que se asume el análisis de Políticas públicas no como un conocimiento específico sino la manera como se utiliza el conocimiento de otras ciencias para resolver problemas públicos.

**Palabras claves:** Análisis, Gobierno Políticas, Público.

## PUBLIC POLICY ANALYSIS

Francisco Gasia González

## Abstract

The purpose of the essay is to discuss public policy analysis, understood as a government action to solve public problems. It is a product of a hermeneusis of

documents and of the experience of the author in the subject. To that end, it is considered that to analyze a public policy means to examine each of the stages that form the process of its formation, taking into consideration the sectors affected, as well as the economic, political and social environment. It is concluded that the analysis of Public Policies is assumed not as a specific knowledge but the way in which the knowledge of other sciences is used to solve public problems.

**Key words:** Analysis, Political Government, Public.

## **Introducción**

La dinámica social generalizada y el cambio de paradigmas en las ciencias aplicadas han provocado que se viva en un mundo de creciente complejidad e incertidumbre en el cual las condiciones del entorno varían a la misma velocidad que el cambio impone. Ello aunado a que el avance en la sociedad, así como de los canales de información y comunicación en el siglo pasado, específicamente a partir de la década de los años 80, está produciendo cambios insospechados, que provocan y proponen cambios en la estructura política, social, gubernamental, económica, laboral y jurídica, entre otras.

A este cambio no ha escapado el análisis de las políticas públicas que aparecen en el escenario internacional a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, producto de la necesidad de la aplicación de la racionalidad científico-técnica a la resolución de problemas gubernamentales. Es de hacer notar, no obstante, que la investigación en políticas públicas se desarrolló en los EEUU a partir de la administración del presidente Woodrow Wilson (1913-1921), Este planteó la necesidad de desarrollar una doctrina científica aplicada a la acción del gobierno, que separara la decisión política de la ejecución burocrática.

De ahí que el ensayo aborda el análisis de políticas públicas, desde un enfoque caracterizado por la diversidad de criterios que los analistas tienen al respecto, no solo en cuanto a las metodologías, sino también por la misma definición de su objeto.

A tales fines se estructura en los siguientes aspectos fundamentales: primero se hace referencia a la propia definición de análisis de políticas públicas y al concepto de problema público luego a la evolución

y el desarrollo conceptual y metodológico de las diferentes tesis de los investigadores de políticas públicas, finalmente, se expresan algunas consideraciones finales.

## **El Análisis de Políticas Públicas**

Desde un punto de vista lato sensu analizar una política pública significa, examinar detalladamente cada una de las etapas que conforman el proceso de formación de la política pública, tomando en consideración los sectores afectados por la política, así como también, su entorno económico, político y social. Estudiando a la vez los canales de comunicación entre el centro de decisión y los sectores involucrados, en atención a los procesos de negociación y articulación de intereses entre los sectores públicos y privados que intervienen en el proceso de formación de la política pública.

Por lo tanto, el análisis de una política pública conlleva a la búsqueda de varias alternativas de solución a un problema público, reflejado en una hipótesis que se basa en la aplicación de dicha

política, como condición para la solución del problema al cual ella está dirigida y, de alguna manera responde al dilema que enfrenta el Estado, de actuar el mismo o dejar actuar al mecanismo de demanda de la colectividad.

Esta definición se complementa considerando que el análisis de políticas incluye, además, toda clase de análisis riguroso y objetivo que genere y presente las mejores alternativas para resolver problemas específicos, de tal manera que sirva para mejorar las bases sobre las cuales los formuladores de políticas efectuarán sus juicios según Quade (1977).

## **Desarrollo Conceptual y Metodológico de las Políticas Públicas**

El Estudio de las políticas públicas se caracteriza por la diversidad de criterios que los investigadores tienen al respecto, no solo en cuanto a las metodologías, sino también por la misma definición de su objeto. Las dificultades se hacen evidentes si se

toma en cuenta la multiplicidad de opiniones de los fundadores de la disciplina.

Así, para Lasswell y Lenner (1951) una política es un “programa proyectado de valores, fines y prácticas “mientras que según Lindblom (1959), el Policy Making “es un proceso de aproximaciones sucesivas a un objetivo deseado, donde incluso éste se halla sometido a continuas reconsideraciones”.

Por su parte, Dye (1984) considera la política pública como una opción del gobierno para hacer o no hacer. La clave de esta acepción está en la palabra “opción”, pues ella determina si el gobierno actúa o no, y por consiguiente muchos proyectos se hacen realidad. En cambio, Dunn (1994) sugiere que las políticas públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas-incluyendo decisiones de no actuar hechas por cuerpos oficiales gubernamentales.

En tanto que, para Frohock (1979) la política pública, es el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos para la

cooperación. Es en suma una acción, no una reflexión sobre demandas alternativas.

El énfasis puesto sobre el control orgánico y programado en la primera definición, se atenúa hasta desaparecer en la segunda, más ligada en cambio a aspectos como el ajuste interrumpido de los fines, la adaptación recíproca o la negociación, hasta llegar a una zona muy interesante, ya que la elaboración teórica permite igualmente hacer referencia a la política pública como opción entre acto y omisión como patrón de acción contingente.

En este orden de ideas, se puede afirmar que, Inicialmente, la tendencia principal de esta disciplina estuvo orientada hacia el proceso de políticas, como una ciencia que estudia la formulación y ejecución de políticas.

La segunda tendencia, cuyo efecto fue menor abordó las necesidades de inteligencia de los analistas de políticas, esto es, el mejoramiento del contenido de la información y la interpretación de la cual disponían los formuladores de políticas según

Easton (1953) por cuanto la investigación de las políticas tenían la finalidad de concentrarse en la obtención de un conocimiento científico social puro.

De acuerdo a Easton (2006) la aplicación desempeñaría una función secundaria en la iniciación de la ciencia. Estas tendencias, al igual que las ciencias políticas, estuvieron orientadas a penetrar las especializaciones ya existentes.

De tal manera que los pioneros de las ciencias políticas enfatizaron la importancia del trabajo de campo empírico, de los métodos interdisciplinarios, de los patrones de comunicación y del análisis cuantitativo. La estructuración y definición de problemas públicos con base a dos tipos de valores: valor específico final de acuerdo a lo planteado por Reichenbach (1951).

Igualmente enfatizaron el análisis de los contextos sociales e históricos con el objeto de entender los acontecimientos políticos. Así como el interés de agudizar los métodos para posibilitar la

integración de la información auténtica y las interpretaciones responsables con los juicios de valor.

La década del sesenta comenzó con suficiente fe en la racionalidad como para creer que el análisis de un problema generalmente conduce a una mejor decisión a juicio de Rivlin (1971).

Desde este periodo se ha enfatizado el análisis orientado administrativamente y se han adoptado nuevos elementos en un intento de integrar las ciencias políticas y otras ciencias sociales a través del análisis de políticas y de su impacto mediante un enfoque sistémico que permita decidir por un curso de acción, luego de realizar una investigación del problema y diseñar los objetivos y opciones de acción.

A este enfoque se opone Lindblon (1959) quien propone el método de las comparaciones limitadas sucesivas o la ciencia de salir del paso y posteriormente en 1979 en su publicación “todavía tratando de salir del paso” plantea lo que denominó análisis de incrementalismo desarticulado y análisis de incrementalismo simple.

## **Diversos Enfoques en el Análisis de Políticas Públicas**

En la perspectiva del análisis de políticas públicas es necesario hacer referencia a un grupo de autores que han dedicado sus esfuerzo a la investigación en este campo de la ciencia política, como Dunn (1994) quien define el análisis de políticas públicas como un conjunto de actividades para crear conocimientos en el proceso de hacer políticas públicas.

En este proceso el analista estudia las causa y consecuencias y el desempeño de los programas y políticas, considerando además que el eje sobre el cual se articula el análisis de políticas públicas es la situación o problema público que la intervención objeto del análisis pretende resolver.

Dicho enfoque ha sido señalado como post-positivista por algunos autores, como White (1994), quien hace énfasis en la adopción de algunas premisas que deben estar presentes al momento de analizar políticas públicas, como producto del debate político que pueda facilitar el cambio. Introduce, así,

nuevas ideas, para contribuir a la solución de problemas públicos, creando espacio de discusión de problemas relacionados con la gente y estudiando el rol de las instituciones como principal vínculo o enlace entre la gente y el gobierno.

El enfoque post-racionalista está caracterizado por la aplicación de múltiples definiciones y conceptos, múltiples métodos de investigación, modelos con múltiples causas, múltiples actores e investigación de múltiples audiencias. En este sentido lo que distingue a un problema público es la multiplicidad de factores que inciden en un problema, por lo tanto, la relación entre un problema y su origen no es la causalidad, sino la interrelación entre los múltiples factores que se relacionan entre sí para producir un resultado observado.

A este respecto Klein (1990) afirma que la complejidad de manejar los problemas públicos es lo que introdujo el enfoque interdisciplinario para la solución de los mismos. Asimismo, Bobrow y Dryzek (1987) plantean varios marcos de referencia o formas de abordar el análisis de políticas públicas a saber: el

enfoque de la economía, cuyo énfasis es las fallas del gobierno. El enfoque socio estructural que busca mejorar los problemas públicos mediante el aspecto multidimensional y el enfoque de la filosofía política, con énfasis en los valores y la necesidad de ser percibidos por los distintos actores.

Del mismo modo Torgenson (1986) plantea que el análisis de políticas públicas ha avanzado desde el auge del positivismo en la ciencia social, pasando por una crítica severa del positivismo hasta tomar la dirección actual del post-positivismo y señala que en su dimensión histórica hay tres caras de análisis de la política pública: La primera presenta una impresión inequívoca de la herencia del positivismo, sobre todo en su orientación metodológica.

La segunda, es el esclarecimiento de una civilización racional, reafirmado por el positivismo como una visión de orden y progreso que según Hartle (1978) no es más que el análisis convencional de la política con su orientación tecnocrática. La tercera, es el post-positivismo que devuelve al

analista a este mundo como participante activo, que puede inclusive penetrar el objeto que investiga.

Por su parte, Dery (1984) en su libro *Problem Definition in Policy* plantea que existen tres elementos importantes en la estructuración de los problemas públicos: el primero, es que el problema debe tener solución para poder asegurar que los recursos destinados al diseño, implementación y posterior evaluación de la política puedan ser valorados en términos de economía, eficiencia y eficacia.

El segundo hace referencia a la direccionalidad, esto es, la situación que se plantea debe mejorar, o mantenerse. El tercer aspecto está relacionado con el registro de los indicadores que definen el problema, ello implica que su estructuración permita observar si hubo mejoras o no en el mismo.

De allí pues que MacRae (1985) y White (1994) incluyan la dimensión de valores dentro de la conceptualización del problema público, para que esté estrechamente vinculado con el bienestar de la sociedad. y alcanzar un valor final bien sea general o

específico y no quedarse en el medio para alcanzarlo. El valor específico final está íntimamente relacionado con la selección de las variables que pueden ser manipuladas en el proceso político, ya que éstas son las que van a permitir modificar el valor específico final y se denominan variables contributivas; su importancia radica que en la practica el monitoreo y la evaluación corresponden a las variables contributivas y no a los valores generales finales.

La antítesis del postpositivismo es el multiplismo crítico que para Letourneau y Allen, (1999) es un acercamiento para el desarrollo del conocimiento científico, que constituye una forma de pluralismo metodológico que toma en cuenta, tanto el enfoque cualitativo, como el enfoque cuantitativo de la investigación y se refiere al hecho que para aproximarse a esa variedad de perspectivas, se deben usar múltiples formas para definir las metas, escoger el tipo de investigación, así como las interrogantes, los métodos y el análisis para interpretar los resultados

Dunn (op. cit.) quien ha estudiado sistemáticamente el análisis de políticas públicas, ubicado dentro de esta corriente del multiplismo crítico sostiene: que dentro del hacer políticas se pueden identificar dos áreas: una técnica, cuyos procedimientos sirven para analizar políticas públicas e incluyen la estructuración del problema, la predicción, la recomendación, el monitoreo y la evaluación.

La otra, que es política, está referida al establecimiento, la formulación, la adopción, la implementación y la valoración de la política, estableciéndose una relación dinámica entre los procedimientos técnicos y la fase del proceso de hacer política que le permite potenciar las fortalezas de cada uno de estos procedimientos.

Un aspecto importante del análisis de políticas públicas es el carácter cíclico del proceso. Así, una vez que se ha llegado a la etapa de evaluación, se conocen con certeza los resultados concretos de la intervención y el grado en el cual fue afectado el problema inicial, es muy probable que se necesite

reconceptualizar el problema, pues éste puede haber cambiado en alguno de sus aspectos más significativos. Es por ello que es muy importante la etapa de evaluación y la información que proviene de esta de acuerdo a Bocalandro (2005).

## **El Problema Público**

La cuestión central del análisis de políticas públicas está en la correcta definición del problema público al cual está dirigido la acción de gobierno para solucionarlo, para ello es necesario comprender los procesos por los cuales una autoridad pública o administrativa está abocada a tratar una situación en un momento determinado, y a través de qué mecanismos dicha realidad se ha tornado problemática que obliga a las autoridades públicas a intervenir y a hacer algo para tratar de solucionarlo.

Para ello es necesario distinguir dos elementos que se articulan entre sí. El primero tiene que ver con la conceptualización, con la construcción de un problema social, como problema que necesita una intervención pública, por ser parte de una

determinada controversia social y que según Bardach (1998) necesariamente está permeado por intereses partidistas y de agendas de poder.

El segundo elemento está relacionado con su inscripción en la agenda de gobierno que necesita, por lo tanto, de un debate público o de la intervención activa de las autoridades públicas legítimas.

En tal sentido, se distinguen tres fases en la definición de los problemas públicos: Primera: es menester que haya una transformación en la vida cotidiana de los individuos originados por cambios sociales que afectan de manera diferenciada a los grupos sociales.

Esta transformación de la vida de los individuos es la que genera una tensión por la cual las personas perciben una situación, explícita o implícitamente, como anormal o problemática, no obstante, esa tensión inicialmente vivida como un problema privado individual, tiene que transformarse en un problema social, en un problema colectivo.

Segunda: el problema tiene que encontrar una formulación pública, así, el paso de un problema privado a un problema social tiene por lo tanto sus vectores, necesitándose que personas o grupos tengan la capacidad y el interés de llevar la voz del problema, le den una definición y lo expresen en un lenguaje adaptado, para que se vuelva público, a través de los medios de expresión pública

Tercera: se requiere igualmente de la intervención de actores políticos, círculos académicos y científicos a través de los medios de expresión pública en la definición y la difusión del problema, en consecuencia, definir un problema obliga necesariamente a dar elementos sobre las causas y, por lo tanto, a dar posibles soluciones.

### **Características de los Problemas Públicos.**

Para González (2006) los problemas públicos presentan las siguientes características: son múltiples y difíciles de jerarquizar, están afectados por los valores individuales y sociales, son variables en el tiempo y en el espacio, abarcan múltiples áreas de la

vida social, los consensos y disensos con respecto a ellos son dependiente de las coyunturas y el debate político.

Por su parte, Dunn (1994), señala las siguientes características de los problemas públicos: son interdependientes, subjetivos, artificiales y dinámicos; definen los modelos de políticas como reconstrucciones artificiales de la realidad.

### **Tipos de Problemas Públicos.**

Según González (ob cit) existen dos tipos de problemas públicos a saber: problemas tipo medio y problemas tipo fines. Los primeros implican un desconocimiento total del problema, están distanciado de la realidad por lo que definen líneas de acción o políticas erradas. Los segundos: promueven consensos sociales y situaciones posibles de modificar, además son multifuncionales, por lo que aumentan la posibilidad de intervención, también son manipulables, lo que permite discriminar áreas de actuación, igualmente facilitan la cercanía entre la

intervención y los efectos, contribuyendo a sistematizar las intervenciones.

Para Dunn (ob cit), hay tres tipos de problemas públicos: los estructurados, los moderadamente estructurados y los males estructurados. En los estructurados tienen uno o pocos decisores, las alternativas de solución son limitadas, los valores implican consenso, con respecto a los resultados existe una certidumbre de las posibilidades de riesgos y las probabilidades de solución son calculables.

Considerando además que lo que en realidad constituye el aspecto central del análisis de políticas públicas es la estructuración de los problemas públicos, basados en la multiplicidad de actores, métodos, perspectivas y factores asociados al problema.

En este sentido MacRae (1985) propone la estructuración y definición de problemas públicos con base a dos tipos de valores: valor específico final, que son valores prácticamente aceptados por la sociedad de forma unánime. Se refieren a aspectos que contribuyen a lograr un estado de satisfacción de

necesidades individuales y colectivas, constituyendo valores intrínsecos como la educación, el empleo, la libertad de expresión o la libertad de tránsito entre otros, y el valor general final, que incorporan dentro de ellos valores específicos finales, que pasan a ser un medio por el cual se puede alcanzar un valor general final, como por ejemplo la justicia, el bienestar o la igualdad.

### **Reflexiones finales**

Desde un punto de vista lato sensu analizar una política pública significa, examinar detalladamente cada una de las etapas que conforman el proceso de formación de la política pública social.

En lo que respecta al desarrollo conceptual y metodológico de análisis de políticas públicas y desde un punto de vista estricto sensu, hay que hacer notar que, desde sus inicios hasta el presente se han desarrollado una doctrina científica aplicada a la acción del gobierno, que ha desligado definitivamente los procesos de decisión política de la administración y ejecución burocrática de los recursos públicos.

Se desarrolla de esta forma una doctrina científica aplicada a la acción del gobierno, que ha venido evolucionando desde el positivismo puro pasando por postpositivismo hasta llegar a lo que se denomina multiplismo crítico, que constituye una forma de pluralismo metodológico que toma en cuenta, tanto el enfoque cualitativo, como el enfoque cuantitativo que garantiza el acercamiento más adecuado para la investigación.

En lo que tiene que ver con la conceptualización, de un problema social, que necesita una intervención pública, por ser parte de una determinada controversia social permeada por intereses partidistas y de agendas de poder, constituye el aspecto central en la estructuración de los problemas públicos, basados en la multiplicidad de actores, métodos, perspectivas y factores asociados.

## **Referencias**

- Aguilar, L (1994). **El Estudio de las Políticas Públicas**. México D.F: Porrúa
- Bobrow, D y Dryzek, J (1987). **Policy Analysis by Design**. Pittsburgh: Press. University

- Bocalandro, M (2005). **Examen Doctoral Políticas Públicas**. Caracas, Venezuela: U.S.B.
- Dery, D (1984). **ProblemDefinition Analysis**. Lawrence, Kansas: University Press
- Dunn, W. (1994). **Public Policy Análisis. An Introduction**. EEUU : Prentice Hall.
- Dye, T. (1984). **Understanding Public Policy**. EEUU : Prentice Hall
- Easton, D (1953). **The Political System**. New York : Knopf
- Easton, D. (2006). **Esquemas para el Análisis Político**. Buenos Aires : Amorrortu.
- Frohock, F (1979). **Public Policy. Scope and Logic**. EEUU: Prentice Hall
- Gasía, F (1994). **El Estudio de Políticas Públicas: Consideraciones Teóricas**. Sartenejas; Venezuela: Universidad Simón Bolívar.
- Gasía, F (2015). **Ocho Ensayos sobre políticas Públicas**. Maracay, Venezuela: Universidad Bicentenario de Aragua.
- Hartle, D. (1978). **Teniques and proceses of Administration**. Canadian Public Administration
- Klein, J (1990). Applying Interdisciplinary Models To Design, Planning and Policy Making. **Knowledge in Society: The International Journal of Knowledge Transfer**. pp 29:55
- Lasswell, H y Lenner, D (1951). **The Policy Science. Recent Developments in Scope and Method**. Stanford : University Press.

- Lindblom, CH (1959). The Science of Muddling Trough. **Public Administration Review**.
- Letourneau, N y Allen, M (1999) Post-positivistic. Critical Multiplism. **A Beginning dialogue. Journal of advanced Nursing**. pp 623-630
- MacRae, D (1985) **Policy Indicators: Links between Social Science and Public Debate**. Chapel Hill. University of North Carolina Press.
- Quade, E (1977), "Basic Concepts in Policy Studies. Analysis for Public Decision Analysis for Public Decisions" **Policy Studies Review annual**.
- Rivlin, A (1971). **Systematic Thinking for Social Action**. Washington, D.C: The Brookings Institution.
- Torgenson, D.(1986).Between Knowledge and Politics. Three Faces of Policy Analysis. **Policy Sciences** 19. pp 33-59
- White, L. (1994). Values, Ethics and Standards en Policy Analysis. **Encyclopedia of Policy Studies**. pp 857-879.