

Material Imprimible

Curso Introducción a las Políticas Públicas

### Módulo 3

#### **Contenidos:**

- La agenda de gobierno
- Los actores públicos y los actores sociales
- Las arenas de poder
- El proceso de una política pública

## La agenda de gobierno

El abogado Domingo Ruiz López y el investigador Carlos Eduardo Cadenas Ayala manifiestan que “las políticas públicas son las acciones de gobierno que buscan cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad.”

Por su parte, el docente e investigador André Noel Roth considera que una política pública “designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.

Asimismo, según Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, que se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico. Es decir, que una política pública es la acción o actuación programada o planificada de una autoridad pública frente a un problema público.

Recordemos que, como ya estudiamos en el módulo anterior, un problema público es una construcción política colectiva respecto de una carencia objetiva, es decir, un problema social que le interesa que sea resuelto.

Como conclusión podemos decir que una acción gubernamental se constituirá como política pública sólo si se realiza frente a un problema público, por lo que el mismo se instituye como factor estructural de las mismas. Y ello es así ya que la política tiene entre sus propósitos ejercer el poder para buscar resolver, minimizar o enfrentar los diversos intereses que producen en una comunidad determinada.

Ahora bien. ¿Cómo se empieza a atender un problema público? La respuesta en teoría es sencilla: colocándolo en la agenda. Y aquí decimos que en teoría es sencillo, ya que en la práctica resulta un tanto complejo poder tener un lugar en la agenda pública.

La **agenda pública** es, ni más ni menos, que aquellos problemas sociales que se ponen a discusión pública.

Meny y Thoenig definen la agenda como un “conjunto de problemáticas sociales objeto de controversias públicas, entre los intereses de actores políticos y los gobernantes, sobre las que se exige la intervención de las autoridades públicas competentes.” A su vez, estos

autores manifiestan que se trata de un mecanismo selectivo que deja pasar o no, tal o cual problemática.

Por otro lado, Roger Cobb y Charles Elder expresan que la agenda pública está compuesta por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente.

Podemos decir entonces que la agenda es una construcción política dependiente de variables de todo tipo, involucradas en la distribución de poder en una institución pública en un momento y lugar determinado.

Las autoras María Amparo Casar y Claudio Maldonado, entienden que una agenda no es más que el conjunto de cosas que han de ser llevadas a cabo, indicando que existen distintos tipos de agenda, las que serán determinadas por el contexto, el proceso, los actores y los recursos disponibles para la decisión, incluyendo entre estos últimos el discurso y la forma a través de la cual se nombran los problemas.

Por otro lado, el Doctor en Filosofía Luis Aguilar Villanueva define la agenda gubernamental o institucional como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar las decisiones”.

De igual modo, este autor distingue la agenda pública y la agenda gubernamental, e indica que la agenda pública se inclina a ser más general y abstracta, donde los asuntos que lo integran presentan una formulación genérica. Por su parte, la agenda gubernamental tiende a ser más acotada, específica y concreta.

No obstante, el politólogo estadounidense John Kingdon menciona otro tipo más de agenda, y la llama agenda de decisión, donde, según su entender, son asignados los temas que requieren una decisión activa.

También se puede decir que existe una agenda de los ciudadanos o del sistema político, y que es la que marca y determina la agenda del gobierno. Es decir, que para que algún tema ingrese a la agenda, sea cual sea el tópico del cual se trate, debe existir una férrea voluntad, tanto política como ciudadana, para que así sea.

Resulta crucial determinar cómo se conforma la misma, es decir, el proceso a través del cual los problemas sociales llegan a llamar la atención del gobierno. Roger Cobb y Charles Elder señalan que es fundamental que el tema ingrese por haber sido seleccionado a tales fines y no por mero azar.

Asimismo, en este orden de ideas, Meny y Thoenig, presentan diversas razones que llaman la atención de la conformación de las agendas. Así distinguen:

- Que el problema social consiga notoriedad en los públicos, actores o público en general, hasta el punto de presionar a un debate a la autoridad pública respecto del mismo.
- Que el problema social esté conectado con tendencias, valores o asuntos que estén de moda
- Que el problema social sea provocado en una situación emotiva que exacerba el deseo de rating de los medios de comunicación
- Que el problema social alcance proporciones de crisis haciendo difícil que se ignore su existencia

La formación de agenda evidencia quiénes son los que, efectivamente, definen y justifican los problemas públicos, y revela cuál es la estructura de poder que domina la realización de una política. Es decir, que las oportunidades de que un tema ingrese en la agenda gubernamental se incrementan si tal tema es empujado por los participantes visibles y se debilita si es negado por estos actores.

Varias circunstancias, por sus dimensiones y formas de manifestación, llaman la atención de las autoridades gubernamentales sobre la necesidad de actuar. Estas son conocidas con el nombre de situaciones detonadoras.

Algunos de los factores que pueden influir para que un problema se incorpore a la agenda pública son los siguientes:

- Las situaciones de alarma, emergencias y situaciones conflictivas, que despiertan el impacto emocional y, por tanto, la presión sobre las autoridades gubernamentales
- La emotividad e impacto emocional, con las que se pretende despertar la sensibilidad del gran público
- El hecho de afectar a un gran público, es decir, la magnitud de la población afectada es fundamental para hacer que un problema sea considerado por las autoridades. Para ello se puede establecer una estrategia de mayor involucramiento dentro del proceso de redefinición.
- También el papel de los grupos de interés, ya que la presión que se logre ante los poderes públicos es mucho más efectiva si se está organizado

- El papel de los medios de comunicación, debido a que son actores muy importantes en orden a llamar la atención del gobierno o de la sociedad misma.
- El momento del ciclo político, dado que, en ciertos momentos, el sistema político se encuentra más proclive a aceptar demandas externas
- Y por último, el papel de la tradición y la cultura, ya que los valores de una sociedad en un momento concreto, también servirán como marco que nos permita determinar qué problemas tienen más posibilidades de entrar en la agenda.

Podemos decir entonces que la agenda pública se construye y consolida a partir del entramado del proceso político y de los intereses en juego de los actores, de las creencias y demás marcos de restricción para la acción, tanto formal como informal.

Cuando hablamos de la agenda pública, también es de suma importancia estudiar la influencia que ejerce la “agenda setting” a la hora de seleccionar los problemas públicos que serán tratados por la autoridad.

Pero... ¿qué es la agenda setting? Según el periodista Maxwell McCombs y el escritor Donald Shaw, se conoce con el nombre de “agenda setting” al “poder que poseen los medios de comunicación de masas de dirigir la atención de la opinión pública hacia ciertos temas particulares, que aquellos presentan como los más sobresalientes y problemáticos en cada momento”.

El término “agenda setting” nació de una teoría elaborada por los analistas estadounidenses McCombs y Shaw, en la década del 60, en Estados Unidos, a través de la cual se establecía la capacidad de los medios de instalar en la opinión pública la importancia dada a diversos elementos, como temas, atributos u otros objetos en sus coberturas; algo así como la transferencia de relevancia de una agenda a otra.

Estos autores llegaron a la conclusión de que los temas que obtenían mayor cobertura, con el tiempo se convierten en temas importantes para el público, dado que los medios crean un puente entre el mundo exterior y nuestras imágenes mentales.

Luego, hacia finales de la década del 80, surgió una nueva variante dentro de esta teoría, determinada por la importancia del proceso de construcción de las noticias y los factores que influyen en este. Esta es la agenda building.

Actualmente se habla de la “agenda melding”, que analiza que los individuos se ven motivados a unirse a grupos, afiliarse a organizaciones o pertenecer a colectivos sociales

para evitar el dilema de vivir en el aislamiento intelectual y enfrentar la ambigüedad en un mundo complejo. Las redes sociales son el ejemplo más claro y contundente de ello.

Asimismo, hay que tener presente que, dado que en el mundo actual los gobiernos son incapaces de responder a todas las demandas planteadas por sus ciudadanos, se ven obligado a decidir sobre qué problemas actuar y sobre cuáles no; y en ese paso de un hecho problemático a un problema público, intervienen con fuerza determinante los “agenda setters”, es decir, los grupos o individuos que poseen el suficiente poder como para influir en la configuración de la agenda de los poderes públicos.

Es decir, que la formación de una agenda pública como proceso a través del cual diversos problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de ser abordados por políticas públicas, habla de la existencia de filtros que pueden activar los temas o disuadirlos.

De esta manera, podemos afirmar que para que los problemas pasen a ser parte de la agenda política, deben cumplir las siguientes condiciones:

- que la cuestión sea tratada públicamente
- que el público considere que es necesaria alguna acción por parte de las autoridades
- y que el problema sea competencia de la autoridad gubernamental.

En resumen, y parafraseando al académico en ciencias políticas Giandomenico Majone, diremos que dentro del proceso de formación de agenda no sólo es importante entender la forma que se dan los temas, sino también quiénes controlan los espacios de inserción y los detonantes de las urgencias de análisis.

### **Los actores públicos y los actores sociales**

Tal como venimos estudiando, el espacio de políticas públicas se ve netamente influenciado por los sujetos interesados en los temas y quiénes tienen la capacidad de poder ejercer un rol de promotor de asunto y quiénes no.

Los autores André Noel Roth, Giandomenico Majone, Roger Cobb y Charles Elder concuerdan en que los **actores** son parte fundamental de la construcción de la agenda pública, ya que son ellos mismos los que generan las estrategias con las que buscan captar la atención de sus problemáticas. Por lo tanto, las preferencias, creencias y

motivaciones de los actores también deben ser elementos importantes dentro del análisis, debido a que son los principales motivantes de su conducta.

Los Doctores en Sociología Aldo Meneses Carvajal y Luis Garrido Vergara, nos enseñan que de los múltiples aspectos que determinan el desarrollo de una política pública, el que cobra mayor importancia es la influencia y el comportamiento de los actores sociales como sujetos participantes en la definición de relaciones de poder en la labor del Estado sobre la sociedad.

A su vez, estos autores expresan que la comprensión de los actores sociales como sujetos representativos de sectores que convergen, dan forma a la sociedad y a las problemáticas que darán forma a una política pública.

Se entiende por actor o actores en políticas públicas, a un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado, que busca interferir o moldear una política pública. Asimismo, los actores que participan dentro de una dinámica de una política en juego, se van reconociendo por las posturas de aceptación o rechazo ante una política determinada.

En este punto no debemos pasar por alto lo enseñado por Max Weber en su teoría sociológica, en relación a que un actor social es individualizable en tanto desarrolla formas de acción sujetas a un sentido propio y con consecuencias en la sociedad donde se constituye. Un actor social está sujeto a resolver múltiples tensiones que determinarán sus pautas normativas y evolución en el tiempo.

La doctrina en su conjunto entiende que, dentro del campo de estudio de las políticas públicas, un actor es un colectivo o entidad que posee los siguientes caracteres:

- sus miembros están integrados en torno a similares o, al menos, convergentes, intereses, percepciones y creencias con respecto a un problema
- cuenta con cierto grado de organización y recursos y con mecanismos para la resolución de conflictos internos
- tiene los medios y la capacidad para decidir y/o actuar intencionada y estratégicamente para la consecución de un objetivo común como unidad suficientemente cohesionada, lo que le identifica y diferencia frente al resto
- y se le puede atribuir alguna responsabilidad por sus decisiones y/o actuaciones.

En otras palabras, un actor es una unidad de decisión–acción responsable.

Según nos enseña el politólogo alemán Fritz Scharpf, en el marco de la política, los actores quedan básicamente caracterizados por sus capacidades y sus preferencias, destacando que en este último caso, los tópicos a destacar son:

- La unidad de referencia, ya que frecuentemente las personas no actuamos en nombre propio, sino en nombre de otras figuras con las cuales nos identificamos
- Las preferencias del actor, que tienen que ver con lo que es de interés personal de cada uno y a partir de las cuales nos identificamos con otros
- Y las orientaciones cognitivas, que se refieren a la percepción que el sujeto tiene de lo que podría suceder y de las estrategias que desarrolla a partir de ello.

Citando nuevamente a Scharpf, él clasifica a los actores en:

- Actores agregados, que son los que presentan un menor grado de integración. Cada uno de sus miembros persigue sus propios objetivos, decide y actúa individualmente y controla sus propios recursos. Esta categoría coincide con la de actores analíticos
- Los actores colectivos son los que actúan en bloque, distinguiéndose las siguientes subcategorías:
  - Las coaliciones, en donde los objetivos se definen de manera individual y el control de los recursos permanece en manos de sus miembros
  - Los movimientos, en donde persiste el control individual de los recursos por parte de sus miembros, pero éstos persiguen un objetivo común
  - Y las asociaciones, en las que tanto el control sobre los recursos como la finalidad de la acción, se definen en términos conjuntos.
- Por último, los actores corporativos, aplicables a las organizaciones de estructura jerárquica en las que los miembros tienen la posibilidad de seleccionar y reemplazar a sus líderes. Estos pueden perseguir propósitos distintos de los que persigue la población a la que afectan o a la que se supone que sirven, y su grado de integración es máximo.

Entonces, cuando hablamos de actores, nos referimos a aquellos colectivos que llevan a cabo acciones relevantes, es decir, aquellos sujetos que efectivamente participan en el proceso de la política pública.

Los actores de la política pública son quienes se involucran en alguna etapa del proceso de las mismas, pudiendo ser actores individuales o colectivos, formales o informales; no siendo estas categorías excluyentes, sino más bien complementarias.

Los actores individuales son los líderes políticos o de opinión y personas influyentes, mientras que los actores colectivos son agrupaciones de ciudadanos u otros grupos de interés.

Ahora bien. Los actores formales son aquellos que desempeñan cargos formales de poder dentro de la estructura del Estado y cuyas atribuciones, competencias, facultades y relaciones entre esos cargos formales de poder, están señaladas en la Constitución, las leyes y otras normas del Estado.

Dentro de los actores formales encontramos al Presidente de la República, que, dada las facultades que la Constitución le otorga, es el actor más influyente en el proceso. Él atrae la atención pública más que ningún otro actor en el proceso de la política pública, ya que puede establecer los temas, los énfasis y las prioridades que se abordarán en su administración y tomará las decisiones finales.

Debajo de él, en una escala piramidal, encontramos al vicepresidente y a los miembros del gabinete, como Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios, para quienes su fuente de legitimidad y autoridad deriva de ser nominados por el Presidente a cargo de un área específica en su administración.

En una segunda línea están las restantes posiciones de confianza que conforman la administración: Jefe de División, de Servicios Públicos, de Empresas Públicas y similares. Después, encontramos al Parlamento. Los Parlamentarios, es decir, diputados y senadores, son un actor importante en el proceso de definición política. En aquellas políticas públicas que requieren de la aprobación de un proyecto ley, ellos, con sus votos, son los que deciden. De este modo, se abre un proceso de negociación con el Poder Ejecutivo para incorporar los intereses, aspiraciones y expectativas que ellos representan. Por último, pero no por ello menos importante, encontramos al Poder Judicial, que afectará las políticas públicas a través de sus fallos e interpretaciones.

Por otra parte están los actores informales, que son los que se ubican fuera de la estructura del Estado y se involucran al proceso en consideración si los intereses que ellos representan serán afectados por la política pública en discusión. Estos emergen desde la propia sociedad y pueden ser actores colectivos o individuales.

Dentro de ellos encontramos:

- Los partidos políticos, que son actores protagónicos del proceso político que se da alrededor de toda política pública y desde ahí influyen en su formulación. Estos son dispositivos de poder que organizan y articulan las demandas ciudadanas hacia el sistema político, y representan y expresan intereses coincidentes con sus definiciones doctrinarias e ideológicas.
- Los grupos de presión son otros de los actores políticos en las sociedades actuales. Estos se distinguen de los partidos políticos, ya que carecen de la voluntad de tomar el poder y solo pretenden influir y presionar sobre los detentadores del poder político sin pretender situar a sus miembros en cargos públicos.

Los tres elementos constitutivos de los grupos de presión son:

- La organización
- La defensa de un interés
- Y el ejercicio de una presión sobre el poder

Todos los grupos de presión son grupos de interés, pero no a la inversa. Un grupo de interés deviene de presión cuando la ejerce sobre los poderes políticos. Asimismo, todo grupo de interés puede potencialmente convertirse en grupo de presión.

Entendemos por presión a la actividad de un grupo con motivaciones comunes que trata de influir, a través del uso, o de la amenaza del uso, de sanciones en las decisiones del poder político, a fin de cambiar la distribución actual de bienes, servicios, cargas y oportunidades, o bien para conservarla ante las amenazas de intervención de otros grupos o del propio poder.

- Otro de los actores informales que podemos encontrar son los grupos de interés, que son los grupos organizados que tienen conciencia de que serán afectados o beneficiados por la aplicación de una política pública y, a raíz de esto, realizan un esfuerzo consciente por alterar los resultados de la política a su favor. Estos pueden ser grupos empresariales o patronales de trabajadores de profesionales, asociaciones gremiales, o agrupaciones que surgen en torno a una causa
- Por su parte, los grupos de académicos, investigadores y expertos alcanzan influencia por vía del conocimiento que han desarrollado sobre los aspectos sustantivos de los temas y problemas que aborda la política pública.

- Por último, los medios de comunicación, que afectan la agenda y que producen un impacto directo a gran escala de individuos. Según el historiador Fabio López de la Roche, debemos comprender los medios de comunicación como procesos insertos en los sistemas culturales de la sociedad y, por ello, la importancia de incluirlos en la elaboración de políticas públicas.

Como pueden observar, se puede destacar la relevancia que poseen los actores influyendo, condicionando, incidiendo y/o determinando en el desarrollo de política pública.

### **Las arenas del poder**

Las **arenas** son tramas de actores públicos y privados, donde los problemas sociales son discutidos, seleccionados, definidos, dramatizados, organizados y presentados al público. Es decir, es el lugar en donde se desarrolla una lucha política determinada.

El filósofo Leo Strauss expresa que una arena es un teatro de acciones conjuntas, coordinadas y concertadas, y por lo tanto, un teatro de competencias, de conflictos y de controversias, donde los individuos y los colectivos se encuentran alrededor de cuestiones compartidas, arreglan situaciones problemáticas, elaboran programas de acciones, se enfrentan en estrategias de interés, y se comprometen en transacciones de todo tipo.

Parafraseando a este autor, diremos que la arena pública es una escena donde el orden social es negociado y donde existe una serie de regateos y arreglos, de protestas y consentimientos, de promesas y de compromisos, de contratos y de convenciones, de tensiones y de acuerdos más o menos ritualizados, formalizados y codificados, a través de la que los distintos mundos sociales se entrelazan.

Una arena pública es un lugar de ordenamiento de los comportamientos del gobierno, donde los distintos actores se enfrentan, recurriendo a estrategias de cooperación y de competición, de alianza y de conflicto, y donde las experiencias y las actividades se inscriben en el horizonte de un bien común, apuntando a la satisfacción de intereses que tienen consecuencias que van más allá del círculo de personas que están directamente implicadas.

Una arena pública es una estructura donde se despliegan las operaciones que realizan sus protagonistas y sus espectadores.

El filósofo alemán Jürgen Habermas nos enseña que este espacio público es pensado como lugar de mediación entre los poderes públicos, la sociedad política, la sociedad civil y los medios de comunicación.

Por su parte, para el politólogo estadounidense Theodore Lowi, las áreas públicas son las actividades gubernamentales, dentro de las cuales cada una tiende a desarrollar su propio proceso político, su propia estructura política, sus élites y sus relaciones de grupo. Así, Lowi manifiesta que, a su criterio, existen cuatro categorías funcionales que dan lugar a diferentes interacciones entre los actores involucrados en relación a la disputa por el poder; configurándose, de este modo, el espacio, es decir, la arena, donde se desarrollará la actividad gubernamental.

Así, refiere la existencia de:

- Políticas regulativas o reglamentarias, que son una acción pública que consiste en dictar normas que afectan el comportamiento de los ciudadanos en general. El Estado obliga o prohíbe, por ende, aquí la coerción es máxima. La arena que da lugar este tipo de políticas es relativamente turbulenta, dado que diversos grupos tienen intereses exclusivos y contrapuestos entre sí en torno de una misma cuestión y se ven obligados a coaliciones y/o transacciones de concesión recíproca. Como consecuencia de que la eventual solución no puede favorecer de igual manera a las partes involucradas, hay afectados y beneficiados en ocasión de una ley general que regula un determinado campo de acción.
- Las políticas redistributivas consisten en el establecimiento, por parte del poder público, de criterios que dan acceso a ventajas, ya no otorgada a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos. La arena de la política redistributiva es la más tensa y conflictiva de todas ya que en ella son abordados asuntos altamente sensibles, como por ejemplo, las relaciones de propiedad, poder y prestigio social. Las transacciones aquí son prácticamente imposibles por la envergadura y connotación de los intereses de cada grupo y porque éstos entran en colisión y conflicto con los de los demás actores. Asimismo, el desenlace de estas cuestiones afectará a numerosos sectores de población en puntos cruciales de su existencia social.
- Las políticas distributivas son una acción del poder público, mediante la cual éste concede una autorización especial a casos particulares, individualizados y especialmente designados. La arena de esta política es relativamente pacífica y se caracteriza por cuestiones no rivales que pueden ser tratadas con recursos

públicos siempre divisibles. Por esta misma razón, en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre los actores que no son antagónicos entre sí.

- Por último encontramos las políticas constitutivas o constituyentes, que es la más abstracta de todas, ya que hace referencia a la acción pública por medio de la cual son definidas las normas o las reglas acerca del poder.

Atendiendo a las repercusiones, impactos y beneficios que se espera que genere una política determinada, los espacios de poder se pueden clasificar de acuerdo a los siguientes tópicos:

- Por su proyección temporal, en donde podemos distinguir entre las políticas de Estado, que son aquellas que guiarán la labor de su aparato burocrático más allá de las gestiones, y las políticas de gobierno, que son aquellas que sí obedecen a un plan de gobierno y a la ideología del partido de gobierno y, por tanto, suelen estar circunscritas al período de mandato.
- También por su nivel de coordinación, donde encontramos a las políticas sectoriales, que son aquellas que se atribuyen específicamente a una cartera y afectan a su ámbito particular; las políticas multisectoriales, que son aquellas que son influidas por varios sectores, cada uno en su ámbito de aplicación, y las políticas transectoriales, que son aquellas que atraviesan las agendas de gobierno, como por ejemplo, la política ambiental.
- Asimismo, por el nivel de gobierno, en donde se agrupan las políticas nacionales, que son las que tienen eficacia a nivel federal, como por ejemplo, las políticas de defensa; también las políticas regionales, que son las que agrupan a determinadas áreas geográficas, como podrían ser las políticas de producción; y por último, las políticas locales, que son las que corresponden a las municipalidades, como es el caso de las políticas de gestión de residuos.
- Otra clasificación puede ser por sus efectos, que se clasifican en políticas sustantivas, que tienen que ver con lo que el gobierno va a hacer y que impactan de manera directa en la gente, generando ventajas y desventajas, y en políticas procedimentales, que tienen que ver con la manera en que se va a hacer algo, es decir, cómo se va a organizar o administrar algo puntual.
- Por último, en el tópico por el tipo de beneficio que suponen para sus beneficiarios encontramos las políticas materiales, que son aquellas que proporcionan ventajas o desventajas tangibles, y a las políticas simbólicas, que tienen influencia material real sobre la gente, ya que asignan ventajas y desventajas no tangibles.

A pesar de las diferencias entre las distintas arenas, todas comparten las siguientes características:

- La capacidad de asumir problemas, lo que limita el número de problemas sociales que pueden captar la atención en un momento determinado
- Y la existencia de un set de principios de selección que influencia qué problemas son más posibles de ser abordados.

La Licenciada en Ciencia Política Leticia Delgado Godoy nos enseña que cuando hablamos de los espacios de las políticas públicas, estamos identificando distintos sectores de la sociedad en los que se centra la intervención pública, por ejemplo, política educativa, política sanitaria, política energética, etc.

Para operar en cada uno de estos sectores, la autoridad pública dispone de una gran variedad de instrumentos, a saber:

- Desregular, legalizar, privatizar, crear y simular mercados. La desregulación comporta la eliminación de las interferencias públicas en los asuntos privados. La legalización se refiere a convertir en legales mercados que antes estaban prohibidos. La creación de mercados se relaciona con el establecimiento de derechos de propiedad sobre bienes que ya existían o creando nuevos bienes y servicios que se puedan vender y comprar. Y por último, la simulación consiste en estimular a la competencia por hacerse con el mercado a través de una subasta.
- También incentivar con subsidios e impuestos, bonos y deducciones
- Regular directamente los comportamientos
- Producir directamente los servicios con sus propios recursos
- Contratar externamente la producción de servicios para los beneficiarios de sus políticas a organizaciones no públicas, como empresas privadas u organizaciones no gubernamentales.
- Por último, proporcionar un seguro o ayudas ante la adversidad.

### **El proceso de una política pública**

Las políticas públicas se presentan como un conjunto de actividades que emanan de uno o varios actores investidos de autoridad pública y donde intervienen una gran variedad de actores gubernamentales y no gubernamentales, cuyo ciclo se puede descomponer en una serie de etapas o de secuencias lógicas.

A este conjunto de actividades se lo conoce con el nombre de **procesos de una política pública**, y está compuesto por etapas que se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones, soluciones y modos de implementación relevantes para los problemas de una sociedad en determinado período de tiempo.

Entre sus rasgos característicos vale la pena resaltar los siguientes:

- La elección de problemas fundamentales de la sociedad
- La utilización de modelos que permitan tratar con situaciones o problemas extremadamente complejos
- El análisis de los medios que se disponen y de los fines que se persiguen
- La orientación normativa bien definida
- El análisis del factor tiempo
- El enfoque global que existe a la problemática
- La imaginación creativa para proponer soluciones políticas sustentables, sostenibles y eficaces.

Como podemos ver, todos estos factores deben ser tenidos en cuenta a la hora de hablar de los procesos de las políticas públicas, los cuales atraviesan diferentes ciclos y/o etapas que son bien diferenciadas e interdependientes entre sí. Así, cada ciclo se cierra con un proceso de evaluación de resultados, permitiendo que ahí se comience un nuevo ciclo de retroalimentación.

Harold Dwight Lasswell, pionero en el estudio de la ciencia política y las comunicaciones, identificó siete etapas dentro de este proceso de las políticas públicas.

Las siete etapas son:

- La inteligencia, que refiere a la importancia de la información y el conocimiento para la generación de modelos causales que permitan la planificación y la predicción
- La promoción, que se vincula a la generación de alternativas de políticas
- La prescripción, que se centra en el proceso de promulgación de las reglas
- La invocación, que refiere a la caracterización provisional de conductas en función de las prescripciones establecidas en la etapa anterior
- La aplicación, que se aboca al análisis del proceso de implementación de las reglas o decisiones

- La terminación, que refiere al final de la política, una vez concluido el proceso de implementación
- Y la evaluación, que se centra en el estudio de las consecuencias o efectos que la política genera, y que sirven para retroalimentar el proceso.

Siguiendo esta línea, otros autores han desarrollado el modelo de proceso de Lasswell modificando el número de etapas. Así, Charles Jones reseñó en 1970 que es posible identificar cinco etapas en el proceso de las políticas:

- En primer lugar, la identificación del problema. Se inicia el ciclo con una primera etapa que se da cuando el gobierno advierte la existencia de problemas u oportunidades en la sociedad y se plantea si debe actuar o no, es decir, define su agenda. Recordemos que, como estudiamos anteriormente, no todas las cuestiones que preocupan a la sociedad finalizan en una política pública. Aquí es vital el concepto de agenda. La agenda sistémica es la que está formada por el conjunto de cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de atención pública y que, además, caen dentro del ámbito competencial de la autoridad gubernamental a la que se dirigen, o sea, son las cuestiones que preocupan a la sociedad. Asimismo, es importante la agenda política, institucional o de gobierno, que está formada por el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para ser considerados seria y activamente por los decisores públicos, es decir, son las cuestiones que preocupan al gobierno. La definición de los problemas públicos implica que, una vez reconocido como tal e incluido en la agenda de algún gobierno, el problema es percibido por los distintos actores interesados como objeto de análisis en búsqueda de soluciones.
- La segunda etapa es la formulación de la política, es decir, una vez identificado el problema, se pasa a la instancia de construcción de alternativas y selección de un curso de acción.

Esta fase incluye las siguientes actividades:

- El establecimiento de metas y objetivos a alcanzar
- La confección de una lista de opciones de política pública
- La valoración y comparación de las alternativas
- La selección de una opción o combinación de ellas.

Las técnicas mencionadas no adoptan decisiones, sino que la decisión está en manos del decisor público. Las técnicas pueden, en el mejor de los casos, asistir a los decisores públicos y quizás persuadirlos de la necesidad de adoptar una actitud más sistemática respecto a la identificación de criterios y datos relevantes, y respecto a la prueba de las premisas sobre las que se basan los cálculos de probabilidades de que ocurran ciertos hechos o de que las políticas produzcan determinados impactos.

- La tercera etapa es la legitimación de la política. Aquí podemos decir que para que una política sea considerada pública, ésta debe haber sido generada por medios gubernamentales, es decir, debe emanar de una autoridad pública. Esta fase comprende la argumentación, evidencias, símbolos y fundamentos que están detrás de la política pública elegida
- Por su parte, la aplicación se refiere al proceso de administración o gestión de la política pública. Esta fase comprende todas las actividades y procesos desarrollados hasta que aparecen los efectos asociados con la intervención pública en cuestión. Además, este es un proceso de gran complejidad.
- La última etapa es la evaluación de las políticas. Allí, las unidades de evaluación o indicadores determinan en qué medida se han logrado los objetivos de la política pública en cuestión.

En el año 1975, James Anderson realizó una clasificación importante que aún se mantiene vigente. Él reconoce explícitamente que la estructuración del proceso de las políticas en etapas es una construcción teórica, e identifica cinco etapas que se superponen con la clasificación de Charles Jones que aprendimos anteriormente, aunque con un nombre distinto.

Según este autor, las etapas son:

- La agenda, que refiere a los problemas que reciben la atención por parte del gobierno y supone explicar el proceso por el cual ciertos problemas son atendidos y otros no, y cómo se determina que una vez reconocida la cuestión como problema público, sea incluido en la agenda pública.
- La segunda etapa es la formulación de alternativas. Una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, y comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar

proporcionar soluciones. Asimismo, comprende el desarrollo de propuestas de cursos de acción que sean aceptables, pertinentes y factibles.

Según el profesor en ciencia política Manuel Tamayo Sáez, la formulación de la política incluye:

- El establecimiento de objetivos y metas que dan sentido y dirección
  - La identificación y generación de alternativas, es decir, una “lista” de opciones de política pública
  - La valoración y comparación de impactos de esas alternativas
  - Y la selección de una opción o combinación de opciones
- 
- La tercera etapa es la adopción de la decisión, que incluye la elección y legitimación de un curso de acción y requiere explicación y justificación.
  - Luego sigue la implementación, que hace alusión al proceso de aplicación de la política y análisis de sus consecuencias, es decir, esta etapa se refiere al conjunto de acciones que permiten transformar las intenciones de una política en resultados observables. Es un proceso interactivo y continuo de decisión que implica llevar a cabo un conjunto de acciones para el logro de los objetivos formulados y movilizar recursos materiales y humanos.
  - Por último encontramos la evaluación, que refiere a los esfuerzos que los gobiernos realizan con el propósito de determinar la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas seleccionadas. En esta etapa se busca determinar en qué medida y cómo se han logrado los objetivos, lo que implica revisar el estado del problema para generar una nueva política, darle continuidad a la existente, reformularla, o dar la cuestión por resuelta si se comprende que nada puede hacerse. La evaluación es importante porque es parte de los procesos de rendición de cuentas de los actos generados por los Estados a sus ciudadanos. A su vez, es una forma de legitimar, con resultados, las decisiones tomadas, por lo tanto, la evaluación cumple una función política y no es solamente un instrumento técnico.

Por su parte, veinte años después, en 1996, el Doctor en Filosofía Luis Aguilar Villanueva, amplía las clasificaciones anteriormente propuestas. Según este autor, el proceso de la política pública comprende siete etapas:

- La definición del problema, donde se apunta a señalar cuál es el problema, con sus dimensiones, causas y componentes. Es importante comprender que el Estado es un actor más en el proceso de las políticas públicas, pudiendo adoptar un rol activo, donde actúa de manera expresa, o bien de manera pasiva, absteniéndose de intervenir. Pero más allá del modo en que ejerza su rol, la posición que adopte generará efectos que son de cumplimiento obligatorio y que repercuten sobre la vida de muchos sectores de la sociedad.
- La estructuración de la agenda es la segunda etapa, y consiste en analizar qué factores contribuyen a que una situación se convierta en problema, y luego ese problema en objeto de atención
- La tercera etapa es la formulación de alternativas, y consiste en analizar cuáles son las alternativas disponibles y viables para resolver el problema y qué riesgos, beneficios y costos las acompaña.
- En la etapa de toma de decisiones hay que determinar cuál de todas las alternativas disponibles constituye la mejor opción.
- Posteriormente, en la implementación se analizan las acciones conducentes para llevar a cabo exitosamente la decisión y alcanzar los objetivos propuestos.
- Luego sigue la evaluación, en donde lo importante es decidir qué y cómo evaluar y para qué fines.
- Y por último encontramos la continuación de la política, que consiste en decidir, a la luz de los insumos que brinda la evaluación, si la política debe continuar, finalizar o revisarse

Si bien la noción de ciclo de las políticas es una construcción conceptual que en lo cotidiano de la realidad no ocurre necesariamente en el orden pautado, la clasificación de Villanueva, a nuestro entender, muestra los componentes necesarios de un proceso, ya que define con claridad los pasos sin que se superpongan las acciones que hay que llevar adelante en cada una de ellas.

Asimismo, vale la pena recalcar que cuando una cuestión logra ingresar a la agenda política y, de este modo, comenzar con el ciclo de la producción de una política pública, la misma finaliza cuando se resuelve.

Esta situación se puede dar por:

- la desaparición del problema como tal
- la solución en sí misma de la cuestión
- la aparición de otro problema que capte la atención y lo relegue a segundo plano
- la comprensión de que nada puede hacerse para solucionarlo
- o que la demanda de solución decaiga

Como podemos observar, las políticas públicas ocupan un espacio destacado en la compleja articulación entre el Estado y la sociedad, que impactan sobre un campo de acción que generará movimientos de manera transversal en todas las capas de la sociedad.

Si entendemos al Estado como una relación social, el mismo constituye un escenario de negociación de compromisos en el que intervienen diversas fuerzas políticas o grupos sociales capaces de negociar en el ámbito político y en el que cada sector social intenta imponer sus intereses. En este campo de disputa de intereses es el Estado quien define el rumbo de su política, en base a un proyecto de país definido.

Tal como nos enseñan Oscar Oszlak y Guillermo O´Donnell, las políticas públicas responden a cuestiones socialmente disputadas, respecto de las cuales diferentes actores asumen posiciones conflictivas.

Entonces, es el Estado como mediación política de intereses, el que debe formular e implementar políticas, en tanto conjunto de acciones u omisiones que se materializan en planes, programas y proyectos, con objetivos concretos y tareas establecidas.