
POLÍTICAS PÚBLICAS

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PERSPECTIVA DE ANÁLISIS

Allan Abarca Rodríguez

RESUMEN

La década del noventa trajo consigo una floreciente investigación y práctica profesional alrededor del abordaje y resolución de los problemas públicos. Lejos del debate sobre el tamaño o ámbito de acción del Estado, sobrevino una pregunta incesante sobre el cómo abordar los asuntos públicos. Los análisis 'de políticas públicas' y 'para políticas públicas' auspician una nueva forma de entender los engarces entre las agencias gubernamentales, las ONG's, las empresas privadas y los ciudadanos, a la vez que suministran las herramientas básicas para la búsqueda de soluciones tanto para problemas específicos como generales.

ABSTRACT

There was a notable increase in professional research dealing with public problems and their resolution in the 1990s, made evident by an academic shift: researches stopped asking about the size or competence of Government and began inquiring about how to deal with public affairs. "Public policy" analyses and analyses "for public policy" offer a two-fold approach: they present a new method for understanding the interaction between government institutions, NGOs, the private sector, and citizens; and they provide the necessary tools to solve both specific and general problems.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las temáticas de mayor relieve hoy día tiene que ver con el 'cómo se hace gobierno'; es decir, más allá de la discusión sobre si más o menos Estado está el hecho de analizar cómo es que se interviene en las realidades para producir ciertos cambios esperados en términos de los asuntos públicos. En este sentido las políticas públicas se han convertido tanto en una perspectiva de análisis como en una fuente instrumental sobre el cómo estructurar acciones que conduzcan a la solución de los problemas públicos.

En el primer acápite de este artículo nos referimos a los aspectos circunstanciales que giran alrededor de las políticas públicas y del denominado "gobierno por políticas públicas". Posteriormente, en el segundo, exploramos los fundamentos de esta perspectiva de análisis, los instrumentos a los que se recurre cuando se gobierna, y de los requisitos exigibles en la formulación de las políticas y su ligamen en el juego político. Finalmente, en el tercer punto, señalamos los límites propios de esta corriente de las políticas para situarla en sus verdaderas potencialidades analíticas.

2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONTENIDO Y ENTORNO

¿De qué hablamos cuando lo hacemos sobre políticas públicas? ¿Cuáles son los límites y las potencialidades que exhibe y exige esta perspectiva de análisis? ¿Porqué el concepto de ‘gobernar por políticas públicas’ se convierte hoy día en objeto de análisis y punto de vista fundamental desde los cuales los gobiernos y las ONG’s enfocan su accionar?

Las definiciones acerca de las políticas públicas alcanzan gran relieve cuando de la intervención gubernamental se refiere. En una oportunidad Dye señaló que estas tenían que ver con qué hacen los gobiernos, porqué lo hacen y qué diferencias producen cuando lo hacen; o como más recientemente lo ha señalado Heidenheimer de que es el estudio del cómo, porqué y hacia qué efectos gubernamentales siguen los cursos particulares de acción e inacción gubernamental (Parsons; 1997, p. xv-xvi).

La política pública debe observarse como una práctica y un proceso social que —según Frohock— está incentivada por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas y el establecimiento de incentivos de acción colectiva entre individuos, comunidades, empresas o instituciones públicas (Ruiz; 1996, p. 15).

Entre los temas básicos a los cuales se refieren las políticas públicas se encuentran: i) la identidad nacional, étnica, cultural, de clase, de género, clasista y religiosa; ii) aquellos que se refieren a la distribución de funciones entre gobierno y la sociedad; iii) los mecanismos de elección pública, la organización de las acciones colectivas; y, iv) los temas de la redistribución del ingreso y de recursos, entre otros (Espino; 1997, p. 40).

Una estrategia analítica para entender el peso y las características de aquellos quienes participan en alguna elaboración de política exige —para su entendimiento académico— desmembrar el fenómeno objeto de estudio en distintas fases: aparición de los problemas, articulación dentro de la agenda pública, el planteamiento de las decisiones, la posible legislación, la ejecución y la evaluación. En otras palabras, el círculo teórico de las políticas públicas es posible visualizarlo en el diagnóstico, la

formulación, la ejecución y la evaluación; pero insistimos en que solamente es una forma analítica de observarlo, sería equívoco efectuar tal análisis como si se tratase de los pasos a seguir en la solución de una ecuación lineal.

Lo fructífero de esta perspectiva de análisis implica que sea hoy día más fácil encontrar investigaciones o estudios que aborden temas de política pública desde orientaciones disciplinarias tan amplias como la administración pública, la sociología, la ciencia política y la economía.

Y es que la noción más tradicional de la ‘política’ —en su vertiente del *‘politics’*— ha implicado una corriente de repulsa generalizada, ya que se le liga muy estrechamente a los rostros o síntomas más nefastos que pueden engendrarse al amparo de la política tales como los intereses ocultos, la falta de transparencia, el despilfarro de recursos y la corrupción. Sin embargo, comienza a ser complementada con la otra perspectiva de la política, la que remite al componente del *‘policy’*, esto es, a toda acción gubernamental en aras de solucionar problemas públicos reales o potenciales.

Quizás la noción de ‘política estatal’ más aproximada a una concepción del proceso político nos la refieran Oszlak y O’Donnell cuando señalan que la política estatal deviene un conglomerado de acciones y omisiones que son manifiestas en una intervención estatal determinada respecto a una cuestión que implicó el interés y la movilidad de actores en la sociedad civil (1975). Lo importante de esa aproximación teórica es que nos sitúa en el juego de intereses alrededor de cualesquiera políticas que se adopten, se posterguen o se rechacen.

Pero más allá del proceso social en el que se enmarca, ‘la política pública’ ha sido asociada a los aspectos de fondo en que los gobiernos pueden operar con mayor efectividad. En este sentido es conveniente recordar los esfuerzos de Harold Lasswell, quien de manera visionaria abogó —desde los albores de los años cincuenta del siglo pasado— por la necesidad de crear una disciplina científica multidisciplinaria, multimétodo e interesada no solamente en el contexto político general sino también en el resultado de las diversas opciones de política.

Lasswell insistía en que ‘una orientación hacia las políticas’ de alguna manera rebasaría las especializaciones fragmentadas y podría incidir en la construcción de una ciencia social unificadora. No era una cuestión de activismo político o de aplicación indiscriminada de la ciencia, sino más bien de que ‘las ciencias de políticas’ bien podrían convertirse en una teoría general de la elección, allí donde los problemas fundamentales de los ciudadanos en la sociedad deberían ser enfocados y resueltos (Garson; 1996, p. 151-152).

Esa perspectiva ‘lasswelliana’ —que hoy juzgamos tan pródiga y visionaria en nuestros días— no estuvo exenta de fuertes críticas en la década de los sesenta y setenta dada esa simbiosis de conductismo y humanismo (fe ciega en una anhelada predicción cual solución óptima); pero que al final de cuentas quería responder al ideal de la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrentaban las sociedades, máxime allí donde la democracia y la democratización deberían encontrar abono fértil para buscar el bienestar general en concubinato con la libertad.

El potencial que exhiba una propuesta de política debe de estar regida por normas o procedimientos institucionales, legales y cívicos que de alguna manera la conduzcan a un resultado tangible o conceptual, de lo contrario el inmovilismo e incluso la perturbación social podrían aparecer. A menudo la falla en la comunicación sobre los aspectos de una política en fase de adopción atenta contra su factibilidad y alienta la desconfianza y la deslegitimación política.

Por eso el debate, la persuasión y la opinión recorren las venas de la construcción de las políticas, y, por supuesto, que en ese proceso el conocimiento, la información y la participación son aspectos que se reparten entre los actores de manera en sumo desigual.

Así como la política, en tanto práctica y motivación, se erige sobre la plataforma de la retórica, Majone nos llama la atención de que no hay que olvidar que la política pública está hecha de palabras (Guerrero; 1997, p. 35), esto es, que la argumentación recorre todas las etapas en el proceso de formulación de las políticas. Efectivamente, la discusión en pos de políticas que resuelvan determinados problemas

públicos atraviesa todo el andamiaje político e institucional, desde los partidos políticos, los grupos organizados, el parlamento, el ejecutivo, la academia, los medios de difusión, los grupos de interés, los expertos, etcétera.

Es en el debate público donde el analista de las políticas públicas puede y debe encontrar un campo fértil para contribuir a la creación y diseminación de la producción de evidencias y de argumentos a favor o en contra de las intervenciones estatales; esa es la tarea primordial de los analistas de políticas en la fase de la deliberación pública. En otras palabras, la persuasión es lo fundamental, mientras que la parte técnica no es más que funcional hacia aquella otra.

3. UN MARCO DE ENTENDIMIENTO DEL PARA QUÉ DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de las políticas públicas, esto es, de cómo los gobiernos, las ONG’s y las organizaciones civiles actúan en el ámbito de los asuntos públicos, ha merecido un acentuado énfasis desde hace una década atrás. Lejos de convertirse en tan sólo una moda teórica, de esas corrientes de explicación pasajeras que surcan el mar de la globalización, las políticas públicas se han convertido más bien en el corazón del análisis decisional en los asuntos públicos.

La renovada modalidad de intervención estatal —encubada en los albores de la década del ochenta— se ha convertido en una encrucijada para quienes vaticinaban la desaparición del Estado en beneficio del mercado. Si bien no queremos introducir aquí el debate sobre la disputa ideológica ‘mercado o Estado’ —discusión la más de las veces desbordada por una delirante pasión retórica— cabría pensar si más bien en lo que hemos avanzado no es en menos Estado sino más bien en una modalidad diferente de intervención estatal.

Por eso no es de extrañar como incluso Lindblom le asigne a los mismos empresarios privados una categoría de ‘segundos servidores públicos’, tratando con ello de exaltar los múltiples engarces que en materia de políticas se efectúan entre agencias de Gobierno y la esfera privada, tales como la prestación de servicios públicos o la realización de obras públicas en

las que participan entes no gubernamentales (Lindblom; 1991, p. 93).

Las instituciones públicas tienen hoy día nuevos mecanismos de relación con los agentes privados y por eso no son nada sorprendentes las vinculaciones novedosas que con la empresa privada se han realizado. Agentes privados realizan muchas funciones —otrora de ejercicio exclusivo de entes estatales— afectando a toda la sociedad aunque ellos no sean gubernamentales en su esencia (*vg.* producción de electricidad, venta de gas, construcción de vías públicas, transporte público, telecomunicaciones, gestor de puertos, administrador de cárceles, etcétera).

La capacidad gubernamental para operar en la realidad no parece perder la vigencia que muchos han denunciado. Quizás es el tamaño del Estado o la cantidad de sus funciones lo que se ha convertido en el núcleo de una disputa ideológica entre detractores y defensores del Estado o del mercado, como fuentes institucionales primordiales para asegurar la vida, la reproducción y la supervivencia en la comunidad. Caer en el ejercicio discursivo de la dicotómica disputa ideológica entre ‘estado o mercado’, nos puede distraer del análisis de las transformaciones del Estado que apuntan a la optimización de los servicios públicos y de las mejoras en la calidad de vida.

Así, una discusión más profunda tiene que ver más exactamente sobre la forma que adquiere la intervención estatal, sea desde las instituciones del Estado o de empresas privadas que tienen relación con la prestación de bienes y servicios de carácter público o que son de interés público.

Por eso mismo, cuando hablamos de aquello que los gobiernos pueden hacer y del cómo lo hacen, debemos hacer referencia de las herramientas con las que cuentan para intervenir la realidad. Hood denomina como ‘caja de herramientas’ los instrumentos básicos a los que recurren los gobiernos a la hora de formular, reformar o diseñar las políticas públicas; estos son: la nodalidad, la organización, el tesoro y la autoridad (Hood; 1993, pp. 1-15).

La ‘nodalidad’ tiene su núcleo fundamental en la información, es la frontera porosa que contacta las instituciones de gobierno con

la sociedad; en otras palabras, la nodalidad es la confluencia entre los formuladores en el gobierno (burócratas, técnicos, políticos) y la sociedad (ONG’s, ciudadanos, empresas privadas, entre otros). Allí es donde se concreta, genera y concentra la comunicación con los afectados de una o de otra manera por las respectivas políticas, donde opera la retroalimentación: cuando los programas o proyectos formulados por unos pueden ser conocidos por sus destinatarios, o donde las necesidades de unos son reconocidas por otros.

El ‘tesoro’ se refiere a los recursos fiscales que tienen a su disposición las diversas entidades públicas para la ejecución de programas, proyectos o la prestación de servicios. No en vano aquella frase que se respira en círculos políticos y hacendarios en el sentido que para un político o un burócrata ‘vivir fuera del presupuesto es como condenar sus objetivos e intereses’; en fin, es el instrumento principal que restringe o hace viable la ejecución de alguna propuesta política o proyecto.

La ‘organización’ refiere a la claridad, disposición, orden y factores que contribuyen de una manera racional a la ejecución de cualesquiera cometidos técnicos o administrativos que circundan la formulación y la ejecución de las políticas. Finalmente, la ‘autoridad’ es la facultad de los entes respectivos de planear y ejecutar medidas o políticas producto de la fuerza de ley que les cobija.

De esta manera, la ‘nodalidad’ implica comunicación, la autoridad ‘mandato’, el ‘tesoro’ la factibilidad financiera, y la ‘organización’ la capacidad técnica y operativa. Todos se entrecruzan y afectan entre sí, pero de alguna manera sintetizan el andamiaje sobre el que se asienta el trazado de las políticas.

Es en este cónclave que encuentra generoso abono el conflicto de ciertas escuelas de economistas, sociólogos, administradores y politólogos por disputarse la hegemonía del ámbito analítico de las políticas públicas como la etapa superior de análisis de su disciplina en particular. Y es que la capacidad interdisciplinaria de su abordaje y su manifiesto valor agregado para la formulación, ejecución y análisis de políticas, la convierte hoy día en un poderoso instrumento de transformación económica, social, política e institucional.

Entonces el análisis de las políticas públicas se convierte, por un lado, en un receptáculo que supera las no muy viejas rencillas sobre el imperialismo de las ciencias entre sí y, por otro lado, en una perspectiva que supera las limitaciones inherentes a los análisis inscritos aisladamente desde una particular visión científica (lejano de la interdisciplinariedad o del abordaje multivariable).

Así, los pasos del desarrollo de una política —entendida como *policy*— busca entender los problemas públicos, encarar la definición de los mismos, construir posibles opciones de acción y animar la búsqueda de soluciones factibles, echando mano de los instrumentos de gobierno.

Las diversas escuelas de políticas públicas, las particularidades que exhiben las universidades europeas en contraposición a las universidades estadounidenses, la evolución de los modelos formalizados, entre otros aspectos, nos motivan a creer que el estudio de las políticas públicas se posiciona en su apogeo mundial aunque no está exenta de carecer de su pretendida neutralidad axiológica.

El postulado de que gobernar bien es un principio exigible a todo gobierno, sitúa a las políticas públicas en el umbral del ejercicio práctico y científico: es definitivo que no puede haber un ‘buen gobierno’ si no se construyen ‘buenas políticas’.

Por eso es rescatable la posición de Lindblom quien identifica dos cuestiones que califica como principales en el proceso de formulación de las políticas públicas: “cómo hacer más efectiva las políticas para realmente resolver los problemas sociales, y cómo hacer una política pública que responda al control popular” (Lindblom; 1991, p. 19). La primera cuestión se concentra tanto en la cantidad de información como en su procesamiento y reflexión, la segunda cuestión nos remite a que los ciudadanos no están dispuestos a que los políticos abduquen de su función, es decir, que la ayuda del análisis técnico es importante pero que en realidad lo fundamental es lo que piensan y requieren los ciudadanos en general.

Respecto a tales señalamientos es pertinente realizar algunas observaciones. En primer lugar, la referencia del cómo hacer políticas para ‘realmente resolver problemas’ nos in-

troduce —más que al método mismo— a la cuestión de la viabilidad; esto es así ya que normalmente las políticas tienen incidencia en otros problemas públicos que no eran el objeto original de la intervención, además de que hay que aceptar que toda política siempre implica una suerte de ganadores y de perdedores.

En segundo lugar, en realidad los problemas susceptibles del análisis desde las políticas públicas son de diversa índole, por lo tanto, limitar nuestra aproximación de política pública a los asuntos más próximos de la agenda legislativa o lo que reflejan los medios de comunicación nos puede situar lejos de problemas latentes o potenciales en el campo económico o social. En otras palabras, asociar la política pública a lo que subyace en el palpitar de la agenda política o comunicativa, resulta reduccionista cuando no ambiguo.

Además, sobre la segunda cuestión que apunta Lindblom —de que los ciudadanos no están de acuerdo con que los políticos abduquen respecto de los técnicos— es preciso guardar muchas suspicacias. Efectivamente, no es la posición maniquea entre el científico y el político, entre el bien común y el método, entre la equidad y la eficiencia, lo que está finalmente en juego. Detrás de la falacia de ese posicionamiento surgen las desavenencias sobre los desenlaces que tienen las políticas, la interpretación sobre las fallas de mercado o de la acción estatal y el acierto en la intervención del gobierno; en otras palabras, no solamente es un asunto de si intervenir o no, sino el particular rumbo (el asocio técnico-político) que se le impone a la intervención.

Cuando se diseña una política, se le pone en práctica o se le evalúa, tenemos como resultado un cuadro de decisiones colectivizadas, así es como los actos de gobierno se insertan en el mapa de las relaciones sociales:

La definición y operación de las políticas públicas es el resultado de un juego que juegan los electores, los políticos y los burocratas. Cada uno trata de ganar de acuerdo con sus intereses propios. Los gobiernos llegan a hacer lo que hacen, políticas públicas, según los resultados de este juego. A lo largo de la partida, los electores

tratan de controlar a los políticos y estos a los burócratas (Molinet; 1993, p. 39).

Los desafíos del conflicto y la cooperación —que nutren las relaciones entre burócratas, políticos, técnicos, ciudadanos y agentes interesados en torno a una determinada política pública— nos ilustran con claridad la interacción conflictiva que se genera entre agentes racionales que pugnan por determinados cursos de acción.

Por supuesto, es claro que no todos los grupos tienen los mismos recursos de poder para ser escuchados y hacer que el gobierno haga ‘algo sobre su respecto’, pero no menos cierto es que la teoría de la democracia formal es pleórica sobre cómo es que tratan de insertarse las demandas o requerimientos de grupos en y hacia el poder político, además de aceptar que se generan una serie de conductas y preferencias en un juego abierto de participación política.

También inserto en esa dimensión del pluralismo político que impacta el juego político subyacen otros rostros o caras del poder —como lo referenciaba Lukes— que ofrecen una explicación de cómo los sistemas políticos impiden que las reivindicaciones se conviertan en problemas políticos o incluso que sean formuladas.

Por otra parte es importante destacar el papel relevante de la investigación científica alrededor de las políticas públicas como un potenciador para el buen gobierno. En este sentido Hirschon Weiss sentencia que ‘la investigación de políticas’ es un actor de reparto en el drama de la hechura de las políticas (Hirschon; 1999, p. 379); añade que hay tres vertientes a partir de las cuales la ciencia social impacta en las políticas públicas: datos y descubrimientos, ideas y crítica, y argumentos o informes para la acción de políticas.

En otras palabras, el analista puede situarse en tres escenarios de partida posibles; el primer escenario es cuando su misión central es el descubrimiento de relaciones, correlaciones, deducciones e inferencias con la búsqueda y manipulación de datos; el segundo escenario es cuando el analista es directamente encomendado a enfatizar la rigurosidad crítica de la información obtenida o tenida, y la de esbozar posibles rutas a seguir; y, finalmente, el tercer esce-

nario es cuando el analista está obligado a encontrar —en la información o investigación realizada— ‘evidencias’ que requiere el tomador de decisiones para justificar una determinada política con la que ya de antemano se había comprometido como solución a un problema público.

4. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los aspectos relevantes en la construcción o análisis de políticas deben contemplar aspectos tales como: el tipo de información con la que se cuenta (disponibilidad, confiabilidad y procesamiento que demanda); la calidad de la administración pública; la calidad de la gestión empresarial; la fiscalización y rendición de cuentas, tanto de formuladores como de ejecutores (pueden ser públicos o privados); el tipo de administración de los procesos de elaboración de las políticas; y las normas jurídicas que retrasan o aceleran los arreglos económicos.

Son realmente ilimitadas las fronteras del análisis desde las políticas públicas, inclusive algunos académicos han realizado estudios sobre aspectos de política pública desde sus respectivos países los cuales tienen conexión con fenómenos de carácter internacional. Así por ejemplo, se ejecutan investigaciones que guardan relación con la política de seguridad interna-regional, los tratados de libre comercio (estructuras), la reestructuración regional económica, las migraciones y la salud, el empleo fuera de las propias fronteras nacionales, entre otros (Gummett; 1996).

La calidad de la información, el tiempo disponible, la reacción de los afectados y los recursos disponibles obran como elementos centrales para eventualmente trazar una evaluación ex-ante o diagnóstico más profundo, el diseño de una política o la ejecución de la misma, todo ello en un proceso de retroalimentación constante.

Situarnos en las arenas de las políticas supone hacer frente a tres posibles perspectivas generales de análisis; una de ellas es la que se define como ‘análisis para las políticas públicas’ la cual contempla todo el uso de técnicas estadísticas y matemáticas, bases de datos, instrumentos de evaluación, restricciones, entre otros. Mientras tanto, otra perspectiva nos

remite al ‘análisis de políticas’, esto es, el análisis retrospectivo de la construcción de alguna política a efectos de analizar su instrumentalización, ejecución e impacto. Y, finalmente, la perspectiva ‘del análisis del proceso político’ (*analysis of the policy process*) que remite a los intereses en juego en la construcción del conjunto de agendas, la formulación de la política, y la adopción de las decisiones respectivas.

Las políticas no son respuestas unívocas a los problemas, son más bien las expresiones finales del cómo abordar situaciones insatisfechas según los intereses, las restricciones y el marco general de acción que rodea tanto a los asesores como a los tomadores de las decisiones.

Es importante hacer notar que el hacedor de políticas se ubica en un contexto determinado a partir del cual comparte o rechaza elementos con otros actores; en otras palabras, los valores, las creencias, las expectativas y las necesidades determinan la manera de visualizar, interpretar y favorecer una actuación política determinada.

Cuando los investigadores o asesores de política no comparten ni se aproximan con el decisor sobre una misma escala de valores o de intereses es normal hallar desavenencias o desacuerdos respecto de las posibles políticas a construir. Sin embargo, cuando lo que existe son marcos diferentes desde donde se observan las problemáticas y se operacionalizan los instrumentos de análisis, lo cierto es que ello puede derivar en controversias irresolubles donde ni hechos ni datos sirven para canalizar posibles soluciones. Aquí el *quid* no subyace en la factibilidad de las políticas como tales sino en la misma plataforma sobre la cual comienza a juzgarse los asuntos que merecen ser regulados o no por parte de los entes públicos.

Ahora bien, la factibilidad política resulta fundamental para el análisis de las políticas; Arnold Meltser nos refiere que la carencia de atención sobre la factibilidad política se debe en parte a la ausencia de una metodología adecuada en el análisis, por lo tanto es imprescindible no perder el juego central y los subjuegos colaterales que se suceden entre los diversos actores:

Dentro del área de acción de una política, los actores se distinguen entre sí por las posturas que adoptan frente a esa políti-

ca. Al principio aparecen los amigos, los enemigos y quiénes se mantienen neutrales. Muy pronto, sin embargo, la dinámica política obliga a los actores a inclinarse hacia uno u otro lado (Meltser; 1996, p. 374).

Es en la agenda legislativa, en la orden ejecutiva o en la decisión comunal donde se condensan y confluyen intereses y actores de diverso tipo; es allí donde se encuba la imposición o el acuerdo según el régimen político o sistema decisorio particularmente diseñado. Así, la política pública puede ser abordada desde dos puntos de vista: una que apunta a los instrumentos para diseñar la política, y la otra que se centra en el proceso de construcción de las opciones. Por lo tanto, no podemos negar que la política pública tiene un carácter conflictivo en su diseño y está muy lejos de ser un conglomerado de actuaciones racionales.

Por eso Lindblom nos señala un axioma fundamental del proceso decisorio en el que se enmarcan las políticas públicas: “todas las elecciones de políticas públicas tienen que hacerse, a final de cuentas, no por medio del intelecto ni del análisis de alguna persona, sino mediante un proceso político” (Lindblom; 1997, p. 240). De alguna forma el axioma propuesto es que la decisión fundamental —como punto culminante de la formulación de una política— corresponde dilucidarse en la arena política.

5. REFLEXIONES FINALES

El denominado ‘análisis para las políticas públicas’ se convierte en una herramienta poderosa bajo la cual estimular y erigir las decisiones tanto de instancias gubernamentales como de aquellas organizaciones que se relacionan con asuntos y problemas públicos, no obstante alberga en sí muchas limitaciones.

Es el mismo analista —en su carácter de técnico, político o de ambos— quien debe hacerse más preguntas y de auspiciar una gran búsqueda de información sobre los asuntos públicos que aborda. Definitivamente no hay análisis que se construya sin datos, pero también no hay forma más sencilla de equivocarse que no expresar la total fidelidad acerca de los datos

mismos con que se cuenta; en este sentido es preciso asumir críticamente tanto los problemas en sí, como las herramientas y restricciones que como analistas de políticas nos afectan.

Es harto peligroso trazar la ruta de la búsqueda de “la” solución para un problema público, como si encontrar soluciones públicas fuese la práctica de un tiro al blanco. También es abusivo juzgar desde un pedestal ‘las soluciones públicas’ que le conviene a un conglomerado social, económico, productivo o gremial, como si detentáramos la verdad de la auditoría de las necesidades.

Si debido a las restricciones inherentes a los asuntos o problemas públicos en análisis no tenemos forma de concretar soluciones o creemos que estas pueden resultar incompletas o hasta falsas, al menos debemos señalar rutas metodológicas para eventualmente acercarnos a las mismas. Los problemas públicos nos suscitan siempre interrogantes al respecto de cómo intervenir en ellos; definitivamente no hay recetas.

Aunque de manera tradicional las políticas públicas podrían analíticamente observarse en las etapas de diagnóstico, formulación, ejecución y evaluación, lo cierto del caso es que las diversas políticas se manifiestan ‘circulares’ y existe un ir y venir respecto de aquellas etapas en forma constante. Las características multidisciplinarias desde las cuales se abordan las políticas más que un impedimento para el análisis nos abre una perspectiva fecunda acerca del cómo afrontar los asuntos públicos. Además, el análisis de las políticas no puede ser determinado por límites disciplinarios precisos ya que depende de la naturaleza del problema o asunto público que merece el accionar correctivo.

Si debemos aceptar que no hay políticas públicas perfectas entonces es menester ser consecuentes y aceptar también que no hay ‘análisis de políticas’ o ‘análisis para políticas’ que sean perfectas, aunque el anhelo y el esfuerzo en ese sentido deben ser ineludables.

6. BIBLIOGRAFÍA

- Ayala Espino, José. *Economía pública. Una guía para entender al Estado*. México. Facultad de Economía, UNAM. 1997.
- Guerrero, Omar. “Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas”. En: *Gestión y política pública*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Vol. VI, nro. 2, México, 2do. semestre de 1997. Pp. 257-282.
- Gummett, Philip, edit. *Globalization and Public Policy. Studies in International Political Economy*. Gran Bretaña. Edward Elgar Pub. 1996.
- Hirschon Weiss, Carol, y otros. *Ciencias Sociales y Estados modernos*. 1ª edición en español. México. Fondo de Cultura Económica. 1999.
- Hood, Christopher C. *The Tools of Government*. Londres. M. Macmillan Education Ltd. 1983.
- Lindblom, Charles. “Cómo adecuar la política en el análisis de las políticas públicas”. En: *Gestión y política pública*. Pp. 239-255.
- . *El proceso de elaboración de políticas públicas*. 1ª edición. Madrid. Ministerio para las Administraciones Públicas. 1991.
- Molinet, Jonathan. “Electores, políticos y burócratas: dificultades características en el juego de políticas públicas”. En: *Perfiles Latinoamericanos*. México. FLACSO. Año 2, nro. 3. 1993. Pp. 37-69.
- Parsons, Wayne. *Public Policy. An introduction to the theory and practice of policy analysis*. 1ª reimp. Gran Bretaña. Edward Elgar Pub. 1997.
- Ruiz Sánchez, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. México. Plaza Y Valdéz, editores. 1996.
- Garson, G. David. “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso”. En: *El estudio de las políticas públicas*. 2ª edición. México. Luis F. Aguilar Villanueva, comp. Miguel Ángel Porrúa. 1996. Pp. 149-179.

Oszlak Oscar, Guillermo O'Donnell. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires. Documento CEDES/G.E. CLACSO, nro. 4, 1975.

Meltsner, Arnold J. "La factibilidad política y el análisis de políticas". En: *La hechura de las políticas*. 2ª edición. México. Luis F. Aguilar Villanueva, comp. Miguel Ángel Porrúa. 1996. Pp. 367-392.

Allan Abarca Rodríguez
allabaro@fcs.ucr.ac.cr
allanabarca@costarricense.cr