

Citar como:

Pastor Albaladejo, G. (2014). "Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas". En Pastor, G. *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

Capítulo 1

Elementos conceptuales y analíticos de las políticas públicas

GEMA PASTOR ALBALADEJO

*Directora del Instituto de Ciencia de la Administración
Universidad Complutense de Madrid*

SUMARIO: 1. Introducción. 2. El concepto de política pública. 2.1. Las dificultades semánticas. 2.2. Las diversas interpretaciones académicas. 2.3. Clarificación conceptual. Elementos constitutivos de una política pública. 3. Los tipos de políticas públicas. 4. El ciclo de las políticas públicas como modelo de análisis. 4.1. Fases o etapas del ciclo de las políticas públicas. 4.2. Ventajas e inconvenientes del ciclo de las políticas públicas. 5. Variables analíticas de las políticas públicas. 5.1. Instituciones. 5.2. Actores. 5.3. Recursos. 5.4. Otras variables analíticas. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

En palabras de André-Noël Roth (2008), “la teoría es como un mapa con el cual se pretende simplificar la realidad para hacerla entendible: es una reducción extrema de la complejidad del mundo”.

Sin embargo, a pesar de este sesgo infranqueable, no se debe obviar que los fundamentos teóricos de cualquier disciplina científica están constituidos por un conjunto de conceptos, de variables y de indicadores que permiten dar el sustento lógico necesario para poder indagar, analizar, interpretar y explicar aquellos fenómenos que despiertan el interés del investigador y que, por ello, se convierten en su principal objeto de estudio.

Este capítulo tiene como cometido examinar aquellos elementos conceptuales y analíticos que aportan un conocimiento teórico básico para iniciar la trayectoria hacia el estudio y la comprensión de las políticas públicas. Para lograr este objetivo, su contenido se ha organizado en una serie de epígrafes, a los que se suma esta parte introductoria. En el segundo apartado, se realiza una aproximación al término “política pública”, destacando sus dificultades conceptuales —semánticas y académicas— y proponiendo una definición que engloba sus elementos constitutivos. A continuación, se exponen los diferentes tipos de políticas públicas, utilizando, para ello, una serie de categorías analíticas (destinatarios, sector de intervención, coerción, etc.). El siguiente epígrafe se centra en el ciclo de las políticas públicas, distinguiendo cuál es la estructura de fases o etapas que propugnan

algunos autores, así como las ventajas y los inconvenientes de este enfoque. En quinto lugar, se identifican aquellas variables independientes y dependientes que contribuyen a explicar las políticas públicas. Por último, se concluye con un resumen que recoge los aspectos más sustantivos del capítulo.

2. EL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA

Según Dieter Nohlen (2008) “sin el concepto no se obtiene resultado alguno” por lo que “toda comunicación científica seria” debe comenzar por “aclarar los conceptos utilizados, más aún si se trata de sus conceptos claves”. Teniendo en cuenta este buen criterio, este epígrafe se destina a clarificar el concepto de política pública, por ser el objeto de estudio de este libro y a partir del cual giran sus demás capítulos, tanto los teóricos como los empíricos.

Definir qué es una política pública no es un cometido sencillo, ya que el término se encuentra sujeto a algunas dificultades semánticas, a lo que se suma que los académicos e investigadores de esta materia también suelen diferir en sus opiniones con respecto a su significado. En este apartado, se abordan todas estas cuestiones y se realiza también una propuesta conceptual que intenta englobar, en cierta medida, todos los elementos constitutivos de una política pública.

2.1. Las dificultades semánticas

La palabra “política” contiene una inherente dificultad semántica en el idioma español. En el mismo vocablo confluyen tres acepciones distintas, que sí se diferencian en la lengua anglófona:

- a) *Polity*. La política hace referencia a las instituciones estatales y, en concreto, alude a la noción de Estado como configuración jurídico-política que fija las reglas del juego en un territorio determinado.
- b) *Politics*. La política se puede interpretar como aquellos fenómenos de lucha por el poder, como el conjunto de tácticas, procesos y actividades que llevan a cabo distintos actores (partidos políticos, grupos de interés, etc.) para alcanzar y conservar el poder estatal.
- c) *Policy*. La política se puede definir como un programa o curso de acción gubernamental.

De estas tres concepciones de la política, el término *policy* es el que hace referencia a la política pública o a las políticas públicas (*policies*). De ahí que algunos autores hispano-hablantes suelen recurrir a la denominación de “*policy* pública” (Guerrero, 1993) o de *policies* del Estado (García-Pelayo, 1977).

Más allá de esta diferenciación conceptual, no se debe obviar que existe una estrecha relación entre la *policy* y los otros dos términos. Por un lado, las políticas públicas (*policy*) dependen del tipo de Estado (*polity*). Es más, mediante las políticas públicas se visualiza el “Estado en Acción” (Jobert y Muller, 1987); es decir, se comprueba qué es lo que hace (o deja de hacer) para resolver determinadas situaciones conflictivas y mantener la cohesión social.

Por otro lado, “hacer política es hacer políticas”, por lo que no se puede separar el juego político (*politics*) de la acción pública (*policy*) (Muller, 2002). Prueba de ello es que en los procesos de elaboración de cualquier política pública se producen una serie de negociaciones y de transacciones entre actores diversos, principalmente entre aquellos que detentan el poder y forman parte de las instituciones (actores político-administrativos) y los que defienden sus intereses y pueden verse afectados, en mayor o menor medida, por las decisiones políticas (actores privados). Además, los actores que han accedido al gobierno suelen utilizar las políticas públicas para mantener y legitimar su poder, por lo que se han convertido en una “parte fundamental del que-hacer del gobierno” (Lahera, 2004). De este modo, en la actualidad, el ejercicio de la política (y del poder) implica necesariamente la creación de políticas públicas, por lo que adquieren un carácter instrumental con respecto a la política.

2.2. *Las diversas interpretaciones académicas*

En el ámbito académico tampoco hay un concepto único y universalmente aceptado de política pública. De este modo, como se puede observar en la Tabla 1, existen múltiples y diversas interpretaciones del término. La mayor parte de ellas identifican la política pública con una acción gubernamental (Dye, 1987; Heclo, 1972; Heclo y Wildavsky, 1974; Kraft y Furlong, 2007, 1980; Mény y Thoenig, 1992; Peters, 1986; Somit y Tanenhaus, 1967; Thoenig, 1997; entre otros). Sin embargo, algunas de estas definiciones sólo hacen hincapié en este elemento, adoptando, así, un concepto “atrapa-todo” (Dye, 1987; Heclo, 1972; Somit y Tanenhaus, 1967). En cambio, otros autores apuestan por un significado más acotado y explicativo de política pública, por lo que junto con su carácter gubernamental incluyen también otros aspectos: la existencia de un programa (Meny y Thoenig, 1992; Muller y Surel, 1998; Lasswell y Kaplan, 1950); los procesos o etapas que acompañan su elaboración y desarrollo (Muller y Surel, 1998; Thoenig, 1997); y su finalidad o pretensión de lograr el cumplimiento de ciertos objetivos explícitos que inciden socialmente (Heclo y Wildavsky, 1974; Knoepfel et al., 2007; Mény y Thoenig, 1992; Peters, 1986; Muller y Surel, 1998).

A pesar de estas divergencias conceptuales, todas las definiciones de la Tabla 1 tienen una característica en común: su concepción incompleta del término política pública. En concreto, ninguno de los significados barajados incluye todos los elementos constitutivos de una política pública (que se verán a continuación) y, por lo tanto,

son denominaciones que sólo responden de manera parcial a la pregunta ¿qué es una política pública? Este interrogante se intentará solventar en el siguiente epígrafe.

Tabla 1: Definiciones de política pública

Autor	Definición
Harol D. Lasswell Abraham Kaplan (1950)	<i>“Un programa proyectado de valores, fines y prácticas”.</i>
Albert Somit Joseph Tanenhaus (1967)	<i>“La totalidad de la acción gubernamental”.</i>
Hugh Hecló (1972)	<i>“Curso de acción adelantado bajo la autoridad de los Gobiernos”.</i>
Hugh Hecló Aaron Wildavsky (1974)	<i>“Una acción gubernamental dirigida al logro de objetivos fuera de ella misma”.</i>
James E. Anderson (1975)	<i>“Una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que les afecta (...) y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios”.</i>
Laurence E. Lynn (1980)	<i>“Un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos”.</i>
William Dunn (1981)	<i>Las “políticas públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar) hechas por cuerpos y oficiales gubernamentales”.</i>
Guy Peters (1986)	<i>“La suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos”.</i>
Thomas R. Dye (1987)	<i>“Las políticas públicas son todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer”.</i>
Yves Mény Jean-Claude Thoenig (1992)	<i>“Programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico”.</i>
Jean-Claude Thoenig (1997)	<i>“El trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación”.</i>
Pierre Muller Yves Surel (1998)	<i>“Proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos”.</i>
Michael K. Kraft Scott R. Furlong (2007)	<i>“Curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos”.</i>
Peter Knoepfel Corinne Larrue Frédéric Varone Miriam Hinojosa (2007)	<i>“Una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían—, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo”.</i>

Fuente: Elaboración propia a partir de la consulta de los autores citados en la Tabla 1.

2.3. *Clarificación conceptual. Elementos constitutivos de una política pública*

A pesar del pluralismo conceptual que acompaña al término política pública en el ámbito académico, la mayor parte de los autores suelen manejar alguno o varios de los elementos que permiten identificar y, en consecuencia, contribuyen a clarificar qué es una política pública. Estos elementos constitutivos son los siguientes: la presencia de actores institucionales; la intención de solventar un problema que ha despertado el interés de las autoridades político-administrativas; la adopción de decisiones dotadas de cierta racionalidad acompañadas de las medidas necesarias para su ejecución; el propósito de cambiar u orientar los comportamientos o las conductas de grupos específicos; y la producción de impactos en el sistema social y político.

- a) *La existencia de actores institucionales que generan y legitiman la política pública.* La política pública se genera por una autoridad gubernamental investida de potestad formal. En ese sentido, los actores que emiten la política deben formar parte del sistema político-administrativo. Sin embargo, hay que tener en cuenta que en los procesos de formulación, implementación y/o evaluación pueden llegar a intervenir, como de hecho ocurre, múltiples actores procedentes de la sociedad civil (asociaciones, organizaciones no gubernamentales, empresas, etc.).
- b) *La adopción de decisiones, junto con las medidas necesarias para su ejecución.* Una política pública lleva necesariamente consigo la adopción de un conjunto de decisiones, más o menos racionales y programadas, que implican la selección, en un contexto específico, de una serie de valores, de fines, de objetivos, de medidas de actuación y de recursos a corto, medio y/o largo alcance que se destinan a dar respuesta a ciertos problemas identificados políticamente como de interés público. En relación con quién toma las decisiones hay que matizar que deben estar formalizadas por actores institucionales (elemento constitutivo anterior), aunque no se puede obviar que en estos procesos pueden participar también otros actores externos al propio entorno político-administrativo, que suelen ser los interesados o afectados por el problema a solventar. Por otro lado, Mariano Baena del Alcázar (2000: 262) considera que, aunque el núcleo de las políticas públicas sea la decisión, “no hay política pública propiamente hablando si no hay medidas de ejecución”. De ahí que las decisiones deban ir necesariamente acompañadas de sus medidas de ejecución para que pueda darse realmente una política pública.
- c) *La intención de solventar un problema que ha sido introducido en la agenda gubernamental.* El motivo principal de que las autoridades político-administrativas decidan iniciar o continuar una política pública es la existencia o la persistencia de un problema que suele despertar su atención y que consideran prioritario en un momento determinado, por lo que deciden introducirlo en

la agenda gubernamental con la intención de incidir o actuar sobre él para así poder solucionarlo.

- d) *El propósito de cambiar u orientar las conductas o los comportamientos de grupos específicos.* “Toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos (*target groups*, o grupos-objetivo), ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de tales actores” (Subirats et al., 2008: 40). Por ello, la mayor parte de las políticas suelen ir acompañadas de una serie de actos formales o productos (*outputs*) que se destinan a los “grupos sociales que, se supone, originan el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)” (Knoepfel et al., 2007).
- e) *La producción de impactos en el sistema social y político.* Desde una perspectiva causal, las políticas públicas producen impactos o efectos en el sistema social y político, ya que “toda política pública se realiza en el contexto de un sistema político abierto” (Baena del Alcázar, 2000: 263), caracterizado por las continuas y variadas relaciones de intercambio entre la esfera político-administrativa y la sociedad.

En lo relativo a su impacto social, las políticas tienen “un fuerte valor transformador de la sociedad” (Bañón et al., 2008: 63), pues no sólo facilitan la transmisión de nuevos valores, sino también la modificación de los existentes. De este modo, la política pública repercute inevitablemente en la vida de los ciudadanos tanto de una manera directa (en sus comportamientos o conductas) como indirecta (en su propia manera de interpretar la realidad, en sus actitudes).

Además de los efectos sociales, las acciones gubernamentales producen también impactos en el sistema político, sobre todo porque a través de las políticas públicas los gobiernos intentan responder a las demandas y las necesidades de la sociedad para mantener así la cohesión social y garantizar el efectivo ejercicio de los derechos de los ciudadanos (Pastor Albaladejo, 2012). Desde este punto de vista, las políticas públicas se convierten en “los elementos más visibles, cotidianos y familiares del sistema político para los ciudadanos, son su objeto de valoración continua y, por tanto, las que ayudan a generar de manera directa e indirecta un grado u otro de confianza en el sistema” (Alcántara, 1994: 97). En consecuencia, la percepción social de la gestión gubernamental con respecto a los intereses de la ciudadanía (intereses generales), en un momento determinado, puede llegar a incidir en la estabilidad del sistema político; es decir, puede tener un impacto positivo (fortalecer) o negativo (debilitar) en su legitimidad.

A partir de la combinación de todos estos elementos, por política pública se puede entender, *grosso modo*, el conjunto de decisiones gubernamentales —legitimadas ins-

titucionalmente— que implican la selección y el desarrollo (implementación) de una serie de fines, objetivos, instrumentos y medidas de actuación, así como la asignación y la movilización de una serie de recursos —humanos, materiales, presupuestarios, etc. —, cuya finalidad es no sólo solventar o prevenir una situación definida como problemática, sino también orientar o modificar conductas y cambiar o transmitir nuevos valores, por lo que contribuyen, de esta manera, a transformar la sociedad, a garantizar la cohesión social y a dotar de legitimidad al sistema político.

La definición del párrafo anterior adolece también de una serie de limitaciones, que son inherentes a cualquier mapa conceptual, sobre todo porque las políticas públicas son fenómenos complejos y resulta prácticamente imposible construir un significado que englobe su riqueza de matices. Por ello, el concepto que se propone adquiere un carácter omnicompreensivo con la intención de facilitar, desde un enfoque descriptivo e integrador (que se sustenta en los elementos constitutivos del término), el conocimiento y la comprensión de ¿qué es y cuál es la finalidad de las políticas públicas en los sistemas sociales y políticos contemporáneos?

3. LOS TIPOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas se pueden clasificar mediante la utilización de una serie de criterios o parámetros, entre los que se destacan los siguientes (véase Tabla 2): la autoridad institucional; el sector de intervención; los destinatarios; la forma de elaboración; la existencia de previsión o planificación; el grado de innovación; los beneficios; el contenido; y la coerción.

Tabla 2: Tipos de políticas públicas

Criterio de clasificación	Tipos de políticas públicas
Autoridad institucional	<ul style="list-style-type: none"> – Política europea – Política nacional o estatal – Política regional – Política local
Sector de intervención	<ul style="list-style-type: none"> – Política de educación – Política fiscal – Política de medio ambiente, etc.
Destinatarios	<ul style="list-style-type: none"> – Política de tercera edad – Política de juventud – Política para las personas con discapacidad, etc.
Cómo se elaboran (Roth, 2002)	<ul style="list-style-type: none"> – Política autoritaria o tecnocrática – Política participativa
Previsión o planificación	<ul style="list-style-type: none"> – Política anticipativa – Política reactiva

Innovación (Baena del Alcázar, 2000)	<ul style="list-style-type: none"> – Política innovadora – Política mimética – Política incrementalista
Beneficios (Baena del Alcázar, 2000)	<ul style="list-style-type: none"> – Política material – Política simbólica
Contenido (Baena del Alcázar, 2000)	<ul style="list-style-type: none"> – Política prescriptiva – Política operativa
Coerción (Lowi, 1972, 1992)	<ul style="list-style-type: none"> – Política distributiva – Política redistributiva – Política regulatoria – Política constitucional

Fuente: Elaboración propia a partir de Baena del Alcázar (2000), Lowi (1972, 1992) y Roth (2002), entre otros.

- a) *Políticas públicas según el criterio institucional o quién la emite.* Las políticas públicas se emiten por instituciones gubernamentales que poseen la autoridad legítima en un territorio o ámbito geográfico determinado. De este modo, dependiendo de cuál sea el nivel de gobierno que impulse la política se pueden diferenciar entre políticas nacionales, políticas regionales, políticas locales, políticas europeas, etc.
- b) *Políticas públicas según el sector de intervención.* Este criterio permite clasificar las políticas públicas según su ámbito de intervención; es decir, conforme al área o sector al que se vincula el problema que se intenta solventar (política medioambiental, política de sanidad, política de educación, etc.).
- c) *Políticas públicas según los destinatarios.* Las políticas públicas también se suelen catalogar en función de sus destinatarios o de los grupos de sujetos sobre los que actúa. En este caso, existirían políticas de tercera edad, de juventud, de la infancia, de inmigrantes y de personas con discapacidad, entre otras.
- d) *Políticas públicas según cómo se elaboran.* La forma en que se construyen las políticas públicas permite diferenciar entre políticas autoritarias o tecnocráticas y políticas participativas. En el primer caso, las políticas son elaboradas y diseñadas por científicos, burócratas, políticos, etc. En el segundo, se busca la colaboración de los interesados a través de la utilización de diversas técnicas, foros de ciudadanos, consultas por Internet y mesas de negociación, entre otras.
- e) *Políticas públicas según el grado de previsión y planificación de los poderes públicos.* Atendiendo a este criterio, se puede diferenciar entre políticas anticipativas y reactivas. Las primeras son resultado de las previsiones de los poderes públicos y suelen tener una perspectiva a largo plazo. Las segundas se originan por acontecimientos y situaciones presentes en la sociedad y tienen una fuerte orientación a corto plazo.

- f) *Políticas públicas según el grado de innovación.* El grado de innovación de una política pública con respecto a otras anteriores permite distinguir tres categorías de políticas: innovadoras, miméticas e incrementalistas. Las políticas innovadoras son las que introducen elementos novedosos y originales. Las políticas miméticas son aquellas que imitan a las políticas públicas de otros niveles de gobierno o de otros países. Las políticas incrementalistas se distinguen por no contemplar ningún cambio y por conservar su modelo tradicional de actuación.
- g) *Políticas públicas según los beneficios.* Las políticas públicas, en función de los beneficios que producen, se pueden catalogar en políticas materiales y políticas simbólicas. En el primer caso la política proporciona ventajas o desventajas tangibles a los ciudadanos. En cambio, la política simbólica apenas tiene influencia material, aunque sí un gran significado para la vida de la comunidad.
- h) *Políticas públicas según el contenido.* El contenido de una política pública permite diferenciar entre políticas prescriptivas y políticas operativas. La política prescriptiva contiene un mandato regulador que debe ser cumplido por todos los ciudadanos afectados. La política operativa implica un mandato a los poderes públicos, la prestación de un servicio o la producción de un bien público.
- i) *Políticas públicas según la coerción.* Una de las tipologías más utilizadas a la hora de clasificar las políticas públicas es la de Theodore Lowi (1972, 1992), cuyo parámetro de diferenciación es la naturaleza de la coerción que la política introduce entre el Estado y el sujeto. Desde este enfoque, la coerción se puede ejercer de manera directa o coactiva (un agente de policía pone una multa a un conductor) o de forma indirecta o suave (un agente de policía aconseja a un automovilista). Además, la coerción tiene incidencias en los ciudadanos afectados, bien en su comportamiento, ya que limita su autonomía, bien a través de la presión en su entorno. La interrelación entre estas dos dimensiones (coerción directa o indirecta/coerción individuo o entorno) permite destacar entre cuatro tipos de políticas públicas: política regulatoria, política distributiva, política redistributiva y política constitucional. La política regulatoria consiste en dictar normas autoritarias de obligado cumplimiento que restringen el comportamiento de los ciudadanos. Por tanto, en esta acción pública se ejerce una coerción directa y se limitan, además, las libertades individuales de los afectados. La política distributiva implica la concesión de una autorización a ciertos casos particulares que reúnan una serie de condiciones. El ciudadano se verá entonces beneficiado por una acción pública, al concedérsele una serie de privilegios que lo eximen del cumplimiento de la norma general. La política redistributiva conlleva una redistribución de la riqueza entre amplios grupos o clases sociales. El Estado fija las condiciones (edad, situación económica, etc.) para que los ciudadanos se puedan beneficiar de una cobertura social, de manera que quienes cumplan con los requisitos tendrán el derecho de solicitarla.

La política constitucional o de ordenación del sistema define las reglas del juego político, como en el caso de las reformas constitucionales o institucionales de un país.

4. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MODELO DE ANÁLISIS

La política pública se puede interpretar también como un proceso; es decir, como un flujo continuo de acción que se destina a solventar un problema definido políticamente como colectivo en un momento determinado. Desde este punto de vista, la política pública se concibe como un sistema de acción dinámico, en permanente movimiento, que opera en un contexto socio-político específico. Partiendo de esta concepción procesal de política pública, diversos autores han ido construyendo a lo largo del tiempo su propio modelo de análisis, sustentado en un esquema de fases o etapas, para aproximarse con una cierta lógica y racionalidad al estudio de las políticas públicas. Estos marcos analíticos han sido catalogados de diferente manera: “el ciclo de las políticas públicas” (May y Wildavsky, 1978), “modelo secuencial” (Anderson, 1975), “modelo por etapas” y “enfoque del libro de texto” (Nakamura, 1987). A pesar de ello, el término “ciclo de las políticas públicas” ha sido el que ha obtenido una mayor popularidad entre los académicos. Por ello, se utiliza para dar nombre a este apartado del capítulo, aunque a lo largo del mismo se recurra también a los otros términos.

En palabras de Luis Aguilar (2000: 15), el ciclo de las políticas públicas o “la noción de *policy process* es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política (...). Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables”. Por ello, el proceso de las políticas públicas debe entenderse como un *continuum*, como “una cadena de medios-fines que imbrica a todo el proceso y no como unas fases perfectamente diferenciadas y distintas” (Arenilla, 2000).

4.1. Fases o etapas del ciclo de las políticas públicas

La enumeración de las etapas o fases que componen el ciclo de vida de una política pública suele variar de un autor a otro (véase Tabla 3), por lo que existen múltiples modelos analíticos, cuya descripción sobrepasaría con creces el contenido de este capítulo. Por ello, la Tabla 3 sólo recoge aquellos autores y marcos secuenciales que, por su carácter primigenio, pueden haber servido de inspiración y de fundamento teórico para el desarrollo de otros enfoques posteriores.

Harold D. Lasswell fue el primero en proponer un modelo para orientar y racionalizar el análisis de las políticas públicas, aunque focalizado en el proceso de adopción de decisiones. En 1956, en su obra *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis* destacó que el proceso de decisión se estructuraba en siete funciones: inteligencia (información, predicción, planificación); recomendación (promoción de las alternativas políticas); prescripción (promulgación de reglas generales); invocación (caracterización provisional de conductas de acuerdo con prescripciones y demandas de aplicación); aplicación (puesta en obra de la política); evaluación (evaluación del éxito o fracaso de una política); y terminación (una vez finalizada la política en cuestión, se formulan prescripciones o medidas a ser tenidas en cuenta en futuros marcos teóricos).

Tabla 3: Enfoques académicos sobre las etapas del ciclo de las políticas públicas

Autor	Fases o etapas
Harold D. Lasswell (1956)	<ul style="list-style-type: none"> - Inteligencia - Recomendación - Prescripción - Invocación - Aplicación - Terminación - Evaluación
Charles Jones (1970)	<ul style="list-style-type: none"> - Percepción - Definición - Organización - Representación - Formulación - Legitimación - Aplicación - Reacción - Evaluación
Garry D. Brewer (1974)	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciación - Estimación - Selección - Implementación - Evaluación - Terminación
James Anderson (1975)	<ul style="list-style-type: none"> - Agenda - Formulación - Adopción de la política - Implementación - Evaluación

Judith V. May Aaron B. Wildavsky (1978)	<ul style="list-style-type: none"> - Fijación de la agenda - Análisis de la cuestión - Implementación - Evaluación - Terminación
--	---

Fuente: Elaboración propia a partir de Anderson (1975), Brewer (1974), Jones (1970), Lasswell (1956) y May y Wildavsky (1978).

A partir de los años setenta del siglo pasado comienzan a proliferar nuevos enfoques analíticos de vertiente procesal entre los que se distinguen, por sus aportaciones a la disciplina y por su mayor reconocimiento académico, cuatro de ellos. En 1970, Charles Jones publicaba *An introduction to the study of Public Policy*, introduciendo un nuevo marco teórico o encuadre (*framework*) para analizar el proceso de las políticas, que se desglosaba en cinco etapas: la identificación de un problema, la formulación de soluciones, la toma de decisión, la puesta en marcha del programa y la evaluación de la acción. Unos años más tarde, Garry D. Brewer (1974), alumno de Lasswell en la Universidad de Yale, propuso un nuevo listado de fases, enunciando seis: la iniciación, la estimación, la selección, la implementación, la evaluación y la terminación¹. En 1975, James Anderson editó un libro titulado *Public Policymaking* en el que destacó que el modelo secuencial estaba compuesto por cinco etapas: la agenda (aquellos problemas, entre muchos, que reciben la atención de los funcionarios públicos), la formulación (desarrollo de propuestas de cursos de acción aceptables y pertinentes para tratar el problema), la adopción de la política (elección y legitimación de un curso de acción), la implementación (aplicación del curso de acción por la maquinaria estatal) y la evaluación (esfuerzos gubernamentales para determinar cuándo la política pública ha sido efectiva o no). Por último, en el año 1978, Judith V. May y Aaron B. Wildavsky publicaron *The Policy Cycle*, una obra clave porque su título se ha incorporado al vocabulario científico, convirtiéndose en un término de referencia para denominar el modelo secuencial de análisis de las políticas públicas. En su monografía, estos autores especificaron que el ciclo de las políticas públicas estaba integrado por cinco fases: la fijación de la agenda, el análisis de la cuestión, la implementación, la evaluación y la terminación.

Las diferentes perspectivas académicas sobre la estructura que debe tener el modelo por fases suelen coincidir en dos etapas: la implementación (o la aplicación) y la evaluación. Sin embargo, sus divergencias se focalizan en la concreción de los procesos anteriores a la puesta en práctica de las políticas, así como en la fase de terminación. En este libro, se ha optado por un modelo analítico integrado por cinco fases: la formación de la agenda (proceso de inclusión de un problema

¹ Garry D. Brewer vuelve a hacer referencia a estas etapas en una publicación posterior (1983), que realiza junto Peter DeLeon: *The Foundations of Policy Analysis*.

en la agenda gubernamental), la formulación (proceso de adopción de decisiones que implican la búsqueda y la selección de alternativas de solución para afrontar y solventar un problema), la implementación (proceso de puesta en práctica de la política pública), la evaluación (proceso de comprobación de la eficacia, eficiencia y efectividad de la política) y la terminación (proceso de conclusión de algunos aspectos de la política —programas, etc.—). La profundización teórica en cada una de estas etapas se llevará a cabo en los capítulos siguientes².

4.2. *Ventajas e inconvenientes del ciclo de las políticas públicas*

En términos generales, el ciclo de las políticas públicas es un modelo beneficioso porque aporta una estructura analítica relativamente simple que ayuda a reducir la complejidad de los entornos en que se desenvuelven y desarrollan las acciones públicas.

Sin embargo, algunos estudiosos de las políticas públicas, como Peter John (1998), Robert Nakamura (1987), y Paul A. Sabatier y Hank C. Jenkins-Smith (1993), han puesto de manifiesto cómo el modelo secuencial adolecía también de una serie de limitaciones. A continuación, se exponen las críticas más significativas (algunas de ellas interconectadas), así como aquellas razones que, en su caso, pueden llegar a justificar su desestimación.

- a) *Crítica 1. El modelo cíclico no es un paradigma* (Nakamura, 1987). Efectivamente, el ciclo de las políticas públicas no es un paradigma teórico, ni pretende serlo, ya que su única finalidad es aportar un marco analítico que ayude a guiar la actividad académica y la investigación de las políticas públicas.
- b) *Crítica 2. La sobrestimación de la naturaleza racional del proceso, ya que las políticas públicas no responden, en la práctica, a un modelo mecánico y lineal* (Saetren, 2005). Como destaca Luis Aguilar (2000), “rara vez el proceso está bien estructurado”, ya que “el proceso decisorio del gobierno” suele caracterizarse por ser “inestable” o estar “mala o laxamente estructurado”. Por lo tanto, este modelo sólo muestra una trayectoria posible y aplicable al estudio de las políticas públicas, aunque esto no quiere decir que cada unidad analítica (política pública) deba ajustarse al mismo recorrido y que una fase conduzca a la otra, porque, en la práctica, “las etapas pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una

² En concreto, los capítulos que analizan en profundidad cada una de las fases del ciclo analítico de las políticas públicas son los siguientes: capítulo 2 (La formación de la agenda como punto de partida de las políticas públicas), capítulo 3 (La formulación de las políticas públicas), capítulo 4 (La implementación de las políticas públicas), capítulo 5 (La evaluación de las políticas públicas) y capítulo 6 (La terminación de las políticas públicas).

de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse”. En consecuencia, “la separación analítica no debe ser confundida con una separación real” (Aguilar, 2000), sobre todo porque las políticas públicas se desenvuelven en entornos complejos e interrelacionados que son difíciles de delimitar.

- c) *Crítica 3. El interpretar el modelo por etapas como un modelo causal* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Esta crítica se sustenta en una interpretación inadecuada del modelo por etapas. Más que nada porque el ciclo de las políticas públicas no se concibe para establecer relaciones causa-efecto, sino para mostrar cómo se desarrolla realmente el proceso de las políticas públicas. Por lo tanto, la finalidad de este marco secuencial no es predecir, sino servir como instrumento analítico para describir y explicar las políticas públicas.
- d) *Crítica 4. La idea de etapas confunde más que lo esclarece, ya que la política pública es un continuo* (John, 1998: 37). El ciclo de las políticas públicas se sustenta en el concepto de política pública como un proceso, lo que significa que sí tiene en cuenta la idea de *continuum*. Por ello, el modelo por etapas no representa una estructura confusa de la realidad, sino que se distingue por ser una herramienta analítica que permite aproximarse al objeto de estudio mediante la aplicación de diversos enfoques teóricos, variables e indicadores que pueden ayudar a conocer, en profundidad, cada una de las etapas o fases, y a obtener una visión integrada del proceso de las políticas públicas.
- e) *Crítica 5. La metáfora de las etapas sufre de un enfoque legalista, de arriba hacia abajo* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). El sesgo *top-down* y legal se encuentra claramente difuminado en la práctica, sobre todo porque el modelo por etapas es una herramienta descriptiva de la realidad y, por lo tanto, se caracteriza por su flexibilidad y adaptación al contexto. En la actualidad, los actores político-administrativos han dejado de tener un rol monocéntrico en el abordaje de los asuntos públicos. En consecuencia, los actores sociales, como destinatarios de las acciones o medidas gubernamentales, suelen intervenir también, en mayor o menor medida, en cada una de las etapas del proceso de las políticas públicas (formulación, implementación y/o evaluación). De este modo, la praxis del modelo secuencial conduce a que se tenga no sólo que recurrir al enfoque *top-down* (de arriba hacia abajo), sino también al *bottom-up* (de abajo hacia arriba), trasladando el punto de partida del análisis del proceso de las políticas públicas de las instituciones político-administrativas al entorno en el que se origina el problema a solventar y en el que se visualizan las necesidades y preferencias de los ciudadanos.
- f) *Crítica 6. El modelo no proporciona una base clara para probar hipótesis empíricas* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Los fundadores de este marco

analítico no lo idearon como una herramienta para verificar hipótesis formales, sino que lo concibieron como un instrumento interpretativo, como una “heurística, en sí” (DeLeon, 1997: 10).

- g) *Crítica 7. Este marco analítico subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como unidad temporal de su análisis, por lo que no tiene en cuenta el sistema de relaciones intergubernamentales* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). Esta afirmación carece de consistencia, ya que el modelo secuencial se puede utilizar para conocer cómo interactúan los gobiernos de diferentes ámbitos territoriales (estatal, regional y local) en el proceso de las políticas públicas. Por ejemplo, a la hora de analizar la política de educación española se indagará sobre cuál es el papel que ejerce el gobierno nacional en su formulación y las Comunidades Autónomas en su implementación, por lo que el modelo secuencial puede aportar una información relevante sobre las competencias asumidas por cada nivel de gobierno (perspectiva estática o institucional), así como sobre las relaciones mantenidas entre ellos en el proceso de las políticas (perspectiva dinámica o intergubernamental)³.
- h) *Crítica 8. El modelo secuencial no es un instrumento adecuado para integrar y sustentar la investigación y la enseñanza* (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). En sentido contrario, el modelo cíclico es una herramienta válida para analizar la complejidad del proceso de las políticas públicas. Además, por ser un marco que permite simplificar la realidad, tiene unas importantes cualidades didácticas que facilitan sobremanera el aprendizaje de este objeto de estudio. Es más, los beneficios pedagógicos del modelo le han otorgado el calificativo de “enfoque del libro de texto” (Nakamura, 1987).

A pesar de las controversias académicas, el ciclo de las políticas públicas o el esquema por etapas del proceso de las políticas continúa siendo una “heurística valiosa” (DeLeon, 1997), sobre todo porque ayuda a desmenuzar y estructurar con una cierta lógica una realidad compleja, dinámica y diversa, que se encuentra sujeta a fenómenos contingentes y caóticos. Además, otro de los aspectos positivos de este modelo es haber aportado un lenguaje teórico o un vocabulario científico común, altamente aceptado entre los académicos —incluso entre sus detractores— y los profesionales, para el análisis de las políticas públicas (p. ej., las metáforas de formación de la agenda, formulación, implementación y evaluación). Por último, el modelo secuencial permite utilizar y combinar diversos enfoques teóricos (p. ej., las teorías de la elección pública, del nuevo institucionalismo, del marco de coaliciones promotoras, de redes de políticas, etc.) y variables analíticas en cada una de las etapas del ciclo, por lo que favorece la obtención de una visión de conjunto de la política pública.

³ A este respecto, véanse las políticas públicas analizadas en el Bloque II “La práctica de las políticas públicas. Estudios de caso” de este libro.

5. VARIABLES ANALÍTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El ciclo de las políticas públicas, como modelo analítico, permite la aplicación de múltiples variables explicativas en el proceso secuencial. En particular, en este apartado se analizan las principales variables independientes (las instituciones, los actores y los recursos) y algunas variables dependientes, que ayudan a indagar en aquellos productos (p. ej., plan de acción, acto de implementación, etc.) que se vinculan a cada fase de las políticas públicas.

5.1. Instituciones

Las instituciones son las “reglas del juego de una sociedad” (North, 2006). En el análisis de las políticas públicas “las instituciones importan” porque ayudan a conocer, desde un enfoque normativo, cuál es el marco institucional que rige y da sustento legal a la política pública y que, por lo tanto, condiciona el comportamiento de los diferentes actores participantes en los procesos de elaboración y desarrollo de la misma. En el mismo sentido, James G. March y Johan P. Olsen (defensores de la teoría del nuevo institucionalismo) señalaron en su famosa obra *El redescubrimiento de las instituciones* cómo las instituciones “cambian la distribución de los intereses políticos, recursos y reglas, creando nuevos actores e identidades, proveyendo a los actores de criterios de éxito y de fracaso, construyendo reglas de comportamiento adecuado y dotando a ciertos individuos, y no a otros, de autoridad y otros tipos de recursos” (March y Olsen, 1997: 258).

De este modo, como resume Guy Peters (2003: 36-37), las instituciones se caracterizan por cuatro aspectos principales. El primero y más importante es que una institución es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno. Por tanto, una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles, según las relaciones específicas que existen entre los actores. Una segunda característica es que la institución mantiene un cierto grado de estabilidad a lo largo del tiempo. El tercer rasgo es que la institución afecta al comportamiento individual, por lo que restringe, de manera formal o informal, las conductas de sus miembros, de manera que existe una dependencia recíproca entre instituciones y actores. Esta vinculación implica que los comportamientos de los actores institucionales se vean limitados por el marco institucional y que, al mismo tiempo, los actores se conviertan en agentes del cambio, que influyan en la evolución institucional. Por último, entre los miembros de una institución debe haber cierto sentido de valores compartidos, una cultura común.

En consecuencia, las instituciones, como variable explicativa de las políticas públicas, ayudan a dar respuesta a algunas cuestiones, entre otras, las siguientes: ¿qué tipo de lógica orienta las decisiones de los diferentes actores, la lógica de

lo adecuado, porque su conducta se ajusta a las reglas del juego o a los procedimientos establecidos, o la lógica de la elección racional, porque sus motivaciones son utilitaristas e intentan satisfacer sus intereses particulares?; ¿cuáles son las restricciones, límites y condicionantes que impone el marco institucional en el que se desarrolla la política pública?; ¿qué espacios institucionales se crean para favorecer la interacción de los actores públicos y privados en el proceso de las políticas públicas?; ¿qué actores privados pueden acceder a los órganos decisorios de las políticas públicas?; ¿cuáles son las reglas que fijan el acceso a los recursos y a qué tipo de actores beneficia o perjudica?; etcétera.

5.2. Actores

Los actores son aquellos sujetos, personas físicas o jurídicas, que se encuentran implicados, de algún modo, en el proceso de las políticas públicas. En las políticas públicas intervienen dos tipos de actores: los actores públicos y los actores privados.

Los actores públicos son aquellos que pertenecen al entorno político-administrativo; es decir, se encuentran vinculados institucionalmente a la estructura organizativa del Gobierno y/o de la Administración Pública. Estos actores suelen participar, en mayor o menor medida, en todas las etapas del proceso de las políticas públicas. Sin embargo, tienen un papel más visible en determinadas fases. Por ejemplo, los actores pertenecientes a la Administración Pública suelen tener un rol más activo en la implementación y ejecución de las políticas públicas, aunque pueden intervenir también en la fase de formulación, ejerciendo la función de apoyo a la toma de decisiones.

Los actores privados son aquellos individuos y grupos organizados (o no) que forman parte de la sociedad. En el análisis de esta variable se pueden tener en cuenta dos enfoques no excluyentes, por lo que pueden aplicarse de manera conjunta a la hora de investigar una política pública: el enfoque actores privados-participantes y el enfoque actores privados-destinatarios.

Por un lado, la dimensión actores privados-participantes tiene como objetivo el analizar los actores privados que intervienen, en mayor o menor medida, en algún momento del proceso de las políticas públicas (formación de la agenda, formulación, implementación y/o evaluación), por lo que esta perspectiva ayuda a responder a las cuestiones siguientes: ¿quién interviene?, ¿qué rol desempeña?, ¿en qué fase participa?, ¿cuándo interviene?, ¿qué tipo de recursos aporta en el proceso?, ¿cómo interactúa con los actores públicos?, etcétera. Desde esta perspectiva, entre el conjunto de actores que pueden llegar a participar en el proceso de las políticas públicas destacan los partidos políticos, los grupos de presión, las

organizaciones no gubernamentales, la opinión pública, los medios de comunicación, los movimientos sociales y los *lobbies*.

Por otro lado, la dimensión actores privados-destinatarios permite aproximarse al estudio de aquellos actores sociales que son receptores directos o indirectos de las políticas públicas. En este enfoque se diferencian cuatro categorías de actores privados (Knoepfel et al., 2007): los grupos objetivo (individuos y grupos cuyo comportamiento se considera, políticamente, la causa (in)directa del problema que la política pública intenta solventar); los beneficiarios finales o beneficiarios directos (personas o grupos que sufren los efectos negativos del problema, por lo que la eficacia de la política pública puede mejorar su situación); los beneficiarios indirectos (sujetos y grupos a quienes no se destina de manera directa la política pública, pero cuyo desarrollo modifica positivamente su situación); y los afectados (sujetos y grupos a los que no se destina directamente la política pública, aunque su puesta en práctica produce una serie de impactos negativos en su situación). Desde esta perspectiva, la investigación intenta solventar los interrogantes siguientes: ¿quiénes son los destinatarios?, ¿a qué grupo pertenecen?, ¿qué beneficios obtienen de la política pública?, ¿cuándo los reciben?, etcétera.

5.3. Recursos

Los recursos son aquellos elementos que aportan valor a las etapas o fases de las políticas públicas, por lo que refuerzan la viabilidad de las políticas públicas y, por lo tanto, contribuyen a que éstas puedan cumplir sus objetivos y alcanzar los resultados esperados. Entre ellos destacan los siguientes: la organización, los recursos humanos, los recursos económicos o financieros y la información.

La organización es un factor clave, ya que hace referencia a la estructura organizativa que se crea o modifica para implementar la política pública. En su diseño orgánico se decidirá cuál es el sistema formalizado de puestos, así como la forma de acceso a los mismos. Además, es importante resaltar que la estructura organizativa aglutina también otros recursos (humanos, presupuestarios, etc.).

Los recursos humanos son el personal que interviene, de algún modo, en el desarrollo de las políticas públicas, y que garantiza, en cierta medida, el buen cumplimiento de las mismas. La aproximación al estudio de esta variable se debe hacer tanto desde una perspectiva cuantitativa (número de recursos humanos) como cualitativa. En este último supuesto, se debe verificar cuál es el perfil profesional del personal que participa en las políticas públicas, independientemente de su procedencia (pública o privada), con la finalidad de saber cuáles son sus capacidades, habilidades y competencias y, en consecuencia, si aporta valor al proceso.

Los recursos económicos son un condicionante fundamental para que se puedan llevar a cabo las acciones públicas. Esta variable es fácilmente mensurable

debido a que se puede cuantificar mediante la consulta de los presupuestos anuales, aunque en el caso español se plantean algunas dificultades analíticas debido a que las partidas presupuestarias se clasifican según la naturaleza del gasto y no de manera funcional. Por otro lado, no se debe obviar que los recursos económicos también pueden proceder de actores privados.

La información es un recurso estratégico fundamental, sobre todo porque se asocia al conocimiento. El conocimiento sobre los aspectos organizativos, presupuestarios, técnicos, junto con todos aquellos asociados al ámbito político-administrativo (información interna) y/o el conocimiento sobre el contexto socio-político al que se vincula el problema a solventar (información externa) dota a los actores públicos o privados de una capacidad considerable de influencia en algunas de las fases de las políticas públicas. Prueba de ello es que en la fase de formulación de una política, además de intervenir los políticos y los técnicos de la Administración, a veces se debe contratar a un agente externo (p. ej., una consultoría o un experto académico) para que realice un informe sobre una situación determinada, cuya información es primordial para adoptar la decisión. Por otro lado, el mal uso de este recurso puede llevar consigo que se produzcan también una serie de desajustes en el proceso de las políticas públicas, fruto de la manipulación o filtración intencionada de la información por parte de ciertos actores públicos y/o privados.

Los recursos citados no tienen por qué encontrarse todos disponibles en el entorno político-administrativo. Es más, en el contexto actual de crisis económica y financiera, donde las demandas sociales continúan creciendo de manera imparable y diversa, a pesar de la escasez de recursos estatales, los gobiernos y administraciones públicas han tenido que recurrir necesariamente a la captación de recursos del ámbito privado para poder seguir desarrollando sus políticas públicas y prestando sus servicios a los ciudadanos. De este modo, se ha ido imponiendo una nueva forma de gestionar los asuntos públicos en donde “el protagonismo recae en las necesidades sociales” (Mendoza y Vernis, 2008), ya que lo importante no es quién interviene en la resolución del problema sino que éste se solventa para lograr una mayor eficacia social (Pastor Albaladejo y García Solana, 2012).

5.4. *Otras variables analíticas*

Además de las variables independientes enunciadas en el epígrafe anterior, algunos teóricos de esta disciplina (Knoepfel et al., 2007; Subirats et al., 2008) destacan también otros factores analíticos que permiten indagar en los productos derivados de las políticas públicas. En concreto, como se puede observar en la Tabla 4, estas variables dependientes ayudan a analizar seis productos que se vinculan a diferentes fases del ciclo de las políticas públicas:

a) *Variables analíticas en la fase de formación de agenda.* El producto de esta fase es la definición política del problema público, lo que significa que para llegar a esta definición oficial se ha tenido que “delimitar la probabilidad, tipo y alcance de su solución” (Aguilar, 2000: 30). Algunos de los indicadores de valoración de la definición de un problema son: la intensidad, el perímetro, la novedad, la urgencia, el número de causas que producen el problema y la interdependencia en relación con otros problemas.

La intensidad del problema mide el “grado de importancia que se da a las consecuencias de un problema” (Subirats et al., 2008: 134), por lo que se pueden identificar problemas serios (dignos de tomarse en consideración por los efectos negativos que producen) o pseudoproblemas (problemas poco significativos y que no requieren de una intervención inmediata).

El perímetro del problema valora cuál es “la extensión (o el alcance) de sus efectos negativos sobre los diferentes grupos sociales afectados, la localización geográfica de tales efectos negativos y el desarrollo del problema en el tiempo” (Knoepfel et al., 2007: 29). En este caso, se pueden distinguir: problemas percibidos como “claramente delimitados/concentrados”, problemas percibidos como “carentes de fronteras/difusos”, problemas cuyo perímetro evoluciona rápidamente y problemas cuyo perímetro evoluciona lentamente (Subirats et al., 2008: 135).

La novedad es una variable que ayuda a conocer si el problema es nuevo (reciente) o crónico (antiguo). Además, este factor es determinante para su inclusión en la agenda gubernamental, sobre todo porque un problema nuevo movilizará más fácilmente a la opinión pública.

La urgencia determina si estamos ante un problema que requiere intervención inmediata o no. Existen situaciones extremas que necesitan de una atención urgente, como los problemas provocados por los ataques terroristas.

La variable causal permite indagar si el problema se produce por una causa (problemas monocausales) o por varias causas (problemas multicausales).

La interdependencia de un problema es un indicador para verificar si nos encontramos con un problema aislado o con problemas yuxtapuestos.

b) *Variables analíticas en la fase de formulación de la política pública.* En esta etapa se generan dos productos: el programa político-administrativo (PPA) y el acuerdo político-administrativo (APA).

El PPA se puede definir como el programa que recoge “el conjunto de normas y actos reglamentarios que los parlamentos, gobiernos y los organismos o autoridades a cargo de la implementación consideran necesarios para la posterior aplicación de una política pública” (Subirats et al., 2008: 152). Para valorar PPA se proponen tres dimensiones analíticas (Knoepfel et al.,

2007): el grado de concreción de sus elementos, los niveles de gobierno que involucra y el contenido. En función del grado de concreción de sus elementos, el PPA puede ser un programa detallado (si contempla una reglamentación abundante en la mayoría de sus elementos constitutivos —objetivos, medidas operativas, elementos evaluativos, APA y elementos procedimentales— o si tiene un grado de concreción muy elevado) o un programa marco (cuando tiene un nivel de concreción débil o sólo contempla un número limitado de elementos sustantivos —los objetivos, las medidas operativas y los elementos evaluativos—). Si se tienen en cuenta los niveles de gobierno, el PPA puede ser centralizado (cuando la mayor parte de su desarrollo recae en el nivel nacional de Gobierno) o descentralizado (cuando la implementación se ejerce por los gobiernos regionales y/o locales). Respecto al contenido, se puede considerar sustancial (cuando se priorizan los objetivos y los elementos operativos y evaluativos) o institucional (cuando el peso se sustenta en los elementos procedimentales y en el APA).

El APA “fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la ejecución del PPA” (Knoepfel et al., 2007: 30). Para valorar el funcionamiento de un APA se pueden utilizar los parámetros siguientes: el número y el tipo de actores (quién interviene —actor público y/o privado— y cuántos actores participan —monoactoral o pluriactoral—); el grado de coordinación horizontal (APA integrado —alta coordinación horizontal— o APA fragmentado —poca coordinación horizontal—); el grado de coordinación vertical (APA integrado —los diferentes niveles de gobierno comparten las competencias legislativas y reglamentarias, así como la implementación— o APA atomizado —cuando los niveles subnacionales disponen de una autonomía amplia para programar y ejecutar la política pública—); el grado de centralismo de los actores clave (APA centralizado —existen uno o varios actores dominantes que detentan el poder y el control— o APA igualitario —existe un equilibrio entre actores—; y el grado de politización (APA politizado —predominan los actores políticos— o APA burocrático —predominan los actores burocráticos—).

- c) *Variables analíticas en la fase de implementación.* Los dos productos asociados a esta fase son: los planes de acción (PA), “el conjunto de decisiones consideradas como necesarias para la producción coordinada y puntual de productos, servicios o prestaciones administrativas (*outputs*) y que, en determinadas circunstancias, pueden haberse parcialmente establecido en el PPA” (Subirats et al., 2008: 192); y los actos de implementación (*outputs*), que se caracterizan por ser el principal instrumento de contacto entre la Administración Pública y la sociedad, ya que crean una relación directa y específica entre el actor que ejerce la implementación y los ciudadanos (p.

ej., imposición de una multa o una sanción, el servicio de becas, el servicio de transporte, etc.).

En relación con el PA, se destacan cuatro variables analíticas que son complementarias: el grado de formalidad (PA explícito —cuando se declara oficial y se difunde entre todos los actores públicos y privados implicados— o PA implícito —cuando no se difunde lo que puede acarrear problemas en su cumplimiento eficaz—); el grado de apertura (PA abierto —cuando el contenido del plan es fruto de un proceso de debate y de deliberación en el que han participado actores públicos y privados— o PA cerrado —el contenido del plan se ha fijado por los actores políticos o administrativos—); el grado de discriminación respecto a las dimensiones temporal, geográfica o social (PA embudo —altamente discriminatorio— o PA regadera —poco discriminatorio—); el grado de (re)estructuración (PA selectivo —se formalizan las interacciones entre los actores responsables de la implementación— o PA no selectivo —no se fija ninguna regla organizativa ni procedimental para los actores de la implementación—); y el nivel de claridad en la asignación de recursos (valoración de si el PA formula de manera explícita qué recursos disponibles se utilizarán y para qué campos de acción prioritarios).

En el análisis empírico de los actos de implementación o de ejecución se pueden tener en cuenta los indicadores siguientes (Knoepfel et al., 2007: 35-36): el perímetro de los actos de implementación finales (se valora si los actos que se producen se ajustan a las previsiones del PA, teniendo en cuenta su perímetro temporal, ¿cuándo se llevan a cabo los actos?, y espacial, ¿en qué lugares o ámbito geográfico se aplican los actos?); el contenido institucional (se analiza si se han creado o no mecanismos institucionales de control o seguimiento —p. ej., un Observatorio de Servicios Públicos— con la finalidad de valorar si los *outputs* tienen mayor o menor contenido institucional); el nivel de formalidad jurídica de las acciones (se comprueba si los actos de implementación son formales —p. ej., realización de una inspección sanitaria— o informales —p. ej., una llamada de teléfono para notificar un asunto al usuario de un servicio—); el carácter de las acciones (se verifica si las acciones tienen un carácter intermedio, porque no trascienden a los grupos objetivo —p. ej., actos internos de la Administración Pública— o un carácter final, porque se destinan directamente a los grupos-objetivo); la coherencia de los actos pertenecientes a una misma política (se observa si los actos que se producen en una misma política pública resultan más o menos coherentes); y la coordinación con los actos de otras políticas públicas (se valora el grado de coordinación entre los actos de diferentes políticas públicas).

d) *Variables analíticas en la fase de evaluación.* En esta fase, el principal producto son los enunciados evaluativos de los efectos de las políticas públicas. En este caso, se hace un breve recorrido por las variables analíticas, ya que la mayor parte de ellas se abordan con mayor detalle en otro capítulo de este libro⁴.

Una de las dimensiones a tener en cuenta son los criterios de evaluación de los efectos con la finalidad de conocer si la política pública ha sido eficaz (si se han cumplido los objetivos), eficiente (si los recursos invertidos han permitido o no alcanzar los objetivos) y/o efectiva (si la política ha producido los impactos esperados).

Otro de los parámetros analíticos es el momento de la evaluación, ¿cuándo se realiza la evaluación? En este supuesto, se debe comprobar si la evaluación se realiza antes de que la política se ponga en marcha (evaluación *ex ante*), si se lleva a cabo durante su ejecución (evaluación de proceso) o tras su finalización (evaluación *ex post*).

El grado de oficialidad de la evaluación ayuda a valorar si ésta ha sido impulsada y enunciada formalmente por los actores institucionales, lo que acrecentará las posibilidades de ser tomada en cuenta, o si se ha realizado de manera independiente o informal por alguna consultoría o universidad.

Por último, teniendo en cuenta la finalidad, la evaluación se puede catalogar de conclusiva (cuando los enunciados evaluativos presentan un balance de los logros de la política) o formativa (cuando los enunciados evaluativos presentan algunas propuestas para mejorar la política).

⁴ Véase capítulo 5 (La evaluación de las políticas públicas).

Tabla 4. Variables dependientes para analizar las políticas públicas

Fase o etapa	Producto	Variables analíticas
Formación de la agenda	Definición del problema público	<ul style="list-style-type: none"> – Intensidad (problema serio o pseudoproblema) – Perímetro (problema delimitado/concentrado, problema carente de fronteras/difuso, problema de evolución rápida y problema de evolución lenta) – Novedad (problema nuevo o crónico) – Urgencia (problema urgente o no urgente) – Causas que producen el problema (problema monocausal o multicausal) – Interdependencia (problema aislado o yuxtapuesto)
Formulación	Programa político-administrativo (PPA)	<ul style="list-style-type: none"> – Detalle o concreción (detallado o marco) – Niveles de gobierno (centralizado o descentralizado) – Contenido (sustancial o institucional)
	Acuerdo político-administrativo (APA)	<ul style="list-style-type: none"> – Número y tipo de actores (monoactoral o pluriactoral/ actores públicos y/o privados) – Grado de coordinación horizontal (integrado o fragmentado) – Grado de coordinación vertical (integrado o atomizado) – Grado de centralidad de los actores clave (centralizado o igualitario) – Grado de politización (politizado o burocrático)
Implementación	Planes de acción	<ul style="list-style-type: none"> – Grado de formalidad (explícito o implícito) – Grado de apertura (abierto o cerrado) – Grado de discriminación (embudo o regadera) – Grado de (re)estructuración (selectivo o no selectivo) – Nivel de claridad en la asignación de recursos
	Actos de implementación	<ul style="list-style-type: none"> – Perímetro – Contenido institucional (<i>outputs</i> con mayor o menor contenido institucional) – Formalidad de las acciones (actos formales o informales) – Carácter final de las acciones (actos intermedios o finales) – Coherencia (acciones con mayor o menor coherencia) – Coordinación con los actos de otras políticas

Evaluación	Enunciados evaluativos de los efectos de las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> – Criterios de evaluación de los efectos (efectividad, eficacia y eficiencia) – Momento de la evaluación (evaluación <i>ex ante</i>, evaluación durante el proceso o evaluación <i>ex post</i>) – Oficialidad de la evaluación (enunciados formales o informales) – Finalidad (enunciados conclusivos o formativos)
------------	---	--

Fuente: Elaboración propia a partir de Knoepfel et al. (2007) y Subirats et al. (2008).

Para finalizar este apartado sobre las variables analíticas de las políticas públicas, es importante destacar que el capítulo 6 de esta obra ofrece una exposición detallada de las variables independientes que se pueden utilizar para estudiar la fase terminación de las políticas públicas y, además, propone un modelo analítico innovador para investigar estos procesos⁵.

6. CONCLUSIONES

En este capítulo se ha indagado acerca de aquellos conceptos, modelos y variables analíticas que aportan un conocimiento fundamental para aproximarse al estudio de las políticas públicas. El abordaje de estas cuestiones ha permitido extraer las conclusiones siguientes.

Primera. El definir qué es una política pública plantea múltiples dificultades tanto semánticas (el término política tiene diversos significados) como académicas (cada autor aporta una definición distinta de política pública).

Segunda. Las controversias académicas en torno al concepto de política pública pueden verse contrarrestadas si se recurre a la clarificación de sus elementos constitutivos: la presencia de actores institucionales; la identificación de un problema que despierta el interés de las autoridades político-administrativas y, por ello, se introduce en la agenda gubernamental para intentar solventarlo; la adopción de decisiones dotadas de cierta racionalidad acompañadas de las medidas necesarias para su ejecución; el propósito de cambiar u orientar los comportamientos o las conductas de grupos de población específicos (grupos-objetivo), bien incidiendo directamente en ellos o a través de su entorno; y la producción de impactos en el sistema social y político, ya que las políticas no sólo aportan valores sociales, sino que inciden también en la legitimidad del sistema político.

⁵ El capítulo 6 ofrece una exposición detallada de las variables que permiten indagar en la fase de terminación de las políticas públicas, proponiendo, además, un modelo analítico innovador.

Tercera. A partir de los elementos constitutivos de las políticas públicas se puede plantear un concepto omnicomprendivo e integrado del término, entendiendo por política pública el conjunto de decisiones gubernamentales —legitimadas institucionalmente— que implican la selección y el desarrollo (implementación) de una serie de fines, objetivos, instrumentos y medidas de actuación, así como la asignación y la movilización de una serie de recursos —humanos, materiales, presupuestarios, etc.—, cuya finalidad es no sólo solventar o prevenir una situación definida como problemática, sino también orientar o modificar conductas y cambiar o transmitir nuevos valores, por lo que contribuyen, de esta manera, a transformar la sociedad, a garantizar la cohesión social y a dotar de legitimidad al sistema político.

Cuarta. Las políticas públicas se pueden clasificar mediante la aplicación de diferentes criterios: la autoridad institucional (p. ej., política nacional, política regional, política local, etc.); el sector de intervención (p. ej., política de empleo, política de seguridad, política medioambiental, etc.); los destinatarios (p. ej., política de juventud, política de la tercera edad, etc.); la forma de elaboración (política autoritaria o tecnocrática y política participativa); la existencia de previsión o planificación (política anticipativa y política reactiva); el grado de innovación (política innovadora, política mimética y política incrementalista); los beneficios (política material y política simbólica); el contenido (política prescriptiva y política operativa); y la coerción (política distributiva, política redistributiva, política regulatoria y política constitucional).

Quinta. Uno de los modelos más utilizados en el análisis de las políticas públicas es el “ciclo de las políticas”, también llamado “modelo secuencial” y “modelo por etapas”. Este marco analítico parte de la interpretación de la política como un proceso, como un conjunto secuencial de etapas o fases interrelacionadas, en perpetuo movimiento, que se retroalimentan. Las fases que integran el ciclo de las políticas suelen variar de un autor a otro. Sin embargo, en este libro se ha optado por diferenciar cinco etapas, que se analizarán en los capítulos siguientes de esta obra: la formación de la agenda, la formulación, la implementación, la evaluación y la terminación.

Sexta. El ciclo de las políticas públicas ha despertado un gran debate académico, sobre todo porque se ha considerado como un modelo lineal y poco consistente científicamente. A pesar de sus críticas, algunas de ellas infundadas, como se ha destacado en el epígrafe correspondiente, el modelo secuencial es uno de los marcos analíticos más influyentes en el estudio de las políticas públicas. Desde esta perspectiva, como señala Peter DeLeon (1997), debe concebirse como “una heurística valiosa”, en el sentido de que aporta una buena estructura analítica y un esquema sencillo para aproximarse a una realidad compleja y difícilmente abarcable. A lo que se suma que su “enfoque de libro de texto”, al fraccionar el

fenómeno del proceso de las políticas públicas en etapas, facilita sobremanera el aprendizaje teórico-práctico de este objeto de estudio.

Séptima. Existen múltiples variables para analizar las políticas públicas, entre las que se destacan las variables independientes (las instituciones, los actores y los recursos) y las variables dependientes, que permiten indagar en los productos vinculados a las fases de las políticas públicas. Estos indicadores analíticos no se deben interpretar como un modelo cerrado, sino que pueden verse modificados y ampliados por otra serie de variables.

Por último, como se ha puesto de manifiesto desde el inicio de este capítulo, los elementos conceptuales y analíticos que acompañan a cualquier disciplina académica son construcciones científicas que sirven como mapa conductor para investigar y comprender un objeto de estudio. Sin embargo, hay que tener en cuenta que los fenómenos sociopolíticos son difíciles de encorsetar, por su variedad y riqueza de matices. Aun así, la importancia de estos marcos conceptuales y analíticos es incuestionable por sus aportaciones al conocimiento de la realidad. Por ello, cuando se procede a estudiar una política pública se debe partir primero de una conceptualización del caso a investigar (p. ej., definir qué es la política pública de empleo, qué es la política pública de medio ambiente, etc.) para después elegir una estructura analítica que facilite la indagación en el fenómeno, mediante la combinación de diversos enfoques teóricos y variables explicativas, por lo que, en este sentido, el ciclo de las políticas públicas se convierte en un instrumento claramente útil para conocer estos procesos y valorar, así, la acción gubernamental y los asuntos públicos.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (ed.) (2000). *Problemas públicos y agenda de gobierno* (3ª ed.). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Alcántara Sáez, M. (1995). *Gobernabilidad, crisis y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Anderson, J. E. (1975). *Public policymaking*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- Arenilla, M. (2000). “Planificación y políticas públicas”. En A. Trinidad Requena, *Evaluación y calidad de las organizaciones públicas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Baena del Alcázar, M. (2000). *Curso de Ciencia de la Administración*. Madrid: Tecnos.
- Bañón, R. y Jiménez, S. (2008). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: TQM.
- Brewer, G. D. (1974) “The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline”, en *Policy Sciences*, vol. 5, núm. 3, pp. 239-244.
- Brewer, G. D. y DeLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Monterrey, CA: Brooks/Cole.
- DeLeon, P. (1997). “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”, en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, pp. 5-17.
- Dunn, W. (1981). *Public Policy Analysis: An introduction*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Dye, T. R. (1987). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- García-Pelayo, M. (1977). *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza.
- Grau, M. (2002). “El estudio de las políticas públicas: enfoques y metodologías de análisis”. En M. Grau et ál. (ed.), *Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Guerrero Orozco, O. (1993), “Política, policy pública y administración pública”, en *Revista de Estudios Políticos*, México, Cuarta Época, núm. 1, pp. 87-106.
- Hecló, H (1972). “Policy Analysis”, en *British Journal of Political Science*, vol. 2, núm. 1.
- Hecló, H y Wildavsky, A. (1974). *The private government of public money. Community and policy inside british politics*. London: Macmillan.
- Jenkins-Smith, H. C. y Sabatier, P. A. (1993). “The Study of the Public Policy Process”. En P. A. Sabatier y H. C. Jenkins-Smith (eds.), *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London: Pinter.
- Jones, Ch. (1978). *An introduction to the study of Public Policy*. North Scituate, MA: Duxbury Press.
- Jobert, B. y Muller, P. (1987). *L'Etat en Action. Politiques publiques et corporatisme*. Paris: PUF.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F e Hinojosa, M. (2007). “Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, los recursos y las instituciones”, en *Ciencia Política*, núm. 3, pp. 6-29.
- Kraft, M. E. y Furlong, S. R. (2007). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives* (2ª ed.). Washington D.C.: CQ Press.
- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. Nueva York: American Elsevier.
- Lasswell, H. D. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park, Maryland: University of Maryland Press.
- Lasswell, H. D. y Kaplan, A. (1950). *Power and Society*. New Haven: Yale University Press.
- Lowi, T. (1992). “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”. En L. F. Aguilar (ed.), *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- Lowi, T. (1972). “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”, en *Public Administration Review*, vol. 32, núm. 4, pp. 298-310.
- Lynn, L. E. (1980). *Designing public policy: A casebook of the role of policy analysis*. Santa Mónica, CA: Goodyear.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- May, J. V. y Wildavsky, A. B. (1978). *The Policy Cycle*. Beberly Hills, CA: Sage.
- Mendoza, X. y Vernis, A. (2008). “El Estado relacional y las transformaciones de las administraciones públicas”. En F. Longo y I. Tamyko, I. (eds.), *Los escenarios de la gestión pública del siglo XXI*. Barcelona: Bellaterra.
- Mény, Y. y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. y Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. París: Ediciones Montchrestien.

- Nagel, S. (1999). "Evaluaciones opuestas de los estudios de políticas". En L. Lynn y A. Wildavsky (coord.), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nakamura, R. (1987). "The textbook policy process and implementation research", en *Policy Studies Review*, núm. 7, pp. 142-154.
- Nohlen, D. (2008). "Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política", en *Working Papers*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, núm. 265, pp. 1-42.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Oliás de Lima, B. (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid: Prentice Hall.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Argentina: Miño y Dávila. México: FLACSO.
- Pastor Albaladejo, G. (2012). "Las administraciones públicas". En J. M. Reniu (ed.), *Sistema político español*. Barcelona: Huygens.
- Pastor Albaladejo, G y García Solana, M^a J. (2012). "La colaboración público-privada en los servicios de atención a las personas con discapacidad física de la Comunidad de Madrid". En R. Bañón et al., *Participación, Democracia y Gestión de la Escasez: Experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos*. Madrid: Instituto Complutense de Ciencia de la Administración.
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Peters, G. (1995). "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, pp. 257-276.
- Peters, G. (1986). *American Public Policy*. Chatham, NJ: Chatham House.
- Rhodes, R. (1999). *Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Philadelphia: Open University Press.
- Roth Deubel, A. N. (2008). "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas. ¿De la razón científica al arte retórico?", en *Estudios Políticos*, núm. 33, pp. 67-91.
- Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Sabatier P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press.
- Saetren, H. (2005). "Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant", en *The Policy Studies Journal*, vol. 33, núm. 4, pp. 559-582.
- Somit, A. y Tanenhaus, J. (1967). *The development of American political science*. Boston: Allyn and Bacon.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Thoenig, J. C. (1997). "Política pública y acción pública", en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 1, pp. 19-37.