
INTRODUCCIÓN.
EL ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS
Y SUS DIVERSOS MODELOS DE ANÁLISIS

Nicolás Pineda Pablos*

En este capítulo introductorio se hace una reseña del surgimiento del estudio de las políticas públicas y se presentan los esquemas teóricos generales de los modelos de análisis que se aplican en los capítulos restantes. Se recomienda la revisión de estos modelos como lectura previa a los capítulos en que se aplican a casos concretos.

EL SURGIMIENTO DEL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de políticas públicas surgió de una propuesta de Harold Lasswell en los años de la posguerra en Estados Unidos. Varios autores (Ripley 1985, xiv; DeLeon 1994, 77; McCool 1995, 2) coinciden en apuntar que el trabajo seminal de este movimiento fue la obra editada por Daniel Lerner y Harold Lasswell, *The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Methods*, publicada en 1951. Sin embargo, este movimiento académico e intelectual realmente adquirió ímpetu hasta fines de la década de los sesenta. Para los expertos, el impulso al análisis de políticas públicas implicaba convertir el análisis en una especie de mercancía que les permitía, al mismo tiempo, hacer más rentable la actividad académica e influir positivamente en los problemas colectivos.

* Profesor-investigador de El Colegio de Sonora. Correo electrónico: npineda@colson.edu.mx

Teniendo como antecedente el éxito que habían logrado los estudios científicos e interdisciplinarios en la estrategia militar y la contribución que los análisis de “inteligencia bélica” hicieron para superar a las fuerzas enemigas en diversas acciones de guerra, la propuesta era aplicar el mismo tipo de estudios y análisis a los problemas civiles en tiempos de paz y realizar un examen sistemático, científico, razonado e interdisciplinario de los asuntos civiles de la agenda. El razonamiento era que si el examen de estrategia y diseño de acciones había tenido resultados en las acciones bélicas, ¿por qué no aplicar esa misma estrategia y diseño a la solución de los problemas públicos?

Es oportuno señalar que junto con el análisis de políticas públicas se desarrollaron también, derivados de experiencias bélicas, el enfoque de sistemas, la investigación de operaciones, la programación lineal, la teoría de colas, la teoría de juegos, las técnicas de Montecarlo y el análisis de costo-beneficio (Lee y Johnson 1973, 128). Todas éstas son herramientas que crecen y se desarrollan junto con el nuevo enfoque de análisis de políticas públicas y que coadyuvan a encontrar nuevas explicaciones y a diseñar nuevas estrategias de acción para resolver problemas sociales.

De este modo, en el examen de políticas públicas confluyen al menos tres vertientes: la del enfoque y análisis de sistemas con fuerte inclinación a los modelos cuantitativos; las ciencias administrativas y sus aplicaciones al derecho y a la administración pública; y la ciencia política, principalmente en su rama conductista y orientación hacia el estudio de las instituciones. Entre los supuestos que dieron base al examen de políticas públicas están: 1) que los métodos de la ciencia (racionalidad y empirismo) harían más racionales y efectivas las decisiones públicas y 2) que dichos métodos mejorarían la capacidad para resolver los problemas sociales. Se trata entonces de un campo disciplinario fundado en una filosofía eminentemente moderna y empírica.

Muchas obras y artículos sobre el análisis de políticas públicas han sido publicados desde entonces en los Estados Unidos de América.¹ Asimismo, para los años ochenta, ya existía un buen número

¹ Entre los autores más distinguidos en este campo pueden mencionarse aquellos que han sido presidentes o miembros del consejo editorial de *Policy Studies Journal* y de

de programas de posgrado con este enfoque (Friedmann 1987, 140) y se había publicado una buena cantidad de libros de texto para el estudio de las políticas públicas en las universidades más destacadas y vanguardistas de la Unión Americana.² Por otra parte, para los años noventa, circulaban cuando menos 16 revistas académicas en lengua inglesa dedicadas al estudio de las políticas públicas.³

Sin embargo, ni los enfoques ni los métodos para estudio y análisis de las políticas públicas se han caracterizado por su cohesión, sino que más bien prevalece una gran diversidad. Austin Ranney (1968) distingue entre los estudios que se centran en el proceso y los que se orientan hacia el contenido de las políticas públicas. Dicho de otra manera, unos se dedican al estudio de la forma y otros al análisis del fondo o la sustancia. Ripley (1985, 5), a su vez, presenta un espectro de posiciones que van desde el enfoque totalmente multidisciplinario hasta su definición como una disciplina independiente por sí misma,

Policy Studies Review: Aaron Wildavsky, Carol Weiss, Guy Peters, Theodore Lowi, Stuart Nagel, Robert Lineberry, Charles Jones, Thomas Dye, Yehezkel Dror, Kenneth Doleare, William Crotty, James Anderson, Richard Hofferbert, Martin Landau, Michael Lipski, Frances Fox Piven, David Nachmias, y Edward Tufte (Koven 1994, 540).

² Entre los libros de texto más conocidos destaca la siguiente lista (Koven 1994, 540-544): Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, que llevaba doce ediciones entre 1972 y 2012; Clarke Cochran, Lawrence Mayer, T. R. Carr, y N. Joseph Cayer, *American Public Policy. An Introduction*, que iba en su décima edición en 2012; James Anderson, *Public Policy Making. An Introduction*, séptima edición en 2011; Charles Jones, *An Introduction to the Study of Public Policy*, tercera edición en 1984; Randall Ripley y Grace Franklin, *Policy Implementation and Bureaucracy*, segunda edición en 1986; Francis Rourke, *Bureaucracy, Politics and Public Policy*, tercera edición en 1984; William Dunn, *Public Policy Analysis. An Introduction*, cuarta edición en 2008; Lawrence Mohr, *Impact Analysis for Program Evaluation*, 1988; Arnold Heidenheimer, Hugh Hecló y Carolyn Adams, *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America*, 1983; Howard M. Leichter y Harrell R. Rodgers, Jr., *American Public Policy in a Comparative Context*, 1984.

³ Entre ellas están las siguientes: *PSJ-Policy Studies Journal*; *Policy Studies Review*; *Policy Sciences*; *International Journal of Public Administration*; *Journal of Social Policy*; *Journal of Public Policy*; *Administration & Society*; *PAQ Public Administration Quarterly*; *Sage Public Administration Abstracts*; *J-PART. Journal of Public Administration, Research and Theory*; *Journal of Policy Analysis and Management*.

con posiciones intermedias como subcampos de la ciencia política, ya sea como estudios o como simple análisis. Por su parte, Zahariadis (1995, 378) presenta tres diferentes lentes o enfoques metodológicos empleados para el análisis de las políticas públicas. Éstos son: la decisión racional (*rational choice*), el marco de coaliciones promotoras (*advocacy coalition framework*) y el de flujos múltiples (*multiple streams*). Hay que señalar además el creciente interés en aplicar enfoques de la teoría crítica o posmodernos en este campo (véase, por ejemplo, Stone 1988, DeLeon 1994 y Danzinger 1995).

A pesar de esta diversidad, los estudios de políticas públicas tienen en común al menos tres características. La primera es que toman como marco de referencia al sistema político estadounidense y muchos de ellos hacen explícita esta advertencia. Por ejemplo, Peter DeLeon (1988, 9) en su estudio del desarrollo del análisis de las políticas públicas expresa que una limitación de éste es su patente “localismo”, ya que extrae sus casos “exclusivamente del medio político estadounidense”. Una segunda característica frecuente del análisis de políticas públicas *made in USA*, según lo señala Friedmann (1987, 156-179), es que es un gran negocio y, por ello, tiende a ser tratado como una mercancía vendible; sus objetivos son presentados de manera concreta, sus resultados son susceptibles de medición, sus metas son fijadas a corto plazo; la tendencia es hacia la presentación de modelos elegantes, que con frecuencia recurren al lenguaje técnico y críptico, así como a modelos matemáticos sofisticados, pero que igualmente resultan de relativa efectividad a la hora de su implementación. Por último y no menos importante, una tercera característica estrechamente vinculada con la anterior es la ausencia de consideraciones sobre la dinámica del poder, sus efectos y consecuencias en la gestión de políticas públicas. Los estudios de política pública generalmente buscan servir a los objetivos de los poderes constituidos, reforzar el ordenamiento social existente y presentar enfoques de los problemas con una óptica de suma positiva, exenta de conflictos y de cambios estructurales.

Heineman et al. (1990) critican la ausencia del estudio explícito de valores en el análisis de políticas públicas y señalan que “los analistas

de políticas públicas con frecuencia dan por supuesto que la calidad objetiva y científica de sus análisis le da peso al proceso de dichas políticas y los protege de los efectos de tomar partido políticamente” (Heineman et al. 1990, 1). De este modo, estos autores advierten que “cualquier combinación de valores que el analista plasme en su escritorio, ésta provendrá en parte de influencias ambientales” (ibíd., 23) y concluyen que “para poder influir políticamente, el análisis de políticas debe hacerse como una parte integral del contexto cultural más amplio” (ibíd., 68). Estas aseveraciones dan pie, entonces, para abordar el tema de la pertinencia del concepto de política pública en ambientes y contextos políticos con valores diferentes al estadounidense.

LA POLÍTICA PÚBLICA

COMO MODELO DE DECISIÓN Y ACCIÓN PÚBLICAS

Para aplicar el enfoque de políticas públicas en contextos diferentes de su origen, el estudio y análisis de políticas públicas demanda no sólo un concepto claro, sino también, y sobre todo, una teoría de lo que es el proceso de las políticas públicas. En la medida en que puedan captarse los elementos clave y los momentos críticos de las políticas públicas, será posible no sólo entender y analizar las decisiones y acciones públicas que suceden de facto, sino también intentar establecer lineamientos para mejorar el diseño y efectividad de las intervenciones y acciones de política pública.

Los marcos, teorías y modelos del proceso de políticas públicas tratan de capturar con pocos trazos y elementos una realidad que, en los hechos, es mucho más compleja y desordenada. El análisis de políticas trata básicamente de ubicar los elementos clave que ayuden a operar sobre los procesos de decisión y acción de los asuntos públicos para alcanzar mejores resultados. Entre los elementos centrales que consideran estos diferentes enfoques están básicamente la decisión misma y la acción pública. Esto conduce a dos etapas primordiales

del proceso, que son: la formulación o hechura de la política y su implementación o ejecución. Si a este proceso se le antepone además como detonante el problema o asunto social que le da origen, y se le agregan al final los resultados obtenidos, se tiene entonces un proceso lineal que se compone de cuatro partes básicas:

Problema social \Rightarrow decisión pública \rightarrow acción pública \rightarrow resultados

Puede decirse que éste es el modelo simple del proceso de política pública. Su gran supuesto es que existe una cadena de causalidad entre las decisiones y las acciones, entre los propósitos y las realizaciones. Precisamente el análisis de estas cadenas de causalidad es lo que da origen a gran cantidad de modelos y enfoques. A partir de este modelo, podemos avanzar hacia modelos más complejos que capten de manera más efectiva las acciones colectivas y que retraten de manera más fiel cómo se dan las decisiones y las acciones públicas en la realidad.

Elinor Ostrom (2007, 25-26) señala que existen al menos tres niveles de especificidad en los estudios o modelos: los marcos, las teorías y los modelos propiamente. Los análisis que se realizan en cada nivel proporcionan diferentes grados de especificidad en relación con un problema particular. El marco general ayuda a identificar los elementos y las relaciones entre estos elementos que se necesitan para el examen de las políticas. Las teorías permiten especificar cuáles elementos del marco general son particularmente relevantes para cierto tipo de preguntas y para plantear hipótesis y supuestos sobre dichos elementos. De este modo, las teorías proponen supuestos que son necesarios para diagnosticar un fenómeno, explicar su proceso y predecir resultados. Dentro de cada marco pueden haber diversas teorías según varíen sus énfasis y sus supuestos. La teoría económica, la teoría de juegos, la teoría de los costos de transacción, la teoría de la elección social, la teoría de los contratos y las teorías de los bienes públicos y de los recursos de uso común son todas compatibles con el marco de desarrollo y análisis institucional. Por último, los modelos

se ubican en el nivel de mayor especificidad, ya que plantean supuestos precisos sobre un conjunto limitado de parámetros y variables. Dentro de una teoría caben múltiples modelos. Por ejemplo, existen diferentes modelos para explicar los distintos “juegos” que llevan a cabo los actores en los sistemas de irrigación. Estos diferentes niveles de especificidad están en relación directa con el nivel de abstracción o concreción de objeto o problema que se estudia. Por ello, la combinación entre ellos no sólo es posible, sino que se da con mucha frecuencia y es incluso recomendable, sobre todo para problemas concretos.

MARCOS, TEORÍAS Y MODELOS DE ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A continuación se hace una breve reseña de los marcos, enfoques, teorías y modelos de análisis de políticas públicas que se aplican en los capítulos restantes de esta obra colectiva. La teoría y descripción de estos modelos está tomada de la obra de Paul A. Sabatier (2007) titulada *Theories of the Policy Process*. Las reseñas han sido abreviadas al máximo, de modo que sólo se presentan los elementos y lineamientos principales de cada modelo o enfoque.

El marco de desarrollo institucional

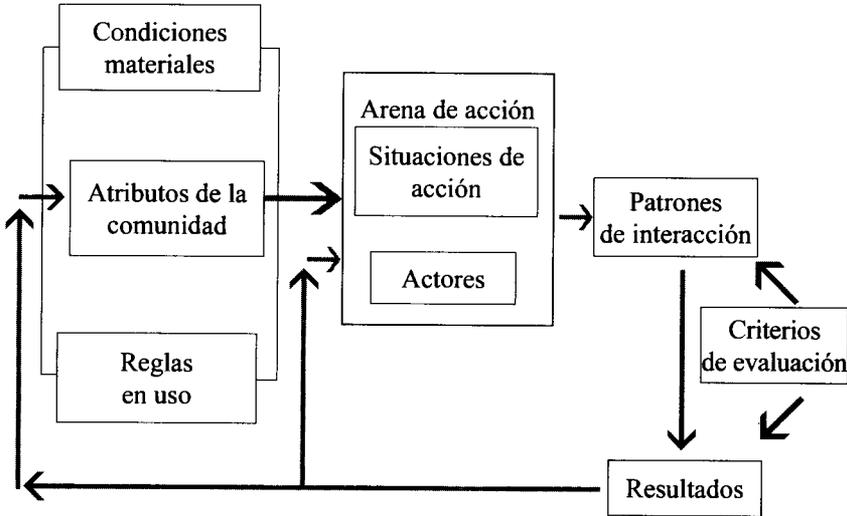
La elección institucional racional es una corriente de pensamiento que se centra en cómo las reglas modifican la conducta de individuos que tratan de ser racionales y son motivados por intereses de ganancia personal. El concepto clave es el de “institución”, que si bien ha sido criticado por su ambigüedad, Ostrom lo define como “los conceptos compartidos que utilizan los seres humanos en situaciones repetitivas organizadas por reglas, normas y estrategias” (Ostrom 2007, 23). Asimismo, las reglas se refieren a las prescripciones (debes, no debes, o puedes) que son entendidas por las partes y previsiblemente puestas en práctica en situaciones particulares por los agentes responsables de supervisar las conductas y de imponer sanciones. Las normas se

refieren a las prescripciones compartidas por los mismos participantes con base en los costos e incentivos establecidos, ya sea interna o externamente. Por último, las estrategias significan los planes que los individuos hacen dentro de la estructura de incentivos producidos por las reglas, normas y expectativas de la conducta probable de otros actores en una situación afectada por las condiciones físicas y materiales relevantes. El enfoque hace especial hincapié en el concepto de “reglas en uso” como algo diferente de las reglas formales. Las reglas en uso son las que se inducen o socializan a los nuevos miembros dentro de un sistema de comportamiento ordenado por reglas; son los consejos de “haz esto” o “no hagas aquello” que se aprenden sobre la marcha y que pueden o no estar escritos en documentos formales.

La autora del marco de análisis y desarrollo institucional (*institutional analysis and development framework*, cuyas siglas en inglés son IAD), Elinor Ostrom (2007), no considera que éste sea un modelo, sino un marco general de análisis dentro del cual pueden haber muchas teorías y modelos de estudio. El marco ayuda a identificar los elementos y relaciones que deben considerarse para el análisis institucional. Las teorías, en cambio, especifican cuáles elementos del marco son especialmente relevantes para ciertos tipos de asuntos y proponen suposiciones generales sobre dichos elementos y predicciones de sus resultados. Generalmente, dentro de un mismo marco de análisis pueden haber varias teorías; y dentro de una misma teoría pueden haber varios modelos. Los modelos hacen suposiciones precisas sobre un grupo limitado de parámetros y variables. Estos modelos son estudiados y explorados por medio de la lógica, la teoría de juegos, la experimentación, la simulación y otros medios, a fin de evaluar sus alcances y limitaciones.

Dentro del marco se puede realizar análisis en varios niveles. En el nivel macro se pueden analizar las estructuras constitucionales. Éstas afectan las decisiones colectivas sobre políticas o cambios de acción dentro de un sector particular. A su vez, las políticas influyen en las decisiones y conductas operativas de los individuos y los resultados que se consiguen. Entre los objetivos del análisis están el estudio de

Figura 1. Marco de análisis y desarrollo institucional (IAD) de E. Ostrom (2007)



Fuente: Ostrom 2007, 27.

las reglas en uso y la definición de incentivos y sanciones a fin de alcanzar los resultados deseados.

Como lo muestra el diagrama de la figura 1, el marco consta de tres componentes principales, que son: las condiciones materiales, los atributos de la comunidad y las reglas en uso. Se trata de tres tipos de parámetros establecidos que, de manera general, tienen que ver con el medio ambiente, el régimen político y de gobierno y el conjunto de leyes, normas y cultura política (reglas en uso) para un sector o asunto particular.

Estos tres componentes interactúan en la arena de acción por medio de los actores involucrados y de situaciones particulares (o problemáticas). Esta arena de acción puede considerarse como el campo o subsistema de la política compuesto por una red de actores que actúan

sobre un asunto o problema público. La arena de acción puede ser descrita por medio de siete grupos de variables: 1) los participantes; 2) las posturas (a favor, en contra, o neutras); 3) los resultados; 4) la vinculación entre acciones y resultados (percepción de causa-efecto); 5) el control o poder que los participantes tienen; 6) la información con que se cuenta; y 7) los costos y beneficios que se asignan a los resultados.

Los actores pueden ser personales o corporativos. El análisis de los actores incluye establecer supuestos sobre cuatro grupos de variables:

- Los recursos que cada actor invierte en la situación
- El valor que los actores asignan a las acciones y “estados del mundo”
- La manera como los actores adquieren, procesan, acumulan y utilizan el conocimiento contingente y la información
- Los procesos que los actores utilizan para seleccionar un curso de acción

El concepto de “situación de la acción” se emplea para explicar las coyunturas o características particulares de cada asunto o problema que se pretende atender o resolver; aquí se ubican el grupo de acciones permitidas, los resultados buscados, el nivel de control sobre la elección, la información disponible, los costos y beneficios de las acciones, y sus resultados. Por otra parte, en la variable de actores se incluyen los grupos de participantes involucrados en el asunto en cuestión, sus roles y sus posiciones. Los actores también pueden clasificarse en gubernamentales o de la sociedad civil.

El análisis se orienta hacia la predicción de las conductas probables de los individuos en una estructura particular. Un campo en el que Elinor Ostrom ha desarrollado ampliamente este tipo de análisis es en el acceso a los recursos comunes, tales como la pesca, los bosques, los acuíferos, entre otros. Dicho de manera sumaria, en este campo se ha encontrado que tanto la investigación de campo como la investigación experimental de laboratorio apoyan la predicción de

la sobreexplotación y potencial destrucción de los recursos de uso común cuando existe acceso abierto y explotación colectiva y cuando los participantes no comparten una arena de decisión colectiva en la que puedan establecer modificaciones a la estructura de acceso (Ostrom 2007, 32).

Entre los criterios de evaluación se pueden mencionar: 1) la eficiencia económica, 2) la equidad como equivalencia fiscal, 3) la equidad redistributiva, 4) la rendición de cuentas, 5) la conformidad con la moral general, y 6) la adaptabilidad.

Éstos son, de manera muy resumida, los componentes del marco de análisis institucional. Éste es un marco de análisis muy influyente en la actualidad, que incluye una gran cantidad de elementos y situaciones y que puede ser complementado y combinado con otros que se presentan a continuación. El IAD es un lenguaje general acerca de cómo las reglas, las condiciones materiales y los atributos de la comunidad afectan la estructura de las arenas de acción, los incentivos que tienen los individuos y los resultados (Ostrom 2007, 46).

Dentro de esta obra colectiva, Hugo Briseño Ramírez hace un ejercicio de aplicación del marco de análisis institucional al caso de la gestión del agua en Hermosillo. El autor ubica principalmente la correspondencia de los diferentes componentes del marco en el caso de la gestión urbana del agua y ofrece un enfoque amplio y novedoso del problema en esta ciudad.

El enfoque de redes

Este enfoque se concentra en el análisis de los actores y las interrelaciones que establecen entre ellos. Supone que los actores dependen unos de otros porque requieren de los recursos de los demás para alcanzar sus objetivos. La metáfora de la red implica que existe una comunicación regular y frecuentes intercambios de información que conducen al establecimiento de relaciones estables entre los actores y para la coordinación de sus intereses mutuos. Existen muchos antecedentes de la utilización de este enfoque en los estudios sociales; sin

embargo, en el análisis de las políticas públicas se aplica principalmente al estudio del subsistema o comunidad de actores involucrados en la política pública. La versión que aquí se presenta es propuesta por Adam y Kriesi (2007).

Se pueden distinguir tres maneras de abordar el enfoque de redes. El primero se refiere a la red de política pública como un tipo de estructura de gobierno en la que participan diferentes agencias y organismos públicos que están vinculados a un asunto o problema. Este tipo de estructura es diferente de la estructura jerárquica que tradicionalmente tienen las organizaciones públicas y que son analizadas como burocracias. También se distingue de las estructuras sociales horizontales propias del mercado. Las redes de gobierno, como estructuras gubernamentales, son autoorganizadas, lo que significa generalmente que las redes son autónomas, autogobernadas y se resisten a una dirección o comando central.

Otra manera de abordar el enfoque de redes es su aplicación a diferentes tipos de patrones de interacción empíricamente posibles entre los actores públicos y privados dentro de los subsistemas de políticas. En este caso no son entonces exclusivamente gubernamentales, sino que incluyen actores que se ubican fuera de la esfera gubernamental y que pueden ser tanto los directamente afectados (ya sea positiva o negativamente, como beneficiarios o damnificados) como los expertos, líderes de opinión, organizaciones de la sociedad civil e incluso organismos internacionales. Los patrones de interacción han sido agrupados en dos clases: los pluralistas o de asociación libre y los corporativos o de vinculación obligatoria.

Una tercera y última manera de abordar el enfoque de redes es como un modelo cuantitativo del análisis de redes. En éste se estudia especialmente no a los actores, sino las relaciones que establecen entre ellos. Con base en este enfoque se observa el grado de centralización, interconexión, densidad, perímetro, entre otros aspectos de las redes. Para este tipo de estudios existen diversos programas de cómputo que facilitan y guían la tarea del análisis, como por ejemplo UCINET, Pajek, NetDraw, entre otros.

En cualquiera de las diferentes maneras de abordar las redes, la red de política pública consiste en “patrones estables de relaciones sociales entre actores interdependientes que se forman en torno a problemas o programas de política pública” (Kickert, Klijn y Koppenjan 1997, 6). De acuerdo a estos autores (ibíd.), el éxito del manejo de redes públicas depende de condiciones como el número de actores, la complejidad de la red, el grado en que los miembros de las redes se identifican como tales, la ausencia de conflictos de interés graves, así como los costos involucrados en el manejo.

La tipología de estructura de redes que proponen Adam y Kriesi (2007) (véase la figura 2) se basa en el análisis de dos dimensiones: una basada en la descripción de la estructura de poder entre los actores y la otra en el grado de cooperación entre los actores. Para caracterizar una red de política pública se observa la distribución de las capacidades y poder entre los actores, es decir, la estructura de poder. Esta estructura puede ser concentrada o fragmentada. Es concentrada si hay un actor o coalición dominante. La concentración puede determinar un monopolio en el control de la política. De acuerdo con la segunda dimensión, se distinguen tres formas básicas de cooperación: 1) la predominancia del conflicto y la competencia, 2) la predominancia de la negociación, y 3) la predominancia de la cooperación.

Al combinar la distribución de poder y el tipo de interacción se obtiene una matriz en la que se identifican seis tipos de redes según sea la forma que adopta cada una de las dos dimensiones mencionadas. Los tipos de redes resultantes se indican en la figura 2:

- De dominación: cuando hay una coalición dominante con un control monopólico de la política
- De competencia: cuando la diferencia de poder entre la coalición retadora y la dominante no es tan grande
- De negociación, con dos subtipos: simétrica o asimétrica, dependiendo de la distribución del poder
- De cooperación, con dos subtipos: jerárquica u horizontal, según la distribución del poder

Figura 2. Tipología de estructuras de redes

Distribución del poder	Tipo de interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentrado	Dominación	Negociación asimétrica	Cooperación jerárquica
Fragmentado	Competencia	Negociación simétrica	Cooperación horizontal

Fuente: Adam y Kriesi 2007, 135.

El estudio de la distribución del poder puede basarse en conceptos como la reputación, la posición o la participación, que han sido desarrollados para el estudio de las elites políticas locales y el poder dentro de las comunidades. El análisis de las interacciones entre actores puede basarse en datos de entrevistas y la observación de la participación dentro de las redes. En el enfoque de redes también se puede manejar la existencia de estructuras o coaliciones, es decir, la existencia de dos o más grupos contendientes o en competencia.

Una de las aplicaciones del enfoque de redes es el análisis del cambio en la política pública. Es decir, que el tipo de red puede o no favorecer la realización de cambios en la política. Una mirada a los tipos de redes en la figura 2 muestra que las diferentes estructuras pueden relacionarse con diferentes tipos de resultados de política (el qué), pero también con diferentes tipos de cambio (el cómo) que crean dichos resultados. Por ejemplo, los “triángulos de hierro” son asociados a políticas estables y difíciles de modificar. En cambio, las redes temáticas entre muchos actores sin un poder centralizado pueden ser más innovadoras y creativas para favorecer la adopción de nuevas soluciones o prácticas políticas. De acuerdo con esta propuesta, el mayor potencial de cambio se da cuando el poder está fragmentado y existen conflictos que resolver. Por el contrario, la estructura de red que menos favorece el cambio es la de poder concentrado con un patrón de interacción de cooperación, es decir, la forma más cercana a la estructura jerárquica.

Figura 3. Potencial de redes para el cambio de política

Distribución del poder	Tipo de interacción		
	Conflicto	Negociación	Cooperación
Concentrado	Potencial moderado para cambio rápido (en serie)	Potencial entre bajo y moderado para cambio incremental	Potencial bajo para el cambio – Se mantiene el statu quo
Fragmentado	Potencial alto para el cambio rápido (en serie)	Potencial entre moderado y alto para cambio incremental	Potencial de bajo a moderado para el cambio –Se mantiene el statu quo

Fuente: Adam y Kriesi 2007, 145.

El enfoque de redes es más un método o caja de herramientas que una teoría o modelo de política pública. El enfoque es valioso especialmente para analizar la interacción entre los actores y se trata de una herramienta que puede ser complementaria de otros marcos o modelos de análisis, principalmente del institucional (IAD), el de coaliciones defensoras e incluso el de corrientes múltiples. Su mejor aplicación es para ver cómo influye el tipo de red en los resultados que se obtienen en el subsistema o comunidad de actores vinculada con la política pública.

En esta obra colectiva el enfoque de redes es utilizado por dos autores. Luis M. Silva Gutiérrez hace un análisis de redes de actores en la estrategia de protección civil frente a una tormenta tropical y Daniella Yocupicio Torres aborda el tema de las redes binacionales en la frontera México-Estados Unidos en relación con la repatriación voluntaria y la migración ilegal. En ambos casos se revisa el tipo de red de actores y el efecto que dicha red tiene en la política pública.

La teoría de la construcción social de grupos objetivo

El estudio de los problemas públicos y la definición de políticas han sido también influenciados por la corriente de pensamiento epistemo-

lógica conocida como “construcción social”. De esta manera, los problemas son vistos como interpretaciones de condiciones que han sido definidas subjetivamente como problemáticas y que demandan algún tipo de atención para su solución o mejoramiento. De este modo, la definición de problemas públicos es fundamentalmente un ejercicio político.

En la década de 1980, Schneider e Ingram introdujeron en el análisis de políticas públicas el concepto de “construcción social de poblaciones objetivo”. Su propuesta consiste básicamente en que las autoridades o hacedores de políticas públicas no son indiferentes al poder y características de los destinatarios finales de las políticas. El tipo de política resultante tiene entonces mucho que ver con los grupos sociales a quienes está orientada (Ingram, Schneider y DeLeon 2007).

El grupo objetivo es el que recibe los beneficios o costos de una política. Éste tiene dos características definitorias cuya combinación lo hacen más o menos proclive a recibir ciertos resultados de política. La primera es el tipo de construcción social en torno al grupo, definida por: 1) el reconocimiento de las características que distinguen a ese grupo como socialmente significativo y 2) la asignación de valores específicos, símbolos e imágenes a sus características definitorias. Es decir, la construcción social se refiere a las caracterizaciones o imágenes populares sobre los grupos o personas cuyos comportamientos serán afectados por una política y resume las creencias de los individuos respecto al derecho o merecimiento que un grupo tiene sobre los beneficios o costos de dichas políticas. Esta construcción social puede ser positiva o negativa según la imagen social construida la asocie a valores que deben ser promovidos o rechazados. La segunda característica es el poder político con que cuenta el grupo social, entendido como los recursos que tiene para intervenir en las decisiones de política. Por ejemplo: la acumulación de votos, el tamaño del grupo, la riqueza y la capacidad de movilización. A partir de la intersección de estas dos dimensiones, se genera un cuadrante con cuatro categorías de grupos objetivo que se muestran en la figura 4: aventajados, con-

Figura 4. Características de los grupos objetivo

		Construcción social	
		Positiva	Negativa
Poder político	Alto	<p>AVENTAJADOS</p> <p>Tienden a recibir mayor cantidad de beneficios que de costos. Son vistos como grupos merecedores de dichos beneficios debido a que sus intereses parecen coincidir con los del bienestar público.</p> <p>Son percibidos como sujetos inteligentes, respetables y con capacidad para decidir por sí mismos y emprender acciones voluntariamente.</p>	<p>CONTENDIENTES</p> <p>Se cree que estos grupos no merecen beneficios, pues buscan sus intereses particulares al margen del bienestar público. Cuando son beneficiados por una política, los beneficios no son fácilmente identificables; mientras que cuando son costos, éstos tienden a tratarse de manera exagerada y como consecuencias de sus acciones.</p> <p>Son percibidos como individuos astutos, ambiciosos, no confiables y moralmente sospechosos.</p>
	Bajo	<p>DEPENDIENTES</p> <p>Son vistos como merecedores de los beneficios de la política (aunque en menor grado que los “aventajados”), pero se cree que dependen del gobierno para buscar su bienestar. Sus intereses generalmente no se consideran paralelos a los del bienestar general y se encuentran entre los últimos en ser atendidos en tiempos de crisis financieras.</p> <p>Son percibidos como “buenos” individuos, pero incapaces de lograr beneficios de manera autónoma, con poca capacidad para tomar decisiones.</p>	<p>DESVIADOS</p> <p>Tienden a recibir mayor cantidad de costos que de beneficios. Son considerados como grupos perjudiciales al orden social y en la mayoría de los casos merecedores de castigos. Sus intereses no son tomados en cuenta como importantes al bienestar común.</p> <p>Son percibidos como individuos irresponsables, sin escrúpulos, rebeldes, antisociales o criminales en el peor de los casos.</p>

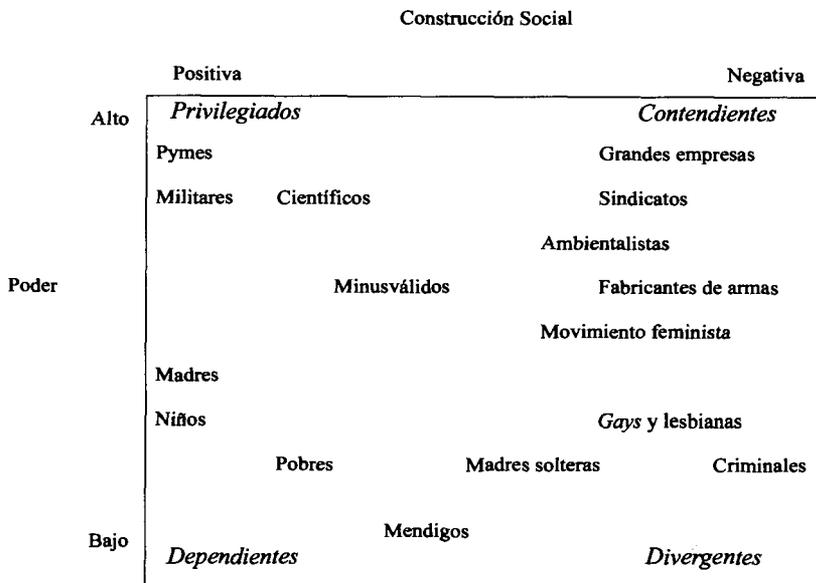
Fuente: Ingram, Schneider y DeLeon 2007.

tendientes, dependientes y desviados (Ingram, Schneider y DeLeon 2007, 101-103).

En el esquema de la figura 5 se presentan algunas construcciones sociales de grupos objetivo en los Estados Unidos de Norteamérica con el fin de ejemplificar la aplicación de los elementos de esta teoría para categorizar los grupos en este país. Las construcciones sociales dependerán mucho de los contextos políticos y socioculturales de cada lugar, haciendo que un mismo grupo pueda ser percibido de manera diferente en otros países o localidades del mundo, o en momentos distintos.

Por otra parte, las metas de la política son las propuestas del estado de cosas que pretenden alcanzarse en relación con un sector especí-

Figura 5. Ejemplos de construcción social de grupos objetivo (en EUA)



Fuente: Ingram, Schneider y DeLeon 2007.

fico y a través de ciertas acciones y recursos dirigidos a uno o varios grupos objetivo. La teoría propone que los hacedores de políticas buscan la congruencia entre las metas y los intereses vinculados con los grupos objetivo. Esta congruencia se logra fácilmente cuando la política beneficia a los grupos aventajados y castiga a los desviados, pues el diseño es acorde con las expectativas sociales, pero en el caso de los dos grupos restantes es más común encontrar incongruencias.

Por su parte, las herramientas de política son los elementos del diseño que intentan motivar al grupo objetivo para cumplir con las metas o para que aprovechen las oportunidades generadas. Las acciones de una política pública buscan incitar comportamientos que, de otra manera, las personas no podrían o no habrían hecho por sí mismas y las herramientas son elementos que dirigen esas acciones deseadas. Según la teoría, el tipo de herramientas que se incluyen en el diseño es influenciado por el grupo objetivo receptor de la política. Existen cinco tipos generales de herramientas (Schneider e Ingram 1990):

1. De autoridad: enunciados sostenidos por la autoridad legítima del gobierno que establecen permisos, restricciones o requieren que se realice una acción en ciertas circunstancias.
2. Incentivos: consecuencias tangibles, positivas o negativas para inducir el cumplimiento o fortalecer una acción. Incluyen manipulación de dinero y libertades; pueden ser beneficios directos para fomentar la participación o costos de diversos tipos para limitar, restringir o extinguir una acción.
3. De construcción de capacidades: información, entrenamiento, educación y recursos para que los individuos o grupos sean aptos para tomar decisiones o realizar ciertas acciones.
4. Simbólicas y retóricas: uso del discurso, mensajes persuasivos y símbolos e imágenes para motivar a los individuos a partir de sus creencias y valores. Buscan manipular las percepciones sobre los propósitos de una política para hacer coincidir las acciones deseadas con las creencias y valores aceptados por un grupo.
5. De aprendizaje: se utilizan cuando no se conocen o son inciertas las bases sobre las cuales deben emprenderse las acciones para

resolver el problema al que se dirige la política pública. Se permite a los individuos conocer las consecuencias de sus diferentes acciones y, a partir de ello, escoger aquella que se acerque a las metas.

Finalmente, las razones lógicas de la política se refieren a los fundamentos con los que se justifican las decisiones tomadas. Las razones ligan las metas con los grupos objetivo (Schneider y Ingram 1993). Cuando la política beneficia a grupos aventajados, tiende a sostenerse la eficiencia como justificación (se considera que la inversión en esos grupos redundará en el beneficio de toda la sociedad). Con los grupos dependientes, cuando la política es benéfica tienden a argumentarse motivos de justicia social para legitimar las decisiones. En el caso de los grupos contendientes y desviados, las justificaciones para los beneficios se refieren a la imposibilidad de excluirlos del conjunto beneficiado o a la necesidad de beneficiarlos por conveniencia de la sociedad. Cuando se trata de costos, las razones más probables serán que las acciones son requeridas para corregir el comportamiento del grupo (desviado); una consecuencia de las acciones inadecuadas de éste (en el caso de los contendientes) o un requerimiento necesario para el bienestar público (cuando hay costos para aventajados o dependientes).

La construcción social de grupos objetivo es entonces una teoría sobre el diseño o formulación de políticas públicas. La teoría pone en evidencia las diferencias de los diseños de política pública y de los instrumentos utilizados según sea el valor o construcción social y el poder asociado al grupo objetivo. La teoría es especialmente aplicable a todas aquellas políticas que tienen como fin apoyar o desestimar las actividades de ciertos grupos sociales, y depende mucho de los contextos culturales y sociales específicos que generan diferentes tipos de construcciones de estos grupos.

En esta obra, la teoría de la construcción social de grupos objetivo es aplicada también por dos autores. América Lutz Ley recurre a ella para analizar los programas de cultura del agua en la ciudad de Hermosillo y Alejandro Espinosa Granados la aplica al Progra-

ma Oportunidades para alivio de la pobreza. Estos autores muestran cómo políticas concretas de nuestro entorno se definen en función de los destinatarios de la misma.

El marco de coaliciones promotoras

El marco de coaliciones promotoras (MCP) (*advocacy coalition framework*, cuyas siglas en inglés son ACF) fue desarrollado por Sabatier y Jenkins-Smith para tratar de resolver los problemas de los conflictos de objetivos, los debates técnicos importantes y los actores múltiples de diferentes niveles de gobierno. El marco aborda el papel que desempeñan las coaliciones defensoras dentro del subsistema de política y los efectos que tienen los factores exógenos que imponen limitaciones y oportunidades a los actores políticos a lo largo del tiempo (Sabatier y Weible 2007).

El MCP se basa en tres ideas fundacionales: 1) el supuesto de que las políticas se diseñan principalmente por especialistas dentro de un subsistema de política, cuya conducta es afectada por factores provenientes del sistema político y socioeconómico más amplio; 2) a nivel micro, el modelo de comportamiento individual se deriva de la psicología social; y 3) en el nivel medio, está la propuesta de que la mejor manera de entender la multiplicidad de actores que convergen sobre una política es por medio de su agrupación en “coaliciones promotoras”. Este ordenamiento de los componentes de la política a su vez afecta a las creencias y al cambio político, como variables dependientes, por medio de las perturbaciones externas y del aprendizaje de política pública. Asimismo, el MCP se interesa en el cambio político a lo largo de cuando menos una década o más.

El concepto de “subsistema de política” intenta captar la complejidad de los procesos políticos de negociación, deliberación y aprendizaje que se llevan a cabo en la elaboración de políticas públicas. Un sistema político se caracteriza por fragmentarse en una variedad de subsistemas de políticas, los cuales estarían haciendo referencia a los ámbitos sectoriales (por ejemplo, la gestión del agua, la protección

del medio ambiente, la reforma educativa, la seguridad pública, etcétera) donde se desarrollan las políticas públicas. Cada subsistema de política en lo individual está formado por el grupo de actores, públicos y privados, que interactúan de forma regular en la formulación e implementación de dichas políticas (Sabatier y Weible 2007; Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

Cada subsistema de política, si bien pertenece al sistema político mayor, guarda en mayor o menor medida, según sea el caso, autonomía respecto a éste. Los actores que participan en el ámbito de un subsistema tratan en todo momento de imponer sus valores, creencias e ideas sobre el resultado político.

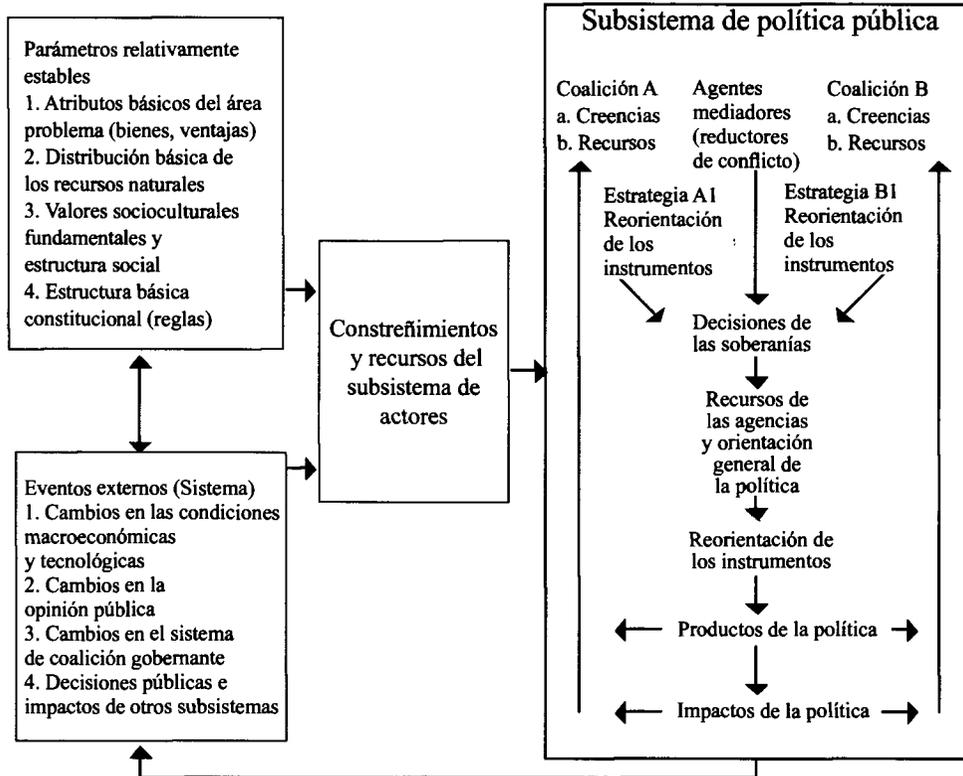
En este sentido cada subsistema de política “maduro”, es decir, que ha encontrado regularidades en la interacción entre actores en periodos de una década o más en torno a ciertos problemas y asuntos públicos tiene una tendencia a conformar varias coaliciones promotoras (integrada por políticos, burócratas, investigadores, grupos de interés, etcétera, de varios órdenes de interacción), las cuales se agrupan a partir de sistemas de creencias compartidos, según se observa en la figura 6, Diagrama del marco de coaliciones promotoras.

El cambio institucional y el cambio en las políticas públicas en este sentido serán entendidos como resultado de dos procesos básicos: la interacción y disputa entre las coaliciones promotoras en el seno del subsistema de políticas y los cambios a partir de factores externos al propio subsistema (Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

La interacción entre actores y coaliciones promotoras consiste básicamente en juegos políticos entre actores que tratan en todo momento de hacer prevalecer sus proyectos políticos. El éxito y el fracaso de cada uno de estos grupos depende de sus recursos, estructura y poder de influencia.

Aunque los miembros de cada una de las coaliciones promotoras no están dispuestos a renunciar a sus principios y valores básicos de forma automática, esto no significa que no haya la posibilidad de tender puentes de acuerdo, negociación y ajuste mutuo con las otras coaliciones. El cambio será más posible en aspectos secundarios, es

Figura 6. Diagrama del marco de coaliciones promotoras



Fuente: Sabatier y Weible 2007, 202.

decir, decisiones sobre temas o asuntos instrumentales, operativos o técnicos de las políticas, ya que la cohesión respecto a estos elementos siempre será menor. Los miembros de una coalición de defensa estarán más dispuestos a renunciar a estos aspectos secundarios antes que llevar a cabo el cambio en el núcleo político de creencias y valores. El cambio de paradigmas o la adopción de ideas nuevas sólo se verificarán de forma incremental, principalmente a través de procesos de aprendizaje social gradual, o el efecto directo de factores exógenos a lo largo del tiempo (Sabatier y Jenkins-Smith 1993).

Un tercer grupo de actores que intervienen en el proceso son los agentes “mediadores”, tales como los tribunales jurisdiccionales o los cuerpos legislativos, quienes tienen la posibilidad en última instancia de definir la orientación final de las políticas, corregir decisiones y hasta reorientar ciertos instrumentos, es decir, cumplir una función de “reductores de conflicto” entre las partes (las coaliciones promotoras en competencia).

Se reconoce la existencia de dos tipos de factores externos al subsistema que inciden en el cambio institucional y las políticas públicas: los factores dinámicos y los factores estables (Sabatier y Jenkins-Smith 1993, 120). Por un lado, los cambios dinámicos exógenos a los subsistemas se refieren, por ejemplo, al cambio en la elite gubernamental, la innovación tecnológica, una crisis económica, una catástrofe natural o un evento inesperado. Por su parte, los cambios exógenos estables se refieren, por ejemplo, al cambio en los atributos físicos del área donde se suscita el problema público, como podría ser la escasez paulatina de recursos naturales o el cambio en las condiciones climáticas, geográficas o ambientales del territorio que afectarán la distribución social de estos recursos, el cambio de los valores socioculturales fundamentales o de la estructura social, como en la transición de una sociedad homogénea y tradicional a una más heterogénea y moderna, o el cambio en la estructura básica constitucional; es decir, cambios radicales en el régimen político (Sabatier y Weible 2007).

En definitiva, el estado que guarda un asunto público o el proceso de elaboración de cualquier política no es producto de una sola

coyuntura, sino que es resultado de un proceso que se va gestando a partir de periodos más prolongados, los cuales se van estructurando a partir de hechos concretos que van generando las interacciones entre múltiples actores, sus decisiones específicas y los cambios en las condiciones del ambiente.

El MCP ofrece elementos que permiten ordenar y entender mejor una gran variedad de políticas públicas. Resulta útil para el análisis del diseño y ejecución de políticas públicas de muy diversa índole, especialmente aquellas que se refieren a asuntos conflictivos o controvertidos en los que existe una competencia por imponer los propios valores y objetivos.

El marco de las coaliciones promotoras es utilizado en esta obra por Alex Ricardo Caldera Ortega, quien habla de los dos grupos de actores, a favor y en contra, en torno a la política respecto a la escasez de agua en la ciudad de Aguascalientes.

Los modelos aquí presentados no son todos los modelos o enfoques existentes, pero son los que se han encontrado más aplicables a políticas públicas del entorno mexicano. Cada uno de ellos tiene sus propias características y pone el énfasis en diversos componentes del diseño e implementación de las políticas públicas. Es especialmente relevante el marco de análisis y desarrollo institucional, que hace hincapié en las reglas y normas prevalecientes y que tiene gran aceptación actualmente. El enfoque de redes, en cambio, pone especial atención en los actores y las relaciones que establecen entre ellos. Por su parte, la teoría de la construcción social de grupos objetivo se concentra en los sesgos de los diseñadores de políticas a la hora de seleccionar los instrumentos y objetivos de las políticas; es un modelo muy sensible a los valores y aspectos simbólicos de las políticas. Por su parte, el marco de las coaliciones promotoras pone especial atención en la influencia de los factores externos y en la interacción que se da entre los grupos de actores en la competencia por diseñar y aplicar una política pública. Todos ellos tratan de capturar los elementos clave para el análisis de políticas públicas concretas.

En el resto de esta obra se busca abundar más en algunos elementos y tratar de probar la aplicabilidad de estos modelos a diferentes

estudios de caso. La estructura del libro es la siguiente: los cuatro primeros capítulos tratan aspectos teóricos o generales del concepto y del análisis de políticas públicas y los restantes cinco presentan ejercicios de aplicación de los marcos, teorías y modelos de políticas públicas aquí reseñados. Los autores son investigadores o estudiantes de posgrado de la Línea de Teoría y Análisis de Políticas Públicas de El Colegio de Sonora. La única excepción es Alex R. Caldera Ortega, quien es profesor de la Universidad de Guanajuato y quien fue invitado a participar en esta obra en vista de su experiencia en el manejo del marco de coaliciones promotoras.

BIBLIOGRAFÍA

- Adam, Silke y Hanspeter Kriesi. 2007. *The Network Approach*. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 129-154. Cambridge: Westview.
- Danzinger, Marie. 1995. *Policy Analysis Postmodernized. Some Political and Pedagogical Ramifications*. *Policy Studies Journal* 23 (3): 435-450.
- DeLeon, Peter. 1994. *Reinventing the Policy Sciences. Three Steps Back to the Future*. *Policy Sciences* 27: 77-95.
- _____. 1988. *Advice and Consent. The Development of the Policy Sciences*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Friedmann, John. 1987. *Planning for the Public Domain*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Heineman, Robert A., William Bluhm, Edward Kearny y Steven Peterson. 1990. *The World of the Policy Analyst*. Nueva Jersey: Chatham House Publishers.

- Ingram, Helen M., Anne L. Schneider y Peter DeLeon. 2007. Social Construction and Policy Design. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 93-126. Cambridge: Westview Press.
- Kickert, Walter J. M., Erik-Hans Klijn y Joop F.M. Koppenjan. 1997. *Managing Complex Networks. Strategies for the Public Sector*. Londres: Sage.
- Koven, Steven G. 1994. Public Policy. Assessing the State of the Contemporary Literature. *Policy Studies Journal* 22 (3): 540-544.
- Lee, Robert D. y Ronald W. Johnson. 1973. *El gobierno y la economía*. México: Fondo de Cultura Económica.
- McCool, Daniel. 1995. *Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology*. Englewood Cliffs, Nueva Jersey: Prentice Hall.
- Ostrom, Elinor. 2007. Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 21-64. Cambridge: Westview Press.
- Popper, Karl. 2008. La lógica de las ciencias sociales. En *La lógica de las ciencias sociales*, de K. Popper et al., 11-40. México: Colofón.
- Ranney, Austin. 1968. The Study of Policy Content. A Framework for Choice. En *Political Science and Public Policy*. En ídem, 3-21. Reino Unido: Markham Publishing.
- Ripley, Randall B. 1985. *Policy Analysis in Political Science*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.

Sabatier, Paul A. (editor) 2007. *Theories of the Policy Process*. Cambridge: Westview Press.

_____ y Christopher M. Weible. 2007. The Advocacy Coalition Framework. Innovations and Clarifications. En *Theories of the Policy Process*, editado por Paul A. Sabatier, 189-220. Cambridge: Westview Press.

_____ y Hank C. Jenkins-Smith. 1993. *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. San Francisco: Westview Press.

Schneider, Anne y Helen M. Ingram. 1993. Social Construction of Target Populations. Implications for Politics and Policy. *The American Political Science Review* 87 (2): 334-347.

_____ . 1990. Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics* 52 (2): 510- 529.

Stone, Deborah A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Estados Unidos: Harper Collins.

Zahariadis, Nikolaos. 1995. *Markets, States and Public Policy. Privatization in Britain and France*. Ann Arbor, Michigan: The University of Michigan Press.