

TEMAS INSTITUCIONALES

Revisitando el modelo secuencial de políticas públicas

Sus etapas



ALEJANDRO M. ESTÉVEZ¹
Y SUSANA C. ESPER²

1. Investigador Jefe, Instituto AFIP
2. Investigadora, Instituto AFIP

En la medida que permite comprender cuál es la naturaleza de la relación entablada entre Estado y sociedad, el estudio de la política pública constituye uno de los grandes ejes de debate, no sólo para los círculos académicos, sino también para los diseñadores de la tarea gubernamental. El presente artículo, propone rescatar el famoso «modelo de manual» que, a pesar de haber sido incisivamente criticado durante las décadas anteriores, aún tiene muchas lecciones que brindar en lo que hace al estudio de las políticas públicas y, consecuentemente, al Estado mismo.

Introducción // Las políticas públicas constituyen un campo de estudio cuya complejidad aumenta día a día, por lo que es cada vez más difícil prescindir de grillas de análisis adecuadas a su estudio. En ello se fundamentaron Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1999 y 1993), cuando afirmaron la importancia de buscar mejores teorías para hacer frente a este desafío. Claramente, esa urgencia viene motivada por otros alicientes. Cómo bien explica Thomas Dye (1976), política pública es todo aquello que el gobierno decide hacer o no hacer. En la medida que cada política estatal constituye una toma de posición por parte del Estado frente a una demanda problematizada por la sociedad, lograr una comprensión integral de las políticas públicas permite, en realidad, conocer más profundamente la relación entre la sociedad y el Estado mismo (Oszlak & O'Donell, 1982).

En el campo de las «ciencias de las políticas» (*policy sciences*), el modelo secuencial de políticas públicas (ms), proponía dividir el proceso de la política pública en una serie de etapas, discutiendo los diversos factores que afectaban a cada una de ellas (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 y 1993). Su impacto no fue menor, ya que desempeñó un lugar estelar, especialmente durante las décadas del 60 y 70. Asimismo, estimuló buena parte de la investigación centrada en cada una sus etapas, específicamente, la de la fijación de agenda (como los trabajos de John Kingdon, 1984). No obstante, analistas de políticas públicas del tamaño de Paul Sabatier, Peter John y Robert Nakamura, lo criticaron duramente y hasta se refi-

rieron a él como el «modelo de manual» (Nakamura, 1987).

Otros autores, coincidieron en que parecería que en base a críticas no del todo justificadas, el modelo ha sido prematuramente abandonado (Robert Eger & Justin Marlowe, 2006; Saetren, 2005). A razón de ello, el presente artículo se orienta a analizar el grado de validez actual del modelo, como así también las ventajas que el esquema puede ofrecer al momento de acercarse al estudio de una política pública y, consecuentemente, para conocer en mayor profundidad la relación Estado-sociedad. Si bien buena parte de las críticas son aceptables, también es cierto que el ms constituye un esquema analítico que presenta varias ventajas cuando la intención es realizar estudios de caso de carácter exploratorio. En ese sentido, su principal aporte es poder reducir complejos escenarios en donde se desarrollan las políticas públicas, en una estructura relativamente simple (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Guy Peters, 1992).

El artículo se estructura de la siguiente manera. En un primer momento, se presentarán los antecedentes más relevantes del ms, para luego avanzar sobre las diferentes versiones propuestas del mismo. Luego, se revisarán los principales ejes de debate en torno al modelo, especialmente las ya mencionadas críticas realizadas por Sabatier, Nakamura y John. En último lugar, se esbozarán una serie de conclusiones orientadas a rescatar y proponer el modelo como una herramienta válida aún hoy.

Las fuentes // A continuación, se identificarán las principales corrientes filosóficas que marcaron una impronta en la concepción y desarrollo teórico del modelo secuencial de políticas públicas.

Las ideas de Harold Lasswell // Desde los años 50, las llamadas «ciencias de las políticas», han buscado nuevas formas de abordar el análisis de la política pública, influidas por la línea iniciada en los planteos de Harold Lasswell. En ese contexto, surge el MS, que poco a poco se convirtió en la más convencional y tradicional de las herramientas de este campo de estudio (De Leon, 1999; Carlsson, 2000).

La metáfora de las etapas, ideada por Harold Lasswell (1953), se fundamentó en una serie de criterios como la simplificación (por medio del esquema), la discriminación entre las variaciones posibles del fenómeno a estudiar y la necesidad de guiar al investigador en su búsqueda. En palabras del autor:

«Aún cuando estamos tratando con actividades que muestran las infinitas variaciones de las prácticas institucionales encontradas dentro del gobierno, es importante no perder la visión del bosque por la del árbol. Necesitamos esquemas que sin transformarse en instrumentos excesivamente laxos, sean más discriminantes que la tradicional división Americana (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) [...] Las clasificaciones son útiles cuando son tentativas y no dogmáticas, y cuando guían a la actividad académica en direcciones que

son actualmente aceptadas como valiosas». (Lasswell, 1953:39)¹

De acuerdo a Robert Nakamura (1987), el modelo de Lasswell se correspondía con cierta concepción de política pública, en la cual, ésta era entendida como secuencial (en el sentido de que una etapa lleva a la próxima), con etapas diferenciadas funcionalmente (en la medida que cada etapa tiene una función o razón de ser que naturalmente llevaría al momento subsiguiente) y acumulativas (ya que cada etapa cumplida, retroalimenta a las posteriores).

La imagen de la política pública como una sucesión de etapas, logró mucho impacto por quienes tomaron las ideas de Lasswell, como ser Jones, Anderson y Polsby aunque, como se verá más adelante, cada uno de estos autores también dejó su impronta sobre el modelo.

La racionalidad // La teoría de la elección racional (*rational choice*), ha sido un enfoque relativamente popular en las ciencias sociales, recurrentemente utilizado en los libros de administración (Leslie Pal, 1997).

Como premisa general, el enfoque establece que las decisiones se fundamentan en criterios económicos. En el campo específico de las políticas públicas, la elección racional presupone que quienes intervienen en la implementación de las políticas públicas (*policy-makers*), son actores racionales (Guy Peters, 1992). En ese sentido, una decisión racional de ese

1. En todos los casos, las citas textuales corresponden a traducciones de los autores del trabajo, como asimismo también son propias las bastardillas colocadas en las citas textuales.

tipo, debería basarse en las siguientes premisas (Forester, 1984):

- » El problema está bien definido;
- » existe una selección integral de las alternativas a considerar;
- » existe información plena;
- » existe información plena sobre todas las consecuencias de cada alternativa de política pública;
- » existe información plena de los valores y preferencias de los ciudadanos;
- » se cuentan con tiempos, capacidades y recursos adecuados.

el MS podría explicarse por su sintonía con el racionalismo que reinaba en ese momento en las disciplinas vinculadas a la investigación en políticas públicas (Nakamura, 1987).

Uno de los grandes críticos de la teoría de la elección racional, ha sido Charles Lindblom (1963), quien aportó una visión muy detallada sobre la forma en que, según él, se toman las decisiones en el sector público. La descripción del autor se centra en la idea de que los *policy-makers* (los hacedores de políticas públicas) están más cerca de «ingeniárselas para hacer algo» (*they muddle through*),

Uno de los grandes críticos de la teoría de la elección racional, ha sido Charles Lindblom, quien aportó una visión muy detallada sobre la forma en que, según él, se toman las decisiones en el sector público. La descripción del autor se centra en la idea de que los *policy-makers* (los hacedores de políticas públicas) están más cerca de «ingeniárselas para hacer algo» (*they muddle through*), que de buscar soluciones perfectas tal cual profesaba el *rational choice*. Entonces, la decisión pública no debería ser analizada a la luz de fundamentos racionales individuales, ya que difícilmente pueda tenerse en cuenta todas las alternativas posibles clasificadas en un orden de importancia decreciente; más bien, la decisión se toma en un contexto en el que intervienen múltiples actores y presiones, tiempo escaso e información incompleta.

Aunque el modelo no estuvo exento de críticas, también es cierto que ha sido muy influyente en las ciencias sociales y administrativas de los 50 y 60. Probablemente, la gran popularidad que logró

que de buscar soluciones perfectas tal cual profesaba el *rational choice*. Entonces, la decisión pública no debería ser analizada a la luz de fundamentos racionales individuales, ya que difícilmente

puedan tenerse en cuenta todas las alternativas posibles clasificadas en un orden de importancia decreciente; más bien, la decisión se toma en un contexto en el que intervienen múltiples actores y presiones, tiempo escaso e información incompleta. En ese sentido, se trata de decisiones de racionalidad limitada (*bounded rationality*), donde se supone que la capacidad cognitiva de los individuos es restringida, por oposición a la racionalidad perfecta que promovía el *rational choice* que, en definitiva, ha fallado en construir un modelo explicativo del comportamiento humano (March, 1978; Jones, 1999). La racionalidad de la Administración, consecuentemente, dependería del contexto en el cual se trabaja; en política pública, entonces, «se hace lo que se puede» (Foster, 1984).

Recapitulando, Lindblom (1963) explicitó dos tipos de decisión sobre políticas públicas, que se presentan en la Tabla 1.

El pensamiento político // Durante los años 50, la teoría de los grupos gozó de amplia aceptación por la ciencia política. La misma promovía la idea de que el sistema político no sólo estaba compuesto por individuos, sino por grupos. Algunos de estos grupos están politizados y ejercen un poder sobre sus miembros y sobre el gobierno o los partidos políticos. Incluso entre sí, por lo que hay competencia entre ellos. La decisión pública, por ende, es resultante de las interacciones entre éstos, mientras que los intereses no organizados (opinión pública) constituyen el «molde democrático» que pone límites (políticos, éticos o económicos) al accionar de los grupos organizados.

Esta escuela teórica tuvo como producto dos líneas de pensamiento que han sido protagonistas de grandes debates durante los años 60, siendo el objeto de la discusión el grado de apertura del sistema democrático y el nivel de influen-

Tabla 1

Método racional-global	Método de las comparaciones limitadas y sucesivas
La clarificación de los objetivos es previa al análisis de políticas alternativas.	La selección de los objetivos y de los medios empíricos para alcanzarlos no son procesos escindidos. Objetivos y medios están estrechamente entrelazados.
La formulación de las políticas es hecha de acuerdo a la relación entre los medios y los fines. Los fines son detallados y luego se buscan los medios para obtenerlos.	En virtud de que no existe una separación entre los objetivos y los medios, el análisis de tipo medios/fines resulta inapropiado.
Una política pública será buena si demuestra que posee los medios más apropiados para obtener el fin buscado.	Una política pública será buena cuando múltiples analistas le brinden un consenso afirmativo, aún cuando no estén de acuerdo sobre los medios necesarios.
El análisis es global. Todos los aspectos pertinentes son tenidos en cuenta	El análisis es muy limitado: 1) las consecuencias importantes y posibles, generalmente, no son consideradas, 2) las alternativas políticas potenciales e importantes no son consideradas, y 3) los valores más importantes afectados por la política no son considerados.
La teoría es muy importante y está siempre presente.	Las sucesivas comparaciones reducen la confianza en la teoría limitada.

FUENTE: LINDBLOM (1963)



El MS es un modelo genérico para la comprensión de políticas públicas, cuyo eje central es la idea de que la hechura de las políticas públicas (*policy-making*) se inicia con una fase de identificación del problema y, luego, atraviesa una serie de etapas que se espera concluyan en una evaluación, a partir de la cual podría tener lugar una reformulación y reinicio de la misma (Guy Peters, 1992).

cia que los ciudadanos individualmente considerados pueden ejercer sobre las políticas públicas.

La primera postura, el pluralismo, sostenía que si bien los grupos organizados eran una realidad innegable de sistema político, el poder estaba descentralizado porque éstos últimos están en competencia entre sí para influir sobre las políticas públicas. Son justamente ellos quienes desarrollan el concepto de «poliarquía», tan utilizado en la ciencia política. El autor pluralista más reconocido es Robert Dahl (1967), autor de la obra *Pluralist Democracy in the United States*. Opuestamente, los elitistas, adherían a la idea de que el poder está centralizado y, por tanto, los grupos representativos de intereses establecidos permiten a la opinión pública influenciar la política en el caso de que esa decisión sea favorable a sus intereses. Sostenían que el sistema democrático no es lo suficientemente abierto para los ciudadanos y que los grupos organizados son los que realmente gobiernan. El autor elitista más reconocido es Geraint Parry (1969), con su obra *Political Elites*.

La teoría sistémica // La teoría sistémica se fundamenta sobre la visión de

sistema utilizada en las ciencias biológicas (la metáfora de la célula). Dentro de la ciencia política, el autor más influyente de esta escuela probablemente sea David Easton (1965), quien homologó al sistema político a una caja negra (*black box*), que recibe insumos o demandas (*inputs*) y los transforma en productos –leyes, decisiones, o políticas públicas– (*outputs*). Tales productos impactan sobre el medioambiente político (la opinión pública, la realidad, etc.), generando nuevamente demandas que dan lugar a una retroalimentación (*feedback*), por lo que el ciclo se reinicia continuamente.

En forma simultánea al momento de desarrollo y auge del MS, tenían lugar los estudios behavioristas de Herbert Simon, el pensamiento sobre políticas públicas y las etapas de Harold Lasswell (1953). También ocupaban un lugar relevante en el debate académico la teoría sistémica utilizada por David Easton (1965), la teoría sobre los grupos de David Truman (1951), el estructural funcionalismo de Talcott Parsons, y los estudios sobre la modernización de W. W. Rostov. Ese conjunto de ideas marcó una impronta sobre el pensamiento académico. Asimismo, la confianza en la racionalidad

humana, en la ciencia y en el progreso social y económico (como así también la creencia en un futuro mejor) también influyeron la producción teórica de éste período.

El modelo secuencial para el análisis de políticas públicas // Antecedentes, fundamentos y evolución del modelo. El ms es un modelo genérico para la comprensión de políticas públicas, cuyo eje central es la idea de que la hechura de las políticas públicas (*policy-making*) se inicia con una fase de identificación del problema y, luego, atraviesa una serie de etapas que se espera concluyan en una evaluación, a partir de la cual podría tener lugar una reformulación y reinicio de la misma (Guy Peters, 1992).

Como se mencionó, la primera versión del modelo etápico, ha sido propuesta por Harold Lasswell (1953), quien esbozó el siguiente orden:

- » Inteligencia: información, predicción, planificación.
- » Recomendación: promoción de las alternativas políticas.
- » Prescripción: promulgación de reglas generales.
- » Invocación: caracterización provisional de conductas de acuerdo con prescripciones y demandas de aplicación.
- » Terminación: una vez finalizada la política en cuestión, se formulan prescripciones o medidas a ser tenidas en cuenta en futuros marcos teóricos.

Además de Harold Lasswell, para Robert Nakamura (1987), probablemente,

los autores más significativos para el desarrollo del ms hayan sido Charles O. Jones, James E. Anderson y Nelson Polsby. Charles Jones, tomó las etapas descritas por Lasswell, y les otorgó una impronta, al definir las en términos de subsistemas que conforman un proceso más amplio. Anderson, por su parte, fue quien enfatizó la dinámica secuencial del modelo. Y, por último, Nelson Polsby aportó una visión enfocada desde la perspectiva de la tarea legislativa, a pesar de que su aporte no logró la centralidad de los anteriores. De esta manera, surgiría lo que él llamó la «más influyente de las concepciones sobre el proceso de las políticas» (Nakamura, 1987).

Retomando lo expuesto, probablemente, una de las fuentes centrales para el ms sea el trabajo de Charles Jones, quien explicaba:

«Si bien yo tengo algunas preferencias sobre como la política [*policy*] debe ser hecha, mi propósito inmediato es proveer un marco teórico o encuadre [*framework*] dentro del cual usted pueda analizar cómo la política es hecha. Luego de haber hecho esto, usted estará en una mejor posición de determinar cómo las cosas deben funcionar». (Jones, 1970:9)

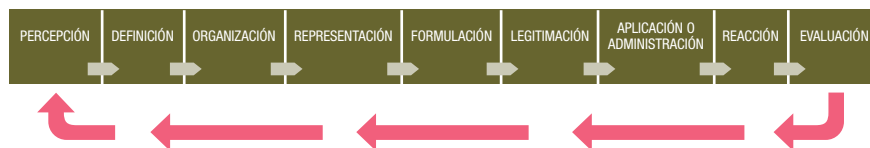
En sintonía con ello, Jones (1970:9) establece una serie de supuestos donde se asientan los fundamentos del modelo:

1. Los hechos en una sociedad son interpretados en forma variada por las diferentes personas y en múltiples momentos.

2. Muchos «problemas» pueden resultar a partir de un mismo hecho.
3. La gente goza de diferentes grados de acceso al proceso de las políticas en el gobierno.
4. No todos los problemas públicos son tenidos en cuenta por el gobierno.
5. Muchos problemas privados sí son tenidos en cuenta por el gobierno.
6. No todos los problemas son resueltos por el gobierno si bien muchos son tenidos en cuenta.
7. Los «hacedores de políticas» no necesariamente se enfrentan con un problema determinado.
8. Buena parte de la decisión está basada en pequeñas transformaciones y en comunicaciones pobres.
13. No existe un «sistema político ideal» independiente de las preferencias del arquitecto de dicho sistema.

Consecuentemente, Jones atribuye un papel determinante a la opinión pública, especialmente, cuando enfatiza que los problemas públicos de una sociedad son el resultado de aquello que la misma percibe como necesario. Las demandas son acercadas a quienes poseen la potestad de tomar decisiones. Éstas son llevadas a la práctica con la idea de afectar los problemas públicos y que, consecuentemente, afectarán nuevamente a la opinión pública, que reaccionará y las demandas emergerán nuevamente, reactivando y reactualizando el ciclo (Jones, 1970). De esa

Gráfico 1.



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A JONES (1970)

9. Los problemas y las demandas son constantemente definidos y redefinidos en el proceso de las políticas públicas.
10. En ocasiones, los «hacedores de políticas» definen los problemas de gente que no los ha definido por sí misma.
11. Muchas políticas públicas son hechas sin haber definido claramente el problema que las ocasiona.
12. Todo sistema político tiene un sesgo.

manera, es observable la impronta de la teoría sistémica y el concepto de retroalimentación. El modelo de Jones propone una serie de etapas que se suceden entre sí (ver Gráfico 1).

Estas actividades son desarrolladas basándose en ciertos patrones observados. Cada una de ellas representa funciones o actividades funcionales distintas. Las actividades funcionales pueden ser agrupadas en relación con la decisión pública adoptada para solucionar esos

Tabla 2.

El problema para el gobierno	La acción dentro del gobierno	La acción del gobierno frente al problema	La política pública para el gobierno	La resolución del problema o el cambio
<ul style="list-style-type: none"> • Percepción • Definición • Agregación u Organización • Representación 	<ul style="list-style-type: none"> • Formulación • Legitimación 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación o administración 	<ul style="list-style-type: none"> • Reacción • Evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A JONES (1970).

problemas y, en virtud de ello, se obtiene el esquema propuesto en la Tabla 2.

A este punto, es necesario distinguir entre los conceptos de «sistema» y «proceso»². Un sistema consiste en un universo definido por un cierto límite con objetivos determinados y una cierta dirección y comportamiento. El sistema representa aquí una idea estática. Contrariamente, el proceso, representa una idea dinámica, es decir, la acción del sistema, o el sentido de la acción.

Fiel a la lógica sistémica, cada una de las etapas del ms tiene, como contrapartida, un *output* o producto (ver Tabla 3).

El ms de Jones tiene una perspectiva de análisis de las políticas públicas que contempla cuatro elementos: las actividades funcionales, la categorización desde el punto de vista del gobierno, la categorización desde el punto de vista del sistema y los productos (*outputs*) del sistema. Es evidente que Jones ha abordado el fenómeno de las políticas públicas desde cuatro ángulos diferentes, a los cuales debe agregarse un quinto: el proceso de

Tabla 3.

Actividades Funcionales	Categorización para el Gobierno	Categorización para el sistema	Productos
Percepción, definición, agregación, organización, representación	Formulación	Identificación del problema	Demandas
	El accionar dentro del Gobierno	Formulación	Encadenamiento de acciones
Legitimación	El Gobierno hacia el problema	Legitimación	Política Pública
Aplicación o administración	Implementación	Aplicación	Implementación o puesta en obra
Reacción o evaluación	La Política Pública para el Gobierno	Evaluación	Recomendaciones
Resolución o conclusión	Problema resuelto o cambiado		

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A JONES (1970:14)

2. La palabra proceso, de acuerdo a su origen latino, significa a) encadenamiento ordenado de hechos o fenómenos; o b) forma de hacer una cosa determinada.

las políticas públicas. Jones ha hecho un análisis estático (las actividades funcionales, el sistema) y, al mismo tiempo, dinámico (el proceso de las políticas públicas). Para terminar, la dinámica misma del ms la que pone el acento sobre los comportamientos, las funciones y los procesos.

El otro autor que ha popularizado el ms es James Anderson (1975), quien ha adoptado una visión más sencilla que la de Jones. En relación a los supuestos de su esquema, se expone la siguiente posición:

«Dentro de este enfoque o encuadre, la formación e implementación de políticas públicas son vistas como políticas en tanto implican conflicto y lucha entre los individuos y grupos, funcionarios y agencias, con ideas contrapuestas, intereses, valores e información sobre las «cuestio-

nes» (*issues*) de las políticas públicas. La «creación» de políticas públicas (*policy-making*) es política e involucra a la política. Sus características incluyen el conflicto, la negociación, el ejercicio del poder, el compromiso; y a veces las nefastas prácticas de la decepción y el soborno [...] o es nada, sino «política»». (Anderson, 1975:38)³

Anderson (1975) reconoce que hará un análisis de tipo positivo del proceso de las políticas públicas y, con ello, da lugar al modelo que actualmente se conoce como el ms (ver Tabla 4).

Anderson, en respuesta a una de las críticas más populares, reconoce que las etapas del ms son construcciones teóricas y que, en la realidad, es posible toparse con superposiciones entre éstas. Por ejemplo, podría registrarse una superpo-

Tabla 4.

Actividades Funcionales	Etapas				
	Agenda	Formulación	Adopción	Implementación	Evaluación
Definición	Aquellos problemas (entre muchos) que reciben la atención de los funcionarios públicos.	Desarrollo de propuestas de cursos de acción, aceptables y pertinentes para tratar con el problema.	Elección y legitimación de un curso de acción para tratar con el problema	Aplicación del curso de acción legitimado por la maquinaria estatal	Esfuerzos gubernamentales para determinar cuando la política pública ha sido efectiva o no
Sentido Común	Llevando al gobierno a considerar actuar sobre un problema	Aquello que es propuesto par ser hecho respecto del problema	Llevando al gobierno a aceptar una solución particular al problema	Aplicando la política pública del gobierno al problema	¿Funcionó la política pública?

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA EN BASE A ANDERSON (1975)

3. Aclarar si la traducción y la bastardilla es del autor.

sición entre las etapas de la formulación y la adopción de una determinada política pública.

Asimismo, también en respuesta a las críticas, el autor se posiciona con respecto a dos cuestiones que serían centrales para lograr versatilidad en el modelo. Por una parte, reconoce que es posible refinar el esquema agregando otras etapas, según el caso (por ejemplo, podría pensarse en agregar una etapa de presupuestación) Y, en segundo lugar, destaca una de las ventajas teóricas y prácticas del mismo, cuando afirma que la aplicación del ms no presenta límites culturales o regionales de ningún tipo para su utilización. Estos elementos atribuyen flexibilidad a la herramienta y son, probablemente, dos factores que reivindican las aptitudes exploratorias del modelo.

La actualidad del modelo // Analizando la evolución del ms, especialmente a través de los aportes de Jones y Anderson, es perceptible cómo el mismo se inició como un emprendimiento racio-

nalista orientado a explicar las políticas públicas, dotado de supuestos científicos y de conceptos clave como los de sistema y proceso. Sin embargo, a medida que se refina y evoluciona con el correr del tiempo y la difusión, el potencial explicativo original fue cediendo ante la construcción de una herramienta efectiva para la descripción de casos exploratorios sobre políticas públicas.

Finalmente, a razón del aporte de James Anderson y su utilización reiterada y extendida, el modelo original de Jones decreció en complejidad, transformándose y simplificándose para finalizar en versión expuesta en el Gráfico 2:

Fiel a la herencia de la teoría de los sistemas, es posible ver cómo cada una de las etapas o sistemas, puede ser entendida como generadoras de *outputs* (productos) (ver Tabla 5).

Por su lógica modular, debe recordarse que en cada una de estas etapas puede profundizarse el estudio añadiendo mar-

Gráfico 2.



Tabla 5.

Sistema	Producto
Agenda	La demanda de la sociedad que pide por la solución de su problema.
Formulación	El curso de acción para resolver dicho problema
Legitimación	La política pública (curso de acción gubernamental ya legitimado)
Aplicación	Implementación, o puesta en obra de la política pública.
Evaluación	Recomendaciones o juicios sobre el valor de la política pública.

Por lo cual, si bien no puede ignorarse que es posible hallar superposiciones o encabalgamientos (incluso retrocesos) entre las etapas, las políticas públicas que efectivamente finalizan su ciclo, sí atraviesan un camino relativamente similar al prescripto por el MS. Entonces, podría tomarse el modelo como un principio orientador de la sucesión entre las secuencias, ya que la mayor parte de los casos sigue el esquema del MS, pero siempre con el resguardo de mantenerse flexible a los distintos casos de estudio.

cos teóricos con mayor capacidad explicativa.

El debate en torno al modelo secuencial // El MS ha sido blanco de mucha producción teórica y, por ende, múltiples son los aspectos que han sido debatidos y hasta cuestionados. A continuación, se expondrán los principales puntos en torno a los cuales ha girado el debate académico.

Especialmente, se atribuirá un lugar central a las críticas que reconocidos autores como Paul Sabatier, Peter John, Peter De León y Robert Nakamura, han formulado, siendo éste último quien le otorgó el famoso mote de «modelo de manual» (*textbook approach*). En ese sentido, se intentará clarificar las dificultades y problemas atribuidos al modelo, con la intención de superar dichos escollos.

¿Paradigma, teoría o modelo? // Buena parte del debate sobre el MS, se ha dado en torno a la discusión de si se trata de un encuadre (*framework*), una teoría o un modelo. Elinor Ostrom (1999) diferencia entre los términos a razón de su alcance:

1. Los encuadres o *frameworks* están ligados a los paradigmas. Pueden también generar algunas hipótesis.
2. Las teorías brindan conjuntos de relaciones coherentes. Ellas aplican los valores sobre algunas variables y especifican –usualmente– como las relaciones entre las variables pueden variar según los valores atribuidos a las variables críticas.
3. Los modelos son una representación de una situación específica y son más estrechos en cuanto a su alcance y a sus suposiciones.

Robert Nakamura (1987), uno de los grandes críticos del MS, establece su posición de la siguiente manera:

«El «enfoque del libro de texto» [MS] no es un paradigma [...] nos da una impresión de mundo coherente en cuanto a la investigación, la educación, y la actividad de políticas públicas, organizado a través de la común aceptación de un proceso. Esta impresión es incorrecta. Mientras que el MS utiliza palabras similares, los significados asignados por los hechos son completamente diferentes». (Nakamura, 1987:144)

Por su parte, James Anderson (1975), otro de los grandes teóricos del MS, considera que no se trata de una teoría en sí misma, sino de un modelo:

«Dadas la complejidad y la diversidad del proceso de «fabricación» de las políticas públicas, el desarrollo de alguna clase de teoría general dotada de un amplio poder explicativo, es una aspiración irreal. Pero podemos alcanzar algún punto de partida útil en aquello que los científicos políticos llaman «construcción de teorías» (*theory building*) si luchamos por desarrollar grandes generalizaciones sobre tópicos como quién está involucrado en la formación de las políticas públicas, o sobre qué clases de cuestiones, o bajo qué condiciones, o bajo qué formas se producen determinados hechos y con cuáles efectos». (Anderson, 1975:36)

En otro orden de cosas, Charles Jones (1975), se refiere al MS como un marco teórico:

«Este libro completo es un marco teórico o encuadre [*framework*] para el análisis, ofreciendo una base para una razonable examen sistemático de la «fabricación» de políticas públicas y la administración de políticas en un gran número de áreas sustantivas [...] Si bien no lo hemos probado en otros sistemas, tenemos la presunción de que este marco teórico puede ser útil en el análisis de políticas públicas en otras naciones y en los sistemas de interacción internacionales». (Jones, 1975:10)

Guy Peters (1992), afirma que el MS no busca ser un modelo; más bien, debe ser

entendido como una herramienta heurística utilizada para categorizar eventos que ocurren durante el desarrollo de las políticas públicas, de manera de hacer más comprensible un proceso que de por sí, es altamente complejo.

De lo expuesto, se desprende que aquello a lo que Charles Jones (1975) se refiere como marco teórico o encuadre (*framework*), coincide con la definición de Elinor Ostrom (1999) de un modelo. Retomando las ideas de Robert Nakamura (1987), para quien el MS no es un paradigma, y a la luz de las aclaraciones de Anderson (para quien el MS no es una teoría), puede concluirse que la esencia del MS debe ser tratada desde su particularidad. Consecuentemente, el MS podría abordarse como un modelo, en la medida que se trata de una representación de una situación específica (el proceso de las políticas públicas), pero es más estrecho en relación a su alcance que una teoría. De todas maneras, si se toma el MS de Jones (1970), se lo notará más preciso en sus supuestos y en su propio funcionamiento.

La propuesta de linealidad y secuencialidad del MS // En esta sección, se revisarán las críticas vinculadas a los aspectos de linealidad y secuencialidad del MS.

El MS ha sido blanco de muchas críticas, en la medida que se lo consideró una herramienta que simplifica excesivamente la realidad de las políticas públicas (Saetren, 2005), en esencia compleja y caótica. En sintonía con ello, también se ha cuestionado la «linealidad» que propone el modelo, en tanto *secuencia* de

etapas. A razón de ello, los teóricos han destacado que muchas políticas públicas no comienzan por la agenda, no concluyen en la evaluación, ni siguen un orden preestablecido (John, 1998; Guy Peters, 1992). Sin embargo, era justamente la voluntad de Jones (1970), la de simplificar la realidad de las políticas públicas, de manera de poder procesar los eventos y encontrar patrones recurrentes. Por otra

del ms, pero siempre con el resguardo de mantenerse flexible a los distintos casos de estudio.

Una segunda crítica esbozada en este aspecto, es que el ms describe etapas que confunden más de lo que esclarecen, porque la división entre éstas no alcanza tanta claridad en la realidad de las políticas públicas, sino que las divisiones son borrosas y confusas (Guy Peters, 1992). El

Por ende, sin desconocer sus debilidades, lo esencial es extraer las ventajas del modelo, flexibilizando sus postulados de manera de volverlo más práctico. Para ello, la lección de James Anderson es insustituible: puede refinarse el esquema agregando otras etapas, según el caso lo requiera, como así también es posible el estudio de cada secuencia por medio de la introducción de otros marcos teóricos que permitan clarificar lo que ocurre en cada momento. Por último, resulta seductor que el MS no presente límites culturales o regionales de ningún tipo para su utilización.

parte, si bien es innegable que el proceso de políticas públicas no tiene un orden preestablecido, como contrapartida podría argüirse es difícil también encontrar un ejemplo de política pública que comience por la evaluación y termine por la etapa de la agenda. Por lo cual, si bien no puede ignorarse que es posible hallar superposiciones o encabalgamientos (incluso retrocesos) entre las etapas, las políticas públicas que efectivamente finalizan su ciclo, sí atraviesan un camino relativamente similar al prescripto por el ms. Entonces, podría tomarse el modelo como un principio orientador de la sucesión entre las secuencias, ya que la mayor parte de los casos sigue el esquema

riesgo de no entender a la política pública como un continuo sería, de acuerdo a los críticos, perder el foco evolutivo, los intereses, las ideas y los problemas. Entonces, el ms fallaría en satisfacer la necesidad de proveer de una teoría que permita ver a las políticas públicas como un todo (John, 1998). La solución para ello sería intentar enfatizar la dimensión evolutiva del ms, focalizando en la idea de un proceso que está integrado por sistemas. Asimismo, el modelo se vería fortalecido si se aprovechara su lógica modular para introducir otros modelos o herramientas teóricas en cada una de las etapas (como ser el trabajo de Kingdon, de 1984, en la etapa de la agenda). En un mismo estu-

dio de caso, se integrarían así los diversos sistemas complejos que representan las etapas del análisis.

Una tercera crítica vinculada a esta situación, es la idea de que no es posible identificar relaciones claras entre las pretensiones de una política y los impactos obtenidos (John, 1998). Sin embargo, esta crítica podría extrapolarse a la vida humana en general; el abismo que existe entre las intenciones y los resultados no es un común denominador del MS, sino de las decisiones de los individuos.

En cuarto lugar, el modelo ha sido criticado porque no explica relaciones causales, como así tampoco permite ningún tipo de predicción ni tampoco explica cómo ocurre el pase de una etapa a la otra (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 y 1993). Pero, en efecto, el modelo no buscaba relaciones de tipo causa-efecto, sino describir la realidad del proceso de políticas públicas. Ello explica, consecuentemente, la escasa utilidad del modelo para predecir. Asimismo, el MS permite explicar el fracaso de una política dentro de una etapa determinada.

La racionalidad en el modelo //

Otra serie de críticas se dirigió a los postulados sobre la racionalidad que propone el MS. Peter John (1998) explica que la toma de decisiones no es igual en todas las etapas, ya que en alguna, ésta será racional (en términos clásicos) y, en otras, por medio del método de las comparaciones sucesivas. De todas maneras, esta crítica de John, carece en cierta medida de fundamento, ya que la idea de etapa en tanto sistema, permitiría que cada una de éstas posea su propia lógica y ra-

cionalidad. Cada sistema representa a su vez una función diferente y, por lo tanto, no sería problemático que cada función se resuelva de una forma distinta a la anterior.

En otro orden de cosas, Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1999) y Peter De Leon (1999), criticaron al MS en la medida que no permite el ensayo empírico de hipótesis. Sin embargo, habría que tomar en cuenta que se trata de un modelo y no una teoría. De todas maneras, es posible que esa crítica sea parcialmente válida, ya que si bien el MS es efectivo en proveer de medios para investigar las diferentes etapas de cada política pública, no prevé categorías analíticas precisas para estudiar sobre el comportamiento de los grupos políticos. Entonces, el MS es un buen modelo heurístico para describir el proceso de políticas pero limitado en explicar cómo funcionan las coaliciones y los intereses organizados. No obstante, se ha visto ya que, por su lógica modular puede refinarse cada etapa con la introducción de nuevos modelos teóricos, lo cual permitiría un mayor nivel de profundización.

La evaluación en el MS //

Por otra parte, Robert Nakamura (1987) ha cuestionado el MS por escindir la etapa de la evaluación como una unidad en sí misma, ya que la misma debería extenderse durante todo el proceso y no sólo al final del mismo. Si bien dicha crítica es parcialmente real, se debería poder distinguir entre dos tipos de evaluación. Por una parte, la evaluación de tipo «sumativa», que tiene lugar en la conclusión del proceso; y la de tipo «formativa», es

decir, el monitoreo que se realiza en las etapas intermedias de una política. Por otra parte, es un sinsentido pensar en la evaluación durante el momento de la formación de agenda, por ejemplo, ya que la aquella debería comenzar una vez que haya algún producto para evaluar.

La visión del MS sobre el Estado

// Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1999) también criticaron al MS por su visión excesivamente legalista, sesgada por el foco «de arriba hacia abajo» (*top-down approach*) con el que explica las políticas públicas. Sin embargo, es un dato de la realidad que hay decisiones públicas que son tomadas por iniciativa y consenso entre los grandes grupos de interés (*stakeholders*) o por demanda de la sociedad. Ello podría dar la pauta de que no necesariamente promueve un enfoque *top-down*, ya que también permitiría procesar una política pública de tipo consensuada o decisionista. Por otra parte, con respecto al sesgo legalista, no debe olvidarse la idea de que política pública es todo lo que el Estado decide hacer o no hacer. Por lo cual, existen políticas públicas por omisión que, si bien podrían llegar a seguir un curso similar al prescripto por el MS (agenda, formulación, decisión, implementación y evaluación), pueden no necesariamente culminar en un acto legislativo o ley.

Otra de las críticas, se centra en la idea de que el MS niega el concepto de un sistema de relaciones intergubernamentales para las políticas públicas (Eger & Marlowe, 2006). Sin embargo, dicha crítica debería desestimarse, ya que nada impide que el MS sea utilizado para estudiar

las políticas de los diferentes niveles del Estado (federal, provincial, municipal), observando como evolucionan en cada nivel. Consecuentemente, sería factible estudiar los sistemas de relaciones intergubernamentales utilizando el MS.

El lugar del conocimiento en el MS //

Ciertos enfoques de políticas públicas han destacado el papel que desempeña el conocimiento en las políticas públicas (Estévez & Esper, 2008a y 2008b). En parte, ello llevó a Paul Sabatier y Hank Jenkins-Smith (1999 y 1993) a criticar el MS por no proveer de un vehículo para integrar los roles del análisis y el aprendizaje de políticas públicas (enfoque cognitivo) a través del proceso de políticas públicas. También, debido a su naturaleza no recursiva, no permite identificar cómo lo *policy-makers* pueden aprender de experiencias pasadas (Eger & Marlowe, 2006; Hecló & Wildawsky, 1974; Hecló, 1978). En parte, podría atribuirse esta deficiencia a un sesgo «generacional»: el MS se origina en los finales de la década del 60 y las ideas sobre los aprendizajes colectivos (el enfoque cognitivo de las políticas públicas), no surgen sino hasta mediados de los 70, con la innovadora teoría crítica de Jürgen Habermas. También los estudios de investigación participativa desarrollados por Paulo Freire, son influyentes en la constitución —hacia comienzos de los 90— de los llamados enfoques cognitivos de políticas públicas.

Conclusiones // Estrictamente hablando, el MS no es una teoría de políticas públicas, sino un modelo, una estructura



y una herramienta de análisis científico y pedagógico. Su principal utilidad reside en la posibilidad de «particionar» la realidad y simplificarla, a fin de poder analizarla. Si bien no puede prescindirse de la teoría (como, por ejemplo, la pluralista, el *Public Choice*, el ACF, etc.), para explicar el funcionamiento del proceso de las políticas públicas, el ms tiene un alto poder descriptivo. A la vez, es ideal para un enfoque exploratorio; es decir, cuando se carece de los *insights* que exige someter un caso a la prueba de una teoría (Guy Peters, 1992).

El ms ha sido desarrollado en profundidad por Charles Jones (1970), pero sería James Anderson (1975) quien lo haría popular. Entre el ms de Jones y el de Anderson, existen vastas diferencias, no sólo en lo relativo al número y nombre de las etapas, sino en lo que hace a contenidos y profundidad del análisis. Los conceptos de funciones, etapas y sistemas escapan al esquema de Anderson, mientras que en el de Jones son la sólida base. Si bien es cierto que ambos autores realzan los aspectos descriptivos del ms, el de Jones parecería ser el más preciso y, a la vez, racional.

Es innegable que el modelo posee falencias que si el analista desconoce, corre

el riesgo de reproducir e, incluso, acrecentar. Consecuentemente, debe ser tratado como una herramienta de acercamiento, evitando caer en una reificación del ms, ya que el modelo nunca manda sobre la realidad ni ésta puede adaptarse de manera tal de cumplir con los postulados teóricos del mismo (Guy Peters, 1992).

Por ende, sin desconocer sus debilidades, lo esencial es extraer las ventajas del modelo, flexibilizando sus postulados de manera de volverlo más práctico. Para ello, la lección de James Anderson es insustituible: puede refinarse el esquema agregando otras etapas, según el caso lo requiera, como así también es posible el estudio de cada secuencia por medio de la introducción de otros marcos teóricos que permitan clarificar lo que ocurre en cada momento. Por último, resulta seductor que el ms no presente límites culturales o regionales de ningún tipo para su utilización.

Como conclusión, el ms debería ser utilizado como una especie de brújula para orientarse en una realidad que por sí misma es complejísima. Como todo, *se trata de un mapa, y no del territorio. Es una representación del mismo. //*

Referencias

- ANDERSON, James E. (1975), *Public Policy-Making*, Ed. Holt Reinhart and Winston Inc., USA.
- CARLSSON, Lars (2000), «*Policy networks as collective action*», en: *Policy Studies Journal*, Vol. 28, N° 3, págs. 502–520.

- DAHL, Robert (1967), *Pluralist democracy in the United States*, Ed. Harper & Row.
- DE LEON, Peter (1999), «*The stages approach to the Policy Process: What has it done? Where is it going?*», en: Sabatier, Paul [comp.], *Theories of the Policy Process*, Ed. Westview Press, USA.
- EASTON, David (1965), *A framework for Political Analysis*, Ed. University de Chicago Press, USA.
- EGER, Robert y Justin Marlowe (2006), «*Hofferbert in transit: A dynamic stages model of the urban policy process*», en: *Review of Policy Research*, Vol. 23, N° 2, págs. 413–431.
- ESTÉVEZ, Alejandro y Susana Esper (2008a), «Las políticas públicas cognitivas: El enfoque de las coaliciones defensoras», *Documento de trabajo del CIAP, Año 1, N° 1*.
- ESTÉVEZ, Alejandro y Susana Esper (2008b), «El enfoque de las coaliciones defensoras en políticas públicas», en: *Revista IR04 del Instituto AFIP, Buenos Aires*, págs. 52–65.
- FORRESTER, John (1984), «*Bounded rationality and the politics of muddling through*», en: *Public Administration Review*, enero–febrero de 1984, págs. 23–81.
- GUY PETERS, B. (1992), «*The policy process: an institutionalist perspective*», en: *Canadian Public Administration*, Vol. 35, N° 2, págs. 160–180.
- HECLO, Hugh y Aaron Wildavsky (1974), *The Private Government of Public Money*, Ed. University of California Press, UK.
- JOHN, Peter (1998), *Analysing Public Policy*, Ed. Pinter, UK.
- JONES, Brian (1999), «*Bounded rationality*», en: *Annual Review of Political Science*, Vol. 2, 297–391.
- JONES, Charles O. (1970), *An introduction to the study of public policy*, Ed. Duxbury Press, USA.
- KINGDON, John (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown.
- LASSWELL, Harold D. (1953), «*The decision process*», en: Polsby, Nelson; Dentler, Robert y Paul Smith [eds.], *Politics and social life: An introduction to political behavior*, Ed. Houghton Mifflin Company, USA.
- LINDBLOM, Charles E. (1963), «*The science of muddling through*» en: Polsby, Nelson; Dentler, Robert & Paul Smith [eds.], *Politics and social life: An introduction to political behavior*, Ed. Houghton Mifflin Company, USA.
- MARCH, James (1978), «*Bounded rationality, ambiguity and the engineering of choice*», en: *The Bell Journal of Economics*, , págs. 587–608.
- NAKAMURA, Robert (1987), «*The textbook policy process and implementation research*», *Policy Studies review*, 7: 142–154.
- OSTROM, Elinor, (1999), «*Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework*», en: Sabatier, Paul [ed.], *Theories of the Policy Process*, Editorial Westview, Oxford.

- OSZLAK, Oscar y Guillermo O'Donnell (1982), «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación», en: *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*, N° 1, Caracas.
- PAL, Leslie A. (1997), *Beyond Policy Analysis; Public Issue Management in Turbulent Times*, International Thomson Publishing, Canada.
- PARRY, Geraint (1969), «*Political Élites*», mimeo.
- SABATIER, Paul & Hank C. Jenkins Smith (1993), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*, Westview Press, Oxford.
- SABATIER, Paul & Hank C. Jenkins Smith (1999) «*The Advocacy Coalition Framework: An assessment*», En Sabatier, Paul [ed.], *Theories of the policy process*, Editorial Westview, Oxford.
- SAETREN, Harald (2005), «*Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant*», en: *The Policy Studies Journal*, Vol. 33, N° 4, págs. 559–582.
- TRUMAN, David (1951), *The governmental process: Political interest and public opinion*, Ed Knopf, USA.