

DIPLOMATURA

DISEÑO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL SISTEMA AGROPECUARIO, AGROALIMENTARIO Y BIO AGRO INDUSTRIAL

Teoría de las Políticas Públicas

CLAVES CONCEPTUALES PARA EL TRABAJO CON POLÍTICAS PÚBLICAS

1

MÓDULO



Facultad de Ciencias Sociales

PROCADIS
Educación a Distancia INTA



Ministerio de Agricultura,
Ganadería y Pesca
Argentina

DIPLOMATURA

DISEÑO Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL SISTEMA
AGROPECUARIO, AGROALIMENTARIO Y BIO AGRO INDUSTRIAL

MÓDULO 1

Teoría de las Políticas Públicas

CLAVES CONCEPTUALES PARA EL TRABAJO
CON POLÍTICAS PÚBLICAS

Material preparado por María Mercedes Patrouilleau e Ignacio Alonso¹.

¹ María Mercedes Patrouilleau es Licenciada en sociología y Doctora en Ciencias Sociales por la UBA. Ignacio Alonso es Licenciado en Ciencias Políticas y Especialista en Evaluación de Políticas Públicas (UBA y UNSAM). Coordinador y miembro del equipo de gestión de la Plataforma Contribución para la Formulación y Gestión de Políticas Públicas de INTA.



El objetivo de este material es apoyar una apropiación práctica de algunos de los principales conceptos del campo de las políticas públicas por parte del estudiantado, con el fin de tener las herramientas necesarias para analizar e intervenir en el terreno de las políticas.

El recorrido que se propone para enmarcar el campo de las políticas públicas y poder trabajar con políticas concretas incluye ahondar en las siguientes claves...

ÍNDICE

1. Una breve historización y caracterización del campo disciplinar de las políticas públicas	2
2. Pero... ¿Qué son las políticas públicas?	5
3. La diferencia entre una definición amplia y una acotada de política pública y las cuestiones socialmente problematizadas	6
4. Lo político, la política, las políticas públicas	9
5. Las políticas y sus ciclos. Una contextualización	11
6. La relación entre política pública y normativa.....	16
7. Una revisión de los debates actuales	17
8. A modo de cierre	18
9. Referencias bibliográficas	19



Este material es difundido bajo licencia Creative Commons – BY – NC – SA. Es posible copiar, utilizar y transmitir esta obra, con la condición de mencionar a los autores y de no hacer uso comercial. Si se modifica o transforma esta obra o alguno de sus elementos, se debe distribuir el resultado bajo la misma licencia Creative Commons.

1. Una breve historización y caracterización del campo disciplinar de las políticas públicas

Las políticas públicas son en la actualidad un tema de amplio debate y de interés general. Se comprende que la capacidad de diseñar e implementar de modo eficaz las políticas, así como la capacidad de generar consensos en la opinión pública y en el sistema político respecto de las mismas, marca los rumbos y los destinos de un país. Sin embargo, este no siempre ha sido considerado como un campo disciplinar a estudiar.

Las políticas públicas se consolidaron como objeto de estudio en el contexto de la segunda posguerra a nivel internacional, en un contexto de alto protagonismo de la gestión estatal, a partir de las experiencias del Estado de Bienestar en los países desarrollados. El nuevo campo disciplinar se propuso aportar al fortalecimiento de la toma de decisiones en la gestión pública, a optimizar el gasto público en el contexto de planificaciones plurianuales, a profesionalizar las burocracias, entre otros propósitos.

El campo de estudio de las políticas públicas se fue configurando con fuerte apoyo en las ciencias económicas y políticas. Con el tiempo fue adquiriendo un perfil interdisciplinario, nutriéndose no solo de la economía y la ciencia política, sino también de las ciencias sociales en general (de la sociología, la antropología, la comunicación), así como de las ciencias de la administración, y fue desarrollando conceptos y herramientas técnicas para analizar los procesos de formulación, diseño, implementación y evaluación de políticas.

Con el devenir histórico, en el marco de los cuestionamientos y las crisis de los Estado de Bienestar, la disciplina continuó desarrollándose, influenciada por la crisis del modelo clásico de planificación y por los procesos de descentralización y de transnacionalización de la gestión pública.

Las teorías sobre el Estado tuvieron gran incidencia en las distintas corrientes que se proponían analizar el nuevo objeto de estudio de las políticas públicas. Entre ellas pueden mencionarse tres perspectivas principales, que definieron marcos generales para comprender el desarrollo de las políticas: La escuela del Public Choice, la clasista y la neoinstitucionalista.

El **enfoque de Public Choice** parte del individualismo metodológico aplicando las técnicas de la ciencia económica neoclásica a la política. Las **teorías clasistas o neomarxistas**, asignan a la estructura económica un rol preponderante para explicar los resultados de política y al Estado una autonomía relativa de estos intereses estructurales. El tercer enfoque, el **neoinstitucionalista**, concentra la atención sobre el rol de las instituciones y su interacción con los actores, pudiendo tomar elementos de diferentes enfoques, para explicar los resultados de las políticas.

Las perspectivas del Public Choice y las clasistas explican las decisiones desde fuera del gobierno, ya sea por la estructura económica, los conflictos de clase o los grupos de interés. En la disciplina se ha dado otra discusión en torno a la racionalidad de las decisiones de políticas, postulando una racionalidad distinta a la administrativa y la económica. Desarrollos clásicos como el de Simon (1957) destacan que no existe la racionalidad perfecta que puede diseñar y ejecutar la mejor opción de política para una sociedad determinada, sino que encontramos una *racionalidad limitada* e imperfecta que encuentra soluciones satisfactorias aunque no maximicen sus beneficios. Lindblom, en 1959, formula una alternativa al racionalismo, a través de proponer el incrementalismo como el mecanismo que opera en el decisor de políticas. El autor llama a esta operación la “ciencia de salir del paso”, observando empíricamente y en el “barro de la política” cómo se toman las decisiones, por aproximaciones y negociaciones sucesivas con los actores interesados.



Para profundizar

A fin de profundizar en torno a los conceptos propios de cada una de las perspectivas abordadas, los/as invitamos a leer:

- En relación a las perspectivas del Public Choice y clasistas:
Y. Meny y J.C. Thoenig **“Políticas Públicas y teoría del Estado”** de lectura complementaria. *Disponible en el aula.*
- En relación a la corriente neoinstitucionalistas que ponen el foco en la relación entre instituciones y actores, con sus principales debates contemporáneos:
Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky **“Cómo entender a las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”**. *Disponible en el aula.*
- En relación al enfoque incrementalista:
Charles Lindblom (1959). **“La ciencia de salir del paso”**. *Disponible en el aula.*

A partir de los años ochenta comenzó a difundirse y desarrollarse en América Latina con mayor intensidad el área disciplinar de las políticas públicas. Gradualmente se fueron incorporando aportes conceptuales y herramientas técnicas desarrolladas en las academias norteamericana y europea, pero también se fue observando todo un campo problemático que resulta propio de los países no desarrollados o de desarrollo intermedio en relación a las políticas.

Con el tiempo, también el campo de estudio de las políticas públicas fue adquiriendo ciertas particularidades, como por ejemplo, la de promover miradas multi-niveles y multi-actorales sobre la acción pública y la intervención estatal. Trabajar sobre políticas públicas comenzó a implicar hacer foco en la multiplicidad de actores, estatales y no estatales, que inciden en la definición de políticas, sobre redes sociales, locales y transnacionales, sobre las diferentes formas de ejercer el poder o influenciar en él. Esto permitía aprovechar mejor los aportes de

otros enfoques que o hacían énfasis en el rol del Estado (Estado-céntricos) o hacían foco en las fuerzas de la sociedad civil (socio-céntricos).

El análisis de políticas identificó también dos tipos de orientaciones en los procesos de construcción de políticas: los llamados procesos verticalistas **“top-down”** (de arriba a abajo) y procesos emergentes del tipo **“bottom up”** (desde abajo hacia arriba).

PROCESOS TOP-DOWN	PROCESOS BOTTOM-UP
Refieren a procesos políticos de formulación e implementación de políticas caracterizados por una preeminencia del Estado o del sistema político en el gobierno del proceso, su dirección, y negociación.	Son aquellos que se explican por la influencia de actores no estatales que se movilizan y negocian con el poder ejecutivo y/o legislativo. Aquí el estudio de las políticas hace foco en las coaliciones de actores, en la construcción de alianzas, consensos o conflictos en relación a la definición de políticas y los valores e intereses puestos en cuestión.

Desde esta perspectiva, se fue construyendo una mirada compleja, que aborda la estatalidad y la acción pública desde diferentes focos de análisis.

Por ejemplo, algunas corrientes de análisis de políticas hacen foco en las capacidades estatales que permiten diseñar e implementar con eficacia y eficiencia las políticas² (enfoque organizacional y de gestión). Otras hacen foco en la dimensión discursiva de las políticas y del proceso social vinculado a las mismas (enfoque discursivo). Otros hacen foco en teorías de la decisión para comprender por qué se definen determinadas políticas (por ej. el enfoque racionalista).

El campo disciplinar de las políticas públicas se ha enriquecido y complejizado con el devenir de los años. Actualmente, ocupan gran parte de la atención de la sociedad en tanto enmarcan y condicionan el desarrollo de la vida en común e individual de los ciudadanos. Conocer y comprender su relevancia y estudiar qué factores y procesos intervienen en su definición e implementación nos permite potenciar el rol de nuestras instituciones y mejorar la calidad de nuestra democracia.



Para profundizar

A fin de profundizar en la historización sobre el campo disciplinar de las políticas públicas, los/as invitamos a leer el artículo de Carlos Vilas de lectura obligatoria de la primera unidad: **“Políticas públicas: una aproximación desde la ciencia política”**.

² Una política eficaz es aquella que logra dar solución al problema público que busca afrontar. Una política es eficiente en la medida que hace un buen uso de los recursos para lograr sus objetivos.

2. Pero... ¿Qué son las políticas públicas?

Para comprender a qué nos referimos cuando hablamos de políticas públicas, retomamos las siguientes conceptualizaciones de Carlos Vilas:



Definición

“(...) son cursos específicos de acción, de acuerdo con ámbitos temáticos particulares, emprendidos por el gobierno en la consecución de determinados objetivos”.

(Vilas, 2013, 69).

“(...) El conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político”.

(Vilas, 2011: 111-112).

“(...) Instrumentos para el logro de los objetivos hacia los que los gobiernos se encaminan, a través de diversas modalidades de interacción con otros actores políticos y sociales, incluidos actores del sistema regional o global”

(Vilas, 2022: 1).

Destacamos estas conceptualizaciones porque resaltan aspectos que son importantes:

- Refieren a acciones públicas, del Estado, orientadas hacia ciertos objetivos.
- Que existen a partir de la interacción de diferentes actores.
- Que son cursos de acción o conjunto de acciones.

Al momento de estudiar las políticas es necesario considerar dos aspectos relevantes:

Quién es el agente o los agentes de esta acción:

Que las políticas sean emprendidas por el Estado no quiere decir que las políticas sean definidas unidireccionalmente desde el gobierno. Porque el Estado no es un ente separado de la comunidad, sino que es justamente su forma de organización. Por ello, estudiar las políticas supone estudiar un campo de acción y un campo de actores. Son una multiplicidad de actores y sujetos los que participan en su formulación, en su concepción, en su diseño y en su implementación.

Cómo identificamos a las políticas y cuál es el recorte que las define:

Este es un punto clave, porque en la realidad institucional las políticas aparecen configurando un entramado de acciones. No es conveniente definir una política pública simplemente por los límites de un instrumento como un plan, un programa o un proyecto. Parte del análisis tiene que ver justamente con definir el alcance de la política, sobre qué instrumentos institucionales se apoya e instrumenta.

Por ejemplo, si buscamos identificar la política alimentaria en la Argentina, no es suficiente con analizar el Programa Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Será necesario también analizar otro conjunto de líneas de acción estatal que articulan y coadyuvan para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria y nutricional, entre los que podemos mencionar el Programa Precios Cuidados, el Programa Pro-Huerta, e incluso la medida de la retenciones a las exportaciones, entre otras políticas sociales y acciones.

Esto no quita que también podamos analizar desde el enfoque de políticas públicas un programa, un plan de acción o una medida concreta de gobierno, como cada uno de los que se mencionaron anteriormente.

Es necesario comprender también que las políticas se componen de elementos normados y no normados. Es decir, de elementos que se plasman en una normativa, una reglamentación o una ley, y también de acciones no normadas, como puede ser la decisión de darle visibilidad y promoción a una política. Este tipo de decisiones no normadas puede tener alto impacto en la eficacia de la política pública, o sea en su capacidad para alcanzar los objetivos que se proponen.

Es entonces una tarea del análisis de políticas la de identificar sus límites, su forma y su alcance, sus elementos explícitos, normados y el conjunto de acciones que viabilizan dicha política que no necesariamente se encuentran normados.



Para profundizar



A fin de ampliar la comprensión en torno a estos conceptos, los/as invitamos a observar el video: “¿Qué son las políticas públicas?” de Carlos Vilas.

<https://youtu.be/QEawd5FDohg>

Disponible en el aula.

3. La diferencia entre una definición amplia y una acotada de política pública y las cuestiones socialmente problematizadas

Ahora vamos a introducir otra definición de políticas, para distinguir entre una definición amplia y una definición acotada de las políticas. Esta distinción va a ser muy útil a la hora de analizar políticas concretas.

Oszlak y O'Donnell (1980) definieron a las políticas estatales o públicas como *tomas de posición del Estado*. Desde este concepto sugirieron que lo que las políticas referían tanto a acciones como a omisiones. Los autores establecieron que las políticas son:



Definición

“un conjunto de **acciones y omisiones** que manifiestan una determinada modalidad de intervención del estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”

(Oszlak y O'Donnell: 1995, 112-113).

A esta definición vamos a considerarla como una definición amplia de política pública, porque al incorporar también a las omisiones se amplía el campo de acción enormemente, lo cual nos puede llevar a tener dificultades para identificar la política. Para trabajar sobre políticas concretas necesitamos acotar la definición.

Vamos a considerar como definición acotada de políticas públicas, a las definiciones de Carlos Vilas (2011; 2013; 2022) vistas en la sección anterior. Esta es la definición que resulta más operativa para la tarea para identificar una política. Sabemos a partir de esta definición acotada que debemos delimitar un curso de acción estatal, vinculado a cierto fin u objetivo.

Por ejemplo, si seguimos el ejemplo anterior sobre la política alimentaria, para definir esta política en Argentina si nos basamos en la definición amplia, tenemos que consignar absolutamente todo lo que el Estado hace y lo que podría hacer y no hace para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

En cambio, si nos basamos en una definición acotada necesitamos identificar los cursos de acción estatal que hagan a la política alimentaria (como antes dijimos, Plan Alimentario, Precios Cuidados, Retenciones, entre otras). Para comprender aquello que queda por fuera de la definición acotada de políticas, que tienen que ver con el contexto político y social, con el margen de acción del Estado, con el poder de determinados sectores en definir de manera explícita e implícita la agenda de gobierno, podemos recurrir a otros recursos conceptuales, como los que veremos a continuación.

Volviendo ahora al texto de Oszlak y O'Donnell, es necesario remarcar **dos conceptos** que son muy importantes en su desarrollo y que sirven sobremanera a esta comprensión del contexto de las políticas:

- El proceso social que enmarca a las políticas.
- Las cuestiones socialmente problematizadas.

En la primera parte de su artículo Oszlak y O'Donnell se preocupan por diferenciarse de dos enfoques muy comunes en el análisis de políticas: el del estudio del origen de la política y el de la evaluación (ex post) de la política. Si bien comentan que son útiles estos enfoques proponen un enfoque diferente que tiene a las políticas como “nudos” del proceso social más amplio. **La propuesta es analizar todo el proceso que enmarca, condiciona y explica las políticas.** Así lo dicen los autores:



Cita textual

“Análogicamente, las políticas estatales serían algunos “acordes” de un proceso social tejido alrededor de un tema o cuestión. En tal sentido, adquirirían significación sólo y en la medida en que fueran sistemáticamente vinculadas al tema o cuestión que las origina, al ámbito de acción social en que se insertan, a los actores que intervienen en el proceso de “resolución” de la cuestión y a sus respectivas -y sucesivas- políticas. (...) Creemos posible entonces localizar el estudio de la dinámica de las transformaciones sociales siguiendo la trayectoria de una cuestión a partir de su surgimiento, desarrollo y eventual resolución. Las sucesivas políticas o tomas de posición de diferentes actores frente a la cuestión y la trama de interacciones que se va produciendo alrededor de la misma, definen y encuadran un proceso social que puede constituirse en privilegiado objeto de análisis para acceder a un conocimiento más informado sobre el estado y la sociedad latinoamericanas y sus mutuas interrelaciones”

(Oszlak y O'Donnell, 1995: 110)³

Este concepto es muy útil porque si bien podemos tomar una definición acotada de política pública para circunscribir un caso de estudio, tomando esta visión de proceso social, identificando todas las tomas de posición respecto de la política, llegamos a comprender el rol de la política en la sociedad, los conflictos y pujas de poder que se dan en torno de la misma, las negociaciones y consensos.

Con respecto al segundo concepto, el de **las cuestiones socialmente problematizadas**, este sirve para comprender el origen de una política y la naturaleza de las mismas como un punto de imbricación entre el Estado y la sociedad.

³ Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes, vol. 2, núm. 4, 99-128. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>

Retomamos algunas definiciones de los autores sobre este tema:



Cita textual

“Ninguna sociedad posee la capacidad ni los recursos para atender omnímodamente la lista de necesidades y demandas de sus integrantes. Sólo algunas son "problematizadas", en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse "algo" a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes. Llamamos "cuestiones" a estos asuntos (necesidades, demandas) "socialmente problematizados".

Toda cuestión atraviesa un "ciclo vital" que se extiende desde su problematización social hasta su "resolución".

Por "resolución" de una cuestión entendemos su desaparición como tal, sin implicar que ello haya ocurrido porque haya sido "solucionada" en sentido sustantivo alguno. También puede ser resuelta porque otros problemas más visibles han monopolizado la atención de las partes anteriormente interesadas en aquélla, o porque se ha concluido que nada puede hacerse con ella".

(Oszlak y O'Donnell, 1995: 110)

En síntesis, con el aporte de estos conceptos nos quedamos entonces con una definición acotada de políticas públicas a la hora de desarrollar un análisis de políticas sobre un caso concreto, pero no perdemos de vista los conceptos que nos ayudan a comprender el contexto en el que se desarrollan las políticas, y su razón de ser, comprendiendo a las políticas como nudos de un proceso social.



Para profundizar

Para seguir pensando en torno a estos conceptos, les sugerimos leer el texto: Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, vol. 2, núm. 4, 99-128.

Disponible en el aula.

Otro elemento que nos ayuda a delimitar las políticas y a comprender el contexto en el que se desarrollan es la diferenciación entre *lo político*, *la política* y *las políticas*.

4. Lo político, la política, las políticas públicas

Un recurso teórico que se ha desarrollado en los últimos tiempos para delimitar mejor el campo de las políticas públicas y en el marco general de la teoría política es el de la diferenciación entre *lo político*, *la política* y *las políticas*.

Lo Político	<p>Implica un nivel de análisis abstracto, que refiere a las lógicas de constitución del <i>orden social</i>, a su politicidad implícita, su carácter de estar políticamente estructurado por formas de autoridad y por pactos comunitarios. Desde esta concepción todo orden social es un orden constituido políticamente, y supone ciertas exclusiones, ciertas desigualdades y diferencias (Retamozo, 2009).</p> <p>Refiere también a las fallas estructurales que toda sociedad conlleva, a sus antagonismos y sus conflictos. Incluso al orden semántico, de sentidos y discursos que sostienen un orden social.</p> <p>Este nivel de lo político es materia de la filosofía política y de la teoría política y social. Se apoya en autores clásicos y también contemporáneos. Son referencia las figuras de Platón, Aristoteles, T. Hobbes, J. Rousseau, C. Castoriadis, J. Rancière, K. Schmitt, H. Arendt, C. Lefort y E. Laclau.</p>
La política	<p>Refiere a la administración de lo instituido, a la práctica del gobierno y el juego social que se da en la misma. Esto incluye la lógica de las relaciones de poder institucionalizadas en el Estado, las normas escritas y no escritas por las que se define la acción política, las interacciones entre poderes del Estado y entre niveles de gobierno, el funcionamiento del régimen político y electoral, el rol de los partidos políticos y otros actores.</p> <p>De este campo temático se ocupa mayormente la ciencia política y la sociología política.</p>
Las políticas públicas	<p>Corresponden a los cursos de acción estatal, motivados por la problematización de ciertas cuestiones sociales, y en la prosecución de determinados objetivos.</p> <p>Las mismas son estudiadas dentro de un área disciplinar específica, multidisciplinaria, con fuerte influencia de los marcos teóricos de la ciencia política, la economía, la sociología política y las ciencias de la administración.</p>

Tener presente estos niveles, estas distintas “profundidades” de la cuestión política es clave para situarse ante cada problema concreto de las políticas públicas que hay que encarar. Por ejemplo, cuando en torno a una política pública se genera un escenario de gran movilización, conflictividad, disputas y polémicas, es probablemente que esta decisión estatal pone en cierta medida en cuestión el orden social establecido y sus relaciones de poder, es decir, incide sobre la dimensión de *lo político*, sus jerarquías, su *statu quo*. A partir de la irrupción de esta nueva toma de posición se dan entonces otras tomas de posición y negociaciones en el terreno de la política, que buscarán redefinir o restablecer elementos del orden social.

Del resultado del conflicto y la puja entre posiciones resultará la nueva conformación del orden social, que puede llevar a un reacomodamiento, integrando nuevas definiciones sociales, la perspectiva de nuevos sujetos y sus derechos; o se puede dar en la arena de la política un restablecimiento del orden que puede neutralizar la novedad que trajo la política pública, sin significar un cambio en el orden social.

Para seguir pensando...

Les compartimos a continuación dos notas periodísticas, les proponemos leerlas y analizarlas, tratando de identificar en ellas aspectos de lo político, la política y las políticas públicas.

- **La Cámara de Diputados convirtió en ley el etiquetado frontal de alimentos** (La Nación; 2021). *Disponible en:* <https://bit.ly/3uRxW6j>

El artículo periodístico informa sobre la aprobación de la ley de etiquetado frontal de alimentos.

¿Cómo podríamos leer la cuestión en los tres niveles propuestos? ¿Qué puede decirnos esta política alimentaria sobre el modelo de alimentación y sus implicancias para la salud pública? ¿Qué actores la impulsaron? ¿Cómo procesó el sistema político la cuestión? ¿Cómo se instrumenta la política, en qué consiste?

- **El gobierno subió por decreto las retenciones y creó el fondo Estabilizador de Trigo** (Página 12; 2022) *Disponible en:* <https://bit.ly/35FVWB0>

La noticia periodística informa sobre la suba de retenciones para aceite y harina de soja y la creación de un fideicomiso para el trigo en el contexto de alta inflación y suba de los precios internacionales.

¿Cómo podríamos leer la cuestión en los tres niveles propuestos? ¿Qué nos dice sobre los conflictos distributivos de la sociedad argentina? ¿Cómo se posicionan los actores? ¿En qué consiste la política, qué instrumentos utiliza?

**Para profundizar**

Para seguir pensando en torno al modo en que las políticas públicas y la política y lo político se relacionan, les sugerimos la lectura de los siguientes artículos que forma parte de la bibliografía obligatoria y complementaria de la Unidad 2 de este módulo:

- Medellín Torres, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Cepal. *(Texto obligatorio)*.
- Retamozo, B. M. (2009). Lo político y la política: los sujetos políticos, conformación y disputa por el orden social. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 51(206), 69-91. *(Texto complementario)*.

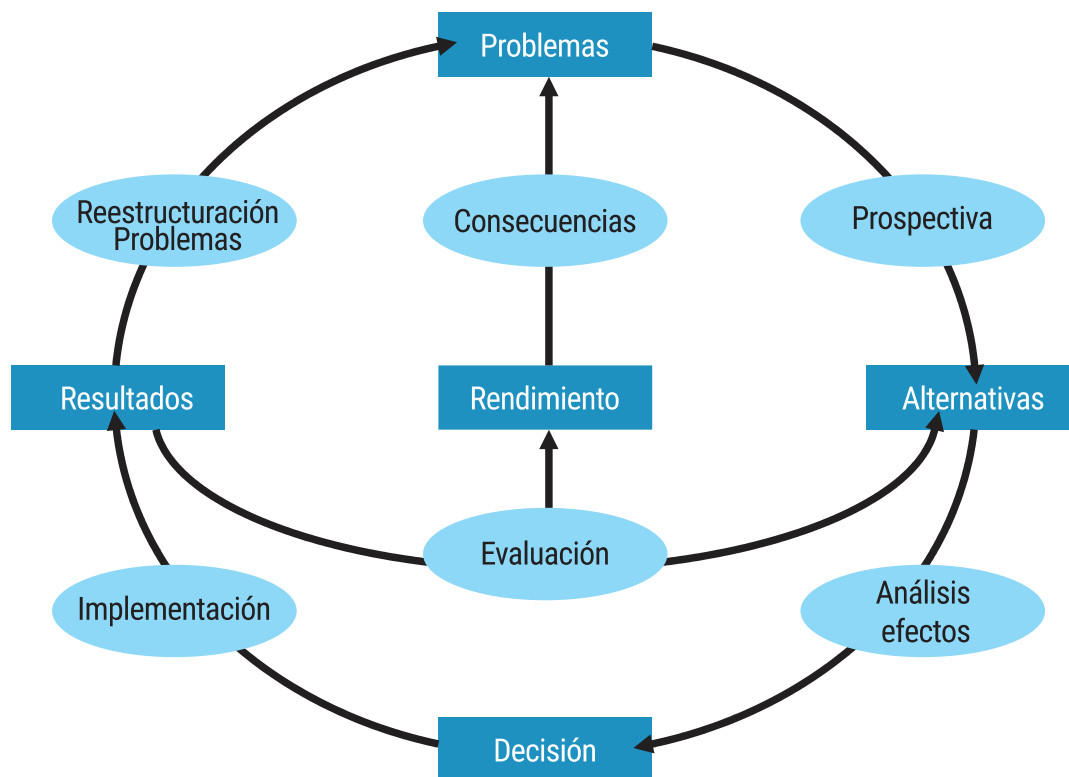
5. Las políticas y sus ciclos. Una contextualización

Uno de los enfoques de análisis de políticas públicas más extendido es el **modelo secuencial de análisis de políticas**, también conocido como “**ciclo de las políticas**” o heurística por etapas. Este modelo se utiliza didácticamente para la enseñanza, teóricamente para discriminar subcampos disciplinarios de estudios y también para el

diseño práctico de políticas. El enfoque, que tiene origen en los desarrollos de Lasswell (1951), concebido como un modelo *ideal* del proceso de las políticas y puesto al servicio de las tomas de decisión, atravesó diferentes reformulaciones y actualizaciones, como las propuestas por Jones (1970) y Anderson (1975), que lo simplificaron y lo pusieron al servicio no solo del gobierno sino también del desarrollo de una disciplina con intereses teóricos propios.⁴

El modelo establece diferentes etapas o fases que atraviesan las políticas. Comúnmente las etapas identificadas son las del problema (agenda y diagnóstico), formulación (diseño), ejecución (implementación) y evaluación, aunque la cantidad de etapas o sus nombres puede variar según el experto y lo que se quiera destacar. Es un modelo normativo porque busca orientar un desarrollo virtuoso de las políticas, en donde luego del diseño y la implementación, la evaluación sugiere una serie de mejoras o aprendizajes para reformular o replantear la política pública.

FIGURA 1: UNA VERSIÓN DEL MODELO SECUENCIAL



Fuente: Subirats (1989)

⁴ Ver Parsons, W. (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO: México. Disponible en el material complementario de la primera unidad de este módulo.

En este diagrama presentado por Subirats (1989), sobre el modelo secuencial, podemos observar que una vez evaluados los resultados de las políticas es posible realizar una retroalimentación proponiendo nuevas alternativas en la formulación de la política. Existen otros modelos más sencillos y lineales, en donde simplemente a la etapa de definición del problema le sigue la de diseño, implementación y evaluación.

Como dijimos, las etapas identificadas generalmente son las del problema (agenda y diagnóstico), formulación (diseño), ejecución (implementación) y evaluación. Este esquema tiene la ventaja de otorgar un orden y sentido al análisis, simplificando la comprensión de procesos complejos con fases que presentan problemáticas específicas a cada una. Al otorgar sentido y orden al análisis permite ubicar preguntas y cuestiones específicas para cada etapa.

En la etapa del diagnóstico la atención está en la forma en que se nombra el problema y se lo define ya que no hay problemas sociales “objetivos” y “bien” estructurados. En la formulación se suele prestar atención a las negociaciones y conflictos entre actores y el rol del saber técnico. En la ejecución se observan las brechas de implementación y las tensiones político-técnicas. En la evaluación la dificultad radica en la medición de impactos y efectos, siendo más sencillo mensurar productos y resultados de la política que impactos directos e indirectos.

El enfoque secuencial de políticas públicas es el marco que más influyó en la comprensión de las políticas, y el que instituyó al análisis de políticas como disciplina. Como sostiene Fontaine (2015), el enfoque ha sido organizador de la literatura en distintas cuestiones que atañen a las distintas fases de las políticas.

Sin embargo, este modelo también tiene sus detractores. Algunas de las principales críticas que se le hacen es que marca una impronta gerencialista y elitista al campo de las políticas (Parsons, 2007), en el sentido de que tiende a reducir problemas políticos a problemas técnicos de diseño de las políticas, simplificando de modo excesivo procesos complejos y simultáneos (Sabatier: 1991, 2010).

También se le cuestiona que presenta más bien una visión normativa sobre cómo “deberían ser” las políticas, pero que la realidad dista mucho de este modelo virtuoso. Otras críticas menos tajantes resaltan el hecho de que es más habitual la superposición entre etapas que la secuencia.

Pese a las críticas mencionadas, este enfoque provee una sistematicidad útil y lógica que permite hacerle preguntas productivas al proceso de la política estudiada. Como sostiene Guy Peters (1992), es mejor tomarlo no como un modelo o marco teórico, sino como una herramienta heurística con capacidad descriptiva, especialmente para estudios

exploratorios, en donde los interrogantes sobre las diferentes etapas que atraviesa una política nos ayudan a delimitar la política misma.

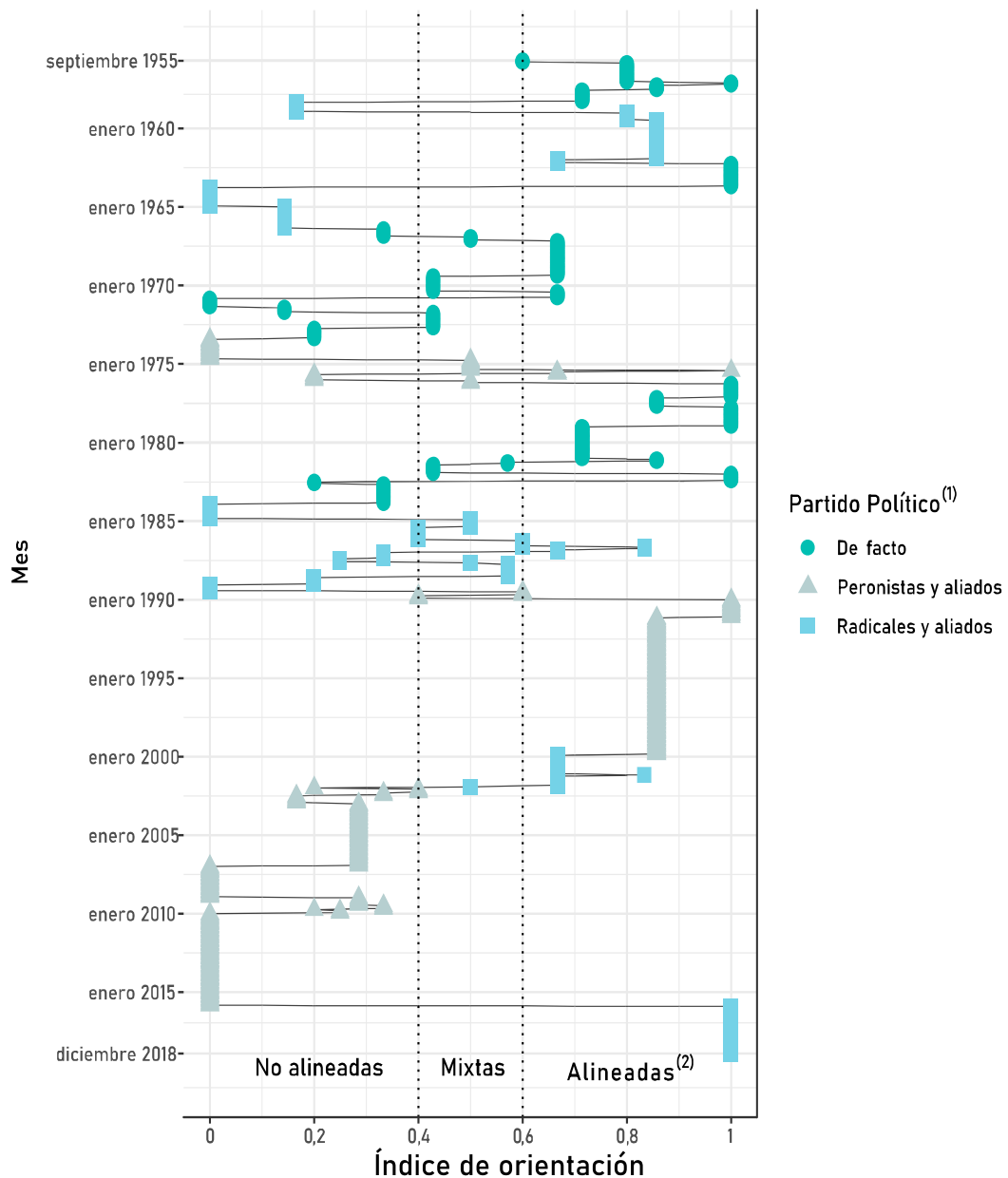
Debe decirse también que el ciclo de políticas presenta una dificultad adicional a considerar en nuestros contextos históricos-políticos. Desde la experiencia argentina y latinoamericana es posible sumar más reparos a la consideración de las políticas como ciclos.

En países con disputas hegemónicas, es decir, con grandes diferencias entre sectores del poder político sobre cómo y hacia dónde orientar la gestión del Estado, es muy difícil que las políticas se desenvuelvan en dinámica de ciclo, atravesando procesos de retroalimentación, aprendizaje y mejoras. En estos contextos, pocas políticas llegan a completar el llamado ciclo de políticas, atravesando las distintas etapas de diseño, implementación y evaluación, logrando desarrollar aprendizajes compartidos y mejoras en la gestión del problema público. Muchas veces ocurre más bien una impugnación de políticas entre distintos bloques de poder. Esta idea ha sido desarrollada por autores clásicos como Portantiero (1977) con el concepto de “empate hegemónico” y por O’Donnell (1977) y Diamand (1977) con la idea figurativa del “péndulo” para estudiar la orientación de la política económica argentina.

Para comprender esto es útil acudir a los resultados de una investigación recientemente publicada, que hace referencia al caso argentino y el constante cambio de las políticas económicas. Arza y Brau (2021) reconstruyeron, mediante la construcción de un índice y de indicadores, la oscilación argentina en el periodo de 1955 y 2018 entre políticas ortodoxas, heterodoxas, o mixtas, incluso dentro de un mismo periodo de gobierno. La investigación concluye que en el periodo de 63 años, la duración promedio de cada orientación no supera los dos años, estabilizándose en periodos más largos a partir de la década de 1990. Este artículo muestra que la política económica argentina oscila entre dos polos: una visión heterodoxa y una ortodoxa. Hubo dieciséis cambios dramáticos de orientación “ortodoxa” a “heterodoxa” en el periodo considerado; nueve de ellos sucedieron dentro de un mismo mandato.

En este contexto de volatilidad de la orientación económica, de crisis recurrentes de la balanza de pagos, de crisis de endeudamiento externo y de inestabilidad monetaria, las probabilidades de que una política pública recorra el ciclo de políticas ideal del modelo secuencial encuentra sus límites. Tal como puede verse en la figura desarrollada por las autoras, la inestabilidad económica redundaba en periodos cortos y espasmódicos de expansión o contracción de gasto público, reduciendo las posibilidades de financiar intervenciones estatales según su diseño de manual, o supeditando las mismas a las decisiones más generales de política económica.

FIGURA 2: ÍNDICE DE ORIENTACIÓN MENSUAL DE LA POLÍTICA ECONÓMICA. ARGENTINA 1955-2018.



(1) Peronistas y aliados incluye al FREJULI y al FPV además del PJ y radicales y aliados incluye UCRI, UCRP, UCR, la Alianza y Cambiemos.

(2) Alineadas con las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales

Fuente: Arza y Brau (2021)

Teniendo en cuenta esta dificultad, lo que debemos no es descartar el ciclo vital de las políticas como herramienta heurística, es decir, de interpretación y de análisis. Lo que debemos hacer es reforzar la contextualización de nuestros análisis de las políticas públicas. Más bien el modelo del ciclo vital nos lleva a cuestionarnos qué elementos de lo político y de la política condicionan o dificultan un posible ciclo virtuoso de las políticas.



Para profundizar



- Para ampliar la información en torno a los ciclos vitales de la política, los/as invitamos a observar el video **“El péndulo en números. Una investigación contada en siete minutos”**, de Wendy Brau.
<https://youtu.be/EWgVhjU68c4>
Disponible en el aula.
- También se encuentra disponible el artículo original de V. Arza y W. Brau (2021) que se explica en el video **“El péndulo en números”**, en la carpeta de la Unidad 2.
- Como bibliografía complementaria también pueden ver el artículo de Diamand, M. (1983) **“El péndulo argentino: ¿Hasta cuándo?”**

6. La relación entre política pública y normativa

Finalmente, otro aspecto conceptual a destacar para la identificación y la delimitación de políticas es tener en cuenta la relación, pero al mismo tiempo la diferencia entre normativa y política pública.

Las normativas y las políticas públicas están relacionadas, pero no son equivalentes. Veamos a continuación en qué consisten cada una de ellas

POLÍTICA PÚBLICA	NORMATIVA
<p>Curso de acción que responde a una cuestión socialmente problematizada, emprendido por el gobierno para alcanzar ciertos objetivos.</p> <p>Muchos de los elementos de una política se plasman en normativas (leyes, resoluciones), pero los cursos de acción exceden lo normado y lo escrito, suponen acciones sociales de implementación, de generación de consenso, estrategias institucionales y de actores, estrategias comunicacionales, entre otras.</p>	<p>Normas jurídicas que regulan la conducta, sancionadas por distintos órganos del Estado.</p> <p>Existen normativas que se encuentran en desuso, y otras que no necesariamente se cumplen, porque no responden a “cuestiones” levantadas por actores sociales, o porque el tema no está problematizado o visualizado.</p> <p>Pueden estar vigentes legalmente y no implementarse, ya sea porque no son parte del curso de acción del gobierno, es decir, la omisión es parte de la política. Entonces que exista una normativa sobre una determinada cuestión no siempre quiere decir que exista una política pública.</p>

Ambos conceptos implican formas y regulaciones en la vida de las personas. Sin embargo puede darse una sin la otra. Por ejemplo, dentro de una localidad, se pueden establecer franjas de no fumigación a través de ordenanzas municipales (normativa) para proteger el

ambiente y la comunidad del efecto de los agroquímicos. Sin embargo, puede ocurrir que no necesariamente exista una política pública para desarrollar formas de producción sustentable o agroecológica en esas zonas, simplemente hay una prohibición de fumigación. Podríamos decir que esta normativa constituye una toma de posición del Estado pero que no representa una política de promoción de la agricultura baja en insumos o agroecológica.

Del mismo modo, podemos decir que hay una política pública de promoción de la agroecología, que parcialmente se ha institucionalizado con una Dirección Nacional en el Ministerio de Agricultura, pero que su curso de acción no se plasma aún en normativas específicas, más bien se concentra en la promoción, la difusión, la capacitación y la extensión sobre el saber agroecológico.

Al analizar políticas públicas, tenemos que tener presente entonces que es posible que buena parte de las tomas de posición del Estado que significan la política se plasmen en normativas, pero no necesariamente. Existe buena parte de esta acción que se desarrolla en la interacción social, en la difusión y la estrategia política, que no tiene un correlato en una normativa, y a veces esta parte no normada puede ser fundamental para garantizar las condiciones de posibilidad de una política. Por eso es importante identificar la parte no normada en nuestro análisis.

7. Una revisión de los debates actuales

En las últimas décadas el campo de las políticas públicas ha sido atravesado por diferentes modas teóricas, y por las experiencias prácticas de gobiernos y procesos sociales y políticos que constantemente interrogan y llevan a la disciplina a repensar sus conceptos y sus herramientas de análisis.

Un buen estado de situación de los debates actuales en el área de las políticas públicas, y sobre algunas discusiones saldadas, es compartido en una exposición reciente de otro referente de Argentina en la temática: Carlos Acuña.

Este autor, reflexiona en torno a cómo se piensan y se repiensen, dentro de las políticas públicas, cuestiones como: la centralización y la descentralización de las atribuciones del gobierno, la cuestión de la planificación en un mundo de incertidumbres, la cuestión de la coordinación y de la integralidad de las políticas, y la cuestión de la evaluación.

Es importante tener presente por dónde han pasado los debates sobre política pública en los últimos tiempos, y también comprender que hay algunos debates saldados, que marcan definiciones y consensos sobre los que es posible avanzar y seguir construyendo nuevo conocimiento y renovadas formas de intervención. Todos los puntos que remarca Carlos Acuña en su exposición tienen ese carácter: de debate en buena medida saldado, que nos

sirve para seguir elaborando teorías de las políticas públicas, y para perfeccionar nuestro modo de intervenir en ellas.

El campo de las políticas públicas, imbricado con lo político y la política, constituye un campo de acción social (particularmente de acción social pública), y es por lo tanto creativo. De los propios procesos sociales y políticos emergen nuevas conceptualizaciones, nuevos modos de interpretar y vivenciar lo político. La teoría de las políticas públicas nos sirve para comprender y actuar mejor sobre las políticas pero también se nutre de la experiencia social concreta de los pueblos y de la práctica de la ciudadanía. Es así como la práctica reactualiza la teoría.



Para profundizar

Compartimos a continuación el video de un fragmento del “Primer Encuentro federal de planificación, evaluación y calidad (2020)”, donde Carlos Acuña explica en detalle cuales son los debates actuales y algunos saldados del campo disciplinar e intercambiamos en el foro sobre estos temas. El video de Carlos Acuña se encuentra disponible en el aula.



<https://youtu.be/LwMBI4xAOvE?t=730>

Disponible en el aula.

8. A modo de cierre

A lo largo de este módulo nos hemos focalizado en el análisis y las características del concepto de Políticas Públicas.

Iniciamos, definiéndolas como objeto de estudio, presentando la historización del concepto. Luego nos detuvimos en los principales puntos de análisis que hacen a la indagación del proceso de definición de las políticas.

Desde allí, examinamos la diferencia entre una definición amplia y acotada. Luego nos adentramos en la distinción con otros conceptos como lo político y la política.

Analizamos el modelo secuencial que explica el ciclo de las políticas públicas, explicando de qué modo estas surgen, se implementan y se retroalimentan. Y también analizamos las dificultades que existen en algunos contextos para que las políticas atravesaran todas las fases del ciclo vital. Establecimos la relación entre políticas públicas y normativa.

Para finalizar, realizamos una revisión histórica de los principales debates que se han dado dentro de este campo de estudio desde una perspectiva holística, contemplando las dimensiones sociales, económicas y las distintas modas, teorías y experiencias prácticas.

A partir del recorrido realizado, establecimos las bases conceptuales que caracterizan a las políticas públicas como objeto de análisis, que continuaremos complejizando y enriqueciendo en los próximos módulos que componen este diplomado.

9. Referencias bibliográficas

- Anderson, J. E. (1975). *Public Policy Making*. Holt Praegar. New York.
- Arza, V., & Brau, W. (2021). El péndulo en números. *Desarrollo Económico*, 61(233), 1-29.
- Diamand, M. (1983). El péndulo argentino ¿Hasta cuándo?. Buenos Aires, CERES. <https://esepuba.files.wordpress.com/2009/05/diamand.pdf>
- Fontaine, G. (2015). El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos. *Anthropos y FLACSO - Sede Ecuador*, Madrid.
- Jones, C. O. (1970). *Introduction to the study of public policy*. Brooks/Cole.
- Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. En: D. Lerner, & H.D. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford, CA: Stanford University Press.
- O'Donnell, G. (1977). Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo económico*, 16(64), 523-554.
- Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1995). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Redes*, vol. 2, núm. 4, 99-128. <https://www.redalyc.org/pdf/907/90711285004.pdf>
- Peters, B. G. (1992). The policy process: an institutionalist perspective. *Canadian Public Administration*, 35(2), 160-180.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista mexicana de sociología*, 531-565.
- Retamozo, B. M. (2009). Lo político y la política: los sujetos políticos, conformación y disputa por el orden social. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 51(206), 69-91.
- Sabatier, P. (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación Argentina.
- Sabatier, P. A. (1991). Toward better theories of the policy process. *PS: Political science and politics*, 24(2), 147-156.
- Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

- Vilas, C. (2022). Las políticas públicas. Una aproximación desde la ciencia política. Inédito. En Taraborrelli, D.; Berrera, D y Alonso, I. Publicación INTA en proceso de edición.
- Vilas, C. (2013). El poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones. Buenos Aires: Biblos.
- Vilas, C. (2011). Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina. UNLa.