

# Marcos de Análisis Relevantes para el Estudio de las Políticas Públicas.

Por. M.Sc. Octavio José Salcedo Parra.<sup>1</sup>

Luis Mario Hernández Vera<sup>2</sup>

**Resumen:** El análisis de las políticas públicas es importante para entender la forma cómo una sociedad se organiza en torno a los desafíos contingentes a los que se ven comprometidos los gobiernos. Pero dicho análisis es complejo debido a la forma como cada sociedad concibe sus sistemas políticos y a los muchos enfoques científicos existentes para su estudio. Este artículo trata de mostrar las diferentes tipologías y marcos de análisis de varios de los autores más destacados en el tema, así como los aspectos relevantes que hay que considerar al momento de analizar las políticas públicas.

**Abstract:** *The public policy analysis is important for understanding the way a society is organized around the challenges quotas to which governments are compromised. But this analysis is complex due to the way each society creates its political systems and the many existing scientific approaches for study. This article attempts to show the different typologies and frameworks for analysis of several of the most prominent authors in the field, as well as relevant aspects to consider when analyzing public policy.*

**Palabras Claves:** Política Pública, Marcos de Análisis, Paradigma, Estado, Tipos, Modelos.

**Keywords:** *Public Policy Analysis Frames, Paradigm, State, Types, Models.*

## INTRODUCCIÓN.

La intención ésta revisión teórica partió de la idea de estudiar la apropiación social y el impacto de las políticas públicas de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) en Colombia. Al necesitar un marco de análisis en política pública general que nos sirviera de base para estudiar el tema del impacto de las TICs en los sectores donde la política pública al respecto apuntaba. Fue así como nos encontramos con muchos y diferentes marcos, modelos y teorías desde

---

<sup>1</sup> Con estudios en Ingeniería de Sistemas de la Universidad Autónoma de Colombia (1994), Maestría en Teleinformática de la Universidad Distrital, Maestría en Economía de la Universidad de los Andes (2004) es candidato a Doctor en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Actualmente es docente y Decano de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Distrital 'Francisco José de Caldas'.

<sup>2</sup> Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia (2010), institución en la que trabajó como asistente de cátedra del profesor Paul Bromberg Zilberstein y en el Instituto de Estudios Urbanos en temas de cultura ciudadana y política urbana. Actualmente trabaja como sociólogo investigador en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

los cuales iniciar nuestro análisis, generándonos dudas acerca de cuáles marcos teóricos elegir y las pautas sobre las cuáles elegir uno o varios marcos. Decidimos entonces realizar una clasificación de estos marcos de análisis de política pública con tanta suerte que tuvimos una increíble cantidad de material suficiente para realizar la publicación que ponemos en sus manos.

La forma como organizamos los marcos se fundamenta en los aportes sobre epistemología de la ciencia política del reconocido politólogo Andre-Nöel Roth Deubel gran analista del tema y de quien tomamos sus conceptos sobre marco, modelo y teoría para clasificar la información que tratamos en este artículo.

En primer lugar encontrará en el texto las definiciones básicas sobre las cuales tratamos el tema de los marcos de análisis contemporáneos de las políticas públicas en el que haremos una breve discusión sobre la dificultad de abordar este tema desde una visión científica social. Luego pasaremos a describir de manera concisa los marcos de análisis de política pública que consideramos son los más relevantes en estos momentos. Finalmente terminaremos con un acercamiento a la importancia del conocimiento de la estructura del Estado como complemento de una observación general de la política pública.

### **Perspectivas Teóricas en el Análisis de Políticas Públicas.**

Si se analiza la política pública como un objeto de estudio científico por parte de la ciencia social, se encuentra que el análisis de dicho objeto es una construcción que no puede entenderse desde una posición específica, sino que requiere de una visión multidisciplinar que le de consistencia a su análisis; lo anterior debido a la polisemia encontrada al momento de hacer una definición acerca de qué es la política y qué es lo público en la política. Sin embargo, dicha definición no es posible de entender sin los marcos de análisis múltiples que existen dentro de la ciencia social debido a la complejidad del objeto de estudio, el cual parte de la complejidad y variedad de paradigmas de estudio de las ciencias sociales.

Las políticas públicas, como cualquier otro constructo creado socialmente, han estado sometidas a múltiples intentos de análisis históricos y filosóficos que tratan de dar cuenta de la ontología y los hechos que acontecieron para su aparición en la sociedad, además, de entender la razón de ser de su pensamiento y su relevancia dentro de la civilización. De allí que la ciencia social trate en todas sus áreas de especialización de entender este objeto particular. Recordemos que el trabajo científico consiste, en gran parte, en proponer teorías para explicar fenómenos e intentar mediante demostraciones, evidencias y pruebas empíricas comprobarlas o refutarlas (Roth Deubel, 2007).

El sociólogo norteamericano Robert K. Merton, encontró entre sus investigaciones que la ciencia como creación social, debería ser estudiada y analizada como un fenómeno artificial y propio del ser humano en pos de la explicación del mundo real. En sus estudios sociales acerca de la ciencia Merton (1990) propone una definición de ciencia como una palabra engañosamente amplia que se refiere a una variedad de cosas distintas, aunque relacionada entre sí. Comúnmente, se la usa para denotar:

1. Un conjunto de métodos característicos mediante los cuales se certifica el conocimiento.
2. Un acervo de conocimiento acumulado que surge de la aplicación de estos métodos.
3. Un conjunto de valores y normas culturales que gobiernan las actividades científicas.
4. Cualquier combinación de los elementos anteriores. (Merton R. K., 1990)

Es especialmente interesante el numeral tres ya que uno de los aciertos más relevantes de los estudios de la ciencia iniciados por Merton y explicados en su ensayo “*Science and Democratic Social Structure*” (1942) es que el descubrimiento de la verdad del mundo real que los científicos tratan de encontrar son condicionados por la sociedad y el momento histórico por el que atraviesan; es decir, están limitados por la cultura y el espacio geográfico-temporal donde se hacen dichos hallazgos. De ésta manera los estudios de las Ciencias Sociales en el campo de la política pública no escapan tampoco a los puntos mencionados por Merton en cuanto a la forma como el espacio-tiempo las condicionan, lo que convierte el análisis de la esencia de una política pública en un problema sumamente complejo que requiere de muchos puntos de vista para interpretarla.

Es preciso antes de entrar en detalle sobre el asunto de los marcos de análisis existentes en el campo de la política pública empezar por dos cuestiones que son fundamentales: la primera es la ya mencionada Merton (1990) acerca de la certeza de que toda construcción científica al ser una relación social está enmarcada por una historia y espacio definidos, normas, valores y hechos culturales que afectan la manera cómo es abordada una problemática. De allí, que no sean del todo neutrales y contengan por ello mucho de los paradigmas o cosmovisiones de la época en la cual fueron construidas. La investigación en ciencias sociales, menciona Roth (2007) citando a Guba (1990), se desarrolla con un respaldo en cuatro paradigmas que se diferencian por su ontología, su epistemología y metodología: el positivismo (y neopositivismo), el postpositivismo, la teoría crítica y el constructivismo (Roth Deubel, 2007). Entonces el investigador científico, de acuerdo a sus intenciones y sus hipótesis, simplemente se adscribirá a uno de los paradigmas anteriores.

Lo segundo importante antes de entrar en detalle sobre el asunto de los marcos de análisis existentes en el campo de la política pública, es la diferencia que hay entre marco, modelo, y teoría con el fin de entender sobre qué se está hablando en cuanto a las perspectivas de análisis de la política pública.

En cuanto a los paradigmas y siguiendo las apreciaciones de Roth, se presenta en la tabla 1 las ideas centrales de cada uno de dichos paradigmas, así como la forma de análisis de la política pública que cada uno contiene.

En lo que concierne al segundo punto, es importante tener claro los conceptos sobre los cuales se van a trabajar los análisis de la política pública como objeto científico. Así, se hace preciso encontrar una definición de marco, modelo, teoría para entender sobre qué plano de la realidad se están trabajando los conceptos y con el fin de que no haya confusión entre ellos. La temática de análisis de políticas públicas amplio dentro de la

ciencia política, tratándose este de una temática compleja y rica en puntos de vista, los cuales pueden ir desde entender su historicidad hasta el contexto social, económico y cultural sobre el que pueden crearse y desarrollarse las políticas públicas.

Se entenderá por marco o enfoque a la manera de identificar elementos universales para clases similares de fenómenos (Roth Deubel, 2007). Las teorías están inscritas dentro de los marcos o enfoques y son un conjunto de conceptos, de variables y de indicadores que establecen relaciones causales y propuestas interpretativas sobre el estado del mundo y sus transformaciones (Roth Deubel, 2007).

**Tabla 1.** Paradigmas de las Ciencias Sociales y su Influencia en el Análisis de la Política Pública.

Paradigma	Ideas Principales	Análisis de la Política Pública
Positivismo y Neopositivismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sólo los hechos percibidos y medidos son reales y objetivos y pueden ser entendidos mediante la investigación empírica experimental.</li> <li>• Para el positivista la realidad es directamente asequible y está determinada por leyes de casualidad que pueden ser descubiertas.</li> <li>• Las hipótesis del investigador pueden ser verificadas empíricamente, de preferencia mediante el uso de las matemáticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perspectivas incrementalista o utilitarista.</li> <li>• El incrementalismo centra su análisis de la formulación e implementación de las políticas públicas, debido a un proceso de negociación de los grupos organizados que defienden sus intereses.</li> <li>• El utilitarismo analiza los costos beneficios de las alternativas de formulación e implementación de una política pública.</li> </ul>
Postpositivismo o Racionalismo Crítico	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La realidad existe y los hechos que ocurren pueden ser explicados desde una multiplicidad de causas y efectos que dificulta la tarea explicativa, y la hace compleja.</li> <li>• Los hechos tal cual se analizan son imposibles de separar de sus causas morales. Es decir, es imposible separa los hechos de los valores.</li> <li>• Si desechar la visión cuantitativa y matemática del positivismo, el Postpositivismo tiene muy en cuenta dimensiones, enfoques y teorías más cualitativas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La política pública se desarrolla bajo la misma lógica que un paradigma.</li> <li>• Llega un punto donde la política pública tiene dificultades para encarar y resolver los problemas que la justifican y ya no es útil para solucionar la situación inicial.</li> <li>• Se crean nuevos paradigmas de solución los cuales entran en discusión, finalmente el conflicto o la crisis se resuelve o por la adopción de una nueva política o por el reafianzamiento de la anterior.</li> </ul>
La Teoría Crítica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Al igual que el Postpositivismo, considera que la realidad existe, pero para esta corriente epistemológica, la realidad es imposible de acceder.</li> <li>• La actividad investigativa está siempre orientada por valores y, en consecuencia, la objetividad y la búsqueda de esta es ilusoria.</li> <li>• La objetividad es una ilusión por ello la orientación del investigador debe asumir una postura “en valor” y la eliminación de la “falsa conciencia” con el fin de comprometerse con la transformación social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Busca mostrar empíricamente el proceso por el cual se logra mantener la reproducción, en su contingencia y variabilidad, de las creencias, consentimientos, esperanzas de la ciudadanía.</li> <li>• Se enfoca en develar las relaciones de poder y las manipulaciones de la vida cotidiana.</li> </ul>
Constructivismo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La realidad es una construcción social y que, por lo tanto, la realidad objetiva no es asequible a los investigadores ya que cada individuo ve la realidad de forma diferente. La realidad es relativa.</li> <li>• Los investigadores son parte de la misma realidad subjetiva y los descubrimientos y el conocimiento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Imposible elaborar teorías o modelos de explicación de la realidad política pues ésta es inasequible a la objetividad y su interpretación.</li> <li>• Se consideran entonces que las ideas o los factores cognitivos, más que los intereses y la</li> </ul>

	<p>resultan de la interacción entre diferentes saberes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La metodología constructivista privilegia los procesos de identificación, comparación, descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes (narraciones, historias de vida, relatos, retórica, hermenéutica).</li> </ul>	<p>racionalidad, tienen un rol importante en la formación de las políticas públicas.</p>
--	---	--

Fuente: Basado en texto de Andre-Nöel Roth (2007)

El modelo es una representación simplificada de un proceso. Se establece que un marco/enfoque está conformado por un conjunto de teorías que pueden contener o no modelos.

El punto al que queremos llegar es poder entender los diferentes marcos de análisis y las teorías sobre las que se estudian las políticas públicas. Entiéndase que el análisis de las políticas públicas constituye un subcampo compuesto por una diversidad de disciplinas, teorías y modelos (Parsons, 2007) que se encuentran inscritos en uno de los paradigmas anteriormente señalados. Ahora, si ya se tiene claro los conceptos iniciales, resta pensar dos cosas: la primera una presentación de los diferentes marcos de análisis de las políticas públicas; y segundo, el papel que juega la estructura estatal en la forma cómo se crea y se construyen las políticas públicas.

### **Marcos, Teorías y Modelos de Análisis de Políticas Públicas**

Según Mény y Thoening (1989), el análisis de políticas públicas consiste en el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad (*Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008*). Ahora, si hay que estudiar la acción, debemos entonces estudiar todo lo relacionado con dicho accionar: desde los actores involucrados en dichos análisis, el enfoque que le pueden dar a dicho análisis, su posición teórica y los modelos que se crearon para dichos análisis; para ello los estudios hechos al respecto por Wayne Parsons (2007) son fundamentales ya que contienen una completa visión de los marcos de análisis de las políticas públicas. Lo primero que W. Parsons hace es mencionar los tipos de actores que participan, es decir quiénes analizan las políticas públicas. Las describe a partir de las actitudes e intereses que pueden tener en común entre las que menciona:

- Les interesa los “problemas públicos” y su relación con las políticas públicas.
- Les interesa el contenido de las políticas públicas.
- Les interesa lo que los tomadores de decisiones y diseñadores de políticas públicas hagan o dejen de hacer. Les interesa los insumos y el proceso de determinada área de las políticas públicas.
- Les interesan las consecuencias de las políticas públicas en cuestión de los resultados y los impactos. (Parsons, 2007)

Generalmente estos actores pertenecen a instituciones tales como universidades, grupos de investigación, grupos de análisis de políticas públicas, grupos de presión, consultorios independientes y pueden contener profesionales expertos en economía, geografía, derecho, ciencias políticas, sociología, ciencias ambientales, entre otros.

Algo importante que hay que resaltar es que en el ciclo de una política pública puede haber intereses de estos expertos, así sea en la fase de implementación o de evaluación, estas personas o instituciones pueden concentrarse en diferentes etapas del proceso y albergan distintas ideas, convicciones y supuestos acerca de dicho proceso (Parsons, 2007).

Para Pierre Müller (2007) es importante al momento de identificar y entender una política pública el considerar lo que él llama su “caja de herramientas” al mencionar que toda política pública está constituida por cinco elementos, los cuales son: 1) Las medidas concretas que según Müller forman la parte esencial de la política; 2) Conjunto de decisiones autoritarias; 3) Posee un marco general de acción (entorno); 3) Posee un público (individuos, grupos u organizaciones) a quien va dirigida dicha política y 5) Toda política pública tiene una meta para lograr que están encerradas en un conjunto de normas y valores. Concluye Müller, que una política no es entonces, un dato, sino un hecho construido por la investigación (Muller, 2007).

En general y tal como se presentó anteriormente, existen muchos marcos o enfoques de análisis desde los cuales se puede entender e investigar las políticas públicas. Dicha diversidad se puede entender por los paradigmas de investigación desde donde fueron analizados o por la influencia de pensadores en las ciencias sociales que permearon en los desarrollos de dichos enfoques. Es tal la diversidad que cada autor clasifica los marcos de acuerdo a sus propio paradigma y marco de referencia, lo que hace más complejo decidir desde qué marco, modelo, teoría es sano analizar una política pública.

Para facilitar este proceso de decisión y con el fin de mostrar los desarrollos más interesantes en el tema, se presenta en la tabla 2 un compilado de marcos, teorías y modelos reseñados por algunos de los más destacados autores contemporáneos en los que se muestra por un lado, la variedad de marcos de análisis desde los que se pueden entender las políticas públicas y por el otro, se aprecia el cruce de algunos ideas que en el fondo se refieren a lo mismo pero con diferente clasificación. Por ejemplo, el enfoque Neomarxista es citado por Parsons y Subirats simultáneamente, lo que varía entre los dos autores es la forma en la que es abordado, en el caso de Subirats el enfoque Neomarxista es mencionado desde una perspectiva de Estado y es considerado por él como un *modelo* dentro de dicha teoría; entre tanto Parsons lo aborda como una *teoría* de análisis dentro del model capitalista.

El análisis de este tipo de marcos muestra que en el fondo, los grandes desarrollos están atravesados por análisis que parten de una idea económica o sociológica, o permeados por las ideologías filosóficas del momento. André Roth presenta esquemas que parten desde modelos de análisis generales que se basan en el estudio de los actores que hacen parte del Estado y la forma cómo actúan dentro de la creación de las políticas públicas, pasando desde la racionalidad de los actores hasta las maneras cómo los discursos de los actores políticos terminan por afectar la creación de las políticas, pasando por la influencia institucional. Dichos marcos señala Roth (2007), están “enmarcados” en varios de los paradigmas de la ciencia social.

El trabajo de Wayne Parsons es reconocido en el campo del estudio de la política pública. Los marcos de análisis que presenta son basados en el trabajo elaborado por Bobrow y Dryzen (1987) quienes proponen cinco marcos de análisis (economía de bienestar, elección

pública, estructura social, procesamiento de la información y filosofía) más tres que añade el propio W. Parsons (proceso político, política comparada, gerencial). Los marcos que presenta W.Parsons son más amplios en análisis ya que no solo se quedan con las relaciones de los actores a nivel individual y de presión grupal, el marco institucional y la economía, sino que abarcan, por ejemplo, las relaciones sistémicas entre el medio ambiente que rodea el sistema político y la influencia que otorgan los cambios en la estructura social en al formulación de las políticas públicas. Advierte W.Parsons que no hay que casarse con uno de estos marcos, sería recomendable apropiarse de todos, o por lo menos de aquellos que sean útiles de acuerdo con la necesidad del investigador; de hecho algunas de las aportaciones más importantes al estudio de las políticas públicas provienen de aquellos que se han mostrado más hábiles para trabajar con diversos marcos a la vez (Parsons, 2007).

Dentro de los marcos de análisis presentados por W.Parsons (2007) se destaca el que él denomina: “Filosofía Política”. En dicho marco Parsons analiza las ideologías de pensadores que fueron relevantes y aportaron a la ideología la política actual. Parsons menciona los aportes de Maquiavelo y Bacon. Bentham y Mill: Utilitarismo. James y Dewey: Pragmatismo y desarrollo de las políticas públicas. Rawls y Nozick: dos teorías de justicia. Karl Popper y el modelo de ingeniería gradual. Hayek y la elección individual. Etzioni y el comunitarismo. Habermas y la racionalidad comunicativa. Desde este marco se entiende la influencia del pensamiento filosófico del momento en que vivieron esos autores, sus coyunturas sociales, sus ideas y los aportes que cada uno contribuyó al pensamiento y el análisis político, lo cual no es más que la comprobación de lo que se ha mencionado hasta ahora partiendo de las teorías de la sociología de la ciencia planteados por Merton (1990).

Las teorías de análisis de Subirats, J. et.al. (2008) se basan en tres formas claves que él reconoce al momento de analizar las políticas públicas: *Teoría del Estado*, *Funcionamiento de los Poderes Públicos* y *Evaluación de los Resultados*. Para el autor, todos los análisis sobre política pública están dentro de cualquiera de estos tres análisis teóricos. La primera corriente de pensamiento relaciona el análisis de políticas públicas a la filosofía política y los grandes temas de la Teoría del Estado (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008) de allí parten los modelos de análisis donde se analiza el papel del Estado y su relación con la forma en la que se forma la política pública. La segunda perspectiva trata de verificar constantes o reglas generales propias inscritas en el funcionamiento de las acciones públicas (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

**Tabla 2.** Marcos, Teorías y Modelos de Análisis de Política Pública.

AUTOR	MARCO	TEORIA	MODELO
André Roth	<b>Marco de Análisis por el Secuencial:</b> Divide el proceso de la política pública en diferentes pasos o etapas		
	<b>Elección racional y Public Choice:</b> Considera la política pública bajo el ángulo de un problema de acción colectiva donde el comportamiento de los actores se caracteriza por la maximización de sus utilidades o interés.		

	<p><b>Marco de Análisis Institucional:</b> Un conjunto de actores individuales y colectivos están inmersos en una situación que corresponde al arreglo institucional específico operante para la política pública.</p> <p><b>Marco de análisis Advocacy Coalitions</b> Sistemas de creencias que incluyen valores prioritarios, percepciones de relaciones causales y de la importancia del problema y eficacia de los instrumentos de política utilizados por los miembros de las coaliciones de actores militantes o coaliciones de causa.</p> <p><b>Marco de Análisis por el Referencial</b> La política pública es entonces la construcción de una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir, ese es el referencial de la política pública el cual se compone de 3 elementos: global, sectorial y operadores de transacción.</p> <p><b>Marco de Análisis Narrativo</b> Análisis discursivo que es utilizados para describir y analizar las controversias políticas.</p>		
Wayne Parsons	<p><b>La economía de Bienestar:</b> Aplicación de las economías de bienestar para mejorar la racionalidad y eficacia de la toma de decisiones</p> <p><b>La elección pública:</b> Economía de las toma de decisiones fuera del mercado, o la aplicación de la economía</p> <p><b>La Estructura Social:</b> Análisis de las políticas públicas a través de la teoría sociológica</p> <p><b>El Procesamiento de la Información:</b> Análisis de las políticas públicas a través de la forma en que las personas y las organizaciones alcanzan determinados juicios, eligen, tratan la información y resuelven problemas. Es un marco multidisciplinar.</p> <p><b>Proceso Político:</b> Diversos Enfoques para explicar el contexto político en la formulación de las políticas públicas.</p>	<p><b>Análisis Por Etapas:</b> Concibe la formulación de políticas como un proceso compuesto por una serie de pasos o secuencias.</p> <p><b>Análisis pluralista elitista:</b> Se concentra en el poder y su distribución entre grupos y élites</p> <p><b>Neomarxismo:</b> Aplicación a las ideas de Marx a la explicación de las políticas pública en la sociedad capitalista.</p>	

		<p><b>Estudios Subsistémicos:</b> Analizan la formulación de políticas públicas en función de nuevas imágenes como redes, subsistemas, comunidades.</p> <p><b>Análisis del discurso:</b> Estudian las políticas públicas en cuanto al uso del lenguaje y la comunicación.</p> <p><b>Institucionalismo.</b></p>	
	<p><b>La Política Comparada:</b> Estudio de política pública mediante la adopción de un enfoque comparativo del proceso de resultados e impacto.</p>	<p><b>Por Partido:</b> estudian la competencia en el partido y el control de sus miembros sobre lo que se considera importante en políticas públicas.</p> <p><b>Por Lucha de Clases:</b> explican las políticas públicas sobre la base de la lucha de clase en la sociedad capitalista.</p> <p><b>Neocorporativismo:</b> Estudian la influencia de los intereses organizados en la definición de las políticas públicas.</p> <p><b>Socioeconómico:</b> Revisan la forma en que las políticas públicas son resultado de factores económicos y sociales.</p>	
	<p><b>Filosofía Política:</b> Estudian los aportes de la filosofía en el análisis de las políticas públicas, a través de varios autores y escuelas.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maquiavelo y Bacon.</li> <li>• Bentham y Mill: Utilitarismo. James y Dewey: Pragmatismo y desarrollo de las políticas públicas.</li> <li>• Rawls y Nozick: dos teorías de justicia.</li> <li>• Karl Popper y el modelo de ingeniería gradual.</li> <li>• Hayek y la elección individual.</li> <li>• Etzioni y el comunitarismo.</li> <li>• Habermas y la racionalidad comunicativa.</li> </ul>	
	<p><b>Gerencial:</b> Análisis de la política pública sobre la base de las teorías del Management.</p>		
Joan Subirats		<p><b>Teoría del Estado.</b></p>	Perspectiva pluralista.
			Neomarxista.
			Neocorporativista o Neoinstitucional
		<p><b>Funcionamiento de los poderes públicos.</b></p>	Análisis de los sistemas-actores.
			Enfoque económico
			Derecho Administrativo
<p><b>Evaluación de los resultados de la Política Pública.</b></p>	Enfoque Cognitivo.		
	Preocupación por el desarrollo de una metodología de evaluación.		
			Preocupación por el proceso de evaluación.
Carlos Salazar			<p><b>Modelo de los grupos o Interaccionista:</b> Las políticas públicas son el resultado del equilibrio alcanzado entre la lucha de grupos sean estos de interés, de presión o de lobby.</p>

		<p><b>Modelo de las instituciones o Institucionista:</b> Las políticas públicas son formadas, formuladas, implementadas e impuestas en forma autoritaria por las instituciones gubernamentales y es en el ámbito de dichas instituciones donde ocurren tanto el proceso de formulación como el de implementación.</p>
		<p><b>Modelo Racional o Racionalista:</b> El proceso de formulación de políticas públicas racionales requiere de información suficiente con el fin de predecir las consecuencias de ellas y calcular las relaciones de costo-beneficio.</p>
		<p><b>Modelo Incremental o Incrementalista:</b> Concibe las políticas públicas como una continuación de las actividades del gobierno anterior, con pocas modificaciones llamados incrementos</p>
		<p><b>Modelo de las élites o elitista:</b> El proceso de formulación de las políticas públicas establece que éstas pueden ser vistas bajo la óptica de las preferencias y valores de la élite gobernante.</p>
		<p><b>Modelo de Sistemas o Sistémico:</b> Las políticas públicas son el resultado de la interacción de las partes del llamado Sistema Político como respuesta a las fuerzas del medio ambiente.</p>

Fuente: Salazar (2009); Subirats (2008); Parsons (1997); Roth (2007).

Los modelos representados en esta teoría se basan en los aportes de la ciencia administrativa, la complejidad, la teoría de sistemas y la sociología de las organizaciones. La tercera corriente de pensamiento intenta explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persiguen y/o en sus efectos indirectos no previstos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008). De allí que su interés en los modelos que se derivan sea el estudio de las metodologías con las que se realiza una política pública y la forma cómo se evalúa la misma, los investigadores que opten por este modelo centraran su atención en las fallas o aciertos del proceso de la política pública y la forma como se llega a las metas propuestas y por sobre todo a la evaluación del impacto que tuvieron sobre los actores o público afectado por dicha política. El mismo Subirats entra después a crear un modelo propio de análisis de políticas públicas.

Los modelos presentados por Carlos Salazar (2008) se basan en muchos de los aportes anteriores sólo que son contextualizados de otra forma. Al referirse a los modelos, menciona que estos son útiles porque a la vez que facilitan la comprensión de la teoría al representarle de manera simplificada, además que resaltan sus aspectos más importantes. El

objetivo final de los modelos ha sido siempre el de tratar de encontrar las causas y consecuencias que acarrearán una serie de interrelacionada de conceptos con respecto al mundo real (Salazar Vargas, 2008). Los modelos presentados por Salazar parten de la racionalización de la política y al igual que los anteriores autores, pasan desde la individualidad de los intereses políticos en la arena política, hasta las incidencias de los grupos dominantes en la puja que surge cuando se desea que un tema entre en la agenda de la política pública. Salazar (2008) finaliza sus marcos con los temas de la política pública abordados desde un contexto sistémico y de acumulación de políticas públicas que cambian de acuerdo al gobierno de turno y los impactos que tuvieron sobre el problema a tratar.

El sociólogo y politólogo marxista Bob Jessop (1999) analiza el Estado desde una visión económica basada en el análisis de las “mercancías ficticias” propuestas por K. Polanyi (1992). La inquietud de Jessop es la función del Estado en los momentos actuales de globalización y profundización de las crisis del modelo económico neoliberal. El Estado para él es una fuerza importante fuerza estructural y estratégica cuyos principales roles son por un lado, el garantizar las condiciones para la valorización del capital y por el otro, garantizar las condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo (Jessop, Crisis del Estado de Bienestar, 1999) Este autor centra sus estudios desde los cambios económicos y los momentos de la historia económica y su relación con los cambios en la superestructura. Jessop trata de responder a la pregunta ¿Cuál sería el mejor marco de regulación para una forma de acumulación basada en los procesos flexibilización? Para ello, según Bula & Supelano (1999) Jessop parte de 4 presupuestos elementales: 1) La tendencia existente a pasar de un Estado de Bienestar Keynesiano a un Estado de trabajo Schumpeteriano; 2) El vaciamiento de los Estados-naciones de las sociedades capitalistas avanzadas desde tres direcciones: desde abajo, desde arriba y hacia afuera (Bula & Supelano, 1999). La conexión entre esas tendencias y la transición del fordismo al postfordismo y la presunción de que el Estado de trabajo Schumpeteriano “vaciado” es el mejor marco de regulación posible para el posfordismo (Jessop, Crisis del Estado de Bienestar, 1999).

El Estado Schumpeteriano le interesa (en palabras de Jessop) o le preocupan las condiciones para una plena empleabilidad y transfiere la responsabilidad para lograrlo a los trabajadores, que deben volverse más flexibles y emprendedores (Jessop, El estado del capitalismo. , 2009). Las condiciones actuales de la economía han conducido de una economía solidaria basada en un consumo colectivo a un consumo individualizado que conduce a ciudadanos sobre los que recae una responsabilidad individualizada de sus actos en el mundo. La gente ha empezado a verse como consumidores individuales en vez de como ciudadanos con derechos sociales. Lo que conduce según Jessop a una destrucción de la solidaridad social y expone el bienestar personal y familiar a los caprichos de una economía global fuertemente tendente a las crisis (Jessop, El estado del capitalismo. , 2009).

### **El Papel del Estado dentro del Análisis de la Política Pública.**

Subirats, J. et.al. (2008) propone uno de sus enfoques desde la Teoría del Estado, su tesis tiene sentido en la premisa la cual afirma que es la estructura, la misión y la visión del Estado de una nación el que determina la forma cómo se hace la política pública dentro de

dicho contexto en particular. No podría hacerse un análisis completo del tema que nos atañe sin reconocer el actor principal desde el cual se enuncia toda política pública: El Estado.

Se debe aclarar en un principio que han existido diferentes formas de Estado a lo largo de la historia, inclusive en el presente, el Estado Moderno tiene estructuras, misión y visión diferenciales dependiendo de cada país. El estadista Bernd Marquardt (2007) quien se ha dedicado a estudiar desde un punto de vista histórico al Estado, divide la evolución de esta institución social en tres transiciones básicas: Los Estados Dinásticos; los Estados monárquicos en Europa; el Estado de la doble revolución ilustrada-industrial (Marquardt, 2007).

Los desafíos de la sociedad contemporánea ha implicado una serie de retos para las instituciones gubernamentales que van desde reducir tantos los déficit presupuestales como las deudas estructurales, mantener la capacidad de control político de la economía en la sociedad globalizada; satisfacer las cada vez mayores y heterogéneas exigencias de los ciudadanos respecto a las prestaciones vinculadas a los poderes públicos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008), entre otros. Cada sociedad en particular ha sabido responder a dichos desafíos de acuerdo a la estructura de Estado que poseen. Dicha estructura está sujeta a una historia y a una forma o visión del mundo que es particular a cada una de las sociedades. Se podría pensar que todas las naciones del mundo tienen la misma forma o estructura estatal, pero esto no es del todo cierto, ya que las naciones y sus gobernantes tienen diferentes enfoques sobre el bienestar social y la forma cómo debe ser organizado el Estado en pos de dicho bienestar. Por ejemplo Suiza, Francia y España, representan formas de gobierno situadas en posiciones distintas en el espectro político-administrativo: Mientras que Suiza es un Estado Federal, Francia es un ejemplo clásico de Estado Unitario y aparentemente centralizado, y España, con una gran descentralización política y administrativa (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008).

El análisis de las políticas públicas (sin negar u ocultar las relaciones de poder inherentes a todo proceso político-administrativo) se basa principalmente en las instituciones u organizaciones administrativas existentes o por crearse y los servicios efectivos que prestan a los ciudadanos (Subirats, Knoepfel, Larrue, & Varone, 2008). Por lo que entender dichas relaciones político-administrativas, de poder, de necesidades de reconocimiento por parte de los actores políticos ante la comunidad, es de vital importancia para analizar la forma como son creadas las agendas que finalmente terminan formando las políticas públicas en una sociedad en particular.

## **CONCLUSIONES.**

En este trabajo se han explorado varios asuntos concernientes al análisis de las políticas públicas y a la dificultad que genera su estudio debido a la polisemia que existe al definir qué es política y qué es lo público para la política. Se ha comprendido también que el estudio de la política pública debe ser multidisciplinario, esto debido a la cantidad de temas que pueden ser abordados por una política y los muchos conceptos que las diferentes ciencias sociales han aportado para su estudio.

Todo análisis de política pública debe considerar dos aspectos importantes: el primero es el espacio donde se realiza dicha política, ya que dicho espacio condiciona la forma cómo esta se elabora teniendo en cuenta tanto el orden administrativo del Estado como la forma geográfica de la nación en cuanto al alcance del aparato estatal a lo largo del territorio de la nación. Lo segundo es el/la tiempo/época, ya que las diferentes formas de pensar, estados culturales y el estado de la ciencia en un orden cronológico, determinan la forma cómo se construye y analiza una política pública. De esta manera todo marco de análisis está impregnado por la forma como la sociedad está organizada en su imaginario cultural dentro de un espacio y tiempo específico.

De lo anterior se deriva que la posibilidad de marcos de análisis pueden ser múltiples dependiendo del paradigma filosófico sobre el cual se construya: positivista, post positivista, teórico crítico o constructivista. Se hizo una recapitulación de los más destacados marcos teóricos usados por autores vanguardistas del tema y se observaron las diferentes ideologías que tienen en cuanto su abordaje. Se concluye así que los marcos de análisis son la mejor forma de abordar cómo se crea política pública en una nación dependiendo de ciertas características, sobre todo en la conformación de su aparato estatal.

Por último, es importante considerar dentro de dichos marcos de análisis, el hecho de que los Estados-Nación no son homogéneos en su estructura, y que por el contrario, la organización de dichos Estados es particular a la forma cómo los gobernantes han de concebir el bienestar social, y la forma en que consideren el cómo debe estar organizado el gobierno en pos de dicho bienestar. La forma en la que está organizado el Estado determina la forma de elaborar las políticas públicas en un territorio (espacio) y de acuerdo a unas necesidades contingentes (tiempo). Lo anterior nos lleva a considerar finalmente dos ideas claves en el análisis de las políticas públicas: uno, es deber del analista de política pública por un lado, comprender e investigar la manera cómo se formulan, diseñan, implementa y evalúan las políticas públicas dependiendo siempre de: dos, la forma como está estructurado el sistema político-administrativo, es decir, cómo está pensado el Estado y cómo responde esa forma particular a los desafíos de los tiempos contemporáneos, y en especial, cómo el Estado puede entender y corresponder a los desafíos que les propone sus ciudadanos y ciudadanas.

## **Bibliografía Consultada.**

- Banco Interamericano de Desarrollo; David Rockefeller Center for Latin American Studies; Harvard University . (2006). *La Política de las Políticas. Progreso Económico y social en América Latina. Informe 2006*. México, D.F: Planeta.
- Bula, J. I., & Supelano, A. (1999). *Crisis del Estado de Bienestar: Hacia una nueva teoría del Estado y sus consecuencias sociales*. Bogotá, D.C: Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colombia.
- Carvajal Hernández, L. (2009). ¿Del Estado-Politica a la Biopolítica?: Una Mirada a los Estudios sobre Políticas Públicas. *Opera*(9), 79-95.

- Corredor Martínez, C. (2010). *La Política Social en Clave de Derechos*. Bogotá, D.C: Universidad Nacional de Colombia Sede Bogotá.
- Cuervo, J. I. (2007). Las Políticas Públicas: Entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). En U. E. Colombia, *Ensayo de Políticas Públicas* (págs. 69-145). Bogotá, D.C, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Jessop, B. (1999). *Crisis del Estado de Bienestar*. Bogotá, D.C: Siglo del Hombre Editores.
- Jessop, B. (2009). El estado del capitalismo. . (I. López, Entrevistador)
- Jolly, J. F. (2007). Economía y Políticas Públicas. En U. E. Colombia, *Ensayos Sobre Políticas Públicas* (págs. 132-145). Bogotá, D.C, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Knoepfel, P., Laure, C., Varone, F., & Hinojosa, M. (Enero-Junio de 2007). Hacia un Modelo de Análisis de Políticas Públicas Operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política No 3*(3), 6-38.
- Marquardt, B. (2007). *Historia Universal del Estado*. Bogotá, D.C: Universidad Nacional de Colombia; Grupo Editorial Ibañez.
- Marx, C. (1997). *Contribucion a la Critica de la Economía Política*. México, D.F: Siglo XXI Editores.
- Marx, C. (2001). *El Capital. Critica de la Economía Política*. . México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Merton, R. K. (1990). *La Sociología de la Ciencia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Merton, R. K. (1999). La División del Trabajo Social de Durkheim. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*(02), 201-209.
- Muller, P. (2007). *Las Políticas Públicas*. Bogotá, D.C: Universidad Externado de Colombia.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. . Buenos Aires: Miño y Davila.
- Polanyi, K. (1992). *La Gran Transformación*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Roth Deubel, A. (2007). Teorías y Marcos de Análisis para las Políticas Públicas. En *Fundamentos de Políticas Públicas* (págs. 57-78). Bogotá, D.C: Universidad Nacional de Colombia.
- Salazar Vargas, C. (2008). *Políticas Públicas & Think Tanks*. Bogotá, D.C, Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

Varela Barrios, E. (2009). ¿Es aún la equidad un referente contemporáneo en la formulación de políticas públicas? En J. Zornosa Bonilla, S. Arroyave Alzate, & N. Simón Rodríguez, *Políticas Públicas en Sistemas Críticos* (págs. 65-87). Medellín, Colombia: Facultad de Ciencias Humanas y Económicas - Universidad Nacional de Colombia.

Vargas Salazar, C. (2008). *Políticas Públicas & Think Tanks*. Bogotá, D.C, Colombia: Konrad Adenauer Stiftung.