

October 2017

## El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia

Carlos Andres Olaya

Universidad EAFIT, colayam@eafit.edu.co

Follow this and additional works at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar>

 Part of the [Comparative Politics Commons](#), [Education Policy Commons](#), [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs, Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

---

### Recommended Citation

Olaya, Carlos Andres (2017) "El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 1 : Iss. 1 , Article 6.

DOI: [10.22191/gobernar/vol1/iss1/3](https://doi.org/10.22191/gobernar/vol1/iss1/3)

Available at: <https://orb.binghamton.edu/gobernar/vol1/iss1/6>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact [ORB@binghamton.edu](mailto:ORB@binghamton.edu).

# El análisis de políticas públicas: la evolución de una disciplina y su relevancia en Colombia\*

DOI: 10.22191/gobernar/vol1/iss1/3

**Carlos Andrés Olaya Mesa\*\***  
colayam@eafit.edu.co

## Contenido

1. Introducción
2. Surgimiento y ascenso de los *policy studies*: entre la política y la academia
3. El detonante político
4. El detonante académico
5. El análisis para las políticas y la investigación del proceso: un asunto de filigrana conceptual
6. Conclusiones
7. Referencias

---

Recepción: abril 4 de 2017 | Modificación: mayo 29 de 2017 | Aprobación: junio 11 de 2017

\* Una versión preliminar de este artículo hace parte de la monografía de grado del autor, presentada en la Universidad de Antioquia.

\*\* Politólogo de la Universidad de Antioquia y Magíster en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad EAFIT. Docente e investigador de ambas universidades (Medellín-Colombia).

## **Resumen**

Desde hace algunas décadas, el llamado giro hacia las políticas públicas ha cobrado mayor relevancia en el contexto latinoamericano en general y colombiano en particular. Tanto en el plano político como en el académico se ponen en marcha proyectos de investigación o de intervención que, directa o indirectamente, se relacionan con una idea –muchas veces vaga y general– de “política pública”. Sin embargo, en Colombia aún son tímidos los avances en el ámbito concreto de la teoría de políticas públicas. Por eso, resulta necesario profundizar y dinamizar los debates propiamente disciplinares de las políticas públicas, más allá del estudio de alguna política en particular. Así, este artículo explora el desarrollo histórico de los estudios de políticas en tanto concepto paraguas, y problematiza dos de sus diferentes sub-campos –el análisis para las políticas públicas y la investigación del proceso de las políticas– para dar algunas luces al respecto. Finalmente, el artículo concluye que a pesar de la dificultad e inconveniencia de establecer diferenciaciones definitivas en este campo, es necesario construir algunas claridades que permitan ampliar y mantener la interlocución entre los diferentes trabajadores de las políticas públicas.

## **Palabras clave**

Políticas públicas, estudios de políticas públicas, análisis de políticas públicas, investigación del proceso de las políticas públicas.

## **Public Policy Analysis: The Evolution of a Discipline and its Relevance in Colombia**

### **Abstract**

For several decades, the so-called public policy turn has become more relevant in the context of Latin America in general, and Colombia in particular. Both in the political and academic spheres, research projects or intervention have been put forward which, directly or indirectly, relate to a vague and general notion of "public policy." However, the advances in the specific field of the policy theory are timid. Therefore, it is necessary to deepen and energize the proper disciplinary debates of public policy, beyond the study of any policy in particular. Thus, this article explores the historical development of policy studies as an umbrella concept, and problematizes two different sub-fields -policy analysis and policy process research– to shed some light on the matter. Finally, the article concludes that despite difficulties and inconveniences while establishing definitive distinctions in this field, it is necessary to build some references to expand and maintain the dialogue between the workers within the different public policy fields.

### **Key words**

Public policy, policy studies, policy analysis, policy process research.

## 1. Introducción

El giro hacia las políticas públicas en Colombia ha representado una de las apuestas teóricas y prácticas más importantes de las últimas décadas. Entendidas como marcos para la intervención selectiva de la sociedad o como instrumentos de acción pública que se encargan de materializar derechos, las políticas públicas han sido utilizadas por todos los órdenes de gobierno para llevar a cabo, así sea en un nivel básicamente enunciativo, sus objetivos. También las universidades y los centros de investigación han profundizado en el tema. Desde los trabajos de Salazar-Vargas (1995) a principios de los años 90, hasta la consolidación de experiencias investigativas concretas que Roth y sus colegas (2010) han publicado recientemente, todos han contribuido a la emergencia y a la paulatina institucionalización de los estudios de las políticas públicas como un campo disciplinar relativamente autónomo en Colombia (Salazar-Vargas, 1995; deLeón Monsalvo, 1997; Wiesner, 1997; Velázquez, 2010; Roth, 2002, 2008, 2010; Cuervo, 2007; Vargas, 1999; Medellín, 1997; Cano, 2008; Eslava, 2011; Jolly, 2005; Varela, 2002).<sup>1</sup>

Sin embargo, aún existen algunas áreas grises en el campo propiamente disciplinar que la clásica diferencia lasswelliana entre el conocimiento *para* y el conocimiento *sobre* el proceso de las políticas no logra esclarecer del todo. Tanto los académicos, los tomadores de decisiones, los políticos profesionales, los tecnócratas, los burócratas del nivel de calle, los empresarios, los activistas, los líderes de opinión, los ciudadanos individuales, los jueces y en general todos aquellos que se han preguntado sistemáticamente por las políticas públicas, se siguen enfrentando una y otra vez al problema que, por su naturaleza práctica y teórica al mismo tiempo, representa este campo de estudio.

En este sentido vale la pena preguntarse: ¿Es igual hablar de “ciencias” de políticas, de “estudios” de políticas, de “investigación del proceso” de políticas y de “análisis” de políticas? ¿Da lo mismo estudiar el ciclo, el proceso, el subsistema, el dominio, el régimen, la imagen o el referencial de las políticas? ¿Los enfoques que utilizan los hacedores de políticas para la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas son los mismos enfoques que utilizan los estudiosos de las políticas para analizarlas? ¿Cómo se diferencian profesionalmente un investigador, un consultor, un analista, un hacedor o un científico de las políticas?

Efectivamente, luego de un breve acercamiento a la literatura internacional y al ejercicio profesional no resulta difícil descubrir que todos estos asuntos de filigrana conceptual son más amplios de lo que parecen a simple vista. Por ejemplo, se habla de los “estudios de políticas públicas” como un gran campo de conocimiento plural y general, utilizando la metáfora del *paraguas* para organizar de manera más o menos lógica y estructurada el vasto mundo de las políticas públicas (Smith y Larimer, 2009). Y también se habla de las otras formas de conocimiento alrededor de las políticas como sub-campos o vertientes específicas y particulares.

De hecho, la diversidad de enfoques, teorías, tendencias, autores, debates, metodologías, campos, sub-campos, temas, conceptos y modelos que se han desarrollado

---

<sup>1</sup> Según Cansino (1999, p. 107) la autonomía se refiere a si cierta disciplina ha alcanzado determinado *status científico* dentro de un país como para tener el monopolio discursivo e interpretativo sobre los fenómenos que estudia. Por lo tanto, este artículo asume que la autonomía del estudio de las políticas en Colombia aún es relativa, pues es una disciplina que se encuentra en proceso de construcción, consolidación e institucionalización.

alrededor del mundo de las políticas públicas, contribuyen a la subestimación, sobrestimación o incluso confusión que persiste en y alrededor de la disciplina. Por ahora, parece que lo único cierto es que:

El estudio de las políticas públicas no está concentrado en una sola disciplina académica, no tiene una pregunta de investigación definida, no está orientado hacia ningún problema fundamental, no tiene un marco unificado de teorías o conceptos, y no tiene una única metodología o herramienta analítica- (Smith y Larimer, 2009, p.1).

Evidentemente, ningún campo del conocimiento puede eludir los asuntos de la historicidad, la espacialidad y la conflictividad del saber, ni mucho menos su relación con la producción y la distribución del poder en una sociedad (Foucault, 1983). Pero lo que sí resulta algo desalentador en el contexto latinoamericano es que, aunque algunos estudiosos del tema alrededor del mundo continúan debatiendo la naturaleza, los criterios de diferenciación y la definición misma de los estudios de políticas públicas<sup>2</sup>, aquí se siga avanzado tan lentamente en esa dirección. Por ejemplo, algunos autores como Aguilar (1992) han decidido dejar a un lado el debate disciplinar, pues “se trata de una disputa tan interminable como poco conveniente” (p. 69). Otros como Hernández (1999), Roth (2002) o Fontaine (2013) han simplificado el asunto al extremo sin siquiera abordar la discusión, asumiendo sencillamente que el sub-campo llamado “análisis de políticas públicas” constituye el cuerpo entero de la disciplina. Otros cuantos como Medellín (1997) y Regonini (1991) han señalado que:

Al pluralismo de las definiciones de política pública corresponde, en efecto, el pluralismo de las denominaciones y de las metodologías aplicadas al ámbito de la disciplina en el que hallamos términos recurrentes como *policy studies*, *policy sciences*, *policy analysis* o simplemente *public policy* (Regonini, 1991: 60).

Incluso, algunos se han atrevido a afirmar que “el estudio de las políticas públicas no implica que exista una disciplina teórica particular” (Salazar-Vargas, 1995: 61).

Queda claro entonces que, en el campo de la teoría de políticas públicas, la cual involucra todos los sub-campos de estudio y se pregunta por los aspectos empíricos y normativos de las políticas, buscando estructurar un cuerpo de conocimiento coherente y sistemático alrededor de las mismas, no existen las verdades últimas. Sin embargo, esto no es excusa para que los estudiosos de las políticas no se preocupen por las áreas grises de la disciplina, sus discusiones normativas, sus debates conceptuales y sus dilemas epistemológicos e históricos. A lo sumo, gran parte de los textos académicos limita este tipo de debates a una aclaración recurrente sobre la triple acepción de la “política” –en tanto espacio, estructura u organización (*polity*), como un proceso que varía desde la negociación consensuada hasta el conflicto abierto por el poder (*politics*) y en tanto resultados, efectos o impactos concretos de las decisiones y acciones que los actores políticos emprenden para transformar la realidad (*policy*)– y a alguna que otra definición

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, deLeon y Weible, 2010; deLeon, 1997; Birkland, 2011; Smith y Larimer, 2009; McCool, 1995; Sabatier, 2007; Miyakawa, 1999 o Nagel, 1988.

relativamente popular de política pública<sup>3</sup>, como la de Dye (1992), Anderson (1990), Thoenig (1997), Peters (1999), Brewer y deLeon (1983) y en el contexto colombiano la definición de Roth (2002) o de Salazar-Vargas (2009).

Igualmente, sin desconocer que este campo “es de origen norteamericano en sus antecedentes intelectuales y, en lo referente a aspectos concretos, esta circunstancia es importante para comprender su trayectoria y contribuciones” (Nelson, 2001: 798), el *policy movement*<sup>4</sup> que gestiona la orientación hacia las políticas en cada país ha tenido múltiples expresiones y resultados. En cada lugar del mundo se combinan diferentes tradiciones de pensamiento, perspectivas, corrientes especializadas, disciplinas específicas o temas relevantes. De allí que, por ejemplo, en Francia se privilegien los enfoques cognitivos de la mano de la sociología de la acción pública (Muller, 2009; Thoening, 1997; Commaille, 2009); en Australia y Alemania los temas relacionados con las redes de políticas públicas y teoría de la gobernanza (Mayntz, 1994; Schapf, 1997) o en México la pregunta por la administración pública (Aguilar, 2004; Arellano, 2002; Cabrero, 2000). Del mismo modo, Colombia ha profundizado en los temas que relacionan el conflicto, el clientelismo político y el estudio de las capacidades institucionales con las políticas públicas (Duarte, 1997; Villegas, Sánchez y Raga, 2011).

En este orden de ideas, la finalidad de este artículo no es presentar una revisión exhaustiva de la literatura colombiana en el campo de las políticas públicas, ni mucho menos establecer sus encuentros o desencuentros con la literatura internacional. En concreto, este artículo presenta una cronología disciplinar de las políticas públicas y defiende la tesis de que existen diferencias marcadas entre lo que la doctrina ha entendido por análisis para las políticas públicas y por investigación en el proceso de las políticas como sub-campos de estudio. Lo anterior ha producido una dispersión del campo disciplinar que, en sí misma, no es un problema, pero vale la pena presentar algún tipo de orden para ampliar y profundizar los debates disciplinares.

## **2. Surgimiento y ascenso de los *policy studies*: entre la política y la academia**

Aunque algunos autores logren remontar el origen de la noción de *policy* hasta la cultura grecolatina (Guerrero, 1997) y otros más modestamente hasta finales del siglo XIX con los trabajos pioneros de Woodrow Wilson (1887) (González-Tachiquín, 2005), todos están de acuerdo en que fue durante las décadas de 1930-50, gracias a los trabajos de Harold Lasswell en los Estados Unidos, que la idea de las “políticas” cobró su sentido contemporáneo. Peter deLeon (1997), afirma que “Lasswell articuló el primer uso formal

---

<sup>3</sup> Una de las definiciones menos utilizada de política pública pero que, a decir verdad, recoge sus aspectos más importantes, es la de la politóloga argentina Cristina Díaz (1998). Para ella, una política pública es un “proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad” (Díaz, 1998).

<sup>4</sup> Para Brunner (1991), este movimiento no se diferencia mucho de la definición convencional de un movimiento social o político. En la medida que busca mejorar el quehacer gubernamental a través del conocimiento científico, el *policy movement* también se encuentra abierto a múltiples interpretaciones, facciones en su interior, disputas por la construcción de significados y, claro está, por la movilización de los recursos.

del concepto *ciencias de las políticas* [y] fue el primero en definir de manera coherente lo que constituía este ‘nuevo’ enfoque del gobierno” (p. 5). Para ello, Lasswell se apoyó en el pragmatismo y el progresismo de los principales precursores de la orientación hacia las políticas a principios del siglo XX: Jhon Dewey y Charles Merriam. Estos pensadores de la política habían asumido la tarea de acercar el mundo de la ciencia al mundo de la democracia<sup>5</sup> y, al hacerlo, le imprimirían un toque normativo cercano al republicanismo cívico, pues “no solo buscaban la aplicación del conocimiento científico a los problemas públicos, sino la educación de los ciudadanos encaminada a la participación activa en la vida pública” (Torgerson, 1999: 298).

A decir verdad, existían dos detonantes fundamentales por los cuales el contexto norteamericano de mediados del siglo pasado era fértil para el surgimiento de las *policy sciences*: uno político y otro académico.

### 3. El detonante político

Por una parte, el comienzo de una democracia de masas en los años 20, acompañada de una creciente politización de la cuestión social después de la Gran Depresión, expandieron las funciones clásicas del Estado liberal. Retomando las ideas del progresismo norteamericano de finales del siglo XIX, los gobiernos del *New Deal* en adelante se comenzaron a preocupar cada vez más por cuestiones que históricamente habían asumido otras instituciones, como la familia o el mercado –el cuidado de los adultos mayores, la educación de los niños, los cuerpos de bomberos o el servicio de energía eléctrica–. Además, mientras aumentaba la disposición en el ámbito gubernamental para enfrentar los problemas sociales generados por los fallos del mercado, también aumentaba la creencia en que el conocimiento técnico y científico podría ayudar a mejorar el rendimiento gubernamental. Durante esta etapa en el estudio de las políticas públicas, que Dunn (1981) llama “analicéntrica”, fueron disciplinas como la ingeniería, la investigación de operaciones, el análisis de sistemas y las matemáticas aplicadas las que alimentaron la fe en una democracia que tomara decisiones sustentadas en el saber científico.

Con todo este desaforado optimismo, los gobiernos comenzaron a transformar sus esporádicas acciones de beneficencia en políticas institucionalizadas del bienestar. Sustentadas en premisas macroeconómicas keynesianas, generosos presupuestos públicos, instrumentos de gobierno directo y, evidentemente, la ampliación fiscal y burocrática del Estado moderno, este tipo de políticas lograron cambiar el referencial global de la acción pública (Muller, 2006) desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta mediados de los años 70.

Ese Estado policía y abstencionista que se limitaba a arbitrar el juego social y económico, a ser un tercero imparcial que únicamente producía normas y hacía cumplir contratos, dio paso a otras formas de Estados sociales alrededor del mundo –asistencialistas, paternalistas, del bienestar, *developmental state*, desarrollistas, dirigistas, proteccionistas, progresistas o intervencionistas–. Algunos interpretaron esto como un proceso de democratización, y otros, más alarmistas, como la llegada del comunismo al

---

<sup>5</sup> Como señala Cabrero (2000) “el nacimiento de este campo de estudio nunca se ubicó sólo en el desarrollo de una teoría y una disciplina académica, sino en un ‘punto de encuentro’ entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos; del punto simultáneo de estudio *de* las políticas y *en* las políticas” (p. 190).

mundo occidental. Lo cierto del caso es que cuando se da un giro en el referencial global no solamente cambia la manera en que los actores gubernamentales, privados y sociales interpretan el presente y planifican el futuro, sino también en el sentido y el valor que le asignan al pasado mismo. De ahí que Lasswell buscara con su proyecto *policy sciences of democracy* el antídoto que pondría para siempre la planeación por encima de la improvisación en el quehacer gubernamental, y, a su vez, el antídoto democrático en contra del indeseable *Garrison State*<sup>6</sup> que amenazaba el orden democrático-liberal de los años 40 y 50.

Finalmente, el tiempo demostró que este entusiasmo gubernamental para resolver los problemas públicos no tendría los resultados esperados. Se reconoció que estos problemas son complejos, interdependientes, multi-causales y que, a menudo, las buenas decisiones tomadas en los centros de decisión política no se traducen automáticamente en buenas implementaciones de política pública (Pressman y Wildavsky, 1973). Además, hechos como la crisis del petróleo, la crisis de la deuda o la caída del muro de Berlín cambiaron nuevamente el panorama político y económico mundial. A partir de los años 80 se comenzaron a desmontar progresivamente las antiguas estructuras del bienestar y se daba un cambio hacia lo que Muller (2009) llama el “referencial de mercado”. Desde diferentes corrientes neoliberales, como el monetarismo de Milton Friedman, la escuela austriaca de Friedrich Hayek o la escuela del *public choice* de James Buchanan, se comenzó a extender la idea de que no sólo los mercados fallan, sino que también lo hacen los Estados y sus diferentes formas de intervención, muchas veces traumáticas, en lo social y en lo económico. Para estas corrientes se trataba de que “la gente se quite sus lentes de color rosa cuando mira el comportamiento de los políticos y el funcionamiento de la política” (Buchanan, 2005: 219).<sup>7</sup> Entretanto, Ronald Reagan y Margaret Thatcher se encargaban de realizar la respectiva traducción político-administrativa de los discursos económicos de una época en la cual, el auge del proceso globalizador, consolidaba poco a poco un nuevo orden internacional unipolar en favor del bloque histórico anglo-americano.

Comenzaron entonces las reformas de primera y segunda generación, la re-regulación del mercado y el cambio institucional del Estado, la reinvencción del gobierno, las transformaciones de la Nueva Gestión Pública y se consolidaba la idea de que los administradores públicos también eran agentes maximizadores de beneficios económicos (Niskanen, 1994). Con todo este adelgazamiento del Estado en los años 90, las políticas con pretensiones universales pasaron a ser políticas focalizadas, se recortó la inversión social, se contrajo la política fiscal y se privatizaron todo tipo de empresas públicas. Paralelamente, este nuevo cambio en el *deep-core* del sistema de creencias de los políticos y los *policy makers* (Sabatier, 2009), también abrió un nuevo espacio para que los estudiosos de las políticas se preguntaran qué era lo que había pasado con las políticas del bienestar en décadas anteriores y cómo se explicaban entonces los grandes cambios en las políticas públicas.

---

<sup>6</sup> En 1941 Lasswell publicó un artículo en la revista *American Journal of Sociology* con este mismo título. En tanto estudioso de las políticas públicas, la psicología social y la comunicación política, él estaba convencido de que existía la posibilidad de que un Estado Militar se impusiera sobre el orden civil, político y económico construido hasta entonces.

<sup>7</sup> Sin embargo, es importante señalar que también se desarrollaron otros discursos económicos alternativos alejados de estas corrientes neoliberales y más cercanos a la economía del bienestar (Sen, 1970, Stiglitz, 2008, Max-Neef, 1995).

Hoy en día, unos veinticinco años después de esa primera ola neoliberal, se podría decir que nuevamente existen algunos indicios de cambios sociales, políticos y económicos alrededor del mundo. La mayoría de los países han transitado hacia formas de gobierno más o menos democráticas y lo han hecho junto con la idea de gobernar a través de políticas públicas. Aunque esto no signifique necesariamente un progreso político, los politólogos del presente sí se preguntan más por la calidad de las democracias, los autoritarismos subnacionales, las capacidades estatales y los rendimientos reales del gobierno, antes que por cuáles son los mejores o los peores regímenes políticos. Además, los problemas públicos se han vuelto extremadamente complejos, el mundo es cada vez más incierto, se descubrió que tanto las recetas basadas en el fundamentalismo de mercado como las que promovían una intervención activa y directa del Estado, han fracasado.<sup>8</sup> De ahí que nuevas maneras de gobernanza y metagobernanza se hayan vuelto la alternativa descriptiva y prescriptiva más viable para entender y afrontar los problemas de una época que, para algunos, es abiertamente *posneoliberal* (Borón, 2003; Sader, 2008; Stolowicz, 2010).

Ciertamente, la creciente ciudadanización de la política y la tecnologización de la vida cotidiana también han modificado el juego político del presente. Ahora, la relación entre los gobernantes y los gobernados está mediada por cuestiones que hace apenas algunas décadas eran completamente impensables, como la transparencia, la *e-democracy*, el ciberactivismo, la *accountability* y hasta la idea misma de un gobierno abierto.

#### 4. El detonante académico

Por otra parte, y paralelamente a lo que se vivía en el ámbito político norteamericano de los años 50, el mundo académico de esa época también presentaba un contexto favorable para el *policy movement*. Autores como Merriam, Easton, Almond, Dahl, Truman y el mismo Lasswell, estaban cansados del legalismo, el formalismo y el carácter eminentemente normativo de la filosofía política, el derecho público, la historia y los estudios constitucionales comparados de origen europeo. Para estos exponentes de la revolución conductista era hora de que los científicos sociales se bajaran de su torre de marfil y, amparados en saberes más empíricos como la sociología, la psicología y la economía, comenzaran a estudiar el comportamiento realmente observable de los actores políticos. Con un marcado interés por lo práctico sobre lo teórico, su objetivo final era poder sacar conclusiones científicas útiles para el diseño y la formulación de políticas públicas. Como enfoque, el conductismo de los años 50 y 60 rechazaba las explicaciones institucionalistas y estado-céntricas que habían dominado el estudio de la política durante el siglo XIX y principios del XX. Incluso, algunos de sus seguidores propusieron abandonar el anticuado concepto de “Estado” y remplazarlo por el de “sistema político” (Vita, 2008). Para ellos, las políticas públicas no eran más que los *outputs* de un sistema político que procesaba en una inexplicable caja negra los *inputs* de la sociedad.

Esa visión socio-céntrica del poder y de las políticas que sostenía el conductismo –elitista, pluralista o corporativista–, fue cuestionada por Lowi (1972) y su teoría sobre las tipologías de políticas públicas –distributivas, regulativas, redistributivas, constitutivas y

---

<sup>8</sup> De hecho, algunos autores, como Ostrom (2010) o Subirats (2011), han señalado recientemente que sí es posible superar este aparentemente eterno péndulo entre Estado y Mercado para la provisión efectiva de bienes y servicios públicos.

simbólicas—. Para él “son las políticas las que determinan la política y son las características de cada política las que crean sus procesos decisionales específicos” (Gonzales-Tachiquín, 2005: 111). En todo caso lo importante es que, más allá de los debates sobre la relación *politics/policy*, el cambio revolucionario que se dio al interior de la ciencia política y sus disciplinas afines, sí impulsó el movimiento de las *policy sciences of democracy* de Harold Lasswell. De hecho, a partir de los años 70, los políticos y los burócratas de Washington comenzaron a compartir su espacio de trabajo en el *staff* gubernamental con una nueva clase de profesional que había llegado para quedarse: el analista de políticas públicas (Radin, 2000).

Sin embargo, como en cualquier otro campo de conocimiento, el desarrollo académico de los estudios de las políticas no estaría exento de problemas y debates. Por una parte, el estudio de los procesos decisionales desde el modelo de la racionalidad absoluta, originado en la economía neoclásica, fue seriamente cuestionado. Los aportes de Simon (1947) hicieron hincapié en que los tomadores de decisiones contaban con una racionalidad más bien limitada o acotada y que, por eso mismo, no se podrían esperar resultados óptimos sino más bien satisfactorios en la toma de decisiones. En el mismo sentido, Lindblom (1959), aunque con algunas críticas por parte de Dror (1964) y Etzioni (1967), señalaría que muchas veces las decisiones no se toman siguiendo grandes parámetros racionales – absolutos o limitados–, sino que se toman para “salir del paso” de pequeños pero constantes problemas cotidianos. De ahí que los cambios en la acción pública no sean más que la sumatoria de ajustes marginales o incrementales de decisiones tomadas en el pasado. Finalmente, y desde un punto de vista diametralmente opuesto al de la racionalidad absoluta, March, Olsen y Cohen (1972) argumentaron que, en algunas ocasiones y en algunas organizaciones, el proceso de toma de decisiones se asemejaba más a un tarro de basura que a un centro de inteligencia militar. Para la “anarquía organizada” las decisiones son el resultado de un encuentro esporádico entre diferentes flujos de actores, problemas y soluciones que, alineados sincrónicamente, abren ventanas de oportunidad y permiten seguir un curso de acción particular. De cualquier manera, hoy se sabe que no es posible explicar todos los procesos decisionales desde un solo modelo, sino que, en la mayoría de las organizaciones públicas y privadas, coexisten unos y otros.

Por otra parte, y superando esta etapa centrada en las decisiones que durante los años 50 y 60 dominaron los economistas y sus teorías de juegos y de elección racional, era hora de que los administradores públicos llamaran la atención sobre la etapa de implementación en los años 70. Como señala Losada (2003), “la literatura sobre implementación surge desde la insatisfacción por la excesiva atención prestada a la decisión en el campo de las políticas públicas y el desinterés por la complejidad de coordinar y unificar la acción pública” (p. 75). Gracias a los trabajos de Pressman y Wildavsky (1973), Lipsky (1971) o Van Meter y Van Horn (1975), no solamente se reconoció la importancia del aparato burocrático en todo el proceso de las políticas, sino que también se evidenciaron algunos problemas asociados a la discrecionalidad administrativa, la relación agente/principal y todo tipo de costos transaccionales. En esta misma dirección, algunos autores como Poulantzas (1969) y Miliband (1969) desde el neo-marxismo o Skocpol (1979) y Evans (1987) desde el neo-institucionalismo de los años 70-80, iniciaron una revaloración del papel que desempeñan el Estado, la historia, las ideologías o las instituciones en las

explicaciones de los fenómenos políticos.<sup>9</sup> Así, los estudios sobre implementación de políticas hicieron parte de un contexto académico general en el cual el paradigma conductista y su matriz socio-céntrica del poder comenzaban a ser cuestionados.<sup>10</sup>

Parece entonces que, si bien al principio la preocupación de los estudios de las políticas giraba en torno a la etapa de toma de decisiones y luego en torno a la etapa de implementación, durante los años 80 y 90 sería la etapa de establecimiento de agenda la que llamaría el interés de los estudiosos de las políticas, particularmente de los politólogos. Siguiendo los trabajos pioneros de Schattschneider (1960) y de Cobb y Elder (1972), autores como Bardach (1981), Kingdon (1984) Majone (1989) o Schneider e Ingram (1993) comenzaron a preguntarse seriamente por las relaciones de poder que se dan entre la construcción social de los problemas públicos y el establecimiento de las agendas de gobierno. En estos años también se dio una gran proliferación teórica al interior de los *policy studies*. Por una parte, este tipo de conocimiento se abrió espacio por casi todos los rincones del planeta (Fischer, 2003) y, por otra parte, los grandes cambios en la realidad de la política y de las políticas que se señalaron anteriormente, exigían enfoques explicativos y comprensivos que fueran más allá del clásico “ciclo de las políticas públicas”. Algunos de estos nuevos enfoques se acercaron a las ciencias del *management*, otros a la perspectiva de redes o al neo-institucionalismo, y otros cuantos se abrieron paso a través del giro lingüístico que ya habían dado las ciencias sociales a mediados del siglo XX.

En todo caso, el estudio de las agendas y de los discursos es importante porque no sólo define lo que puede o no ser decidido por una autoridad pública, sino también lo que puede llegar a ser pensado o imaginado en toda una sociedad. En otras palabras, el poder en la agenda y en las prácticas comunicativas se manifiesta tanto en las decisiones como en las no-decisiones, tal cual lo demostraron Bachrach y Baratz (1962) con su crítica a la visión pluralista y conductista del poder<sup>11</sup>, pero también se manifiesta en un nivel más profundo. Un nivel en donde los efectos del poder no sólo se materializan en los actos y en los resultados concretos de quienes lo ejercen –o deliberadamente lo dejan de ejercer–, sino que, al mismo tiempo, el poder implica una lucha en un plano más abstracto, en un plano en donde se determina qué puede o no ser pensado, imaginado o ideado y, por lo tanto, qué queda *a-priori* por fuera de toda discusión. En palabras de Garraud (2009) “La manera como un problema se construye condiciona las formas que son pensables para considerarlo

---

<sup>9</sup> Actualmente existen lecturas acerca del poder que pretenden superar la clásica dicotomía entre las matrices socio-céntricas y estado-céntricas. Entre ellas se encuentran la teoría de la gobernanza, la perspectiva de redes o el enfoque estratégico-relacional de Jessop (1990).

<sup>10</sup> De cualquier manera, vale la pena señalar que para la década de 1980 los estudios de las políticas públicas habían logrado un alto grado de autonomía e institucionalización en el mundo angloamericano. En 1967 Yaheskel Dror propuso la creación de una carrera profesional de analistas de políticas, para 1974 la *National Association of Schools of Public Affairs and Administration* incluyó a las políticas públicas entre los cinco temas de mayor enseñanza universitaria en los Estados Unidos y en 1983 la *American Political Science Association* fundó la Sección Organizada número cuatro: *Public Policy*. Además de eso, los trabajos de Dye (1966), Dror, (1970), Jones (1970), Lasswell (1971), Lowi (1972), Garson (1980), Dunn (1981) o Ascher (1986) también ayudaron al éxito del *policy movement* y a la institucionalización de este campo de conocimiento en el mundo angloamericano.

<sup>11</sup> En ese sentido, el ejercicio de la política no se reduce a la célebre definición de Lasswell de “quien se queda con qué, cuándo y cómo” sino que debe ser complementada por “quien se queda por fuera de qué, cuándo, y cómo”. Schattschneider (1960) lo resume de la siguiente manera: “quien quiera que decida de qué se trata el juego prácticamente decide quién puede participar en él” (citado en Parsons, 2007: 165).

y tratarlo [...] no hay problemas públicos ‘por naturaleza’, sino que todo problema público es una construcción social” (p. 61).

En la actualidad, más allá del desarrollo particular que política y académicamente han tenido los estudios de las políticas públicas –y el indiscutible éxito del *policy movement*–, es posible afirmar que éstos se perfilan como la alternativa en construcción más prometedora para agrupar en sub-campos los diferentes abordajes teóricos y prácticos sobre las políticas públicas.<sup>12</sup> Como se señaló en la introducción del artículo, la definición de los *policy studies* a través de la metáfora del *paraguas* permite agrupar, organizar y analizar de una manera más o menos lógica y estructurada el inmenso mundo de las políticas, pues como afirman Meny y Thoenig (1992) “¡Existen unas cincuenta definiciones de lo que son y de lo que no son los estudios de políticas públicas!” (p. 85). En términos generales, es posible identificar definiciones amplias e imprecisas (Nagel, 1988; Palumbo, 1981; Fischer, 2003; Pal, 2006) pero que tienen el valor de resaltar la diversidad y tolerancia teórico-metodológica de este campo de conocimiento con cualquier paradigma, enfoque o modelo.

Después de todo, los estudios de las políticas públicas extienden los límites tradicionales de las ciencias sociales y “el molde mental que los caracteriza está marcado, sobre cualquier otro aspecto, por su aspiración a ser ‘relevantes’. Más que nada, son trabajos académicos que intentan hacer un verdadero trabajo político: contribuir al mejoramiento de la vida [...]” (Moran, Rein y Goodin, 2006: 5).

Sin embargo, es importante no caer en malinterpretaciones disciplinares. Este aspecto abierto, plural, múltiple y preocupado por conocer y cambiar el mundo al mismo tiempo, no significa que los *policy studies* sean unos simples receptores, traductores y reorganizadores de conocimientos ajenos en clave de política pública. Por el contrario, no sólo han construido un lenguaje especializado, una forma particular de investigar y un discurso propio sobre la “política en acción”, sino que también han aportado al debate general de las ciencias sociales como cualquier otra disciplina. Por ejemplo, Pasquino (2011) afirma que, gracias al estudio de las políticas, la ciencia política amplió el espectro de los actores involucrados en el proceso político, más allá de los que señalaban el institucionalismo tradicional o los modelos clásicos de sub-gobierno y triángulos de hierro. Igualmente, los estudios de implementación fueron indispensables para ayudar a abrir la caja negra del sistema político que los conductistas habían cerrado y, según Valencia (2011), también ayudaron a la revalorización del Estado como variable explicativa. La pregunta por la construcción de los problemas públicos y por el establecimiento de agendas no solo visibilizó las estrategias que tienen los actores más influyentes para producir y reproducir su poder, sino que ayudó a progresar la teoría misma del poder.

En todo caso, las definiciones de tipo *paraguas* han comenzado a establecer una especie de taxonomía al interior de los estudios de políticas que ayudan a esclarecer parte de las áreas grises de la disciplina. Por ejemplo, Birkland (2011) afirma que la “morfología

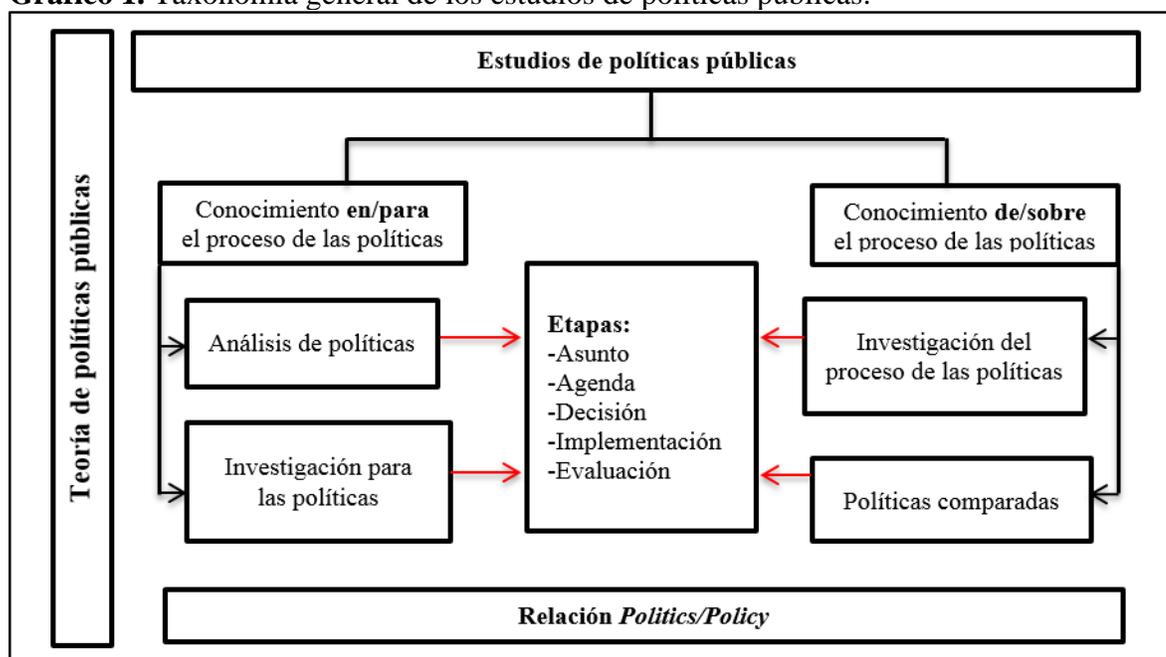
---

<sup>12</sup> También parece que en las últimas décadas se ha creado un consenso implícito en asumir los “estudios de políticas públicas” y las “ciencias de políticas públicas” como sinónimos. Sin embargo, dada la carga histórica y semántica que tiene esta última denominación, resulta más adecuado y pertinente hablar de “estudios de políticas públicas” como el campo de conocimiento general sobre las políticas públicas. De hecho, el cambio de nombre de la prestigiosa revista *Critical Policy Analysis* (1974-2006) por *Critical Policy Studies* (2007-...) es un ejemplo de ello.

de las políticas públicas” se compone de cuatro sub-campos: *policy process*, *comparative policy*, *policy analysis* y *policy research*. (p. 14). Y Smith y Larimer (2009: 21-22-23), quienes quizás sean los principales pioneros en el tema de las clasificaciones, señalan que el estudio de las políticas está compuesto por al menos siete sub-campos: *policy and politics*, *policy process*, *policy analysis*, *policy evaluation*, *policy design*, *policy makers and policy-making institutions*, *policy implementation*.

Como se sabe, la piedra angular que está en la base de todas las clasificaciones disponibles en la literatura especializada, es la mencionada diferencia lasswelliana entre el *knowledge in* y el *knowledge off* del proceso de las políticas públicas. En donde el primer tipo de conocimiento estaría orientado a mejorar las decisiones públicas y ayudar a los hacedores de política con su trabajo, y el segundo tendría un carácter más académico y estaría orientado a comprender el proceso de la política pública como tal, sus cómo y sus porqués.

**Grafico 1.** Taxonomía general de los estudios de políticas públicas.



Fuente: elaboración propia con base en la mayoría de los textos citados en este artículo.

Ciertamente, estas taxonomías contemporáneas son más un dispositivo analítico y pedagógico que una realidad empírica. Pues es bien sabido que, aún con el peligro latente de alejarse y hasta de distorsionar la realidad circundante, las categorías y las distinciones de los estudiosos se construyen con el propósito de ordenar y simplificar un conjunto de hechos sociales compactos y complejos. En efecto, aunque algunos sub-campos cuentan con un nivel más alto de desarrollo teórico que práctico y viceversa<sup>13</sup>, en la realidad pueden dividirse, mezclarse e intercambiar sin mayor dificultad categorías, problemas, enfoques analíticos y metodologías de investigación. De hecho, resulta prácticamente imposible para

<sup>13</sup> Por ejemplo, el sub-campo de la investigación para las políticas que se encarga de encontrarle soluciones a los problemas públicos (*problema-solving*), se vale más que cualquier otro sub-campo de múltiples herramientas, técnicas y disciplinas aplicadas.

una sola persona estar involucrada en todos los sub-campos y todos los dominios de las políticas públicas al mismo tiempo.

En el fondo, la idea es que los diferentes *policy workers*<sup>14</sup> aprenden a “navegar” entre ellos para poder acercarse mejor a ese tipo de acción gubernamental que involucra, de alguna manera, al público. Además, la imposibilidad de cerrar la discusión disciplinar alrededor de los estudios de las políticas públicas –pero también la necesidad de mantenerla–, se debe, por una parte, a que las fronteras al interior de cualquier campo de conocimiento siempre serán difusas y en constante cambio, pues la capacidad heurística de los investigadores, la complejidad del contexto y la dinámica misma del saber superan cualquier intento de “encuadrulamiento” definitivo. Y por otra parte, suponer que la vertiente del conocimiento “de/sobre” pueda estar completamente al margen del proceso mismo de la política pública, contemplando de nuevo el sueño positivista de la absoluta a-valoratividad científica, resulta imposible. En resumen, los *policy studies* viven en una continua multiplicidad paradigmática (Roth, 2008) en donde alcanzar un estado de “ciencia normal”, en el sentido kuhniano del término, no es posible pero tampoco deseable.

## **5. El análisis para las políticas y la investigación del proceso: un asunto de filigrana conceptual**

Sin lugar a dudas el llamado análisis para las políticas públicas ha sido uno de los sub-campos más desarrollados en todos los estudios de las políticas públicas. Desde que Lindblom (1958) lo mencionó por primera vez en los años 50 ha generado toda una tradición teórico-práctica al respecto (Dunn, 1981; Bardach 1998; Radin, 2000; Weimer y Vining, 2011; Subirats, 1992). Por el contrario, el surgimiento del sub-campo de la investigación del proceso de las políticas es relativamente nuevo –quizás desde finales de los años 80–. El desarrollo del conocimiento “de/sobre” había estado reducido al llamado enfoque secuencial, heurístico, por etapas o a lo que Nakamura (1987) llamó, algo despectivamente, el enfoque del libro de texto. Pero a finales de los años 80 y principios de los 90, dicho enfoque –aunque de fácil acceso y gran valor pedagógico para estudiantes, políticos, hacedores de políticas y analistas– comenzó a ser seriamente cuestionado (Nakamura, 1987; Sabatier, 1991; Sabatier y Jenkins-Smith, 1993).

Tal descontento quedó inmortalizado en el libro de Sabatier (1999; 2007) *Theories of the policy process*. Allí, luego de pulir sus críticas contra el enfoque secuencial, este autor presenta los principales y más prometedores enfoques para estudiar el proceso de las políticas durante el siglo XXI: el enfoque de la Elección Racional Institucional de Elinor Ostrom, el enfoque de las Corrientes Múltiples de John Kingdon, el enfoque del Equilibrio Interrumpido de James True, Frank Baumgartner y Bryan Jones, el enfoque de la Difusión de Políticas de Frances Berry y William Berry, y el enfoque de las Coaliciones Promotoras del mismo Paul Sabatier. Ciertamente, no es conveniente olvidar que cada sub-campo al interior del paraguas de los *policy studies* cuenta con algunos enfoques, teorías, modelos y metodologías más representativos que otros. De hecho, al igual que el enfoque secuencial

---

<sup>14</sup> Hoppe, Colebatch, y Noordegraaf (2010) advierten que las fronteras profesionales entre un *policy maker*, un *policy adviser* o un *policy analyst* son prácticamente inexistentes, y proponen comenzar a utilizar el concepto de *policy worker* para todo aquel que se encuentre involucrado de alguna manera en un proceso de política pública.

sigue representando la base de la vertiente del conocimiento “de/sobre”, la metodología del análisis costo-beneficio constituye los cimientos de la vertiente “en/para”.

Sin embargo, se debe reconocer que sólo algunos de estos enfoques han sido explícitamente utilizados en Latinoamérica y que otros han pasado completamente desapercibidos. Por una parte, debido, quizá, a las imprecisiones conceptuales que existen en y alrededor de los estudios de las políticas y sus diferentes sub-campos y, por otra parte, debido a la falta de textos en lengua castellana que aborden explícita y concretamente estas cuestiones disciplinares. En todo caso, uno de los avances de la teoría de las políticas en los años 90 consistió en separar la noción de “ciclo” y la de “proceso”, y reconocer que el primero no es más que la simplificación del segundo. Esto permitió el re-surgimiento del sub-campo de la investigación del proceso de las políticas en sentido estricto. Por eso, si se tuviera que asociar a Lindblom y los años 50 con el surgimiento del “análisis”, también sería necesario asociar a Sabatier y los años 90 con el re-surgimiento del “proceso”.

Lamentablemente, a diferencia del *policy analysis*, no existen muchas definiciones acerca de lo que es o no es la investigación del proceso de las políticas. Para Weible, *et al.* (2011), este sub-campo se encarga “del estudio del desarrollo de las políticas públicas en tiempos y contextos determinados, sus eventos y los individuos que están alrededor de este desarrollo” (p.2). Smith y Larimer (2009) afirman que:

Aquellos quienes estudian el proceso están interesados en descubrir por qué los gobiernos les prestan atención a unos problemas y no a otros, por qué las políticas cambian o permanecen estables a través del tiempo, y de donde vienen las políticas (p. 6).

Y Birkland (2011) sostiene que:

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

Como se dijo anteriormente, no es fácil delimitar con precisión cuales cuestiones entran en el análisis para las políticas y cuales, en la investigación del proceso, pero no por eso se debe cerrar o simplificar el debate. Por el contrario, se trata de dinamizar la discusión y de generar espacios y procesos de interlocución entre los diferentes estudiosos de las políticas. Por ejemplo, deLeon y Weible (2010), quienes progresivamente se han interesado por el llamado “paradigma del proceso” (deLeon, 1997), establecen una diferenciación concreta entre ambos sub-campos a partir de siete criterios básicos sintetizados en la Tabla

**Tabla 1.** Propiedades del proceso de la política y del análisis para las políticas.

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

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

En general, se observa que el análisis de las políticas es realizado para clientes específicos por dentro y fuera del gobierno, y sus resultados pueden ser informes profesionales, *policy briefs*, recomendaciones o lineamientos de política pública. Esto no es algo nuevo, la idea de que el análisis para las políticas busca realizar recomendaciones útiles para los hacedores de políticas, se encuentra en las definiciones más antiguas y citadas en la literatura especializada alrededor del mundo. Una de ellas es la que Dunn (1981) realizó en los años ochenta. Para él, el análisis de las políticas públicas consiste en “una ciencia social aplicada, la cual utiliza múltiples métodos y argumentos de investigación para producir y transformar información relevante para las políticas públicas que puede ser utilizada en los escenarios políticos para resolver problemas de política pública” (p. 35).

Una definición muy similar es la de Weimer y Vining (2011), quienes entienden que “el análisis de políticas públicas es un consejo orientado al cliente, relevante para las decisiones públicas e informado por los valores sociales” (p. 24). Otros, como Wildavsky (1979), Bardach (1998) o Dryzek (1982) consideran que el análisis de políticas públicas es más un arte, un oficio o incluso una actividad hermenéutica que una ciencia en sentido estricto, dado que su acento está puesto al servicio de la democracia y su tarea principal consiste en generar puentes de comunicación entre expertos, políticos, burócratas y ciudadanos. De este modo, el analista se convierte en un actor/espectador de todo el *policy process*, reconociendo que “cierta ‘ética de la responsabilidad’ cae sobre todo aquel que produce un conocimiento cuya aplicación puede modificar la vida de sus pares y la propia” (Bulcourf y Cardozo, 2008: 5).

Incluso, también existe una interpretación acerca de este sub-campo que complejiza aún más el debate general sobre la taxonomía de los *policy studies*. Para la llamada escuela francesa de las políticas públicas (Jolly, 2005), el *policy analysis* es un tipo de “corrección” o, mejor dicho, de “evolución” de las ciencias de políticas lasswellianas hacia un campo del saber más científico, menos comprometido con la tarea de profundizar la democracia y más limitado. Aunque para esta escuela el análisis no constituye el cuerpo entero de la

disciplina, si representa su lado más desarrollado. Al respecto, Meny y Thoenig (1992), indican que la distinción básica es entre: *policy analysis*, *policy design* y *policy research*:

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

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

En todo caso, más allá de los diferentes encuentros y desencuentros entre una y otra visión del *policy analysis*, es evidente que el debate acerca de lo que son y de los subcampos que constituyen los estudios de las políticas públicas en general aún sigue abierto. De hecho, sería interesante comenzar a discutir sobre la base de lo que Smith y Larimer (2009: 21) consideran las principales preguntas que el *policy analysis* debería resolver por un lado y las principales preguntas que el *policy process research* debería resolver por el otro. Las primeras son del tipo ¿Qué deberíamos hacer? ¿Qué opciones existen para dirigir un problema en particular? ¿Qué opción de política deberíamos escoger? Básicamente lo que caracterizaría entonces el análisis es que se hace *ex-ante* del proceso de toma de decisiones. Y las preguntas del proceso son del tipo ¿Por qué el gobierno le presta atención a algunos problemas y no a otros? ¿Cómo son formuladas las opciones de política? ¿Por qué ocurren los cambios en las políticas públicas? Los puntos centrales de la investigación del proceso de políticas serían entonces las preguntas por la construcción y establecimiento de agendas de políticas, el estudio de los actores y las instituciones involucradas en el diseño de políticas y, por último, la pregunta por el cambio o la estabilidad de las políticas públicas y su legitimidad.

## 6. Conclusiones

En conclusión, este artículo realiza un repaso histórico y disciplinar de las políticas públicas y profundiza en las diferencias entre el análisis para las políticas y la investigación del proceso de las políticas. De ahí es posible afirmar que la definición y la taxonomía de los *policy studies* es un proceso que se encuentra en constante construcción y que, al igual que cualquier otra disciplina, no debería dejar de hacerlo. Además, establecer una distinción única y definitiva entre el *policy analysis* y el *policy process research* resulta imposible, e incluso indeseable, ya que en la práctica todos los sub-campos se sobreponen, se combinan y se complementan unos a otros. Esto simplemente implica reconocer que ningún sub-campo, desde ningún enfoque, teoría o metodología puede ser lo suficientemente omnicomprendivo como para explicar toda la complejidad inherente al *policy process*. Sin embargo, sí resulta necesario comenzar a crear diferenciaciones básicas pero flexibles que los *policy workers* puedan utilizar para poderse mover con mayor facilidad a través de las zonas grises y evitar la dispersión de la disciplina. En últimas, sólo se trata de seguir construyendo el edificio teórico de las políticas públicas. La tarea no es fácil, colocar tornillo a tornillo y ladrillo a ladrillo requiere de paciencia, pero, sobre todo, de diálogo e interacción entre los estudiosos de las políticas públicas.

## 7. Referencias

Aguilar, L.F. (1992). *La hechura de las políticas*. Ciudad de México: Porrúa.

Aguilar, L.F. (2004). “Recepción y desarrollo de la disciplina de política pública en México. Un estudio introductorio”. En: *Sociológica*, Vol. 19, No. 54 (enero-abril), Universidad autónoma Metropolitana, pp. 15-38.

Anderson, J. (1990). *Public policy-making*. Boston: Houghton Mifflin

Arellano, D. (2002). “Nueva Gestión Pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”. En: *CLAD*, No. 23, México.

Ascher, W. (1986). “The evolution of the policy sciences: Understanding the rise and avoiding the fall”. En: *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 5, No. 2, pp. 365-373.

Bachrach, P. – Baratz, M.S. (1962). “Two faces of power”. En: *American political science review*, Vol. 56, No. 04, American Political Science Association, pp. 947-952.

Bardach, E. (1981). “Problems of problem definition in policy analysis”. En: *Research in public policy analysis and management*, Vol. 1, pp. 161-171.

Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: CIDE.

Birkland, T. (2011). *An introduction to the policy process. Theories, concepts, and models of public policy making*. New York: M.E. Sharpe.

Borón, A. (2003). *El pos-neoliberalismo: un proyecto en construcción. La trama del neoliberalismo: mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO.

Brewer, G., deLeon, P. (1983). *The foundation of policy analysis*. Homewood: The Dorsey Press.

Brunner, R. (1991). "The policy movement as a policy problem". En: *Policy Sciences*, Vol. 24, No. 1, Netherlands, Kluwer Academic Publishers, pp. 65-98.

Buchanan, J. (2005). "Elección pública: génesis y desarrollo de un programa de investigación". En: *Revista Asturiana de Economía*, No. 33, Virginia, George Mason University, pp. 203-221.

Bulcourn, P., Cardozo, N. (2008). "¿Por qué comparar políticas públicas?". En: *Documentos de Política Comparada*, No. 3, Buenos Aires, pp. 1-49.

Cabrero, E. (2000). "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes". En: *Gestión y política pública*, Vol. 9, No. 2 (julio-diciembre), México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., pp. 180-229.

Cano, L.F. (2008). "La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza". En: *Estudios Políticos*, No. 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 147-177.

Cansino, C. (1999). En: *La ciencia política de fin de siglo*. España: Huerga y Fierro Editores.

Cobb, R. – Elder, C. (1972). *Participation in American Politics: the dynamics of agenda-buildings*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Commaille, J. (2009). "Sociología de la acción pública". En: Boussaguet, Laurie; Jacquot, Sophie y Ravinet, Pauline (Eds.). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Cuervo, J.I. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

deLeón Monsalvo, A. (1997). *Estado y educación en Colombia: un análisis de políticas públicas*. Medellín: Fondo Editorial Gobernar.

deLeon, P. (1997). "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier". En: *Gestión y política pública*, Vol. 6, No. 1 (enero-junio), Colorado, University of Colorado.

deLeon, P. – Weible, C. (2010). “Policy Process Research for Democracy: A Commentary on Lasswells Vision”. En: *International Journal of Policy Studies*, Vol. 1, No. 2, Denver, University of Colorado, pp. 23-34.

Díaz, C. (1998). “El ciclo de las políticas públicas locales: Notas para su abordaje y reconstrucción”. En: Venesia, J. C. *Políticas públicas y desarrollo local*. FLACSO, Centro de Estudios Interdisciplinarios.

Dror, Y. (1964). “Muddling Through-“ Science” or Inertia?” En: *Public Administration Review*, Vol. 24, No. 3, (septiembre), pp. 153-157.

Dror, Y. (1970). “Prolegomena to policy sciences”. En: *Policy Sciences*, Vol. 1, No. 1 (diciembre), Santa Mónica, CA: RAND Corporation, pp. 135-150.

Dryzek, J. (1982). “Policy analysis as a hermeneutic activity”. En: *Policy Sciences*, Vol. 14, No. 4 (agosto), Kluwer Academic Publishers, pp. 309-329.

Duarte, J. (1997). “Clientelismo e implementación de políticas educativas: el caso de un proyecto para educación primaria”. En: *Planeación y Desarrollo*, Vol. 28, No. 1 (enero-marzo), Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, pp. 63-90.

Dunn, W. (1981). *Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs NJ: Prentice Hall.

Duran, P. (2009). “Génesis del análisis de las políticas públicas”. En: Cuervo, J., Jolly, J-F., Soto, D. (Eds.). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Dye, Thomas. (1966). *Politics, economics, and the public: Policy outcomes in the American states*. Chicago: Rand McNally.

Dye, T. (1992). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall.

Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas: reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad EAFT.

Etzioni, A. (1967). “Mixed-scanning: A “third” approach to decision-making”. En: *Public administration review*, Vol. 27, No. 5 (diciembre), Columbia University, pp. 385-392.

Evans, P. (1987). “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change”. En: Haggard, S., Kaufman, R. (Eds.). *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press.

Fischer, F. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.

Fontaine, G. (2013). Paradigmas en disputa: los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas. VII Congreso de la Asociación Latino Americana de Ciencia Política Universidad de los Andes, Bogotá, 25-27 de septiembre de 2013.

Foucault, M. (2002). *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.

Garraud, P. (2009). “Agenda/Surgimiento. En: Boussaguet, Laurie; Jacquot, Sophie y Ravinet, Pauline (Eds). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Garson, D. (1980). “From policy science to policy analysis: A quarter century of progress?” En: *Policy Studies Journal*, Vol. 9, No. 4 (diciembre), pp. 535-544.

González-Tachiquín, M. (2005). “El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina”. En: *Quid Juris*, Vol. 1, No. 2, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), pp. 99-116.

Guerrero, O. (1997). “Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas”. En: *Política y Gestión Pública*, Vol. 1, No. 2 (julio-diciembre), Ciudad de México, CIDE, pp. 257-282.

Hernández, G. (1999). “El análisis de las Políticas Públicas: una disciplina incipiente en Colombia”. En: *Estudios Sociales-Revista*, No. 4 (agosto), Bogotá, Universidad de los Andes.

Hoppe, R., Colebatch, H., Noordegraaf, M. (Eds.). (2010). *Working for policy*. Amsterdam University Press.

Jessop, B. (1990). *State Theory: Putting the Capitalist State in its Place*. New York: Polity

Jolly, J-F. (2005). “Gobierno y gobernancia de los territorios, sectorialidad y territorialidad de las políticas públicas”. En: *Desafíos*, Vol. 12, Bogotá, Universidad del Rosario, pp. 51-85.

Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.

Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown.

Lasswell, H. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York: American Elsevier.

Lindblom, C. (1958). “Policy Analysis”. En: *The American Economic Review*, Vol. 48, No. 3 (mayo), pp. 298-312.

Lindblom, C. (1959). “The science of" muddling through". En: *Public administration review*, Vol. 19, No. 2, Blackwell Publishing, pp. 79-88.

Lipsky, M. (1971). "Street-level bureaucracy and the analysis of urban reform". En: *Urban Affairs Review*, Vol. 6, No. 4, Keele University, pp. 391-409.

Losada Trabada, A. (2003). "Entre la política básica y la ciencia política aplicada; de la política a las políticas, del análisis a la gestión". En: *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, Vol. 2, No. 2, Santiago de Compostela, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 63-81.

Lowi, T. (1972). "Four systems of policy, politics, and choice". En: *Public administration review*, Vol. 32, No. 4 (julio-agosto), American Society for Public Administration, pp. 298-310.

Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. Yale University Press.

March, J., Olsen, J., Cohen, M. (1972). "A garbage can model of organizational choice". En: *Administrative science quarterly*, Vol. 17, No. 1 (marzo), Cornell University, pp. 1-25.

Max-Neef, M. (1995). "Economic growth and quality of life: a threshold hypothesis". En: *Ecological economics*, Vol. 15, No. 2, Valdivia, Universidad Austral de Chile, pp. 115-118.

Mayntz, R. (1994). En: *Modernization and the Logic of Interorganizational Networks*, Working Paper, No. 4, Colonia, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.

McCool, D. (1995). En: *Public policy theories, models, and concepts: an anthology*, Vol. 1, Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall.

Medellín, P. (1997). "Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 8 (mayo), Caracas, pp. 1-42.

Meny, Y. – Thoenig, J.C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Miliband, R. (1969). *The state in capitalist society*. Boston: St. Martin Press

Miyakawa, T. (Ed.). (1999). *The Science of Public Policy: Policy analysis*. Londres: Taylor & Francis.

Moran, M. – Rein, M. – Goodin, R. (Eds.). (2006). *The Oxford handbook of public policy*. New York: Oxford University Press.

Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Nagel, S. S. (1988). *Policy studies: integration and evaluation*. New York: Greenwood Press.

Nakamura, R.T. (1987). "The textbook policy process and implementation research". En: *Policy Studies Review*, Vol. 7, No. 1, pp. 142–54.

Nelson, B. J. (2001). "Políticas públicas y administración: una visión general". En: *Nuevo manual de Ciencia Política*, Vol. 2, Madrid, Itsmo, pp. 1, 795.

Niskanen, W. A. (1994). *Bureaucracy and public economics*. Aldershot: E. Elgar.

Ostrom, E. (2010). "Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems". En: *The American economic review*, Vol. 100, No. 3, pp. 641-672.

Pal, L. (2006). *Beyond policy analysis: Public Issue Management in Turbulent Times*. Toronto: Nelson Education.

Palumbo, D. (1981). "The State of Policy Studies Research and the Policy of the New Policy Studies Review". En: *Policy Studies Review*, Vol. 1, pp. 5–10.

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Mexico: FLACSO.

Pasquino, G. (2011). *Nuevo curso de ciencia política*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Peters, G. (1999). *American public policy: Promise and performance*. Chappaqua: Chatham House/Seven rivers.

Poulantzas, N. (1969). *Clases sociales y poder político en el estado capitalista*. Ciudad de México: Siglo XXI.

Pressman, J. L. – Wildavsky, A. (1973). *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley. Cal.: University of California Press

Radin, B. A. (2000). *Beyond Machiavelli, Policy Analysis Comes of Age*. Washington D. C.: Georgetown University Press.

Regonini, G. (1991). "El estudio de las políticas públicas". En: *Documentación Administrativa*, No. 224-225 (octubre-marzo), pp. 59-88.

Roth, A-N. (2002). *Políticas públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth, A-N. (2008). "Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?" En: *Estudios Políticos*, No. 33 (julio-diciembre), Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 67-91.

Roth, A-N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Sabatier, P (1991). "Toward better theories of the policy process". En: *PS: Political Science and Politics*, Vol. 24, No. 2 (junio), American Political Science Association, pp. 147-156

Sabatier, P. (2007). *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview.

Sabatier, P. (2009). "Advocacy coalition framework". En: Boussaguet, L. – Jacquot, S. – Ravinet, P. (Eds.). *Diccionario de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Sader, E. (2008). *Posneoliberalismo en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Salazar-Vargas, C. (1995). "Las políticas públicas: nueva perspectiva de análisis". En: *Ciencia política*, No. 38, pp. 59-78.

Salazar-Vargas, C. (2009). *Políticas públicas y think tanks*. Bogotá: Fundación.

Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Schattschneider, E.E. (1960). *The semisovereign people*. New York: Holt, Rinehart y Winston.

Schneider, A. – Ingram, H. (1993). "Social construction of target populations: Implications for politics and policy". En: *American political science review*, Vol. 87, No. 2 (junio), American Political Science Association, pp. 334-347.

Sen, A. (1970). *Collective choice and social welfare*. Amsterdam: Elsevier

Simon, H. (1947). *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organization*. New York: the Macmillian Company.

Skocpol, T. (1979). *States and social revolutions: A comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge: University Press.

Smith, K. – Larimer, C. (2009). *The public policy primer*. Boulder, CO: WestView Press.

Stiglitz, J.E. (2008). *La economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.

Stolowicz, V. B. (2010). "América Latina hoy: la estrategia conservadora posneoliberal para la estabilización capitalista". En: *Revista Aquelarre*, No. 19 (julio-diciembre), Tolima, Universidad del Tolima, pp. 2.

Subirats, J. (2011). "Otra sociedad ¿Otra política?". En: *De "no nos representan" a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria.

Thoenig, J-C. (1997). "Política pública y acción pública". En: *Gestión y Política Pública*, Vol. 1, No. 6, Ciudad de México, CIDE, pp. 19-37.

Torgerson, D. (1999). "El análisis de políticas públicas y la vida pública: ¿la restauración de la phronêsis?". En: Farr, J., Dryzek, J. S., & Leonard, S. T. *La ciencia política en la historia: programas de investigación y tradiciones políticas*. Ediciones Istmo.

Valencia, G. (2011). "Contribuciones de las políticas públicas al estudio del estado". En: *Semestre Económico*, Vol. 14, No. 30, Universidad de Medellín, pp. 87-103.

Van Meter, D.S. – Van Horn, C.E. (1975). "The policy implementation process a conceptual framework". En: *Administration & Society*, Vol. 6, No. 4, pp. 445-488.

Varela Barrios, E. (2002). *Las políticas públicas portuarias en Colombia (1959-1993). Gestión, auge y desplome de la Empresa Estatal COLPUERTOS*. (Doctoral dissertation, Tesis para optar al título de Magíster en Historia Andina, Universidad del Valle).

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.

Velázquez, R. (2010). "Hacia una nueva definición del concepto "política pública". En: *Desafíos*, No. 20 (enero-junio), Bogotá, pp. 149-187.

García Villegas, M. – Sánchez, M.G. – Rodríguez Raga, J.C. (2011). *Los estados del país: Instituciones municipales y realidades locales*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad.

Vita, L. (2008). "El concepto de "Estado" en la ciencia política moderna". En: *Revista "Ambrosio L. Gioja"*, Vol. 3, No. 2, Universidad de Buenos Aires, pp. 99-111.

Weible, C.M. – Heikkila, T. – deLeon, P. – Sabatier, P. (2011). "Understanding and influencing the policy process". En: *Policy Sciences*, Vol. 45, No. 1, pp. 1-21

Weimer, D. – Vinin, A. (2011). *Policy Analysis*. New York: Pearson.

Wiesner, E. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia: un análisis neoinstitucional*. Bogotá: Tercer Mundo Ltda, Ediciones.

Wilson, W. (1887). "The study of administration". En: *Political science quarterly*, Vol. 2, No. 2 (junio), pp. 197-222.