



**Cuadernos de
Polipub.org**

**Nro. 13
Año 2014
ISSN 1853-5739**

Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas

Alejandro M. Estévez Ph.D.

Polipub.org

Asociación Civil para el Estudio de las Políticas Públicas Participativas

Amenabar 1595 piso 2 oficina 17 (CP 1426)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

<http://www.polipub.org>

Presidente de Polipub.org

Alejandro M. Estévez

Comité editorial

Susana C. Esper
Gerardo Izzo
Francisco Pagliuca
Jorge Sereno

ISSN 1853-5739

// Publicación confeccionada por Polipub.org. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que Polipub.org puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Polipub.org

Asociación Civil para el Estudio de las Políticas Públicas Participativas

Dirección:

Amenabar 1595 piso 2 of. 17 (CP 1426), Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Correo electrónico:

Info@polipub.org

Página web:

<http://www.polipub.org/>

Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas

Por: Alejandro M. Estévez Ph.D.

Tabla de contenidos

Estado actual del conocimiento sobre el tema 4

- El aspecto multimetodológico 6
- La cuestión multidisciplinaria 6
- La focalización sobre cuestiones concretas 7
- La explicación de procesos decisorios 9
- La promoción de la democratización de la sociedad 11
- ¿Tecnocráticos o participativos? 12
- El futuro de los estudios en políticas públicas 15
- Bibliografía 18

Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas

Alejandro M. Estévez

Ph.D. en Administración Pública de la Université du Québec, Canadá. Es profesor de “Administración y Políticas Públicas” en la UBA y de “La Política de las Políticas Públicas” en la Universidad Torcuato Di Tella. Es profesor invitado de Reforma del Estado y Políticas Públicas en América Latina en el IEP (Institute d’Études Politiques) de la Université Pierre-Mendes France, Grenoble, Francia. Ha escrito numerosos artículos de su especialidad en revistas con referato de Argentina y del exterior. Ha sido consultor de organismos multilaterales. Es director de la ONG Polipub.org que promueve el estudio de las políticas públicas participativas.
Correo electrónico: aestevez@polipub.org

Resumen

Los estudios en políticas públicas tienen una heterogeneidad muy grande en relación a los temas que pueden tratar. No obstante podemos encontrar algunas características fundamentales que le otorgan una estructuración a este campo de estudios: la multimetodología, la multidisciplinariedad, las “cuestiones”, los procesos decisorios y la tensión existente entre la democracia participativa y la tecnocracia. Como todo campo de estudios tiene un núcleo central de aspectos que lo constituyen pero no se puede descartar un proceso de construcción histórica que incluya nuevos aspectos.

Palabras clave: políticas públicas, cuestiones, decisión pública, agenda

Abstract

Public policy studies are very heterogeneous, especially in relation to the subjects they analyze. However, they have some common denominators that structure this field of study: they use multiple methodologies, they cover multiple disciplines, they focus on “issues” and decision-making processes and they are characterized by a surreptitious tension between participative democracy and technocracy. As any field of study, it has maintained core constitutive aspects, but it has also undergone a historical evolution, including new aspects.

Keywords: public policy, issues, public decision, agenda

Algunas características fundamentales de los estudios en políticas públicas

Estado actual del conocimiento sobre el tema

Desde 1950, los estudios en políticas públicas comenzaron a ocupar un rol relevante en las ciencias sociales en general. Por peso específico propio, han conformado un campo de estudio con características que les son comunes y que enumeraremos a continuación como un intento de aportar a una mejor comprensión de la temática.

Como todo campo de estudios, desde el punto de vista teórico, ha demostrado una evolución que ha seguido un cierto patrón dinámico que atravesó por momentos de gran actividad y otros de decantación. Las políticas públicas comparten las mismas características que tienen las ciencias sociales en lo que respecta a la dinámica de las teorías. La nueva teoría que emerge no desplaza por completo a la teoría vigente o en uso, sino que cohabita con ella. Por lo tanto, habría una superposición de distintas teorías como si fuesen distintas capas geológicas. En muchos escritos de políticas públicas podemos encontrar que conviven varios modelos explicativos.

Partiremos de la definición de política pública de Thomas Dye (1976: 14)¹ “política pública es todo aquello que los gobiernos decidan hacer o dejar de hacer”. Esta enunciación nos permite distinguir entre dos tipos distintos de políticas. En las del primer tipo, el gobierno decide hacer algo con un problema concreto; y en las del segundo, el gobierno no hace nada (porque no se puede, no se sabe o no se quiere). Podemos hablar de políticas públicas por acción y por omisión. En el campo de la experiencia concreta en políticas públicas hay tanto acciones en positivo (acción) como en negativo (omisión), porque se piensa que otras instituciones solucionarán el problema (el mercado, las ONG, la solidaridad, etc.).

Dicha definición hace referencia a “gobiernos”. Entenderemos por gobierno al grupo de gente que ocupa transitoriamente los cargos decisorios de una determinada estructura estatal. En

¹ La traducción es nuestra, en el original dice: “*public policy is whatever the goverments choose to do or not to do*”.

consecuencia, es también pertinente aclarar aquí la diferencia entre una política pública y una política estatal. La política pública estudia el proceso decisorio que desarrollan los gobiernos en relación a una cuestión determinada. Tienen una mirada más de corto plazo y se vinculan con ciclos políticos más cortos. Las políticas estatales tienen una perspectiva distinta. Buscan las continuidades en las decisiones públicas que adoptaron los distintos gobiernos y, por lo tanto, se focalizan más sobre las continuidades históricas y la estabilidad, antes que sobre el cambio.

Llegados a este punto, surge una pregunta clásica: ¿quiénes deciden en las políticas públicas? ¿Los gobiernos o los partidos políticos o los funcionarios o los grupos de interés o los ciudadanos o los periodistas? La respuesta es simple. La decisión gubernamental es el producto de la participación de múltiples actores que intervienen en cualquier momento del proceso decisorio. Cuando un gobierno adopta una postura o una definición (por acción u omisión respecto de un tema) es porque ha habido una multiplicidad de actores que intervinieron con intereses coincidentes y contradictorios al mismo tiempo. La decisión resultante de esta interacción entre actores en un tema concreto, es justamente, una política pública (Estevez & Esper, 2009).

En virtud de lo expuesto hasta el momento, podemos señalar que habrá políticas públicas en todos los niveles en los que haya un gobierno que decida actuar o no respecto de un tema concreto. Desde los años '90 surgieron modelos de políticas públicas que no tienen al gobierno como centro de su análisis, porque lo consideran como un miembro más de una compleja red de actores. A pesar de ello, su objetivo sigue siendo explicar el proceso de la decisión pública (Sabatier & Smith, 1999).

Pasaremos ahora a considerar las características fundamentales de los estudios de políticas públicas.

El aspecto multimetodológico

En los estudios de políticas públicas no se puede hablar de un tipo metodológico excluyente. Podemos encontrar excelentes estudios cuantitativos -que utilizan el análisis estadístico como insumo principal- y también cualitativos -que se basan en percepciones, significados, tipos ideales, etc.-. Esta característica multimetodológica presupone que ha habido momentos en que los enfoques cuantitativos fueron privilegiados por sobre los cualitativos y viceversa.

Actualmente, se nota una fuerte revalorización de los estudios cualitativos, tendencia que ha ido en incremento desde 1970 (Burrell & Morgan, 1979; Denhardt, 1990; Denzin & Lincoln, 2005). Algunos autores sostienen que se estarían desvaneciendo las marcadas diferencias que existían entre quienes practicaban ambas metodologías y que se estaría entrando en una etapa de métodos mezclados (*mixed methods*) (Robson, 2002; Yin, 1994; Cresswell, 2009). Robert Yin afirma que la pregunta de investigación (cuándo, quién, cómo, por qué, cuántos, dónde, etc.) condiciona la elección de la metodología y no a la inversa.

Por ello, los estudios en políticas públicas utilizan tanto metodologías cuantitativas como cualitativas.

La cuestión multidisciplinaria

Del punto anterior se desprende que los estudios en políticas públicas -que se originaron hacia 1945 en las escuelas de ciencia política de EE.UU. y se extendieron luego a las de economía- no son propiedad exclusiva de ninguna disciplina. Con el correr del tiempo, comenzaron a aparecer distintos aportes desde la sociología, la antropología, la administración, el derecho, la informática y la arquitectura. En el caso de esta última disciplina, los estudios de urbanismo que analizan el desarrollo de las ciudades en base a un conjunto de decisiones políticas, sociales y económicas, son excelentes estudios de políticas públicas.

Los problemas públicos pueden ser abordados desde múltiples disciplinas y este es el motivo por el cual la interdisciplinaria es una característica ineludible en las políticas públicas. Cada cuestión, tendrá múltiples perspectivas, varias agencias públicas que pueden intervenir,

una multiplicidad de actores que buscan participar y una miríada de percepciones y valoraciones sociales al respecto.

La gran complejidad y heterogeneidad que muestra cualquier realidad política, económica y social acentúa esta característica multidisciplinaria de los estudios en política pública. Algunas cuestiones no pueden ser explicadas por completo desde una sola disciplina ni estar limitadas a la intervención exclusiva de una agencia pública.

La focalización sobre cuestiones concretas

La política pública no se preocupa tanto por determinar en qué disciplina teórica se originó un problema, sino en explicar de qué manera funciona de una cuestión en concreto².

Las cuestiones son el centro de las decisiones públicas. Por ello, es necesario definir el concepto “cuestión”³: es un tema, tópico, dificultad, argumento o problema en discusión en un momento determinado entre distintos actores (organizados y no organizados) de la sociedad (Theodolou & Cahn, 1997).

Los distintos grupos sociales que conforman una sociedad discuten o debaten en torno a ciertas cuestiones que atraen su atención. No todos los grupos sociales se interesan por los mismos temas o problemas, por lo tanto, el nivel de actividad y la participación en un debate público dependerá del interés (simbólico y concreto) de los distintos actores. Es evidente que cada cuestión o problema en debate tendrá un trasfondo valorativo y material distinto para cada grupo (Sabatier & Smith, 1999) (Dye, 1976).

Los problemas son situaciones insatisfactorias para un grupo social determinado. No todos los grupos sociales perciben los mismos problemas, y ,en muchos casos, lo que para un grupo es un problema para otro no lo es o no tiene la relevancia necesaria para ocuparse de ello. Si tomamos por ejemplo la cuestión de la desigualdad social, ésta será vista como un problema

² Existen innumerables cuestiones posibles, pero para citar algunos ejemplos con una finalidad didáctica: inflación, inseguridad, medioambiente, reformas financieras, corrupción, impuesto a las ganancias, seguridad vial, aborto, crisis habitacional, contaminación ambiental, etc.

³ En inglés la palabra *issue* y su equivalente en francés *enjeux* , es lo que en español entendemos por “cuestión”.

por aquellos que sostienen ideales igualitarios (moderados o revolucionarios), mientras que para los que adscriben a ideas liberales no sería un problema tan grave. Del mismo modo, quienes tienen una lógica igualitaria no perciben amenazas a la libertad de los ciudadanos si el gobierno implementa medidas de nivelación social independientemente del logro individual de cada persona, hecho que para sectores liberales es fuertemente disfuncional. Tomemos la cuestión que tomemos, vamos a encontrar una reflexión similar. En el caso de la corrupción generalizada, las sociedades que la padecen no la perciben como un problema, sino como un precio para pagar por cierto ascenso social o para que las cosas funcionen de una cierta manera (Subirats *et al.*, 2008).

Pero los problemas sociales nunca se “solucionan” por completo, se transforman, se alivian, empeoran, mejoran, se dividen, se olvidan, se reflotan, etc. Por ello, la característica de mayor peso en política pública es justamente, la cuestión. El análisis deberá estudiar y explicar cómo y quiénes tienen la capacidad de definir una cuestión, cómo se transforma o evoluciona este tópico (por debate, por juego político, etc.), quiénes o qué grupos intervienen en este asunto, qué objetivos tienen los distintos participantes respecto de este problema, qué disensos y consensos existen (Oszlak & O’Donnell, 1976).

No todos los grupos sociales tienen la misma capacidad de instalar sus temas o preocupaciones en la agenda pública. Por ello, habrá cuestiones “socialmente problematizadas” que son aquellos tópicos que alcanzaron un nivel de generalización social considerable que generalmente lleva a que un gobierno adopte o busque adoptar decisiones concretas para su tratamiento (Subirats, 1989). Por otro lado, hay temas que no son preocupación de amplios sectores de la sociedad, pero que son “importantes” para ciertos grupos de dirigentes o especialistas. Es altamente probable que dicho tema ingrese en la agenda pública, no “desde abajo” (*bottom-up*) sino “desde arriba” (*top-down*). Entonces en políticas públicas hay cuestiones que pueden ingresar por presión social y otros por acción de los dirigentes o grupos dominantes (Theodolou & Cahn, 1997) (Lasswell *et. al.*, 1951).

La definición del problema o *issue* es una parte sumamente sensible en el juego político de la decisión pública. Por eso, la característica siguiente se refiere al proceso que sigue dicho tópico.

La explicación de procesos decisorios

Hemos explicado que las cuestiones de políticas públicas no permanecen estáticas, sino que sufren un proceso de transformación, ya sea por simple transcurso del tiempo, por mejoramiento de las condiciones, por debate político, por acciones y omisiones concretas, por cambio de contexto, etc. Una cuestión determinada es sometida a un proceso de interacción y fricción social entre los distintos grupos que se interesan activamente por el tema considerado.

Por ello, para describir y explicar cómo se fue conformando un problema, es necesario recurrir a la lógica del proceso que sufrió. Dicho concepto puede ser entendido de diversas formas, a saber:

- a) como una serie de acciones que se toman sobre un asunto para llegar a un determinado fin.
- b) como una serie de cambios involuntarios ligados a un cierto desarrollo natural que experimenta un problema (por ejemplo: el envejecimiento, la evolución, el desarrollo histórico, etc.).
- c) como una serie de operaciones necesarias o requisitos que debe cumplir o se deben aplicar a una cuestión concreta para que pueda pasar a una etapa posterior (por ejemplo: un proceso judicial, un proceso de aprendizaje o un procedimiento químico).

La diferencia entre los puntos a) y b) es que el primero no prevé necesariamente cuál es la etapa que ese proceso va a seguir. Por ejemplo, es muy probable que cuando un municipio haya afrontado por un tiempo y con cierto éxito una crisis de vivienda de sus sectores bajos implementando una política pública específica, los intereses de estos sectores comiencen a focalizarse sobre otras necesidades, como por ejemplo el desarrollo humano o la calidad urbana. Frente a la satisfacción o el alivio de un cierto problema social la demanda se desplaza a otros tópicos que no están necesariamente previstos.

En cambio, en el punto b) hay una cierta noción de “orden posible” de ese proceso, es decir de las etapas o de los estadios⁴ por los que puede pasar la cuestión que estamos considerando. En el modelo secuencial de políticas públicas (Estevez, 2001), existen distintas etapas a

⁴ En la cuarta acepción de este término del Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, estadio: “Etapa o fase de un proceso, desarrollo o transformación”. Habitualmente se habla de “estadio/s”, pero este término no existe y debe hablarse de “estadio/s”.

atravesar : la agenda, la discusión, la decisión, la implementación y la evaluación. Una política pública será una cuestión o problema que haya transitado necesariamente por los escalones iniciales del proceso y no necesariamente que haya atravesado todas las etapas posibles con éxito. Siguiendo esta lógica procedimental, habrá una política pública cuando la cuestión ingresó en la agenda, fue luego debatida y se adoptó una decisión (por acción u omisión) al respecto. La etapa de la implementación es el “manos a la obra” de la burocracia y la evaluación es, luego de transcurrido cierto tiempo, una etapa en la que se busca establecer mediante alguna metodología científica o de democracia participativa, si esa política pública ha alcanzado sus objetivos, si ha sido “buena o deficiente”, etc. En el caso de las políticas públicas por omisión, luego de la etapa de la decisión, se supone que se implementa por sí misma y que -en algún momento- esta decisión omitida puede ser también evaluada.

Una de las características de la lógica de las políticas públicas por omisión es creer que hay instancias sociales que solucionan mejor ciertos problemas que la intervención pública. El libre mercado -para amplios sectores liberales- es un mecanismo que autorregula la gran mayoría de los problemas sociales y que la intervención pública sólo tiene que producirse en los pocos rubros en los que haya “fallas de mercado”.

Retomando el argumento de las etapas, es necesario remarcar que cada una representaría una distinta función a cumplir. La etapa de la agenda cubriría la función de establecer ciertas prioridades. La discusión cumpliría la función de debatir las distintas alternativas de decisión que pueden suscitarse en torno a un problema. La función de la decisión consistiría en adoptar una resolución luego de la consideración a la que fue sometida en la etapa anterior. La implementación buscaría la “puesta en obra” de la decisión. La evaluación buscaría establecer un juicio de valor -aplicando alguna metodología- para determinar si la decisión fue eficaz o eficiente.

La promoción de la democratización de la sociedad

Los estudios de políticas públicas surgieron en EE.UU. en los años '50. Por ese motivo, estos muestran la influencia de las distintas escuelas de las ciencias sociales vigentes en ese momento. Harold Dwight Lasswell fue un cientista político de la Universidad de Chicago que tuvo un rol destacado en los primeros pasos de este tipo de estudios. Tenía voluntad científica y buscaba estudiar del proceso de la decisión pública; pero le agregaba un mandato de tipo normativo o ético: los estudios en políticas públicas para ser considerados como tales deben aportar a la democratización de las sociedades⁵ (Lasswell *et al.*, 1951).

De alguna forma, los análisis de políticas públicas convivieron con una tradición científica post-positivista que asignaba a la ciencia una funcionalidad orientada hacia la búsqueda de relaciones causales entre los fenómenos sociales y el establecimiento de leyes generales para explicar este comportamiento. Pero también tenían un mandato "normativo" que sostenía que la naciente área de estudios -mediante el análisis de los procesos de la decisión pública- debía contribuir a la democratización de la sociedad (Theodolou & Cahn, 1997) (Parsons, 2007).

Desde sus orígenes, en los estudios de políticas públicas conviven una intención de explicar "el ser" de una cuestión con una intencionalidad normativa (el "deber ser"). Por este motivo, el analista de la decisión pública debe realizar una tarea constante : distinguir entre datos fácticos y mandatos valorativos. La política -como actividad humana- es una mezcla constante entre ambos niveles del discurso.

Creemos que para hablar de democratización es necesario tomar en cuenta dos niveles distintos: por un lado, la estabilización de una forma de gobierno que se basa en un sistema de libertades individuales y elección periódica de los cargos gubernamentales en base a la

⁵ Si bien coincidimos con el mandato de la búsqueda de la democratización de la sociedad, tenemos que reconocer que no todos los estudios de políticas públicas han demostrado ese espíritu. En el caso latinoamericano existen estudios de políticas públicas realizados durante etapas no democráticas o implementaciones de ciertas teorías econométricas características de los '90 que tuvieron un impacto negativo en lo que respecta a la estabilidad de la democracia en la región. El incremento de las desigualdades y la exclusión social producto de las reformas estatales que impulsaron gobiernos populistas y los organismos multilaterales de crédito son una clara evidencia de que en políticas públicas no todos los estudios y teorías han buscado la democratización social. La década del '90 termina con mayores niveles de conflictividad social y exclusión en América Latina, deteriorando la gobernabilidad democrática y el imperio de la ley (Stiglitz, 2012; Saint-Martin, 2000; Fischer, 1989; Kliksberg, 2004; Held & McGrew, 2002).

participación ciudadana con cierta rotación de los grupos en el poder; y, por otro, la necesaria inclusión social de todos los sectores de una sociedad a la “ciudadanía electora”. Las democracias se ven amenazadas cuando se vulneran estos conceptos. De alguna forma, hablar de democratización es hablar de inclusión y de cierta igualdad social (Held, 2002; Stiglitz, 2012).

Otra forma de entender a esta problemática sería desde la idea de perversión institucional. En toda organización conviven simultáneamente principios positivos y negativos. La misma democracia que puede incluir socialmente, puede crear los mecanismos para favorecer la exclusión social que puede amenazar su gobernabilidad a futuro (Etkin, 1993, 2005).

¿Tecnocráticos o participativos?

En el mundo de las políticas públicas existe una clara tensión entre dos principios organizadores⁶ y antagónicos. El concepto de técnicos o expertos y el de ciudadano participante (Denhardt, 1990; Estévez y Ochoa, 2006).

Los especialistas proclaman su autoridad basándose en su conocimiento experto de la materia o de una cierta área del saber⁷. Por una cuestión ligada a la legitimidad que tiene el saber científico en las sociedades modernas, el rol del experto en políticas públicas es innegable tanto como punto de referencia como grupo de poder. Tal es así que los especialistas de ciertas áreas (por ejemplo: política económica, política financiera, política de salud, justicia, por citar sólo algunas) han ocupado y ocupan puestos de relevancia en distintas organizaciones públicas. A esta tendencia se la conoce como “el gobierno de los expertos”. Se hace referencia a la tecnocracia, es decir el gobierno de los técnicos. Dada la complejidad de ciertos temas, su profundo componente técnico y la necesidad de un conocimiento científico aplicado, se van gestando las condiciones para justificar el gobierno de los expertos en una infinidad de áreas del quehacer humano (Fischer, 1989; Estévez y Ochoa, 2006; Saint-Martin, 2000).

⁶ Un principio organizador es una idea, un argumento, un ideal, un valor, a partir del cual se estructura una cierta organización. En las organizaciones públicas, desde el taylorismo hasta la revolución informática de los años ‘80, el principio organizador era la especialización funcional seguido por la normativa. A partir de la introducción de la informatización (como idea o práctica) en las organizaciones, los sistemas informáticos han pasado a ser el nuevo principio organizador que desplazó un escalón más abajo respectivamente a los otros dos principios precitados.

⁷ Max Weber (1972) mostraba al proceso de burocratización como una parte integrante de ese proceso de modernización que inexorablemente llevaba a una complejidad mayor.

Pero por obra de la tradición y la acción democrática-participativa⁸, han aparecido también distintos grupos sociales (*stakeholders*) que demuestran una incumbencia en el tema no solamente fundados en el interés de afectados o promotores de un tópico, sino también desde el punto de vista del conocimiento práctico de cómo funciona una problemática determinada. Las políticas públicas participativas se basan fuertemente en la idea de que la voz de los ciudadanos no puede estar ausente en las distintas decisiones públicas, y que, por ello la participación es un requisito ineludible (Sabatier, 1999; Estevez y Esper, 2008; Fischer, 1989; Freeman, 2010; Sartori, 1997).

Esta tensión entre expertos y grupos de ciudadanos interesados es una vieja dicotomía en la historia de la democracia moderna que muestra una tendencia creciente desde 1970 a la fecha. Desde ese momento, cada vez más, las organizaciones públicas han sido interpeladas para escuchar la voz del ciudadano, la percepción del contribuyente, la opinión del consumidor⁹, etc. Recientemente, las unidades de atención al contribuyente o los centros de atención telefónica o los portales para el usuario a través de Internet han crecido en número e importancia en distintas organizaciones (Denhardt, 1990). La idea de ventanilla única de Internet -que le permitiría a la ciudadanía vincularse con todas las reparticiones públicas a partir de un único portal- es una evolución de la corriente a la que estamos haciendo mención aquí¹⁰.

Con esto queremos decir que cada vez más la cuestión participativa contradice el dominio exclusivo de los expertos en determinadas áreas, con grados distintos de éxito y apertura según el caso (Estévez, 2005; Estévez y Ochoa, 2006).

⁸ Sartori -en varias de sus obras- señala que la democracia no es el reino de la ciencia (episteme) sino de la opinión (doxa) y que no busca verdades objetivas sino percepciones sociales compartidas. En síntesis, la ciudadanía vota siguiendo sus propias percepciones y opiniones y no necesariamente busca las verdades científicas para justificar su elección.

⁹ La misma tendencia -a escuchar más al consumidor y a incorporarlo en los proyectos a futuro de la organización- se comprueba claramente en las organizaciones privadas. Si tomamos el ejemplo de la industria automotriz, a partir de 1970 en Japón empieza a implementarse fuertemente la teoría de la calidad total que incorporaba la voz de cliente para mejorar los diseños y las prestaciones de sus productos. Anteriormente, la definición de un proyecto automotriz era estricta cuestión de especialistas.

¹⁰ Somos conscientes de que esta tendencia expansiva de la informatización no llega a toda la sociedad, dado que no toda la población tiene acceso a Internet, pero de alguna forma marca un proceso de apertura irreversible e incremental.

Demás está decir que en esta tensión entre conocimiento experto y democracia participativa también juega un fuerte rol el azar. No toda previsión de los técnicos se termina cumpliendo. En el caso de ciertas redes informáticas para que el contribuyente participara y pudiera interactuar con una agencia pública “en línea”, los expertos del área pensaban que dicho sistema iba a incrementar la capacidad de control sobre sus “usuarios”. Esto sucedió en parte, pero -al mismo tiempo- estos ciudadanos comenzaron a tener un mayor control sobre la agencia pública, porque cada decisión que tomaba la organización comenzaba a ser probada desde el punto de la racionalidad de los usuarios de una forma instantánea. A partir de ese momento, los técnicos que creían ejercer el control unilateralmente comenzaron a ser controlados por una multitud de usuarios anónimos. Otro impacto secundario no previsto fue que quienes estaban atendiendo al público -ya sea telefónicamente o a través de correos electrónicos- desarrollaron un nivel de actualización y conocimiento específico mayor que los que no tenían este contacto. Los “ojos y oídos” de la organización se iban transformando lentamente en excelentes especialistas por presión de las preguntas de la ciudadanía (Estévez, 2009).

Para concluir este punto, queremos agregar que tanto la tendencia tecnocrática (bajo la forma de crecimiento del principio de informatización) y la demanda de democracia participativa (mayor peso a la voz de los ciudadanos o administrados), son dos grandes movimientos que están en crecimiento. Ambas corrientes tienen componentes contradictorios y es posible que esta tensión, lejos de solucionarse vaya en aumento (Greenwood *et al.*, 2009) (Peters & Pierre, 2008).

El futuro de los estudios en políticas públicas

Si bien el campo del análisis de políticas públicas muestra una relativa estabilidad en cuanto a sus características centrales, creemos necesario realizar una prognosis sobre una futura agenda posible. Sin pretender ser exhaustivos ni excluir la posibilidad de nuevos temas emergentes y reconociendo la imposibilidad que tiene el mandato positivista de la predictibilidad para las ciencias sociales, plantearemos algunas tendencias profundas que creemos merecen ser tenidas en cuenta:

La heterogeneidad en la realidad de las políticas públicas: cada vez más las organizaciones públicas dan cuenta de un proceso desigual tanto en sus desarrollos como en sus problemáticas y horizontes evolutivos. La diversidad es una cuestión que llegó para quedarse y le plantea grandes desafíos a los analistas del sector. La cohabitación de administraciones modernas y pre-modernas en un mismo Estado, siempre generará una cierta distancia entre la calidad de las políticas públicas que producen. Dicha brecha es un fructífero campo de estudio, en el cual el desafío sería demostrar cómo la calidad o maduración burocrática impacta sobre la política pública.

La complejidad creciente: ya sea por efecto de la globalización o por la dinámica propia del proceso de modernización social, nuestras sociedades tienden a ser cada vez más complejas. Los grupos de interés, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los movimientos sociales y las nuevas formas de activismo social a través de las redes han mostrado un crecimiento exponencial en las últimas décadas. No escapa a esta tendencia la creciente expansión y profundización del proceso democrático por el cual nuevos (u olvidados) actores son reconocidos (no sin cierto conflicto) e incluidos en la "ciudadanía electoral". Además, el impacto tecnológico sobre el cambio social ha sido muy grande en las últimas décadas. Las nuevas redes sociales han tenido un gran efecto, porque han servido como instrumento de comunicación para grupos que no estaban coordinados entre sí (caso de las primaveras árabes, los movimientos de indignados en Europa y EE.UU., las protestas sociales espontáneas en América Latina, las redes de disidentes en países autoritarios, etc.) y pusieron un límite a las posibilidades de manipulación de los medios de comunicación (opositores u oficialistas) a la ciudadanía. Demás está decir que el alcance de estas redes está en relación directa con la posesión por parte de los actores de una tecnología mínima que es necesaria para conectarse en este sistema, pero de alguna forma, la expansión tecnológica de la telefonía celular ha fomentado esta mayor democratización a la cual le falta aún mucho por recorrer.

Las grandes distancias sociales (materiales y simbólicas) que tienen que afrontar las democracias actuales (Estados y gobiernos) son uno de los más grandes desafíos a afrontar. Existiría una contradicción evidente entre una tendencia democrática creciente a nivel mundial y un proceso de aumento de la desigualdad -producto tanto del cambio tecnológico como del proceso de globalización o financierización- que se dan simultáneamente. Los estudios en políticas públicas tienen mucho para decir en esta cuestión tanto por experiencia acumulada como por el desafío a enfrentar.

El proceso de aumento de la desigualdad (desigualación) aumenta la exclusión social. Gran parte de las sociedades latinoamericanas han vuelto a la democracia hacia los años '80 del siglo XX. En esa década se dio una convivencia entre un exceso de demandas sociales insatisfechas por las dictaduras y sistemas democráticos jóvenes e inexpertos en la acción de gobierno que debieron enfrentar una crisis internacional de los precios de los productos que exportaba la región. En la década del '90, la mayoría de los países realizó fuertes ajustes de tipo neoliberal que redujeron la intervención estatal en sus economías, pero generaron mayores condiciones de inequidad social y debilitamiento estatal. Las sociedades latinoamericanas crecieron en desigualdad, en distancias sociales y en exclusión. Si a dicha tendencia le superponemos la tecnologización creciente como proceso - que excluye a los sectores sociales que no tienen la capacidad de conectarse o comprenderlo- el balance es cuanto menos preocupante. Por ello, la cuestión de la inclusión social en el dominio de las políticas públicas llegó para quedarse (Stiglitz, 2012; Kliksberg, 2004).

Como producto de la mayor complejidad (complejización), las organizaciones -tanto públicas como privadas- buscan adaptarse de alguna forma a este fenómeno. Las opciones son variadas, pero podemos señalar tres alternativas posibles: a) el cambio para amoldarse al contexto; b) el no cambio o la negación del mismo; y c) la falsedad organizacional o el doble discurso organizacional (Etkin, 1993). En relación a este último punto, las organizaciones para poder mantenerse o sobrevivir a la complejización adoptan como estrategia el doble discurso organizacional. A los múltiples demandantes de la organización (tanto externos como internos) se le aplican distintos discursos, argumentos o imágenes (a veces contradictorios) con la finalidad de obtener -a través de la manipulación- "por al menos un tiempo" la adhesión, tranquilidad o neutralización de dicho actor. Una frase de Abraham Lincoln es bastante gráfica al respecto: "No se puede engañar a todo el mundo todo el tiempo... se puede engañar a algunos algún tiempo". Es decir, el doble discurso organizacional tiende a tener efectos positivos en el corto plazo pero profundamente negativos en el mediano o largo plazo. La desconfianza de la ciudadanía hacia los políticos y las grandes estructuras son -en buena parte- un producto de esta estrategia adaptativa de las organizaciones. Pensamos que este

tema estará cada vez más presente como tópico en las políticas públicas: la distancia entre lo que digo y lo que hago; entre lo que la organización propone y lo que finalmente implementa.

Una de las formas de buscar contrarrestar este efecto de “desconfianza y desilusión” es buscando políticas públicas más participativas pero más acotadas en sus pretensiones (tanto discursivas como fácticas).

Bibliografía

- BURRELL, Gibson y MORGAN, Gareth (1979), *Sociological paradigms and organizational analysis*. Ed. Heineman, Londres.
- CRESSWELL, John (2009), *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approach*, SAGE Editions, USA. Tercera Edición.
- DENHARDT, Robert N. (1990), "Teoría de la Administración Pública: El estado de la disciplina". En: *Administración Pública – El estado de la disciplina*, compilado por Naomi LYNN y Aaron WILDAVSKY, Chatham House Publishers Inc., Chatham.
- DENZIN, Norman & Yvonna LINCOLN (2005), "The discipline and practice of qualitative research", en su: *The SAGE handbook of qualitative research*, Ed Sage, USA.
- DYE, Thomas (1976) *Policy analysis: what governments do, why they do it, and what difference it makes*, University of Alabama Press, Alabama.
- ESTÉVEZ, A. M. (2001), "Una comparación entre la teoría del Nuevo *Management* Público y la gestión de la Calidad Total". En su: *La reforma managerialista del Estado*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires, 2001.
- ESTÉVEZ, A. M. (2005), "Apuntes para una genealogía de la tecnocracia", Cuadernos del CIAP, FCE, UBA. Disponible en: <http://www.polipub.org>
- ESTÉVEZ, Alejandro & Susana ESPER (2009), "Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas", *Revista IR*, Del Instituto AFIP, Número 5, pp 72-90. Disponible en formato digital en: <http://www.polipub.org>
- ESTÉVEZ, Alejandro y Susana ESPER (2008), "El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas", en: *Revista IR*, Nro. IV, del Instituto de Estudios Tributarios, Aduaneros y de la Seguridad Social, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).
- ESTÉVEZ, Alejandro (2009), "La Administración Tributaria frente al cambio tecnológico", en: *Cuadernos del Instituto AFIP*, Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), Buenos Aires.
- ESTÉVEZ, Alejandro y Haydée OCHOA HENRÍQUEZ (2006) *El poder de los expertos: para comprender a la tecnocracia*; Ediciones del Centro de Estudios de la Empresa de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de Zulia, Maracaibo. Disponible en: <http://www.polipub.org> o en https://www.academia.edu/7407967/El_poder_de_los_expertos_Para_comprender_la_tecnocracia_libro
- ETKIN, Jorge (1993) *La doble moral de las organizaciones: los sistemas perversos y la corrupción institucionalizada*, Mc. Graw Hill, Buenos Aires.
- ETKIN, Jorge (2005) *Gestión de la complejidad en las organizaciones: la estrategia frente a lo imprevisto e impensado*, Granica, Buenos Aires.
- FISCHER, Frank (1989) *Technocracy and the politics of expertise*; Sage Editors, Thousand Oaks.
- FREEMAN, Edward R. (2010) *Stakeholder theory: the state of the art*; Cambridge University Press, Cambridge.
- GREENWOOD, Royston; OLIVER, Christine; SAHLIN, Kerstin & Roy SUDDABY (2009), *The Sage handbook of organizational institutionalism*, Sage Eds., USA.

- GUY PETERS, B. & Jon PIERRE (2008), *The Sage handbook of public administration*, Sage, USA.
- HELD, David & Anthony G. MCGREW (2002) *Governing globalization: power, authority and global governance*; Ed. Cambridge University Press, Cambridge.
- KLIKSBERG, Bernardo (2004) *Más ética, más desarrollo*; Temas Grupo Editorial, Buenos Aires.
- LASSWELL, Harold Dwight; Daniel LASSWELL, Harold FISHER, Daniel LERNER (1951) *The policy sciences*; Ed. Stanford University Press, USA.
- OSZLAK, Oscar y O'DONNELL, Guillermo (1976) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", *Documentos Cedes/Clacso Nro 4*, Buenos Aires.
- PARSONS, Wayne (2007) *Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Ed. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- ROBSON, Colin (2002), *Real World Research*, Blackwell Publishing, UK.
- SABATIER, Paul & Hank C. JENKINS SMITH (1999) "The Advocacy Coalition Framework, an assessment". En SABATIER, Paul. *Theories of The Policy Process*, Editorial Westview, Oxford.
- SAINT-MARTIN, Denis (2000) *Building the new managerialist state: consultants and the politics of public sector reform in comparative perspective*; Ed. Oxford University Press, New York.
- SARTORI, Giovanni (1997) *Homo Videns*; Ed. Laterza, Roma.
- STIGLITZ, Joseph E. (2012) *El precio de la desigualdad*, Editorial Taurus, Buenos Aires.
- SUBIRATS Joan, Peter KNOEPFEL, Corinne LARRUE y Frédéric VARONE (2008), *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Editorial Ariel, Barcelona.
- SUBIRATS Joan (1989), *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Editorial Ministerio para las Administraciones Públicas e INAP, Madrid.
- THEODOLOU, Stella & Mathew A. CAHN (1997) *Public Policy: the essential readings*; Ed. Prentice Hall, New York.
- WEBER, Max (1972), *Ensayos de Sociología Contemporánea*, Ed. Martínez Rocca, Barcelona.
- YIN, R. (1994), "Case Study Research, Design and Methods", Ed. Sage, USA.