
UNA APROXIMACIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: ELEMENTOS PARA EL ANÁLISIS

JUAN ALBERTO FUENTES V.*

This document shows that there are grounds for the revival of the public policies' issue as part of the efficiency and effectiveness that people now demand from the State. Then, it explains the meaning of governing through them and it defines them thoroughly, as well as other related concepts, such as the Government's Agenda.

From an analytical point of view, the contribution that this methodological-theoretical approach makes in order to understand those government's acts that are not quite clear, if studied using other political sciences instruments, is also valued. With this purpose, the relation between the theories about the State, policies and the referents of public action are put forward.

INTRODUCCIÓN

El auge de la democracia como sistema político que se ha impuesto en las últimas décadas en el mundo y que incluye desde luego a aquellos países menos desarrollados, ha puesto de manifiesto la interrogante acerca de cómo gobernar en contextos políticos plurales y en sociedades con grandes problemas sociales por resolver que generan enormes exigencias de organización y gestión, preocupación que a comienzos de los '90 inspiró la reflexión acerca de la gobernabilidad de las nuevas o reinstauradas democracias. Por otra parte, la fuerte crítica al Estado de Bienestar propio de los países desarrollados, pero también aplicado de algún modo en América Latina, planteó múltiples problemas respecto del financiamiento y efectividad de las políticas sociales, cuyos costos superaban las capacidades financieras de los Estados y ponían en riesgo la sustentabilidad de un modelo que resultó exitoso para enfrentar la conflictividad social del siglo XX.

Fue así como el tema de las políticas públicas, que había sido tratado profusamente por la ciencia política norteamericana en los años 70 y seguidamente en Europa a la luz del modelo intervencionista y benefactor de posguerra, cobró nuevos bríos ahora en un contexto de profundas transformaciones en las funciones y atribuciones del Estado, resurgiendo como un interesante aporte que la ciencia política podía hacer a los gobiernos necesitados de lograr una mayor efectividad en

* Profesor de Historia, Geografía y Ed. Cívica, Pontificia Universidad Católica de Chile. Magíster en Ciencia Política, Pontificia Universidad Católica de Chile. Doctor (C) en Ciencia Política, Universidad de Salamanca, España. Profesor de la Universidad del Desarrollo. Profesor de la Academia de Estudios Políticos y Estratégicos del Magíster de Defensa, Anepe.

sus políticas, pero también como una forma de hacer inteligibles los actos de gobierno toda vez que el tema de las políticas públicas se encuentra indisolublemente ligado a la acción del Estado.

En efecto, los estudios de políticas públicas son a la vez un campo y un método. Un campo, en tanto permiten una aproximación a las estructuras y concepciones del Estado a partir de sus productos. Pero también son un método, ya que a través de este enfoque es posible descomponer y analizar la compleja trama de los actos de gobierno y dar respuesta a situaciones concretas que se presentan a la vista del analista de asuntos públicos.¹

Las políticas públicas se definen como “un curso de acción dirigido desde el gobierno hacia un problema o área de problemas”; es decir, en un momento la autoridad adopta ciertas prácticas o decide no intervenir si define el problema como privado y no público, de modo que las políticas públicas también pueden considerarse como “un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones”. En este sentido, toda decisión de hacer o no hacer por parte del gobierno sería política pública, pero además requiere una intencionalidad, una consideración de los medios y los fines, que es precisamente lo que distingue a una política pública en sentido estricto. Puesto que las políticas no nacen en el vacío porque en algún instante el problema en cuestión debe entrar en la agenda de gobierno, son además el resultado de la actividad política que pone a la autoridad en acción, investida en cuanto tal de poder y legitimidad. Involucran desde luego al sector público, pero también a la opinión pública y al sector privado.²

La elaboración de un programa político con su forma y contenido reviste importancia puesto que expresa la fortaleza de la vida pública. Esto porque entre el libre accionar individual y los poderes del Estado se da un ámbito, al que suele llamársele ámbito público, esfera pública o vida pública que cumple la función intermediadora entre el Estado y la sociedad, entre la política y la economía, entre la Constitución Política y la real de una sociedad, o entre los valores particulares y las normas de validez general.³

En la esfera pública han mediado generalmente los partidos políticos y los grupos corporativos, pero las grandes transformaciones operadas en el mundo en los últimos años auguran un fortalecimiento de la sociedad civil y plantean el pro-

1 Un completo resumen del tema de las políticas públicas es el de: MENY, Yves y THOENIG, Jean Claude, *Las Políticas Públicas*, Ed. Ariel, Barcelona, 1992. También en: AGUILAR Villanueva, Luis, (Editor), *Colección Antologías de Política Pública*, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1993, 4 Vols.

2 Es conveniente señalar que la definición de política no surge del concepto mismo sino que del resultado del análisis que se haga de la acción política. En el caso de las políticas públicas, ha sido fundamental el cambio desde políticas generales u homogéneas como se realizaban antiguamente, a políticas específicas, dirigidas a fines concretos y con un manejo adecuado de las variables involucradas.

3 AGUILAR Villanueva, Luis, (Editor), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Estudio Introductorio*, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1993, pp. 21-51.

blema de darle gobernabilidad a las democracias, problema que tiene su punto de partida en el espacio existente entre los anhelos de la sociedad y las capacidades de los gobiernos. En efecto, los grandes cambios ocurridos a nivel mundial hacen aparecer un nuevo concepto de participación cívica, que se caracteriza por una declinación de las lealtades de clase, apoyo partidario e institucional, así como por una mayor importancia dada a los estilos de trabajo y de consumo, nuevas actitudes juveniles y femeninas, relativo desinterés por lo material en sí y más aprecio por la calidad de vida, desvalorización de las ideologías frente a la libertad personal, etcétera. Características que suelen explicarse dentro del complejo y a veces contradictorio concepto de “Posmodernidad”, y que sin duda tienen su impacto en el ámbito de lo político. Estas nuevas formas asumidas por la cultura cívica requerirían de transformaciones a nivel del Estado, el cual en lugar de poseer un gran tamaño, ser promotor e intervencionista, tiende a ser más representativo y asociativo de acuerdo con las actuales tendencias.⁴

En relación al gobierno, la más importante de sus decisiones se refiere a su programa de trabajo, a sus prioridades o asuntos principales. Esto lo caracteriza, le da la dirección y sentido a su labor y finalmente lo hace exitoso o fracasado. La formulación de una plataforma que verdaderamente interprete el sentir mayoritario de la sociedad constituye la clave para que la vida en común se desarrolle en forma normal y se proyecte hacia el futuro.⁵

LA AGENDA DE GOBIERNO COMO CONCEPTO BÁSICO

El programa político o plataforma gubernamental a que hemos hecho referencia, no es idéntico a lo que efectivamente puede realizar o realiza un gobierno durante su período, por lo que es necesario introducir una importante distinción. Por “Agenda de Gobierno”, suele entenderse en la literatura especializada, al conjunto de problemas, demandas, cuestiones o asuntos que los gobernantes seleccionan y ordenan como objeto de su atención, para el lapso que les corresponderá servir dentro del total de temas de interés público, y que pueden coincidir o no con su plataforma electoral, porque en el transcurso del período de gobierno suelen aparecer asuntos no contemplados originalmente, o demostrarse como imposible la realización de otros. Por otro lado, puesto que el gobierno decide actuar sólo sobre aquello que ha fijado su atención, ello implica que realiza una valoración o tiene la creencia de que el problema constituye un tema de interés común, y dado que los problemas son elaboraciones humanas, los problemas de la política serán concepciones particulares de la realidad. Esto da entonces singular importancia a la definición de los problemas. De acuerdo con lo anterior, si bien la agenda es “de gobierno”, los temas que la integran se originan y configuran al interior del sistema

4 TOMASSINI, Luciano, *Orientaciones para la Modernización del Estado*. En: LAHERA, Eugenio, *Cómo Mejorar la Gestión Pública*, Cieplán, FLACSO, Foro 90, Santiago, 1993, pp.73-75.

5 *Ibidem*.

político. Existen entonces dos agendas: la del sistema político, integrada por los conflictos, cuestiones o necesidades que preocupan a la ciudadanía con independencia del gobierno o en comunicación con él y que considera asuntos generales de Estado y en consecuencia de gobierno, y la del gobierno mismo. La primera se denomina Agenda Pública, Sistémica o Constitucional y, la segunda, Agenda de Gobierno, Formal o Institucional.⁶

A partir de esta consideración elemental, debemos concluir que el analista político no es dueño de los problemas que estudia o trata, sino que la materia prima de ellos se origina en los sentimientos de alguna parte de la ciudadanía y sigue siendo propiedad de ella.⁷

Metodológicamente, el o los diseñadores o analistas de una política deben partir del origen del problema a resolver, identificando tanto la causa social, como la responsabilidad de su aparición ante la esfera decisoria. Es necesario descubrir hacia dónde se inclinan u operan los sentimientos de la gente; es decir, el proceso de legitimación de los problemas, puesto que hay algunos que el gobierno no puede o no quiere tocar. En el proceso en cuestión, habrá tanta inquietudes profundas y razonadas, como otras “ideológicas”, y que por esta condición comprometen la propia sensibilidad de políticos, funcionarios y analistas.⁸

Toda comunidad política local, estatal o nacional tiene su Agenda Sistémica. La Agenda de Gobierno o Institucional en cambio, puede definirse como “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa de parte de los encargados de tomar las decisiones”. En consecuencia, cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local estatal o nacional constituirá parte de la Agenda de Gobierno.⁹

Sin embargo, es importante señalar que muchos asuntos de interés para la comunidad que puede considerarlos de incumbencia del gobierno y serlo efectivamente, no logran la atención de las autoridades, o al revés, asuntos verdaderamente públicos se desvanecen si no logran la aceptación de la comunidad al no ser publicitados adecuadamente. El sistema político tiene una selectividad fundada en su constitución, cultura, ideologías, perspectiva histórica, opiniones y prejuicios, que filtran los conflictos y problemas. Normalmente, los gobiernos reflejan en sus actos los límites y proclividades del sistema. Por el contrario, también sucede que gobiernos renovadores o modernizadores introducen en su agenda elementos con-

6 La distinción fue hecha por COBB, R. y ELDER, Ch. en: *Participación en Política Americana: La Dinámica de la Estructuración de la Agenda*, Norma, México, 1986, pp. 115-116. También en: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 31-36.

7 BARDACH, Eugene; *Problemas de la Definición de Problemas en el Análisis de Políticas*. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 215-233.

8 *Ibidem*.

9 *Ibidem*.

troversiales que difieren de los temas que convencionalmente integran las agendas, de modo tal que entre la agenda sistémica y la gubernamental pueden a veces darse notables discrepancias.¹⁰

La Agenda Sistémica generalmente estará integrada por cuestiones abstractas, generales o globales, compartidas por amplios segmentos de la población precisamente por esta generalidad. La Agenda Institucional o de Gobierno en cambio, será más concreta o específica, acotando con precisión el problema. Como ejemplos de la primera, los autores señalan los aspectos de interés social tales como la seguridad, la pobreza, la contaminación, etcétera. Y de la segunda, el Sida, el narcotráfico, el analfabetismo, etcétera. La Agenda Sistémica entonces será siempre más amplia que la gubernamental y sus prioridades suelen no corresponder completamente con la anterior. Como las discrepancias pueden llegar a ser considerables, es posible plantearse la hipótesis de que “cuanto mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agendas, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político”.¹¹

Estas consideraciones revisten importancia en tanto las disparidades entre las agendas suele constituir un factor de inestabilidad que puede resultar muy significativo en el contexto de gobiernos como los de América Latina por ejemplo, que tienen la doble tarea de reinstitucionalizar al país, en el marco de la construcción de sistemas democráticos, junto con desarrollar los temas de la modernización y mejoramiento de las condiciones materiales de vida siempre presentes en nuestra región, donde se ven afectados, además, por las tendencias globales. En estas circunstancias, la Agenda Gubernamental se vuelve más compleja y difícil de manejar pudiendo producirse desencuentros a diferentes niveles, y más concretamente por el cruzamiento entre uno y otro plano.

La relación entre las dos agendas plantea a su vez dos órdenes de cuestiones teóricas. Interesa por una parte conocer cómo determinados asuntos que importan o afectan a la comunidad logran socializarse y hacerse visibles y consensuales en general, constituyéndose en un “problema público”, de manera que formen la Agenda Sistémica, y por otra parte, con respecto a la Agenda de Gobierno, se trata de saber cómo algunos asuntos y problemas han llegado a integrarla, ya sea que coincidan o no con la Agenda Sistémica. Desde luego, cabría considerar también la forma en que ambas se relacionan.

El primer punto se refiere al problema político clásico de la “generalización de intereses”. El segundo se pregunta por el proceso decisional por el que un programa político electoral se transforma en agenda de gobierno, lo que tiene mucho que ver con “la definición de los problemas” y las “oportunidades”. Aquí sin duda

10 *Ibidem.*

11 *Ibidem.*

en el caso de regímenes presidencialistas como el chileno destaca la Presidencia de la República como organismo superior de la conducción y decisión política. En un régimen parlamentario como el español, será el Presidente del Gobierno, quien ha recibido un mandato de las Cortes para aplicar un programa victorioso en las elecciones. Para cada ámbito, los expertos han diseñado modelos que facilitan el acercamiento a los casos de estudio.¹²

LA FORMACIÓN DE LAS AGENDAS

Desde la perspectiva de los grupos, Cobb y Elder ofrecieron un modelo del proceso de formación de la agenda pública o sistémica planteándose cómo los conflictos entre grupos dilatan su “alcance, visibilidad e intensidad” para convertirse en asuntos públicos demandando así la intervención gubernamental. Los autores plantean tres requisitos básicos para que un problema se haga público:

- a) Que sea objeto de atención amplia (lo que se relaciona con los medios de comunicación cuya influencia es indudable).
- b) Que el público considere que algo debe hacerse al respecto.
- c) Que la comunidad piense que la acción sea competencia de la autoridad (en los países acostumbrados a un Estado interventor y activo esto es frecuente).¹³

El modelo pone énfasis en el carácter conflictivo del problema, lo que podría resultar dudoso a ojos de los analistas políticos que encuentren asuntos de importancia para la comunidad y que sin embargo, no resulten conflictivos, pero cabe señalar que por regla general los temas inofensivos no logran la atención de la prensa y pasan inadvertidas para las autoridades o al menos quedan circunscritos a un espacio muy local.

Hay que incluir también la influencia que ejercen como iniciadores de una demanda las catástrofes, los cambios tecnológicos, los sucesos económicos, crímenes, elecciones, y otros. Ellos inciden en el público que los autores clasifican como: a) Grupos de identificación (los directamente afectados); b) Grupos de atención (interesados aunque no afectados específicamente); c) Público atento (aquellos que gustan de estar bien informados y atentos); d) Público en general (menos interesado e informado pero que puede hacerlo si el tema trasciende o toma componentes emocionales).¹⁴

12 *Ibidem.*

13 *Ibidem.*

14 *Ibidem.*

El proceso culmina cuando la definición de la cuestión se pone en el orden del día de la comunidad política; es decir, se vuelve un tema de la agenda pública o sistémica. Esto desde luego no significa que sea compartida por la comunidad entera, puesto que se comparte una línea gruesa; la cuestión más que la solución, porque pueden persistir discrepancias sobre la composición, alcances, causas y/o soluciones.¹⁵

La formación de la agenda de gobierno, tema de este trabajo, constituye el segundo orden de la discusión e investigación, pero no podría abordarse sin antes haber aclarado el punto anterior. Un gobierno puede –y de hecho muchas veces es– el iniciador de cuestiones en la comunidad política, participa en su difusión y otras veces las frena o limita. Los gobiernos no son pasivos y menos cuando se trata de regímenes presidencialistas y no dejan simplemente que se configure una agenda pública para luego abordarla, sino que intervienen estratégicamente en la vida pública tratando de moldearla según sus posibilidades reales de intervención. Procede entonces conjeturar el camino seguido por el gobierno para atender las necesidades de la sociedad, el que indudablemente se inicia a través de la selección temática previa que ha cristalizado en su programa.

Los autores tienden a coincidir en la que la agenda de gobierno es un proceso decisonal generalmente contingente, difícil, cambiante o no bien estructurado.¹⁶

Es posible, sin embargo, reducir el ámbito de incertidumbre. El acceso a la agenda comienza por los aspectos programáticos, y continúa con los llamados “factores de contexto”, que establecen los límites de variabilidad de ésta al tratar de estabilizar las corrientes de problemas, demandas, grupos y decisiones de gobierno. Este flujo de problemas públicos en camino de convertirse en agenda formal, es regulado por el sistema político en general y por determinadas oficinas públicas en particular. Así, las preferencias, propensiones, proclividades e incluso los prejuicios del sistema que se han formado con referencia a ciertos valores e ideas y fuerzas sociales por motivos históricos, políticos, ideológicos y constitucionales, constituye uno de esos factores de contexto. Son factores acotados y predispuestos para los cuales no todo es atendible, de modo que seleccionan un universo de problemas que el sistema reconoce y considera de incumbencia del gobierno. Este sesgo del sistema y dependencias públicas filtra y selecciona las corrientes de demandas y problemas que se levantan desde la sociedad configurando un patrón de “aceptabilidad y atendibilidad” de las cuestiones públicas. Pero también hay un patrón de “plausibilidad” político-administrativa, determinado por las restricciones fiscales,

15. EYESTONE, R. Editor, *Public Policy Formation*, Jai Press, Greenwich Co., 1984. En: AGUILAR Villanueva, op. cit. pp. 36-37.

16. COBB y ELDER, op. cit., Kingdon, J.W., *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Little Brown, Boston, 1984. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 41-43.

legales, morales, tecnoproductivas y políticas; es decir, por las restricciones de recursos y lamentablemente a veces de ideas, que predisponen soluciones para los problemas. Así, el sistema político-administrativo es un factor de contexto que actúa en un doble sentido; de la sociedad al gobierno y del gobierno a la sociedad.¹⁷

ASPECTOS GENERALES DE LA DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

De acuerdo con los criterios anteriormente expuestos, algunos problemas públicos se convierten en temas de interés para las autoridades y dan origen a políticas públicas, que son programas de acción y flujos de información, orientados a un objetivo de interés público donde confluyen el Estado, la comunidad y el sector privado. Ellas deben corresponderse con los programas del gobierno, los que requieren de claridad, transparencia y especificidad, y especialmente de una aprobación mayoritaria, de manera tal que los electores cuenten con elementos de juicio para valorar la gestión de un gobierno de forma menos ideologizada. En este sentido, el rol que tiene el programa gubernamental es mayor del que habitualmente se le da, por cuanto constituye un instrumento eficaz para legitimar los temas que posteriormente integrarán la agenda oficial. En este sentido, las elecciones deberían servir para entregar un verdadero mandato a un político o a un partido.¹⁸

Esto último se posibilita cuando los candidatos tienen programas perfilados con propuestas sobre las diferentes materias de interés general, de modo que se hagan visibles fácilmente las diferencias y semejanzas permitiendo así el necesario consenso ulterior que da a la opción escogida toda su fuerza democrática. Una campaña de ideas naturalmente que contribuye, puesto que ellas enuncian las concepciones generales de los que después serán gobierno. Estas apreciaciones básicas están por lo demás en consonancia con los actuales criterios sobre modernización de la gestión pública.¹⁹

Junto con poner el tema en la agenda se requiere definirlo, darle forma aceptable para los ciudadanos. Hay definiciones que contradicen las valoraciones de determinados grupos sociales o que superan las posibilidades legales o financieras del gobierno. Un gobierno democrático requiere que su definición de los asuntos de interés despierte suficiente consenso político y que sea legal y financieramente viable. La búsqueda de estas definiciones plantea tantas dificultades como el análisis y las opciones de políticas. Por definición del problema se entienden los procesos por los que una cuestión, problema, oportunidad, tendencia ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y cuantificada por los interesados, quienes generalmente

17. *Ibidem*.

18 LAHERA, Eugenio, *Políticas Públicas: un enfoque integral*, op. cit. pp. 43.

19. *Ibidem*.

actúan en condición de autoridad, y aceptada previamente en términos de causa, efecto y consecuencias.²⁰

La frase, “quien define decide”, destaca que los grupos sociales o gubernamentales que ofrecen una definición aceptable son quienes influyen en la decisión. Por ejemplo, definir la pobreza como falta de oportunidades o de educación, no es lo mismo que hacerlo como explotación. Investigar quién define nos permite saber quién decide, ya sea “triángulos de hierro”, “subgobiernos”, redes de cuestiones o círculo decisorio último. Hay que reconocer que los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes de poderosos grupos, también de sus propios esquemas mentales. Son múltiples las preguntas que en esta perspectiva pueden formularse: ¿Por qué una situación es considerada problemática? ¿Quiénes lo consideran un problema? ¿Cuáles son los afectados y qué importancia tienen? ¿Con respecto a qué valor se considera problemática la situación? ¿Es un problema objetivo o sentido? ¿Es factible resolverlo de acuerdo con su definición?, etc.²¹

La gran complejidad actual de los problemas públicos se debe en gran parte a que los particulares suelen convertir en públicos sus problemas privados siendo incapaces de resolverlos con sus intercambios, aunque desde luego, logran también resolver una buena parte de ellos. Los problemas que escapan a su control se denominan fallas del mercado: bienes públicos, externalidades, monopolios naturales y asimetrías de información. Por razones de seguridad, eficiencia y de equidad, el gobierno interviene, pero no siempre existe la información y conocimiento, el consuno y la colaboración o transacción entre los ciudadanos. Pero hay problemas que también se agudizan con la intervención gubernamental o ésta crea otros nuevos, como sucedió frecuentemente durante la plena vigencia del llamado “Estado de Bienestar”. La política y el gobierno no pueden a veces tener éxito allí donde la ética y la religión han fracasado y donde la opción individual es insoslayable.²²

Epistemológicamente, debe considerarse que los problemas no son datos externos, realidades objetivas, sino construcciones hechas a partir de datos seleccionados caracterizados en referencia a determinados esquemas cognitivos y valorativos de las personas que los observan o experimentan. No son pues independientes de los valores y perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones, sino que “se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognitivos de los sujetos que los viven”. De esta manera tienen una naturaleza subjetiva, relativa y artificial; los problemas “en sí”, no existen objetivamente, son constituciones sociales y políti-

20. HOGWOOD, B.N. y GUNN, L.A., *Policy Analysis for the Real World*, Oxford, University Press, 1984. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 51-53.

21. AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 54-55.

22. QUADE, E.S. *Analysis for Public Decisions*. American Elsevier, New York, 1975. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 56-57.

cas de la realidad. Por esta razón determinadas situaciones de la comunidad como delincuencia, drogadicción, contaminación, salud, etc., son consideradas de distinta manera. Para algunos son un problema y para otros no. Se trata pues de resolver un doble problema, ¿cómo encontrar una definición aceptable que genere consenso?, y por otro lado, que la definición sea suficientemente operativa para permitir la intervención pública con instrumentos y recursos posibles para el gobierno.²³

La tarea política de los dirigentes, partidos y organizaciones es lograr que los afectados y otros sectores interesados en un tema, pasen de la vivencia de éste a una definición para ellos posible y aceptable. Una de las dificultades mayores que se presentan son las diferencias entre la definición del problema que hace el gobierno y la que tienen los interesados. Para salvar estas distancias se requiere informar, argumentar, dialogar y persuadir en el plano lógico, mientras que en el político debe negociarse y ajustarse hasta el límite que existe entre eficacia y consenso, de manera que pueda legitimarse una política.²⁴

Los problemas se plantean o se estructuran de modo tal que tengan una respuesta. La solución entonces forma parte de la misma definición. Hay problemas bien y mal estructurados; los bien estructurados tienen características precisas. Un problema bien estructurado permite que cualquier autoridad que conozca esta estructura pueda solucionarlo, en cambio con un problema mal planteado ocurre justamente lo contrario. Muchos problemas no se resuelven por la dificultad de definir un estado final y un criterio de solución. La manera más adecuada está tratada en el método de desagregación o desmontaje, que procede por analogía con las tareas del diseño arquitectónico e industrial. Así, muchos políticos y analistas desagregan los más complejos problemas públicos en partes más acotadas o sencillas y fáciles de manejar. Abordar el problema mayor como un todo, desconociendo sus límites, reglas u operaciones de solución, sería un fracaso.²⁵

De acuerdo con estos criterios, las políticas públicas son definidas más como hipótesis de trabajo que como programas rígidos, y tanto la sociedad como el gobierno deben tomar conciencia de esta relativa incertidumbre. A veces, hay problemas complejos y severos que requieren de información, conocimiento y tecnologías que no están todavía disponibles, lo que exige, más aún, la comunicación y entendimiento entre gobierno y sociedad, es decir, el eje de conducción política.

AGENDAS Y ACTORES POLÍTICOS

De todas formas, el factor fundamental en la configuración de la agenda formal de gobierno es la fuerza de los actores políticos que intervienen en el proceso,

23. *Ibidem.*

24. *Ibidem.*

25. SIMON, H.A., *The New Science of Management Decision*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, 1960. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 60-64.

y las relaciones políticas y administrativas establecidas entre ellos y el gobierno, de manera que cobran significación las teorizaciones sobre el conflicto y el consenso, la parcialidad de los intereses y la legitimidad colectiva del gobierno, lo sectorial (corporativo y oligárquico) y lo público. ¿Cuáles son las fuerzas que influyen en el gobierno? (clases, elites, etnias) ¿La acción del gobierno está predeterminada por el “triángulo de hierro”, constituido por las organizaciones empresariales, las sindicales y el gobierno mismo, o en sentido pluralista los grupos de interés, comités legislativos y agencias gubernamentales?, son algunas de las preguntas que suelen formularse en términos generales.²⁶

La literatura permite diferenciar las corrientes tradicionales de la ciencia política con los más recientes “Estudios de Políticas”. Mientras los primeros tratan los procesos decisorios en relación con los “triángulos de hierro” y los “subgobiernos”, los estudios de políticas aportan los conceptos de “red de cuestiones” y de “subsistema de políticas” que refinan y matizan los teoremas sobre el corporativismo, el pluralismo y el elitismo clásico. En efecto, en la época de intensa intervención estatal que nos antecedió, los gobiernos fueron más permeables a la presión de los grupos de interés y tuvieron que responder en mayor grado a los problemas de la asistencia pública y bienestar social, no siendo Chile de manera alguna una excepción, pero la relación entre los gobiernos actuales y los grupos de interés ya no puede verse en los términos simples de antaño, pues estos grupos no prescinden de la mediación científica y técnica para poner sus asuntos en la agenda gubernamental. Surgen así las “redes de cuestiones” integradas por todos los expertos, los profesionales en temas específicos, fiscales, comerciales, agrícolas, sanitarios, ecológicos, etc... que actúan tanto en la sociedad como en el mismo gobierno compartiendo conocimientos y comunicándose en un lenguaje propio. Los especialistas estructuran y diseñan las cuestiones de política según esquemas y marcos de referencia determinados, quitándole gran parte de la incertidumbre al acceso a la agenda. El estilo de “policy making” de un gobierno tiene su origen precisamente en estos expertos, y estamos ya acostumbrados a que los más variados sectores se apoyen en ellos y en sus argumentaciones técnicas para defender sus intereses.²⁷

Por otra parte, la localización y caracterización de los actores de la elaboración de la agenda y la formulación de la política, para el concepto de “subsistema de políticas”, incluye el contexto sociopolítico que estructura y da sentido a la red y enfatiza la variedad de subsistemas de políticas existentes. Los grupos de interés concentran de manera permanente su poder e influencia en áreas específicas de políticas, sin diluirse al intervenir en otros temas. Son éstos los que fijan los asuntos que les incumben y los expertos trabajan finalmente en función de ellos. Los

26. AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 44-45.

27. HECLO, H. *Issue Networks and the Executive Establishment*. En: *The New American Political System*, King, A. (Editor) American Enterprise Institute, Washington, 1978. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 46-49.

subsistemas están integrados por un conjunto de actores que tratan de influir en la asignación de valores e incluso pueden lograr franquicias en algunos aspectos de las políticas públicas y en la hacienda pública.²⁸

La configuración del poder en los subsistemas es muy variada; en algunos el dominio es ejercido por uno o varios actores poderosos, en otros es más difuso. Se integran con actores diversos: instituciones, organizaciones, grupos e individuos. En el sistema político de los EE.UU., por ejemplo, que es frecuentemente usado como paradigma por los estudiosos, son las burocracias gubernamentales, grupos de interés, comités y subcomités legislativos e individuos de gran influencia.²⁹

Con estos elementos de juicio resulta posible señalar patrones o configurar modelos para reconocer cómo se da inicio a la agenda de gobierno. Así, tenemos:

1. Modelo de Iniciativa Externa: Según este patrón el tema debe iniciarse a nivel social, integrando primero la agenda sistémica y luego pasar a la gubernamental.
2. Modelo de Movilización: De acuerdo con éste, la cuestión nace dentro del aparato gubernamental por lo que automáticamente se coloca en la agenda formal, pero requiere trasladarse a la agenda pública para su formulación e implementación exitosa.
3. Modelo de Iniciativa Interna: en éste la cuestión surge también dentro del gobierno y no es necesaria llevarla a agenda pública, pero sí debe convencerse a los organismos gubernamentales que le den cabida dentro de sus acciones.

Visto globalmente, un sistema político puede inclinarse hacia un modelo u otro, pero en la práctica cada área de problemas tiende a contar con su modelo propio.³⁰

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LAS TEORÍAS SOBRE EL ESTADO Y LA SOCIEDAD

Sería ingenuo pensar que el estudio de las políticas públicas puede prescindir de una teoría del Estado, y que bastaría con el mejor conocimiento de la acción gubernamental aportado por este sector de la Ciencia Política para lograr un mejo-

28. MILWARD, H.B. y WAMSLEY, G.H. *Policy Subsystems, Networks and Tools of Public Management*. En: EYESTONE R. (Editor) *Public Policy Formation*, Jai Press, Greenwich Co.1984. En: AGUILAR Villanueva, op. cit., pp. 49-51.

29. *Ibidem*.

30. COBB, R. y ROSS, J.K. y ROSS, M.H. op. cit.

ramiento sustantivo en la acción pública, relegando a la historia las preocupaciones de orden teórico. Muy por el contrario, si no se desea hacer de las políticas públicas una mera cuestión técnica o metodológica confiada a los “expertos,” dejando sin aclarar los determinantes de la acción pública que ayudan a responder aspectos centrales sobre las funciones del Estado, es necesario contar con referentes teóricos.

Hasta hoy, contamos con tres grandes grupos de modelos teóricos que ayudan a darle un marco de referencia a las políticas públicas permitiendo una visión más acabada de su orientación y sentido:

- a. Modelos pluralistas que enfatizan en el individuo y otorgan al Estado una función de carácter social sujeto a las demandas que debe satisfacer. En este caso predominan las visiones economicistas y racionalistas como la escuela del Public Choice y otras que enfatizan en la racionalidad pero con matices importantes. Así, mientras el Public Choice presupone que los individuos se comportan políticamente con la misma racionalidad con que toman sus decisiones económicas, de modo que las políticas públicas deben ser complementarias al mercado, otras visiones reconocen las limitaciones que tiene el administrador público para lograr una absoluta racionalidad entre medios y fines, proponiendo niveles de racionalidad limitada e incluso aceptando la posibilidad de resultados casuales o azarosos.
- b. Modelos neomarxistas y neoweberianos que ven al Estado con escasa autonomía y ligado a los intereses de clase o de burocracias que lo controlan y a cuyos intereses y visiones responde.
- c. Modelos intermedios de tipo neocorporativos y neoinstitucionales que tratan de interpretar las relaciones entre el Estado y la sociedad a partir de la representación de grupos ante el Estado o de una reinterpretación y puesta al día en el estudio de las instituciones estatales en el segundo caso.³¹

EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA SOCIOLOGÍA DE LAS ORGANIZACIONES

Pluralistas y neomarxistas se sitúan en los extremos de los enfoques teóricos destinados a entender la acción pública. Mientras los primeros tienden a desatender la importancia del Estado confiriéndole una neutralidad que muchas veces no tiene, sobre todo para sociedades con altos niveles de conflictividad y problemas

31 MENY, Yves y THOENIG, Jean Claude, op. cit.

sociales sin resolver, los segundos nos entregan una perspectiva que puede caer en el reduccionismo o en abstracciones que dificulten la comprensión del complejo proceso de la política pública. Frente a ellos, tal vez un acercamiento menos extremo puede ser de mayor utilidad. De esta manera, los teóricos franceses, que nunca han pecado de desatender al Estado, pero tampoco de desconocer acercamientos más heterodoxos, ofrecen desde la sociología de las organizaciones un acercamiento que postula la comunidad de intereses que suele darse entre los afectados por una situación determinada que da origen a una política pública. En la senda de Hecló,³² autores como Leca, Jobert y Muller desarrollan el tema de las políticas públicas a partir de “Issue Networks” o redes de cuestiones o de interés, o también podríamos decir, comunidades de políticas.³³

Los sociólogos de las organizaciones ponen el acento en los actores, el juego entre ellos y los sistemas de acción, de modo que las estrategias de adaptación de los actores, sus “cartas” en el juego de la política y las circunstancias en que se mueven o los condicionamientos del sistema, resultan centrales para entender sus productos, teniendo claro, además, que los actores gozan de una racionalidad limitada y por esta razón sus interacciones pueden tener incluso efectos no previstos o indeseados. Esta visión del Estado no tiene desde luego la fuerza de las concepciones normativas o de las grandes especulaciones, pero la responsabilidad del estudio de las políticas públicas es el análisis concreto, o del “Estado en Acción”, sin calificativos, que no niega las teorías del Estado, sino que evita quedar atado “a priori” a ellas o caer en dogmatismos, aceptando que la realidad es mucho más variada de lo que parece.

LOS ACTORES DE LAS POLÍTICAS: LÍNEAS, TRIÁNGULOS Y REDES

Para un enfoque como el que planteamos anteriormente, los actores y su forma de relacionarse son lo fundamental en la configuración de una política. Tradicionalmente se tomaba en consideración a un número muy limitado de participantes. Sus interacciones cobraban la forma de una línea que se originaba en los grupos de interés que lograban llegar con sus demandas al gobierno a través de los partidos políticos con representación parlamentaria. El otro extremo de la línea era desde luego la política pública. Como este modelo era a todas luces insuficiente para explicar la complejidad que mostraban las políticas, otro modelo consideró que los tres actores principales, por no decir únicos, configuraban un triángulo exclusivo y excluyente, “de hierro”, siendo la política el resultado de los tira y afloja entre los grupos empresariales y sindicales, los partidos del Congreso o del Parlamento según el caso, y el gobierno. La visión que postulan los autores citados reconoce en cambio un conjunto suficientemente amplio de actores de manera que todas

32 HECLÓ, H. op. cit.

33 JOBERT, Bruno y MULLER, Pierre, *L'Etat en Action*, Presses Universitaires de France, París, 1988.

las posibles influencias queden incluidas. Así, el mundo actual con sus niveles crecientes de pluralidad, complejidad e información queda mejor reflejado a la hora de comprender cómo un determinado tema se inserta en la agenda de los gobiernos y recibe múltiples influencias para dar forma a una política pública. Las interacciones entre estos variados actores sólo pueden dar forma entonces a una red en torno al tema de la política.³⁴

EL CONCEPTO DE “REFERENTE” Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Un aspecto importante de las políticas públicas es la relación entre “la política” y “las políticas”, entendiendo que por definición, la política pública es “un curso de acción gubernamental sobre un sector de la sociedad o espacio geográfico”.³⁵ En esta relación de lo particular a lo general se manifiesta el problema del origen de las políticas, las cuales no se generan en el vacío, sino que implican un proceso previo de destrucción o de reordenación de las ideas e instituciones anteriores.³⁶

Enfrentados al tema de la definición de un determinado problema que se incorpora a la agenda de gobierno y que se aparta de las soluciones tradicionales o que significa un cambio en la orientación de las políticas, el concepto de “Referente”, (Referencial o Policy Frame) indica la manera cómo se genera o se regenera la conceptualización del mismo. El concepto de referente surge de la necesidad de explicar la relación entre las políticas públicas y las ideas que les dan forma. Siguiendo las tesis de Jobert y Muller, “las creencias y representaciones no son productos residuales a los que deba recurrirse sólo cuando los fenómenos sociales no puedan explicarse por el juego de intereses, sino por el contrario, los intereses son en sí mismos construcciones sociales que movilizan las creencias y representaciones”.³⁷

El referente es un marco conceptual y valórico que se desarrolla a contar del proceso de evolución social que modifica el contexto de las políticas públicas y está constituido por el conjunto de actores que intervienen en ellas, las interacciones que tienen y la manera cómo utilizan los nuevos datos de la realidad para definirse a sí mismos y cubrir el campo de la política, superando a la simple renovación del repertorio cognitivo. El referente es entonces una representación estructurada que organiza las transacciones entre los protagonistas o actores de una política

34 LINDBLOOM, Charles, *El Proceso de Elaboración de las Políticas Públicas*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991.

35 MENY y THOENIG, p. 130

36 DAMMAME, Dominique y JOBERT, Bruno, Pluralidad de Repertorios y Génesis de un Referente, Actas del VI Congreso de la Asociación Francesa de Ciencia Política, 28 Sept.-1 Oct. 1999, Mesa Redonda N° 4, Gentileza de los autores.

37 JOBERT, Bruno, L'Europe et la Recomposition des Forum Nationaux. Le cas français, Contribution au Colloque “Ideas, Discourse and European Integration”, European Union Center, Harvard University, May, 10-11th, 2001.

pública”. Es un marco cognoscitivo que da forma a la interacción entre los actores de una política en un período determinado, el cual se legitima en cuanto apela a los valores propios de determinada cultura cívica. Estos valores son variables en el tiempo; hoy en día por ejemplo, se ha pasado a distinguir valóricamente entre aquellas inequidades sociales posibles de ser aceptadas de aquellas que de ningún modo pueden serlo, en lugar de la anterior etapa de igualitarismo generalizado.³⁸

EL ESPACIO DE LA ACCIÓN PÚBLICA: LOS “FORUM” Y LAS ARENAS

Considerando que no existe un escenario público unificado sino una diversidad de escenarios donde argumenta y defiende sus intereses el conjunto de actores que se sienten partícipes de una política pública, el “Forum” es el conjunto de escenarios caracterizados porque en ellos se realiza la producción y la renovación de los marcos simbólicos. La arena por su parte, serían los escenarios donde se debate y argumenta sobre una política en particular.³⁹

Los “Forum” son de distinta configuración institucional según los actores involucrados y la naturaleza de la representación de que se trate. Cuando se trata de “Forum” científicos, la naturaleza de las representaciones se refiere a los paradigmas o modelos teóricos utilizados para darle un marco definitorio al problema, mientras que si los participantes son expertos o miembros de una comunidad epistemológica, estaremos en presencia de los programas de acción de las políticas o del cómo hacerlo. Finalmente, la retórica política debe legitimar una nueva política pública, labor que sólo en parte realizan los políticos, porque también es obra de intelectuales que han logrado ciertas posiciones de influencia en la comunicación política y que logran convencer de sus puntos de vista a la comunidad, especialmente a los políticos, que no siendo expertos en la materia coinciden con la lógica que se les ofrece ante un asunto que están obligados a atender. En último término, corresponderá a los políticos aprobar determinada solución en el trámite parlamentario y contribuir a validarla a los ojos de la sociedad, tarea no menor tampoco que exige aquellas capacidades de comunicación que son propias de los representantes políticos.⁴⁰

CONCLUSIÓN

El estudio de las políticas públicas constituye en la actualidad un eficaz instrumento tanto para la gestión de los problemas que afectan a la sociedad, como para la comprensión de los productos o resultados de la actividad de gobierno por parte de los analistas.

38 *Ibidem.*

39 DAMMAME, Dominique y JOBERT, Bruno, “Pluralidad de Repertorios y Génesis de un Referente, Ponencia presentada en el VI Congreso de la Asociación Francesa de Ciencia Política, Rennes, 28 de Septiembre al 1 de Octubre de 1999. (Gentileza de los autores).

40 *Ibidem.*

La política de defensa nacional puede ser también objeto de análisis dentro de este enfoque fundamentalmente por su condición de bien público a satisfacer, condición común a toda política pública, resultando fuera de discusión que la defensa constituye una necesidad para cualquier comunidad nacional, constituyendo una demanda permanente para los poderes públicos. Los “Libros de la Defensa Nacional” de los años 1997 y 2002 son muy claros al respecto, cuando señalan en los objetivos y principios de la defensa que el Estado debe proteger a la población, defender los intereses nacionales, salvaguardar la independencia política y soberanía y la integridad territorial. El cumplimiento de estos objetivos es lo que requiere de “un curso de acción dirigido desde el gobierno”, de “un conjunto interrelacionado de decisiones”, de “una intencionalidad y una consideración de los medios y los fines”, que es lo que define una política pública como se ha dicho. Es a contar de los principios y objetivos fundamentales de la defensa que los poderes públicos deben establecer objetivos específicos, delimitar sus condicionantes y asignar recursos, etc., como sucede con los demás ámbitos de la acción gubernamental y es en este proceso, que comprende etapas de formulación o diseño y de implementación y evaluación, que una adecuada comprensión teórico-metodológica puede ayudar a facilitarlos. Así, por ejemplo, aclarar qué elementos temáticos integran en un momento determinado la agenda de gobierno en defensa permite conocer las preocupaciones y prioridades de los actores institucionales y/o sociales, a contar de lo cual resulta posible redefinir, jerarquizar o reasignar temas conforme a las percepciones de los condicionantes que generan la dinámica del sector.

Por otra parte, es conveniente aclarar que la condición de pública de la política de defensa no excluye aspectos reservados o secretos de ella, que por lo demás no son exclusivos de la defensa o la seguridad, sino que también están presentes en otras áreas de la actividad del Estado por cuanto lo público no se define por la total ausencia de aspectos reservados, sino por la condición de “bien público a satisfacer” como se expresa más arriba, a lo que habría que agregar también la frase: “por medios públicos”. Esto no contradice la transparencia y participación ciudadana que se encuentran garantizadas por el principio de representatividad, la incorporación de expertos de la sociedad civil en el estudio de los problemas públicos y por el marco de libertades propias del Estado de Derecho que permite la expresión de los diversos intereses sociales involucrados, punto en que cobran relevancia los actores y sus espacios de acción.