

Debates alrededor de los estudios de políticas públicas en Colombia: la diferencia entre el *policy analysis* y el *policy process research*¹

"Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013."

Autor: Carlos Andrés Olaya Mesa

Candres16@hotmail.com

Área: Administración pública y políticas públicas

Resumen

Esta ponencia realiza una mirada exploratoria al estado actual del debate acerca de la taxonomía o composición de los estudios de políticas públicas o ciencias de políticas (*public policy studies-sciences*). Además, profundiza en la distinción entre dos sub-campos de estudio: el análisis de políticas públicas (*policy analysis*) y la investigación del proceso de las políticas públicas (*policy process research*). Finalmente, sugiere que es necesario dinamizar el debate alrededor de las “áreas grises” de la disciplina para seguir fortaleciendo el edificio teórico de las políticas públicas.

Introducción

Actualmente, existe en la literatura especializada de las políticas públicas un debate abierto acerca de lo que son y de lo que constituyen “los estudios de política pública” o “las ciencias de política pública” (*public policy studies-sciences*). En los últimos años la pregunta por el cambio, el desarrollo y la estabilidad de las políticas ha revitalizado tal discusión (Sabatier, 2007). Los estudiosos del tema (*policy scholars*) alrededor del mundo siguen debatiendo acerca de la naturaleza, los criterios de diferenciación y la definición misma de los estudios de política pública, dinamizando de esta manera el campo de la teoría de políticas públicas² (*policy theory*) (deLeon y Weible, 2010; deLeon, 1997;

¹ Esta ponencia recoge resultados parciales del proyecto de investigación *Políticas públicas territoriales en Medellín, actores, recursos y oportunidades. Las políticas públicas de desplazamiento forzado, y de la diversidad sexuales y de género*. Financiado por el CODI y el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia (Medellín-Colombia). Coordinador: James Gilberto Granada Vahos, Co-investigador: Jonathan Alejandro Murcia, Estudiantes en formación: Jhony Alexander Tamayo, Gloria Andrea García y Carlos Andrés Olaya.

² Nótese la diferencia conceptual y semántica entre la teoría política (*political theory*) y la teoría de políticas (*policy theory*).

Birkland, 2011; Smith y Larimer, 2009; McCool, 1995; Sabatier, 2007; Regonini, 1991; Miyakawa, 1999; Nagel, 1988).

Lastimosamente, al reconocer la importancia de clasificar o por lo menos de discutir la clasificación de los estudios de política en términos de campos y sub-campos, una especie de *taxonomía* de la disciplina, resulta increíble lo poco que se ha realizado en el contexto colombiano y latinoamericano al respecto. De hecho, algunos como Aguilar Villanueva (1992) han decidido dejar a un lado el debate, pues “se trata de una disputa tan interminable como poco conveniente” (p. 69), y otros como Roth (2002) han simplificado el asunto al extremo sin siquiera abordar la discusión ¿Es igual hablar de “ciencias” de políticas, de “estudios” de políticas y de “análisis” de políticas? Concretamente ¿Qué se entiende por investigación para las políticas públicas (*policy research*)? ¿Qué significa investigar el *proceso* de las políticas?

Por lo general algunos estudiosos en el contexto colombiano han asumido, aunque sin desconocer la clásica diferencia lasswelliana entre *knowledge in* y *knowledge of*, que el llamado “análisis de políticas públicas” constituye el cuerpo entero de toda la disciplina (Cfr. Hernández, 1999; Roth, 2002; Gavilanes, 2010). No obstante, luego de un breve acercamiento a la literatura internacional sobre políticas públicas, en especial la escuela anglo-americana³, no resulta difícil descubrir que, por una parte, se habla de los estudios de política pública como un gran campo de conocimiento plural y general y, por otra parte, se habla del análisis de políticas públicas como un sub-campo de conocimiento aplicado, específico y particular.

En este sentido y con el ánimo de mostrar una mirada exploratoria y abierta para problematizar y dinamizar el debate en torno a los estudios de política pública y sus diferentes sub-campos –*policy research, policy analysis, comparative policy, policy process, policy evaluation, policy making, policy design*...–, la presente ponencia realizará un acercamiento al estado actual del debate y profundizará en la distinción entre el análisis de políticas públicas y el estudio del proceso de las políticas públicas (*policy process research*).

Apuntes sobre el estudio de las políticas públicas en Colombia

En las últimas décadas gran parte de los científicos sociales en Colombia, particularmente los más cercanos a la ciencia política y a la administración pública, han escuchado el llamado de las políticas públicas, han realizado el “giro hacia las políticas” e incluso han comenzado a construir una tradición de pensamiento al respecto (Salazar-Vargas, 1995; Gavilanes, 2010; Roth, 2002, 2008, 2010; Cuervo, 2007; Vargas 1999; Medellín, 2004; Cano, 2008; Eslava, 2011; Jolly, 2005; Varela, 2002). Los asuntos clásicos

³ La importancia de esta escuela en particular estriba en que, según Nelson (2001), “el campo de las políticas públicas es de origen norteamericano en sus antecedentes intelectuales y, en lo referente a aspectos concretos, esta circunstancia es importante para comprender su trayectoria y contribuciones” (p. 798). Desconocer este aspecto no solo sería un asunto de reticencia personal, sino una grave omisión para la construcción y el debate de la teoría de políticas públicas en Colombia.

de la ciencia política, como la participación electoral, la representación política, el sistema de partidos, el estudio de las instituciones políticas formales, la transitología o los estudios de clientelismo han dado paso a lo que en los años cincuenta se entendía como el simple resultado del sistema político: las políticas públicas (Roth, 2002, p. 13). En nuestros días, esos *outputs* de la “caja negra” que la tradición conductista no se interesó por explorar⁴, vuelven a configurar múltiples programas de investigación alrededor del proceso de las políticas públicas (Weible, Heikkila, deLeon y Sabatier, 2011). En otras palabras, al abrir la caja negra, pasamos de entender las políticas a través de la política a entender la política a través de las políticas.

Sin embargo, aunque es innegable la apropiación del tema entre académicos, funcionarios, *think tanks*, figuras de la opinión pública y ciudadanos de a pie, ha sido poco lo que en el campo propiamente teórico de las políticas públicas⁵, de sus discusiones normativas, de sus debates conceptuales y de sus dilemas históricos se ha contribuido desde este rincón del planeta⁶. Esto no quiere decir, en todo caso, que en el contexto colombiano los estudios de las políticas públicas sufran de una irremediable *crisis de identidad* o que carezcan de unas bases teóricas concretas, por el contrario lo que se evidencia es un interés creciente en el tema y una fuerte disposición académica para seguir estudiándolo. Lo único que por ahora resulta problemático es la ausencia de debate alrededor de las “áreas grises” de la teoría de políticas públicas, de esos debates abiertamente disciplinares que, en interacción con el contexto académico internacional, le garantizarían un buen estado de salud a cualquier disciplina.

Trayectorias y debates alrededor de los *policy studies*

Ahora bien, en el trayecto que va desde Lasswell a Sabatier el estudio de las políticas públicas ha sufrido importantes transformaciones (deLeon, 1997). Los planteamientos pragmatistas y progresistas que Dewey y Merriam realizaban a principios del siglo XX, en donde la ciencia y la democracia marchaban juntas de la mano, han sido revaluados (Torgerson, 1999). Por ejemplo, de las múltiples características atribuidas hace más de cincuenta años a las *policy sciences of democracy* –contextuales, énfasis en el proceso decisional, interdisciplinares, multimetódicas pero con preferencias cuantitativas, orientadas hacia los problemas, orientadas a profundizar, mejorar y consolidar las prácticas

⁴ Para una lectura que retome los principales postulados de la llamada “revolución behaviorista” y del modelo Eastoniano del sistema político y su figura de la *caja negra*, véase Easton (1999).

⁵ No obstante, las investigaciones alrededor de sub-sistemas de políticas públicas específicas han aumentado durante la última década. Por ejemplo, la política de desplazamiento forzado (Naranjo, Lopera y Granada, 2009), la política de salud (Molina y Cabrera, 2008), la política de vivienda (Jolly, 2004), las políticas portuarias (Varela, 2002) o la política ambiental (Gaviria, 2011; Roth, 2002; Hernández, 2004), entre otras.

⁶ Resulta relevante el hecho de que Fischer y Miller (2006) en su *Handbook of public policy analysis*, realizaran una revisión minuciosa a propósito de la tradición en los estudios de políticas públicas de países como Inglaterra, Suecia, Alemania, Países Bajos, India o Corea del Sur, sin siquiera mencionar a Colombia o a América Latina en este aspecto.

democráticas–, algunas han permanecido, otras se han desvanecido y otras cuantas se han transformado.

Por una parte, el gran interés que reflejaban Lasswell⁷, Simon y Lindblom por estudiar los procesos decisionales en el sector público y establecer modelos descriptivos, explicativos y hasta predictivos de estos –racionalidad absoluta, racionalidad limitada e incrementalismo desarticulado–, se fue desvaneciendo con los importantes aportes que Pressman y Wildavsky (1973) realizaron en los años 70 a propósito de cómo las grandes decisiones tomadas en Washington se desvanecían cuando eran implementadas en Oakland (*implementation gap*). En palabras de Losada-Trabada (2003) “la literatura sobre implementación surge desde la insatisfacción por la excesiva atención prestada a la decisión en el campo de las políticas públicas y el desinterés por la complejidad de coordinar y unificar la acción pública” (p. 75). De hecho, solo el campo de investigación en implementación de políticas públicas cuenta hoy con tres generaciones de estudio (Pulzl y Treib, 2006).

Por otra parte, la naturaleza interdisciplinar y multimetódica de las ciencias de políticas ha permanecido intacta desde entonces. Es bien sabido que los estudios de políticas públicas extienden los límites tradicionales de las ciencias sociales (Potucek y LeLoup, 2003) y que son la excusa perfecta para el encuentro de múltiples disciplinas. Finalmente, parece que en la última década se ha creado un consenso implícito en asumir los “estudios de políticas públicas” y las “ciencias de políticas públicas” como sinónimos (Cfr. Weible *et al.*, 2011; Smith y Larimer, 2009).

En este orden de ideas, no es de extrañar entonces que el llamado de Sabatier (1991) por encontrar “mejores teorías” del proceso de las políticas públicas, más allá del modelo heurístico o secuencial, haya despertado de nuevo el interés por discutir las maneras que existen para abordar su estudio. Hoy no se busca reducir el debate señalando simplemente que “al pluralismo de las definiciones de política pública corresponde, en efecto, el pluralismo de las denominaciones y de las metodologías aplicadas al ámbito de la disciplina en el que hallamos términos recurrentes como *policy studies*, *policy sciences*, *policy analysis* o simplemente *public policy*” (Regonini, 1991, p. 60). Tal miopía solo podría contribuir a un pobre, desarticulado y simplista desarrollo de la teoría de políticas públicas.

En todo caso, lo importante es reconocer que las preguntas acerca de qué son los estudios o ciencias de políticas públicas y qué sub-campos las componen, se encuentran abiertas y en pleno debate. Al parecer, a pesar de que en las últimas tres décadas éstos estudios han crecido increíblemente rápido y han logrado trasladarse desde los Estados Unidos hasta casi todo el planeta (Fischer, 2003), lo único que sigue siendo cierto es que “el estudio de las políticas públicas no está concentrado en una sola disciplina académica, no tiene una pregunta de investigación definida, no está orientado hacia ningún problema fundamental, no tiene un marco unificado de teorías o conceptos, y no tiene una única

⁷ “The emphasis on decision process underlines the difference between policy sciences and other forms of intellectual activity” (Lasswell, 1971, p. 1).

metodología o herramienta analítica. (Smith y Larimer, 2009, p.1)⁸. Además, señala Birkland (2011) <<los estudios de políticas públicas, como muchas ciencias sociales, a veces están detrás de las ciencias naturales por que siguen sin desarrollar lo que McCool llama “una tradición teórica dominante” [...] y el entendimiento y desarrollo de la teoría de políticas puede ser difícil por las amplias variaciones en la terminología de muchos textos y estudios de políticas públicas>> (p. 295)⁹. Parfraseando a Kuhn (1971), parece que los *policy studies* no se encuentran en un estado de “ciencia normal”.

Construyendo una taxonomía de los estudios de políticas públicas

De esta manera, abordaremos algunas de las principales definiciones de lo que son y de los sub-campos que constituyen los estudios de políticas públicas, pues “son muchos los términos empleados para decir el conocimiento *de* y *en* el proceso decisorio [y] también son muchos los intentos de poner orden entre sus diversos significados, acentos, corrientes y polémicas” (Aguilar, 1992, p. 69). Según Meny y Thoenig (1992, p. 85) ¿existen unas cincuenta definiciones de los que son y de lo que no son los estudios de políticas públicas!

En términos generales, existen definiciones amplias e imprecisas como la de Nagel (1988) o Palumbo. Para el primero “el campo de los estudios de políticas pueden ser definidos en general como el estudio de la naturaleza, las causas y los efectos de las decisiones gubernamentales para tratar con problemas sociales” (p. xv)¹⁰ y para el segundo, los estudios de políticas públicas “son cualquier investigación que se relacione con o promueva el interés público”¹¹ (Palumbo 1981 citado en Smith y Larimer, 2009, p. 5). Incluso, la definición de Fischer señala simplemente que los “estudios de políticas designan un campo general de investigación” (Fischer, 2003, p. 1).

Esta amplitud y ambivalencia no es necesariamente problemática, de hecho, una de las ventajas de estas definiciones es que nos permite reconocer que el estudio de las políticas públicas no es un asunto exclusivo de las universidades o de los centros avanzados de investigación, también los gobiernos en todos sus ordenes o niveles¹², los *think tanks*, las *ONGs*, los grupos de interés y en general la sociedad civil organizada realizan este tipo de

⁸ “The study of public policy is concentrated in no single academic discipline, has no defining research question, is oriented toward no fundamental problem, has no unifying theory or conceptual framework, and has no unique methods or analytical tools” (Smith y Larimer, 2009, p.1) [traducción personal].

⁹ <<Policy studies, like many social sciences, are some times said to lag behind the natural sciences because we still have not developed what McCool calls a “dominant theoretical tradition” [...] And understanding and developing policy theory can be difficult because of the wide variation in terminology in the various texts and policy studies>> (Birkland, 2011, p. 295). [traducción personal]

¹⁰ “Field of policy studies can be broadly defined as the study of the nature, causes, and effects of governmental decisions for dealing with social problems” (Nagel, 1988, p. xv). [traducción personal]

¹¹ “Any research that relates to or promotes the public interest” (Palumbo 1981 citado en Smith y Larimer, 2009, p. 5) [traducción personal].

¹² Piénsese solamente en la increíble cantidad de asuntos públicos y agendas gubernamentales que existen en Colombia. Si sumamos los 1.098 gobiernos municipales (Cifra tomada de la Federación Colombiana de Municipios para el año 2007), los 32 gobiernos departamentales, el Distrito Capital (Bogotá) y el gobierno nacional, tenemos unos 1.132 “gobiernos” en sentido estricto haciendo, directa o indirectamente, estudios de políticas públicas.

estudios. Otra ventaja de estas definiciones es que no enfatizan ninguna disciplina o metodología en particular, su énfasis está puesto sobre los problemas “públicos” como tal. Así, se reconoce que la complejidad que existe alrededor de estos problemas difícilmente podría ser abordada por una sola disciplina, un solo enfoque, una única teoría o un solo método o herramienta analítica.

También existen definiciones un poco más delimitadas, propias de la escuela anglo-americana de las políticas, que comprenden el campo general de los estudios de las políticas públicas como un concepto *paraguas*¹³ que busca “identificar importantes problemas sociales que presumiblemente requieren la acción del gobierno con el fin de abordar eficazmente, la formulación de soluciones para esos problemas y evaluar los impactos de esas soluciones sobre un problema objetivo” (Smith y Larimer, 2009, p. 5)¹⁴. Además, este segundo tipo de definiciones buscan establecer cuales son los sub-campos concretos que componen los llamados “estudios” –en plural– de las políticas públicas. Así, Smith y Larimer (2009, pp. 21-22-23), quienes quizás sean los principales pioneros en el tema, señalan que el estudio de las políticas está compuesto por al menos siete sub-campos:

1. *Policy and politics*
2. *Policy process*
3. *Policy analysis*
4. *Policy evaluation*
5. *Policy design*
6. *Policy makers and policy-making institutions*
7. *Policy implementation*

Y Birkland (2011, p. 14), un reconocido teórico del *policy process*, señala que la “morfología de las políticas públicas” se compone de cuatro sub-campos:

1. *Policy process*
2. *Comparative policy*
3. *Policy analysis*
4. *Policy research*

En general, *la piedra angular* que está en la base de todas las clasificaciones disponibles en la literatura de políticas, es la mencionada diferencia lasswelliana entre el “conocimiento en/para” y el “conocimiento de/sobre” el proceso de las políticas públicas. Básicamente, el primer tipo de conocimiento esta orientado a mejorar las decisiones públicas y ayudar a los hacedores de política (*policy makers*) con su trabajo, y el segundo tiene un carácter más académico y estará orientado a comprender el proceso de la política pública como tal, sus

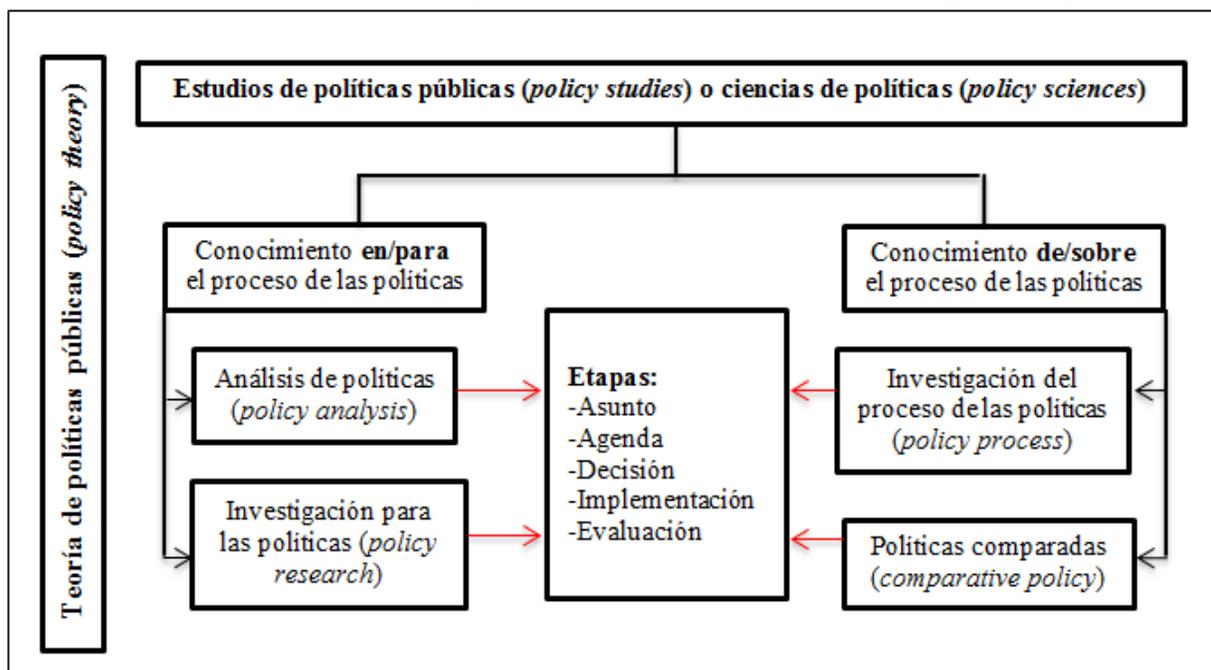
¹³ Cabe señalar que la metáfora del “paraguas” es la que asume esta ponencia, pues permite organizar de manera lógica y estructurada el amplio mundo de las políticas públicas.

¹⁴ “identifying important societal problems that presumably require government action in order to be effectively addressed, formulating solutions to those problems, and assessing the impact of those solutions on the target problem” (Smith y Larimer, 2009, p. 5) [traducción personal].

cómos y sus porqués (Smith y Larimer, 2009). En otras palabras, tenemos por un lado una ciencia comprometida, a disposición de quienes están alrededor de las políticas (*policy stakeholders*) e inmersa “en” el proceso de hechura de las políticas y, por otro lado, una ciencia “del” proceso mismo de la política.

Durante los últimos años algunos estudiosos han comenzado a construir una taxonomía de los *policy studies* (Cfr. James y Jorgensen, 2009; Smith y Larimer, 2009). De un lado, han ubicado el sub-campo llamado “análisis de políticas públicas” en la primera vertiente del conocimiento “en/para” y, de otro lado, han ubicado el sub-campo denominado “investigación del proceso de las políticas públicas” o simplemente “procesos de políticas públicas” en la segunda vertiente del conocimiento “de/sobre”. Ciertamente, esta taxonomía es más amplia –*policy research, comparative policy, policy evaluation, policy making, policy design, policy transfer, policy change, policy learning*–, pero algunos sub-campos cuentan con un nivel más alto de desarrollo teórico que práctico y viceversa. (Cuadro 1).

Cuadro 1. Taxonomía contemporánea de los estudios o ciencias de políticas públicas



Fuente: elaboración propia con base en Smith y Larimer (2009) deLeon (2010) Weible, et al, (2011), Birkland (2011) y Lasswell (1971).

Por ejemplo, “el sub-campo de las políticas comparadas¹⁵ ha experimentado un desarrollo constante en el último medio siglo. Los estudiosos de las políticas han hecho hincapié en la importancia y la necesidad de “comparar” desde la década de 1970 – incluyendo la comparación de las diferentes políticas, *inputs, outputs* y *outcomes* a través

¹⁵ Nótese la diferencia conceptual y semántica entre la política comparada (*comparative politics*) y las políticas comparadas (*comparative policy*).

de los entornos institucionales—“(Gupta, 2012, p. 11)¹⁶. Asimismo, el sub-campo de la “investigación para las políticas” ha sido uno de los más trabajados en términos prácticos. Su relación con los problemas públicos, el diseño, la hechura y la evaluación de las políticas es directa, su principal preocupación es la solución o transformación de las situaciones consideradas como socialmente problemáticas (*problem-solving*). Para este objetivo la *policy research* se vale, más que cualquier otro sub-campo, de múltiples herramientas, técnicas y disciplinas aplicadas.

En efecto, cada área o sub-sistema de política pública específico cuenta con su propio programa de investigación, sus propios institutos o centros académicos, sus propias revistas, sus propios autores —centrales y periféricos—, algunos *think tanks* y, en ciertos casos, con sus propias tradiciones de pensamiento. Piénsese por ejemplo en la investigación para la política social (*social policy research*), de salud (*health policy research*), ambiental (*environmental policy research*), urbana (*urban policy research*), exterior (*foreign policy research*), de educación (*education policy research*) alimentaria (*food policy research*), energética (*energy policy research*), criminal (*criminal policy research*), de drogas (*drug policy research*) o, claro está, la investigación para la política económica (*economic policy research*). Solo basta con una rápida búsqueda en la internet de cada una de estas áreas, para corroborar el amplio desarrollo práctico del sub-campo de la investigación *para* las políticas públicas.

Finalmente, aunque resulta difícil definir con precisión lo que es o no la *policy theory*, podemos afirmar que ésta involucra todos los niveles y sub-campos de estudio, se pregunta por los aspectos empíricos y normativos de las políticas y busca estructurar un cuerpo de conocimiento coherente y sistemático alrededor de las mismas. Además, desde que autores pioneros de la disciplina como Lasswell (1971) y Jones (1970) comenzaron a definir el proceso de las políticas como un conjunto de etapas secuenciales pero analíticamente diferenciables entre sí, lograron establecer un modelo típico-ideal que se convertiría en el punto de referencia obligado para los diferentes sub-campos de estudio.

Todo esto no significa que los sub-campos al interior de los estudios de las políticas públicas sean una especie de “camisa de fuerza” para sus teóricos y practicantes. La idea es aprender a *navegar* entre ellos, tomar sus diferentes herramientas conceptuales y metodológicas para estudiar, en sentido amplio, ese tipo de acción gubernamental que involucra, de alguna manera, al público¹⁷. Además, la imposibilidad de cerrar la discusión y el debate alrededor de los estudios de las políticas públicas, se debe, por una parte, a que las fronteras y barreras al interior de cualquier campo de conocimiento siempre serán frágiles,

¹⁶ “The subfield of comparative public policy has experienced consistent development in the last half a century. Public policy scholars have stressed the importance of and need for “comparing” since the 1970s—including comparing different policies, inputs, outputs, and outcomes across institutional settings [...]To achieve this, research focusing on the theories of the policy process includes two emerging trends: comparing theories across institutional configurations (how differing institutional arrangements affect policies), and comparing theories to one another (how different theories of the policy process help explain certain issues)” (Gupta, 2012, p. 11) [traducción personal].

¹⁷ Bien sea políticas diseñadas, implementadas y evaluadas con, para o sobre el público.

porosas, difusas y en constante cambio, pues la capacidad *heurística* de los investigadores, la complejidad del contexto y la dinámica misma de la realidad social superan cualquier intento de *encuadrulamiento* definitivo. Y por otra parte, suponer que la vertiente del conocimiento “de/sobre” pueda estar completamente al margen del proceso mismo de la política pública, contemplando de nuevo el sueño positivista de la absoluta a-valoratividad científica, resulta simplemente irrisorio.

<<El molde mental que caracteriza los estudios de políticas esta marcado, sobre todo, por su aspiración a ser “relevantes”. Mas que nada, son trabajos académicos que intentan hacer un verdadero trabajo político: contribuir al mejoramiento de la vida, ofreciendo algo que los actores políticos pueden usar y apoderarse>> (Moran, Rein y Goodin, 2006, p. 5)¹⁸. En el fondo, la estrecha relación entre la práctica y la teoría de las políticas públicas, hacen que estudiarlas no sea más que una “lucha por conocer el mundo y cambiarlo al mismo tiempo” (Nelson, 2001, p. 807) y por dejar de “vivir de espaldas a la realidad administrativa y a los productos del poder” (Losada-Trabada, 2003, p. 65).

El análisis de las políticas y la investigación del proceso: un asunto de filigrana conceptual

Sin lugar a dudas, el análisis de las políticas públicas ha sido uno de los sub-campos más desarrollados en la teoría de políticas. Desde que Lindblom (1958) lo mencionó por primera vez en los años 50 (Duran, 2009), se ha generado toda una tradición teórico-práctica al respecto (Dunn, 1981; Bardach 1998; Radin, 2013; Weimer y Vining, 2011; Subirats, 1992). Por el contrario, a pesar de que la diferenciación laswelliana cuenta con más de cinco décadas de existencia, el surgimiento del sub-campo de la investigación del proceso de las políticas como tal, es relativamente nuevo –quizás unos diez o veinte años–. El desarrollo del “conocimiento de/sobre” había estado reducido al llamado enfoque secuencial, heurístico, por etapas o lo que Nakamura (1987) llamó, algo despectivamente, el enfoque del “libro de texto” (*textbook approach*).

Lo que hoy conocemos como el complejo proceso de las políticas públicas era resumido en un simple “ciclo” secuencial, diferenciado, y acumulativo (Nakamura, 1987, p. 142). El carácter tecnocrático, positivista y sistémico que se le atribuía a este ciclo, había hecho que el estudio de las políticas olvidara aspectos tan relevantes para el entendimiento mismo de las políticas públicas, como su relación con la actividad política (*politics*), con las ideas y los discursos y, sobre todo, con las limitaciones o constreñimientos institucionales que lo condicionaban. Así pues, dicho “circulo” –aunque de fácil acceso y gran valor pedagógico para estudiantes, políticos, hacedores de políticas y analistas¹⁹–, debía ser científicamente

¹⁸ <<The cast of mind characterizing policy studies is marked, above all else, by an aspiration toward “relevance.” Policy studies, more than anything, are academic works that attempt to do the real political work: contributing to the betterment of life, offering something that political actors can seize upon and use>> (Moran, Rein y Goodin, 2006, p. 5) [traducción personal].

¹⁹ De hecho, gran parte de los textos teóricos que existen alrededor de las políticas públicas, continúan siendo estructurados en el mismo orden del ciclo o de manera semejante. (Birkland, 2011; Roth, 2002; Smith y Larimer, 2009; Hill, 2005)

revaluado. De allí, el interés por estudiar de nuevo el papel que la política desempeña en las políticas, el surgimiento de lo que Fischer y Gottweis (2012) llaman el “giro argumentativo” para el análisis de las políticas públicas y la fuerza que recobraron los enfoques neoinstitucionalistas para explicar el proceso de las políticas.

En este sentido, a finales de los años 80 y principios de los 90 el descontento que generaba el enfoque “heurístico” comenzaba a plantear serias preocupaciones. Preocupaciones que Sabatier y Jenkins-Smith (1993) resumieron en sus famosas seis críticas²⁰:

- 1) No es un modelo causal.
- 2) No proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas.
- 3) Padece de una imprecisión descriptiva al plantear una serie de etapas.
- 4) La metáfora de las etapas sufre de un enfoque legalista, de arriba abajo.
- 5) Subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas públicas como la unidad temporal de análisis.
- 6) No alcanza a proporcionar un vehículo adecuado para integrar los papeles de los análisis de las políticas y el aprendizaje orientado por las políticas a través del proceso de las políticas públicas. (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993, citados en deLeon, 1997, p. 10)

En definitiva, tal descontento quedaría inmortalizado en el emblemático libro de Sabatier (1999, 2007) *Theories of the policy process*. Allí, luego de pulir sus críticas contra el enfoque secuencial, el autor establece los principales y más prometedores enfoques para estudiar el proceso de las políticas públicas en el nuevo milenio: el enfoque de la elección racional institucional de Ostrom, el enfoque de las corrientes múltiples de Kingdon, el enfoque del equilibrio interrumpido de Baumgartner y Jones, el enfoque de la difusión de políticas de Berry & Berry y el enfoque de las coaliciones promotoras de Jenkins-Smith y Sabatier (pp. 8-9). Ciertamente, no podemos olvidar que cada sub-campo en general dentro del paraguas de los *policy studies* cuenta con sus propios enfoques, teorías, modelos y metodologías más representativos. De hecho, al igual que el enfoque del ciclo estuvo durante tantas décadas en la base de la vertiente del conocimiento “de/sobre”, la metodología del análisis costo-beneficio constituía los cimientos de la vertiente “en/para”.

Sin embargo, debemos reconocer que solo algunos de estos enfoques han sido trabajados y utilizados en Colombia y que, lastimosamente, otros han pasado completamente desapercibidos²¹. Por una parte, debido, quizás, a las imprecisiones conceptuales que existen alrededor de los estudios de las políticas y sus diferentes sub-

²⁰ Para una mayor profundización al respecto véase Sabatier (2007).

²¹ Sería interesante comparar, por ejemplo, el número de investigaciones de grado y posgrado que han utilizado el enfoque de Sabatier (*Advocacy Coalitions Framework*) como marco teórico, con el número de investigaciones que han utilizado el enfoque de Baumgartner y Jones (*Punctuated-equilibrium Framework*).

campos y, por otra parte, debido a la falta de textos en lengua castellana²² que aborden explícita y concretamente estas cuestiones disciplinares.

En todo caso, el gran avance de la teoría de las políticas que consistió en separar la noción de *ciclo* y de *proceso*, y reconocer que el primero no es más que la simplificación del segundo, fue lo que permitió el surgimiento del sub-campo del *policy process research* en sentido estricto. Por eso, si debemos asociar a Lindblom y los años 50 con el surgimiento del *análisis*, también debemos asociar a Sabatier y los años 90 con el (re)surgimiento del *proceso*.

Lamentablemente, a diferencia del *policy analysis*, no existen muchas definiciones acerca de lo que es o no es la investigación del proceso de la política. Para Weible, *et al* (2011), este sub-campo se encarga “del estudio del desarrollo de las políticas públicas en tiempos y contextos determinados, sus eventos y los individuos que están alrededor de este desarrollo” (p.2)²³. Smith y Larimer (2009) afirman que “la investigación del proceso de las políticas está enfocada en los cómo y en los porqués de la hechura de estas. Aquellos quienes estudian el proceso están interesados en descubrir por qué los gobiernos le prestan atención a unos problemas y no a otros (establecimiento de agendas), por qué las políticas cambian o permanecen estables a través del tiempo, y de donde vienen las políticas” (p. 6)²⁴. Por último Birkland (2011) sostiene que:

La literatura del proceso puede ser distinguida de otras corrientes de las políticas públicas de la siguiente manera: no se asemeja al análisis de políticas porque no hace énfasis en los aspectos profesionales de la construcción y análisis de las políticas. No se asemeja a la investigación para las políticas por que no hace énfasis en la resolución de problemas (más bien, es el estudio de *cómo otros* definen y buscan solucionar problemas). Y no se asemeja a las políticas comparadas por que tiende a limitarse al contexto Norteamericano [o en el que se realiza], aunque un buen trabajo comparativo es apropiado (p. 14)²⁵

Ciertamente no es fácil delimitar con precisión cuales cuestiones entran en el *policy analysis* y cuales en el *policy process research*, pero no por eso se debe cerrar o simplificar el debate. Por el contrario, se trata de dinamizar la discusión y de generar espacios y procesos de interlocución entre los diferentes estudiosos de las políticas públicas. Con este propósito y de una manera bastante ilustrativa, Weible y deLeon (2010), quienes progresivamente se han interesado por el llamado “paradigma del proceso” (deLeon, 1997),

²² Sin embargo existen algunas excepciones, como los interesantes trabajos de Cruz-Rubio (2011), Cruz-Rubio y Petrizzo (*s.f*) o del estudioso colombiano de las políticas públicas Juan Guillermo Vieira.

²³ “The study of the development of public policy over time and the context, events, and individuals surrounding this development”. (Weible, *et al*, 2011, p. 2) [traducción personal].

²⁴ “Policy process research is focused on the how and why of policymaking. Those who study policy process are interested in finding out why governments pay attention to some problems and not others (agenda setting), why policy changes or remains stable across time, and where policy comes from”. (Smith y Larimer, 2009, p. 6) [traducción personal].

²⁵ “The policy process literature can be distinguished from other flavors of public policy as follows: Unlike policy analysis, it does not emphasize the craft aspects of constructing and analyzing policies. Unlike policy research, it does not emphasize problem solving (rather, it is the study of *how* others define and seek to solve problems). And unlike comparative public policy, it tends to be limited to American setting although good comparative work is appropriate” (Birkland, 2011, p. 14) [traducción personal].

realizan una diferenciación concreta entre ambos sub-campos a partir de siete criterios básicos sintetizados en la Tabla 1.

Tabla 1. Propiedades del proceso de la política y del análisis de la política

	Investigación del proceso de políticas públicas	Análisis de políticas públicas
1. Conceptualización de Lasswell	Conocimiento “de”	Conocimiento “en”
2. Clientes	No	Si
3. Énfasis en la teoría	Alta prioridad	Baja prioridad
4. Audiencias	Principalmente académicas	Principalmente profesionales
5. Medios de difusión	Revistas académicas	Reportes profesionales
6. Servicio a la democracia	Baja prioridad	Alta prioridad
7. Énfasis de conocimiento	Definición de problemas y análisis explicativo	Recomendaciones de política y sus implicaciones

Fuente: Weible y deLeon, 2010, p. 24 [traducción personal].

Por una parte observamos que, al igual que el sub-campo de la *policy research*, el análisis de las políticas es realizado para clientes específicos por dentro y fuera del gobierno. Esto no es algo nuevo, si nos fijamos en el séptimo criterio, la idea de que el análisis de políticas busca realizar recomendaciones útiles para los hacedores de políticas, se encuentra en las definiciones más antiguas y citadas en la literatura especializada alrededor del mundo. Una de ellas, quizás la más recurrente, es la que Dunn (1981) realizó en los años ochenta. Para él el análisis de las políticas públicas consiste en “una ciencia social aplicada, la cual utiliza múltiples métodos y argumentos de investigación para producir y transformar información relevante para las políticas públicas que puede ser utilizada en los escenarios políticos para resolver problemas de política pública” (p. 35)²⁶.

Una definición muy similar es la de Weimer y Vining (2011) quienes entienden que “el análisis de políticas públicas es un consejo orientado al cliente, relevante para las decisiones públicas e informado por los valores sociales” (p. 24). Otros, como Wildavsky (1979) o Bardach (1998), consideran que el análisis de políticas públicas es más un arte o un oficio que una ciencia en sentido estricto, dado que su acento está puesto al servicio de la democracia y su tarea principal consiste en generar alternativas de solución para problemas de política pública. En pocas palabras, el análisis de políticas es el punto de encuentro perfecto entre la acción gubernamental y el conocimiento científico-social, se trata de darle *buenos* consejos al príncipe (*policy advice*).

²⁶ “Policy analysis is an applied social science discipline which uses multiple methods of inquiry and arguments to produce and transform policy-relevant information that may be utilized in political settings to resolve policy problems” (Dunn, 1981, p. 35) [traducción personal].

Por el contrario, al otro lado del atlántico existe una interpretación acerca de este sub-campo que complejiza aún más el debate general sobre la taxonomía de los *policy studies*. Para la llamada escuela francesa de las políticas públicas (Cfr. Jolly, 2005), el *policy analysis* es un tipo de “corrección”, o mejor dicho, de “evolución” de las ciencias de políticas lasswellianas hacia un campo del saber más científico, menos comprometido con la tarea de profundizar la democracia y más limitado. Aunque para ellos el análisis no constituye el cuerpo entero de la disciplina, si representa su lado más desarrollado. Al respecto, Meny y Thoenig (1992), indican que la distinción básica es entre: 1) *policy analysis*, 2) *policy design* y 3) *policy research*:

[El primero] implicaría una mirada neutra, una postura no comprometida. Aquí, el experto se inclina sobre una política pública sin asumir a priori, de manera consciente, una alternativa pre-establecida, una opción precisa entre las múltiples posibles. El análisis consiste en identificar las consecuencias de todas las alternativas, disponibles o consideradas, y describir la cadena de efectos previsibles. [... Por el segundo] cabría entender, en cambio, un enfoque más comprometido, más activo. El analista no se contenta con observar; él mismo formula las alternativas. Decisor o consultor de un decisor, éste expresa conscientemente su preferencia por un resultado final esperado, por un efecto concreto o simbólico que se va a inducir. Tras elegir su blanco, modelará los medios y las soluciones que tengan más posibilidades de generar el resultado, de alcanzar ese blanco. [...] A veces se establece una distinción entre el *policy analysis* y la *policy research*. Esta última actividad cubriría la investigación sistemática conducida por una disciplina científica precisa -por ejemplo, la sociología política- sobre el mismo proceso que lleva a actuar a la autoridad gubernamental. (pp. 85-86).

Sin embargo, la importancia que la escuela francesa le ha prestado al tema propiamente disciplinar de las políticas públicas es realmente poca. Probablemente, una de las razones acerca de porqué en Colombia no nos hemos interesado por estas “áreas grises” de la teoría de políticas, sea por la notable influencia de la escuela francesa²⁷ y su desinterés o desconocimiento sobre el tema. Según Duran (2009), “si las *policy sciences* se construyeron positivamente en el movimiento de expansión de la intervención del Estado, las *policy analysis*, aunque reclamándose una herencia intelectual de las primeras, se investirá de una crítica mordaz a una arrogancia gerencial llena de certezas” (pp. 253-254).

En fin, más allá de los diferentes encuentros y desencuentros entre una y otra visión del *policy analysis*, es evidente que el debate acerca de lo que son y de los sub-campos que constituyen los estudios de las políticas públicas en general aún sigue abierto. De hecho, sería interesante comenzar a discutir sobre la base de lo que Smith y Larimer (2009) consideran las principales preguntas que el *análisis* debería resolver por un lado y las principales preguntas que el *proceso* debería resolver por el otro. Las primeras son “¿Qué deberíamos hacer? ¿Qué opciones existen para dirigir un problema en particular? ¿Qué opción de política deberíamos escoger?” básicamente lo que caracterizaría entonces el análisis es que se hace *ex-ante* del proceso de toma de decisiones –a diferencia del sub-

²⁷ Resulta emblemático el hecho de que en Colombia la primera traducción de un diccionario especializado en el campo de las políticas públicas haya sido de la escuela francesa y no de la escuela anglo-americana. (Cfr. Boussaguet, Jacquot, Ravinet, 2009).

campo de la evaluación de políticas que se hace *ex-post*. Y las preguntas del proceso son “¿Por qué el gobierno le presta atención a algunos problemas y no a otros? ¿Cómo son formuladas las opciones de política? ¿Por qué ocurren los cambios en las políticas públicas?” (p. 21). Los puntos centrales de la investigación del proceso de políticas serían entonces las preguntas por la construcción y establecimiento de agendas de políticas (*agenda building/agenda setting*), el estudio de los actores y las instituciones involucradas en el diseño de políticas y, por último, la pregunta por el cambio o la estabilidad de las políticas públicas y su legitimidad.

Conclusiones

En conclusión, después de realizar un primer acercamiento exploratorio, podemos afirmar que la definición y la taxonomía de los *policy studies* es un proceso que se encuentra en construcción y que, al igual que cualquier otra disciplina, no debería dejar de hacerlo. Además, como se plantea en la ponencia, aunque establecer una distinción única y definitiva entre el análisis y el proceso de las políticas resulta imposible e indeseable, es necesario comenzar a crear diferenciaciones básicas pero precisas que los teóricos, investigadores y practicantes colombianos de las políticas públicas podamos utilizar como herramientas analíticas y metodológicas.

En últimas, solo se trata de seguir construyendo el edificio teórico de la disciplina. La tarea no es fácil, colocar tornillo a tornillo y ladrillo a ladrillo requiere de paciencia pero, sobre todo, de diálogo e interacción entre los estudiosos –o *gomosos*– de las políticas públicas.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *La hechura de las políticas*. México DF: Ed. Miguel Angel Porrua.
- Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. *Ed. CIDE, Porrua. México*.
- Birkland, T. A. (2011). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. 3rd Ed. ME Sharpe
- Boussaguet, L., Jacquot, S., & Ravinet, P. (2009). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá-Colombia: Universidad Externado.
- Cano Blandón, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. *Estudios Políticos*, (33), 147-177.
- Cuervo, J. I. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá-Colombia: Universidad Externado.
- Cruz-Rubio, C. N. (2011). Convergencias y disparidades en las teorías sobre el cambio de las políticas públicas: una revisión preliminar y una propuesta de integración tipológica. *Administración & Desarrollo*, 39(54), 99-118.

- Cruz-Rubio, N. C y Petrizzo, M. (S.F). El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina. [Línea]. <http://lpcluz.files.wordpress.com/2009/10/mpetrizzo-polpub.pdf> [Consulta: 9 de Agosto de 2013].
- DeLeon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y política pública*, 6 (1), 5-17.
- DeLeon, P. y Weible, C. (2010). Policy Process Research for Democracy: A Commentary on Lasswells Vision. *International Journal of Policy Studies*, 1(2), 23-34.
- Dunn, W. N. (1981). *An introduction to public policy analysis*. Englewood Clifls
- Duran, P. (2009). Génesis del análisis de las políticas públicas. En *Diccionario de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia, 251.
- Easton, D. (1999). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Fondo Editorial Universidad EAFT.
- Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Fischer, F., & Gottweis, H. (Eds.). (2012). *The Argumentative Turn Revisited: Public Policy as Communicative Practice*. Duke University Press.
- Fischer, F., & Miller, G. J. (Eds.). (2006). *Handbook of public policy analysis: theory, politics, and methods*. Crc Press.
- Gavilanes, R. V. (2010). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.
- Gaviria, G. A. M. (2011). Análisis de la política ambiental colombiana en la década 2000-2010. *Semestre Económico*, 14(30), 121-134.
- Gupta, K. (2012). Comparative Public Policy: Using the Comparative Method to Advance Our Understanding of the Policy Process. *Policy Studies Journal*, 40 (s1), 11-26.
- Hernández, A. (2004). En Colombia no hay una política ambiental. *El Reto*, 53.
- Hernández, G. (1999). El análisis de las Políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia. *Estudios Sociales-Revista*, (04).
- Hill, M. J. (2005). *Public Policy Process*. Pearson Education.
- James, T. E., & Jorgensen, P. D. (2009). Policy knowledge, policy formulation, and change: Revisiting a foundational question. *Policy Studies Journal*, 37(1), 141-162.
- Jolly, J. F. (2004). Algunos aportes para la conceptualización de la política pública de vivienda de interés social-VIS. *Papel político*, 16, 77-102.
- _____ (2005). Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas. *Desafíos*, 12, 51-85.
- Jones, C. O. (1970). *An introduction to the study of public policy*. Wadsworth Publishing Company.
- Kuhn, T. (1971). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier
- Lindblom, C. (1958). Policy Analysis. *The American Economic Review*, Vol. 48, No. 3, pp. 298-312
- Losada Trabada, A. (2003). Entre la política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas (RIPS)*.

- McCool, D. (1995). *Public policy theories, models, and concepts: an anthology*. Vol. 1. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad* (Vol. 93). United Nations Publications.
- Meny, Y., & Thoenig, J-C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona-España: Editorial Ariel.
- Miyakawa, T. (Ed.). (1999). *The Science of Public Policy: Policy analysis* (Vol. 1). Taylor & Francis.
- Molina, G. y Cabrera, G. (2008). *Políticas públicas en salud: aproximación a un análisis*. Medellín-Colombia: Universidad de Antioquia
- Moran, M., Rein, M., & Goodin, R. E. (Eds.). (2006). *The Oxford handbook of public policy*. Oxford Handbooks.
- Nagel, S. S. (1988). *Policy studies: integration and evaluation*. Greenwood Press.
- Nakamura, R.T. (1987). The textbook policy process and implementation research. *Policy Studies Review*, 7 (1): 142–54.
- Naranjo Giraldo, G., Lopera Morales, J. E., & Granada Vahos, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, (35), 01-02.
- Nelson, B. J. (2001). 24. Políticas públicas y administración: una visión general. *Nuevo manual de Ciencia Política (2 volúmenes)*, 1, 795.
- Potucek, M., & Le Loup, L. T. (2003). Approaches to Public Policies in Central and Eastern Europe. *Public Policy in CEE Theories, Methods, Practices*.—Bratislava, Press NISPACE.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland. Berkeley. Cal.: University of California Press
- Pulzl, H., & Treib, O. (2006). 7 Implementing Public Policy. *Handbook of public policy analysis: Theory, politics, and methods*, 89.
- Radin, B. A. (2013). *Beyond Machiavelli: Policy Analysis Reaches Midlife*. Georgetown University Press
- Regonini, G. (1990). El estudio de las políticas públicas. *Documentación Administrativa*, (224-225), 59-88.
- Roth, A. N. (2002). Políticas públicas. *Formulación, implementación y evaluación* Aurora: Colombia.
- _____ (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas:¿ de la razón científica al arte retórico. *Estudios políticos*, 33, 67-91.
- _____ (2010). (Comp.). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Sabatier, P. A. (1991). Toward better theories of the policy process. *PS: Political Science and Politics*, 24(2), 147-156
- _____. (2007). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview.
- Salazar-Vargas, C. S. (1995). *Las políticas públicas*. Bogotá-Colombia: Pontificia Universidad Javeriana.
- Smith, K., & Larimer, C. (2009). *The public policy primer*. Boulder, CO: WestView Press.

- Subirats, Joan. 1992. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. 1.a ed. INAP: España.
- Torgerson, Douglas (1999): “El análisis de políticas públicas y la vida pública: ¿la restauración de la phronêsis?”, en Farr, J., J. Dryzek y S. Leonard (eds.). *La ciencia política en la historia*. Itsmo: Madrid.
- Varela Barrios, E. (2002). *Las políticas públicas portuarias en Colombia (1959-1993). Gestión, auge y desplome de la Empresa Estatal COLPUERTOS* (Doctoral dissertation, Tesis para optar al título de Magíster en Historia Andina, Universidad del Valle).
- Vargas, A. (1999). Notas sobre el Estado y las políticas públicas. *Bogotá: Almudena*, 57.
- Weible, C. M., Heikkila, T., deLeon, P., & Sabatier, P. A. (2011). Understanding and influencing the policy process. *Policy Sciences*, 45(1), 1-21
- Weimer, D. y Vinin, A. (2011). *Policy Analysis*. 5. A ed. Pearson: New York.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. *Boston, MA: Little, Brown*.