



UNIVERSIDAD
SAN SEBASTIAN

Serie Creación - Documento de trabajo n°25:
PRINCIPALES ENFOQUES DEL ANÁLISIS DE
POLÍTICAS PÚBLICAS QUE TIENEN UNA
VARIABLE EXPLICATIVA PREDOMINANTE.



C I E S

Centro de Investigación
para la Educación Superior

Autor:
Durán, A.L.

Los Documentos de Trabajo son una publicación del Centro de Investigación en Educación Superior (CIES) de la Universidad San Sebastián que divulgan los trabajos de investigación en docencia y en políticas públicas realizados por académicos y profesionales de la universidad o solicitados a terceros.

El objetivo de la serie es contribuir al debate de temáticas relevantes de las políticas públicas de educación superior y de nuevos enfoques en el análisis de estrategias, innovaciones y resultados en la docencia universitaria. La difusión de estos documentos contribuye a la divulgación de las investigaciones y al intercambio de ideas de carácter preliminar para discusión y debate académico.



En caso de citar esta obra:

Durán, A.L.(2017). Principales enfoques del análisis de políticas públicas que tienen una variable explicativa predominante. Serie Creación n° 25. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Centro de Investigación Sobre Educación Superior CIES - USS; Santiago

SERIE CREACIÓN N° 25

Principales Enfoques del Análisis de Políticas Públicas que tienen una variable Explicativa Predominante.

Existe una diversidad de teorías que pretenden explicar la emergencia, cambio o desarrollo de las políticas públicas como en general en todas las ciencias sociales. En el caso de las políticas públicas el análisis se sustenta en diferentes perspectivas teóricas y epistemológicas sobre las que se configuran los enfoques de estudio. Los fundamentos epistemológicos se sustentan primordialmente en el positivismo (Comte, 1798-1857), el post positivismo (Kuhn, 1983 y Hall, 1993), la teoría crítica (Habermas, 1982; Adorno, 1966; Horkheimer, 1994; y Marcuse, 1955) y el constructivismo (Berger y Luckmann, 1975). Sobre esta base se establecen modelos de análisis que se estructuran sobre un elemento principal de análisis o sobre una combinación de ellos (Parsons, 2007; John, 2012).

Estos diversos desarrollos teóricos han intentado explicar adecuadamente los procesos de cambio en la política lo que es una tarea ardua si consideramos la naturaleza compleja del fenómeno que se manifiesta principalmente por la diversidad de fuentes del cambio, por la multidimensionalidad de las variables (Hogwood y Gunn 1984; y Lasswell 1930), por la cantidad de participantes y por la interacción entre los factores que inciden en el proceso (Simon, 1989; John, 2003; Miller, 1984; Young 1977 y Kirlin, 1984). Por lo tanto, los marcos teóricos tendrán que intentar ordenar y establecer dimensiones que permitan realizar un análisis de esta compleja realidad.

En el caso de las políticas públicas son diversos los enfoques de análisis sobre los cuales basar una investigación, por mencionar algunos encontramos el clásico enfoque secuencial de Lasswell (1956); la identificación de problemas y definición de la agenda (Kingdom, 1984; Cobb y Elder, 1972; y Garraud, 1990); los procesos de toma de decisiones basados en el enfoque racional y el incrementalismo (March y Olsen, 1972; Simon, 1959; y Lindblom, 1959).

Estos distintos enfoques dan cuenta que se ha ido superando el análisis basado principalmente en el positivismo - lo que se encuentra

plasmado por ejemplo en el enfoque secuencial- (Dror, 1970) y se ha avanzado en la incorporación de nuevas metodologías de análisis que consideran la percepción de los fenómenos estudiados, la incorporación de nuevos diseños sociales y el reconocimiento de que el investigador está inserto en una realidad con sus propios valores y creencias.

Esto es especialmente evidenciable a partir de los años ochenta con la incorporación de aspectos valorativos (Deleon, 1994) que amplió el análisis a la consideración de aspectos cognitivos en las políticas públicas (Majone, 1997) que se suman a explicación de la acción pública por factores objetivos o racionales y por factores institucionales.

Desde los años noventa ha habido nuevos esfuerzos por actualizar las propuestas teóricas sobre el estudio de las políticas públicas y el cambio político marcando un hito los trabajos de Baumgartner y Jones (1993) y Sabatier y Jenkins-Smith (1993) sobre los cuáles se establecen cuatro marcos teóricos principales: el marco de análisis y desarrollo institucional (1982), el marco de corrientes múltiples (1984), el marco de coaliciones promotoras (1993) y la teoría del equilibrio interrumpido (1993).

Estos trabajos pretenden analizar y comprender por qué las decisiones públicas permanecen estables y en qué situaciones se producen modificaciones y cuáles son las explicaciones para este proceso. El objetivo es demostrar cómo los decisores que trabajan al interior del gobierno cerca del aparato estatal o en diversas instituciones generan acciones públicas con las que pretenden impactar fuera del sistema político mejorando una situación o problema. Asimismo, se incorporan explicaciones sobre el funcionamiento del proceso de toma de decisiones dilucidando por qué se adoptan esas decisiones y por qué estas difieren en distintas sociedades y a través del tiempo.

La aproximación al análisis de las políticas públicas ha motivado la existencia de diversos enfoques que abordan el objeto de estudio, el

método para obtener los datos y el proceso de teorización. Diversos autores se han dado a la compleja tarea de organizar estos enfoques y finalmente definir de manera arbitraria una organización para fines de análisis.

Uno de estos autores es Gerry Stoker (1997) que selecciona seis enfoques principales basado en la evolución disciplinar considerando que marcan aspectos relevantes para el análisis de las políticas públicas: la teoría normativa y los estudios institucionalistas, la teoría conductista y la elección racional, y el feminismo y el análisis del discurso.

Por otra parte, Peter John (2012) plantea que existen cinco enfoques principales que permiten estructurar la manera en que se configuran e implementan las políticas. Cada enfoque da cuenta de las diferencias entre sectores y entre países y explica por qué algunas políticas son estables y otras cambian. Estos enfoques son: el institucionalismo y neoinstitucionalismo, los grupos de redes, enfoques exógenos, elección racional y el estudio sobre las ideas. Adicionalmente, este autor menciona tres enfoques sintéticos que abarcan algunas de las variables que se consideran en los enfoques preponderantes y aportan una síntesis teórica para explicar la formación y el cambio en política pública: el enfoque de corrientes múltiples, el enfoque del equilibrio punteado y el enfoque de coaliciones promotoras.

Roth (2002) establece un primer grupo de enfoques tradicionales que se caracterizan por enfatizar los factores objetivos medibles como la elección racional. Un segundo grupo lo integran los enfoques integracionistas que comprende al enfoque neoinstitucionalista, el de coaliciones promotoras y el enfoque de redes. Y un tercer grupo de enfoques interpretativistas que destacan el efecto de las estrategias discursivas y de las representaciones sobre el comportamiento político y el proceso de toma de decisiones.

En el análisis de las políticas se pueden utilizar diferentes teorías basado en las múltiples estrategias que explican e interpretan los fenómenos que serán analizados (Guba, 1990).

Por ello, frente esta pluralidad solo se pretende plantear de manera resumida algunos de los enfoques que tienen un nivel preponderante para estructurar la evolución de las políticas públicas:

ENFOQUES BASADOS EN UNA VARIABLE O FACTOR:

a. Institucionalismo y Nuevo Institucionalismo

Uno de los principales enfoques de análisis es el institucionalismo que otorga importancia a las reglas, los procedimientos y las organizaciones formales del sistema político. El foco de estudio son las instituciones en términos de la efectividad de su funcionamiento y su incidencia en la regulación de la conducta de los ciudadanos. (Marsh y Stoker, 1997; Veblen, 1974 [1899]; y Seckler, 1977).

Los autores Marsh y Stoker (1997) intentan explicar la relación entre la estructura y la democracia y la manera en que las organizaciones y los procedimientos logran determinar o no el comportamiento político. Las instituciones comprenden las constituciones, leyes, procedimientos, organizaciones y reglas que son centrales en el sistema político. Si se presta atención a las reglas sobre quién toma las decisiones, qué poder tienen, cuál es la secuencia del proceso y cuáles son las constricciones bajo las que operan, se abre la posibilidad de entender cómo el sistema político genera las decisiones de políticas públicas. De esta forma, los investigadores tratan de entender cómo las instituciones políticas funcionan en la dimensión formal e informal de estas reglas.

Pasa a ser interesante de investigar porque las instituciones reflejan la cultura, responden a decisiones pasadas y a una estructura que fue definida para establecer cómo se hacen y se implementan las políticas. Las organizaciones cuentan con un conjunto de procedimientos de operación que determinan la forma en que se adoptan las decisiones.

Los estudios sobre las instituciones fueron desplazados por la emergencia de otros enfoques provenientes del conductismo y de la

elección racional, pero en la década de los años ochenta y noventa surge el nuevo institucionalismo.

Se retoma el interés por estudiar el rol de las instituciones en la política teniendo como eje del análisis a la autoridad política formal (March y Olsen, 1989; DiMaggio y Powell, 1991; Steinmo, Thelen y Longstreth, 1992; Thelen, 2004; Streeck y Thelen, 2005).

Considerando que las instituciones son la manifestación de la autoridad política la búsqueda de explicaciones a las influencias y a los éxitos que logran las instituciones de gobierno serán posibles de analizar a través del seguimiento de las diferentes políticas. Por lo tanto, se evalúa el impacto de las instituciones en la generación del cambio durante un período de tiempo, reconociendo la complejidad del proceso de toma de decisiones, permitiendo situar la contribución de las instituciones en un lugar prominente junto a otras explicaciones del cambio en la acción política.

Para March y Olsen (1989) el nuevo institucionalismo tiene como elementos diferenciadores la concepción de relativa autonomía de las instituciones siendo concebidas como actores políticos, lo que significa que son órganos de decisión e impactan en el sistema.

Las críticas al enfoque institucionalista tradicional se centran en la debilidad de sus métodos y lo excesivamente descriptivo de sus resultados. Easton (1971) planteó las limitaciones del estudio de las instituciones basadas en que no considera variables relevantes lo que hace imposible que explique las políticas o el poder. Se suma además una valoración excesiva de los hechos sin la búsqueda de significados, que lo hace carecer de sentido. Macridis (1963) apunta en la misma dirección y critica la excesiva descripción y la insensibilidad para comprender las condicionantes no políticas del comportamiento.

A pesar de las críticas a la visión estática del proceso político y a las limitaciones analíticas las instituciones siguen siendo un aspecto esencial en la ciencia política (Gamble, 1990 y Hayward, 1986)

b. Grupos y redes.

El enfoque de grupo de redes parte de la premisa que los gobiernos requieren de la incorporación de los grupos en la formulación de nuevas políticas y como actores relevantes en términos del conocimiento experto que poseen, pero también por la posibilidad de apoyar en la efectiva legitimación de las políticas y su contribución a una futura implementación (Smith, 1993). Los grupos se encuentran siempre presentes en el proceso político en la medida que ayudan en la formulación de la política y en la determinación de la agenda, así como en su intento por influir en las decisiones que adopta el ejecutivo o el congreso.

La importancia de los grupos siempre ha llamado la atención de muchos investigadores (Dahl, 1961; Scharft, 1997; Smith, 1993; Truman, 1962; Benson, 1982) debido al rol que asumen en la política y en la dependencia de los gobiernos y de las relaciones que se establecen con otras autoridades. Son relevantes a nivel local, pero también a nivel de los movimientos sociales, de la incorporación de los grupos políticos en la institucionalidad y de cómo inciden los grupos de interés en la formulación de las políticas.

Las primeras aproximaciones al estudio de los grupos (Truman, 1962) consideraban que incidían en el proceso de la política y que no era posible entender el gobierno sin la participación de los grupos especialmente organizados o los grupos de interés. Los grupos pueden ser vistos como participantes claves en el proceso de toma de decisiones y fuente relevante del cambio político considerando que tienen el poder suficiente para incidir en el proceso de toma de decisiones.

Siguiendo el desarrollo de este enfoque se incorpora el concepto

de red a los estudios de la política lo que se debe en gran medida a las aportaciones de Heclo (1978), quién amplió los contextos explicativos del triángulo de hierro. Junto a él diversos autores han contribuido a este modelo (Jones, 1979; Browne, 1995; Jordan, 1990).

Heclo junto a Wildavsky (1974) plantearon el concepto de comunidad para describir las relaciones entre los tomadores de decisión. Para ellos, los valores y las ideas de los grupos explican la política por sobre el principio de control que establecen las instituciones.

En el mismo ámbito de discusión Marsh y Rhodes (1992) incorporaron el concepto de red para analizar los éxitos o fracasos de los actores que tenían incidencia sectorial en el proceso de toma de decisiones. Ellos plantean que una de las deficiencias que tienen los gobiernos es su incapacidad para reconocer las comunidades siendo considerada como uno de los elementos que inciden en el fracaso porque son las redes las que sostienen y explican los resultados de la política y el cambio.

Las redes son entendidas como un conjunto de relaciones formales e informales que se estructuran entre los miembros de un determinado grupo conformándose en actores de mayor o menor incidencia. Estos actores pertenecen al sector privado o público que al constituirse adquieren una existencia propia que los hace influir en diversos dominios del proceso de toma de decisiones. Las redes de políticas públicas conforman el ámbito donde se genera el proceso político en un intento por analizar las relaciones entre el contexto y el proceso.

En este mismo contexto, Scharpf (1997) en su modelo explicativo parte de la base que los actores individuales y colectivos forman parte del proceso de elaboración de cada política pública y sus decisiones determinan los contenidos de la política. De esta forma los actores cuentan con recursos que les generan mayores o menores capacidades de influencia en la determinación de la agenda.

Atkinson y Coleman (1992) analizan en el enfoque valorando su capacidad de entender el proceso de las políticas, pero plantean algunas críticas al enfoque como es la incidencia de las instituciones en el proceso. Se ha llegado a plantear que el propio Estado tiene interés en que los grupos de interés se relacionen y participen con las debidas consideraciones a las diferencias de contexto político y entre países.

En la misma línea, Hogwood (1987) plantea dudas respecto a la manera en que se tratan de procesar los temas en el sistema político porque se superponen y se mezclan. Es poco claro en explicar cómo se definen los temas y cómo estos cambian entre determinados sectores o países y en determinar la incidencia real de los grupos sobre los tomadores de decisión reconociendo que participan y realizan lobby, pero no es tan claro en explicar su incidencia concreta.

Finalmente, este modelo explica de mejor manera el cambio en la política analizando pequeños grupos organizados en un determinado sector. Esto se debe a que los actores usualmente comparten valores y creencias y mantienen relaciones estrechas. Estas creencias o valores compartidos son útiles para explicar el cambio en la política, por el intercambio de ideas que nos acercan a posibles espacios de innovación en la política.

c. Enfoques basados en factores exógenos.

Estos modelos corresponden a perspectivas de análisis basadas en el valor explicativo de factores estructurales, económicos y sociales en la formulación y la implementación de las políticas públicas teniendo como elemento clave los eventos externos y su influencia en la economía. Los autores clásicos que han propuesto este enfoque son Marx, Durkheim y Weber.

El planteamiento básico indica que en el proceso de definición de la agenda se incorporan determinados temas que emergen de los factores sociales o económicos dentro de una sociedad específica. Esto explica

que en la medida que los países son más desarrollados y mejoran las condiciones económicas se producen cambios en la naturaleza de las políticas.

Desde esta perspectiva, el proceso de formulación de las políticas está determinado fundamentalmente por fuerzas del entorno o demográficas. Son entendidas como “epifenómenos” (Hofferbert, 1974; y Wilensky, 1975) lo que significa que las políticas se definen por las condiciones básicas subyacentes incluso por sobre el propio proceso político.

Por lo tanto, la agenda se configura en base a las condiciones geográficas, la composición económico social y el comportamiento de las masas los que están mediados por las elites y por las instituciones de gobierno (Hofferbert, 1974). Para explicar el proceso de la política se recurre a la metáfora del “embudo” que dan preeminencia a los factores subyacentes de una sociedad y no por lo que otros autores - como Sabatier (1997) - denominan como coaliciones promotoras.

La metáfora “embudo” explica que resultado de la política está dado por los factores determinantes que se ubican en el extremo ancho del embudo y las élites y las instituciones que median esos factores en la parte estrecha del embudo. El resultado de la política se produce por la fuerza o presión que ejercen las condiciones y lo que se produzca dentro embudo a partir de la mediación de actores e instituciones. Por lo tanto, los eventos sociales y económicos pueden generar un cambio en las decisiones que adoptan las coaliciones promotoras y los empresarios. De esta manera se reconoce la influencia de las ideas y su relación con los factores externos y los incentivos políticos sobre el impacto y resultado de la política.

Este enfoque amplía la gama de marcos analíticos, pero no explica claramente qué factores económicos determinan el cambio ni por qué son importantes en un sector de la política en un país o Estado y no en

otros. Asimismo, deja de lado las consideraciones sobre las interacciones y dinámicas que se producen en la articulación entre los factores externos y las instituciones y élites.

Son varios los autores que hacen contribuciones en esta línea, Wilensky (1975) realiza un análisis desde la asistencia social cuyo desarrollo atribuye al crecimiento económico que produce abundancia lo que incide en el surgimiento de nuevas fuerzas que hacen que se satisfagan las demandas sociales porque se cuentan con mayores recursos, generándose una especie de determinismo económico que impacta en la beneficencia social.

Castels (1982, 1989) realiza una interpretación diferente sobre la relevancia que tienen las variables económicas y estructurales en la toma de decisiones indicando que la manera en que se adoptan incide en la determinación de la agenda. Este autor reconoce la incidencia del crecimiento económico, pero los partidos y los actores también tienen injerencia en la determinación de la agenda política. Por lo tanto, es uno de los autores que lidera el planteamiento que afirma que la política sí importa.

Por otra parte, Heidenheimer, Hecho y Adams (1960) analizaron varios casos para determinar si los factores económicos inciden en la conformación de la agenda. Llegaron a la conclusión de que la dimensión económica incide en el crecimiento del sector público, pero no con resultados homogéneos. Lo que se observó es que en algunos países ha habido más desarrollo y en otras crisis económicas con posterioridad.

En este mismo contexto de análisis se encuentran los enfoques neomarxistas, que abordan la aplicación de los planteamientos de Marx como marco explicativo de la formulación de políticas públicas en países capitalistas. Autores como Dunleavy y O'Leary (1987), Poulantzas (1978), O'Connor (1973) y Miliband (1982) son exponentes de esta línea.

d. La influencia del conductismo y el enfoque basado en actores racionales.

La influencia del conductismo en la ciencia política permitió la incorporación de instrumentos científicos que derivaron en la preeminencia de dos enfoques como son la teoría de sistemas y la teoría de la elección racional (Dryzek, Honig y Phillips, 2006; Marsh y Stoker, 1997). Se traslada al análisis de las conductas el concepto de racionalidad y de esta forma el proceso de toma de decisiones se explica en la medida que las personas actúan y eligen de acuerdo a sus metas, por lo tanto, la conducta tiene una intencionalidad definida.

El enfoque racional tiene dos fuentes primarias: la racionalidad económica surgida desde la teoría económica⁽¹⁾ desde donde emergen los primeros estudios y la racionalidad burocrática que tiene su origen en las teorías sociológicas. Sobre esta base, diversos autores han realizado aportes como Simon (1959), Cohen, March y Olsen (1972), Lindblom (1977), Cyert y March (1965)

Las perspectivas basadas en la acción racional basan su eje de análisis en la acción individual de actores racionales que tienden a maximizar los beneficios del sujeto o a equilibrar sus preferencias esperando que sea mayor la retribución futura. El modelo asume que los individuos tienen suficiente información sobre como adoptar decisiones de la misma manera que lo hacen los partidos, las elites y los gobiernos. Las personas serán capaces de seleccionar la información para adoptar un curso de acción racional y decidir en base a los costos y beneficios asociados a cada una de las opciones.

Son diversos los autores que han realizado aportaciones a la teoría de la elección racional, como Downs (1957) que fue un pionero al aplicarla al ámbito del comportamiento electoral y a la competencia entre partidos.

¹ Desde la economía se construye un conjunto de supuestos que establecen que el ser humano tiene preferencias que se definen por un determinado período de tiempo. Por lo tanto, los analistas pueden conocerlas antes de que logren interactuar con otros.

Este autor asume que los partidos tienen como fin único llegar al poder y los individuos votarán por el partido que les será de mayor utilidad al llegar al poder.

Asimismo, Olson (1965) demostró que los individuos que se movilizan en torno a sus propios intereses escasamente participarán en acciones colectivas orientadas a un objetivo común. También podemos mencionar a Simon (1983) que realiza una aportación trascendente en el desarrollo de las políticas públicas sobre la idea de la racionalidad limitada de los actores en el proceso de toma de decisiones.

La elección racional presupone que las preferencias de los actores están dadas y no reconoce la influencia del entorno institucional. En general, se considera que las personas normalmente no actúan de manera irracional en el sentido que sus acciones no pretenden dañar sus intereses o alguna de sus preferencias. Esto incluso en algunas situaciones que pudiesen ser consideradas extremas como las protestas o incluso cuando se realiza un atentado porque existe detrás de ese proceso un acto de racionalidad que opera en las decisiones que las personas adoptan, aunque existan condicionantes del entorno.

Un aporte relevante fue el de Elster (2000) quien incorporó las emociones al análisis del proceso de toma de decisiones, estableciendo la idea que no son antagonistas de la razón. De esta forma, dota al enfoque del análisis racional de una mayor flexibilidad y permite la incorporación de otras herramientas analíticas.

Este modelo ha sido cuestionado porque simplifica la interpretación de la realidad social a nivel del individuo lo que evidencia ciertas limitaciones para analizar la política pública debido a que las consideraciones del proceso se encuentran mediatizadas por las burocracias, las organizaciones intermedias, los políticos, entre otros. Se puede producir que las decisiones respondan a objetivos superiores y los intereses individuales quedan

supeditados a los intereses del colectivo los que debiesen tender a obtener el mayor beneficio posible. Este modelo es limitado para explicar situaciones en que los gobiernos adoptan e impulsan políticas que son impopulares o que no tienen un beneficio directo asociado demostrando las limitaciones del enfoque. (Hindess, 1988).

Otras de las críticas a este modelo radican en las explicaciones o razones que tienen los seres humanos para actuar (Hay, 2004). Considerando que los actores en su actuar racional toman sus decisiones bajo las contricciones institucionales, la lógica de los miembros de los grupos a los que pertenecen, las estructuras socioeconómicas y las preferencias de otros individuos.

Lo mismo sucede en el caso del comportamiento electoral (Harrop y Miller, 1987) en que son diversos los factores que inciden como la clase social, la ubicación geográfica, el género, la religión, entre otros. Asimismo, los actores tienen la capacidad de ejercitar sus elecciones en un contexto dado reaccionando a los cambios en el contexto lo que se constituye a la vez en un elemento del cambio.

Estas críticas aluden a que el modelo no da cuenta efectiva de los resultados de las acciones de los actores los que a veces adoptan decisiones que no necesariamente llevan a maximizar sus utilidades. No siempre optan por el interés propio, incluso pueden actuar por altruismo o llevados por sus emociones lo que deja de ser racional.

e. Enfoques basados en las Ideas.

Las ideas son elementos fundamentales en el proceso político porque son las que dan sentido al mundo y dan cuenta de su evolución. No sólo los gobernantes quieren adoptar las mejores medidas, sino que principalmente quieren implementar ideas o una concepción del mundo. Diversos autores como Hall (1989), Hecló (1978), Benson (1982) Rodes (1988), Majone (1989) Kingdom (1984) y de Sabatier y Jenkins Smith

(1993) sustentan sus postulados sobre la relevancia de las ideas en el proceso político.

Hall (1989) plantea una relación entre ideas² y tres factores que conducen a la formulación de un nuevo grupo de ideas que intervienen en la formulación de las políticas. Para lograr concretar una idea en una política es necesario que se relacione con los intereses políticos dominantes, que se ajuste a la situación económica de ese momento y que administrativamente sea evaluada como factible de adoptar. De esta forma una idea se logra constituir en una política en la medida que cuente con una viabilidad económica, política y administrativa.

Con posterioridad, el mismo Hall (1993) nos plantea que las ideas se encuentran incrustadas dentro de las instituciones políticas y son un elemento explicativo del cambio en las políticas públicas. En modelos como el nuevo institucionalismo asumen relevancia porque subrayan la importancia de las ideas que están a la base de la operación de las instituciones. Aspecto que también se extiende al ámbito de la administración pública donde ejercen influencia en los nuevos enfoques como el New Public Management a través de la incorporación de las ideas en la administración y las burocracias.

Por otra parte, los enfoques de red y de comunidad pretenden aportar explicaciones sobre la relación de las ideas y las políticas a través de conceptos como subsistemas, redes, corrientes y coaliciones. Sobre esta línea se encuentran los trabajos de Kingdom (1984) y de Sabatier y Jenkins Smith (1993). En este espacio se sitúa el enfoque de las coaliciones de promotoras, Advocacy Coalition Framework de P. Sabatier.

La comunidad o red pretende orientarse hacia los patrones de contactos tanto formales como informales en las decisiones que se

² La idea keynesiana en que priman las ideas en los asuntos humanos se refiere al rol que ocupan en el proceso de toma de decisiones dentro del gobierno por lo que la gobernanza hace uso del conocimiento más que la propia búsqueda del interés público.

adoptan. La determinación de la agenda pasa a ser un producto de las relaciones que se generan y se determina por un conjunto de relaciones y dependencias existentes.

Hecló (1978) fue uno de los primeros autores en plantear un vínculo entre los triángulos de hierro y las redes de temas. De igual forma Benson (1982) plantea desde la teoría organizacional una diversidad de intereses estructurales que tienen los grupos los que diferirán dependiendo de la política que se trate y del tema en particular. Así como Rodes (1988) investigó sobre las estructuras de dependencia y las relaciones que se establecen entre las redes profesionales que se generan a nivel local y cómo éstas se vinculan con el gobierno central tomando como base la búsqueda de explicaciones a la formulación de las políticas públicas en Gran Bretaña. Incluso desde la teoría de la elite se plantea que es posible que a través de los recursos con los que cuentan los grupos y el poder de las instituciones sea posible que algunos de estos grupos puedan incidir en la determinación de la agenda.

Las diversas contribuciones que se han mencionado ponen de manifiesto la complicada relación entre las ideas y los intereses. Los actores políticos requieren articular las ideas para lograr relacionarlas en un contexto y poder posicionar sus intereses. Pero también se plantea que las ideas cuentan en sí mismas y emergen cuando los intereses no están claros por lo que el proceso político es parte de una amplia discusión sobre las ideas, el lenguaje y el discurso en las ciencias sociales.

En esta misma línea, Majone (1989) plantea que el análisis tiene primariamente una función argumentativa por lo que es imposible separar la articulación de los valores con el ejercicio del análisis racional. Se intenta explicar y entender cómo se fabrican los significados y por lo tanto el lenguaje enmarca el proceso de la política siendo fundamental el análisis de la determinación de la agenda porque se constituyen en el objeto de análisis.

En relación a las críticas al uso de las ideas en el estudio de las políticas públicas como factor explicativo del cambio, en lo principal coincide con una debilidad común de casi todos los enfoques y se refiere a la limitada capacidad explicativa de los estudios para demostrar su impacto. Una segunda crítica apunta a que estos enfoques amplían el estudio de las ideas y los intereses a muchos tipos de actividad lo que a la larga implica que todo es determinado por ellas. En la práctica cualquier decisor necesita de una idea para implementar una política lo que implica que toda explicación puede derivar en las ideas e intereses. Un tercer problema es la escasa relación entre las ideas y los intereses principalmente porque estos últimos tienden a desaparecer y son construidos en base a las ideas.

Estos enfoques permiten explicar la estabilidad y cambio de las políticas teniendo como factor explicativo una variable principal, en el próximo capítulo se analizarán los enfoques sintéticos que combinan en el análisis más de una variable.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, F. (2007). El estudio de las políticas públicas. México: Miguel Angel Purrua.
- Atkinson, M., y Coleman, W. (1989). Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies. *British Journal of Political Sciences*, 19, 46-67.
- Balme, R., Brouard, S. (2005). Les conséquences des choix politiques : choix rationnel et action publique. *Revue française de science politique*, 1(55), 33-50. doi : 10.3917/rfsp.551.0033
- Baumgartner, F. y Jones, B. (1991). Agenda Dynamics and Policy Subsystems. *The Journal of Politics* 53(4): 1044-1074.
- Baumgartner, F. y Jones, B. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bovaird, T., & Löffler, E. (2009). *Public management and governance*. Kentucky: Routledge.
- Breunig, C., y Koski, C. (2012). The Tortoise or the Hare? Incrementalism, Punctuations, and Their Consequences. *Policy Studies Journal*, 40, 45–68. doi:10.1111/j.1541-0072.2011.00433.x
- Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 263-82.
- Carnoy, M. (junio de 2012). ¿Puede la educación igualar oportunidades en la sociedad del conocimiento?. Conferencia de la cátedra de globalización y democracia de la Universidad Diego Portales, Santiago, Chile. Recuperada de http://globalizacionydemocracia.udp.cl/wp-content/uploads/2014/03/MARTIN_CARNOY_2012.pdf
- Castles, F. (1982). *The Impact of Parties*. Londres: Sage.
- Castles, F. (ed.) (1989). *The Comparative History of Public Policy*. Oxford: Polity Press.

- Cobb, R., y Elder, C. (1972). *Participacion in american politics: the dynamics of agenda building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Cohen, S. (1972). *Folk Devils and Moral Panics*. Londres: Paladin.
- Creswell, J. (2003). *Outline: Creswell's Research Design*. Recuperado de <http://www.ics.uci.edu/alspaugh/human/crewel.html>.
- Creswell, J. W. y V. L. Plano Clark. (2007). *Designing and conducting mixed methods research*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Cruz-Rubio, C. (07 de 05 de 2010). *Academia.edu*. Recuperado el 03 de 02 de 2015, de Mapa de desarrollo teórico en política pública y policy change: Estado de la cuestión y tendencias: https://www.academia.edu/236021/Mapa_de_desarrollo_te%C3%B3rico_en_pol%C3%ADtica_p%C3%BAblica_y_policy_change_estado_de_la_cuesti%C3%B3n_y_tendencias
- Dahl, R. (1961). *Who governs?: Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- DiMaggio, P. y Powell, W. (Ed.). (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University Press.
- DiMaggio, P. y Powell, W. (1983). *The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality organizational fields*. *American Sociological Review*, (48), 147-160
- Downs, A. (1957). *An economic theory of the democracy*. Nueva York: Harper & Row.
- Durant, R., y Diehl, P. (1989). *Agendas, Alternatives and Public Policy: Lessons from the U.S. Foreign Policy Arena*. *Journal of Public Policy*, (9), 179-205.
- Dror, Y. (1964 [2007]). *Salir del paso, ¿ciencia o inercia?* En L. F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas públicas* (p. 255-264). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Dryzek, J., Honing, B., y Philips, A. (Eds.). (2006). *The Oxford Handbook of Political Theory*. Oxford: Oxford University Press.

- Dunn, W. (20014). *Public policy analysis*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Easton, D. (1971). *The Political System*. New York: Alfred Knopf.
- Eldredge, N. y Gould, S. (1972). *Punctuated equilibria: An alternatives to phyletic gradualism*. In Schoft, T. (ed) *Models in Paleobiology*. (pp. 82-115). San Francisco: Freeman, Cooper and Company.
- Elmore, R. (1979). *Backward mapping: Implementation research and policy decisions*. *Political science quarterly*, 94(4), 601-616.
- Elster, J. (2000). *Las Limitaciones del Paradigma de La Elección Racional*. Escritos Seleccionados de Jon Elster, Est. Intr., Selc.y Edic. José Casas Pardo. 1a Edición, España.
- Gomá, R., & Subirats, J. (1998). *Políticas públicas en España: Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.
- Grau, M., & Mateos, A. (2002). *Análisis de políticas públicas en España: Enfoques y casos*. Valencia: Tirant Le Blanch.
- Guba E.G. (Ed.) (1990). *The paradigm dialog*. London: Sage.
- Gutierrez, G., Aldea, S., Cárdbala, L., y Jiménez, M. (2010). *Análisis de Redes Sociales: técnicas y herramientas de apoyo a la investigación* (Tesis de maestría). Universidad de Valladolid, España.
- Habermas, J. (2002). *Teoría de la Acción comunicativa*. Barcelona: Taurus.
- Hall, P. (ed.) (1989). *The Political Power of Economic Ideas*. Princeton, N. J.: Princeton University Press,
- Hay, C. (2004). *The status of rational choice theory in public administration*, *Public Administration*, (82), 39-62.
- Hecho, H. (1972). *Policy analysis*. *British Journal of Political Science*, 83-108.
- Hecló, H. (1978). *Issue Networks and the Executive Establishment*, in A. King (ed.) *The New American Political System*. Washington: AEI.

- Heidenheimer, A., Hecl, H. y Adams C. (1960). *Comparative Public Policy: The Politics of Social Choice in America, Europe and Japan*, St. Martin's Press, NY. 1990 (3rd edn).
- Hofferbert, R. (1974). *The Study of Public Policy*. Indianapolis: Bobbs Merrill.
- Hogwood, B. y Gunn, L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. London: Oxford University Press.
- Hogwood, B. (1987). *From the Crisis to Complacency? Shaping Public Policy in Britain*. London: Oxford University Press.
- Hudson, J. R., & Lowe, S. G. (2009). *Understanding the policy process: Analysing welfare policy and practice*. Bristol: The Policy Press.
- Ingram, H., Schneider, A., y DeLeon, P. (2007) *Social Construction and Policy Design*. En P. A. Sabatier (Ed.). *Theories of the policy process* (pp. 93-126). Boulder, Colo.: Westview Press.
- John, P. (1998). *Analysing Public Policy*. London-New York: Continuum International Publishing Group.
- John, P. (1999). Ideas and interest, agendas and implementation: An evolutionary explanation of policy change in British local government finance. *British Journal of Politics and International Relations*, (11), 39-62.
- John, P. (2012). *Analysing Public Policy*. London-New York: Routledge.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Glenview, IL.: Scott, Foresman and Company.
- Kingdon, J. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Longman.
- Kraft, M. E., & Furlong, S. R. (2007). *Public policy: Politics, analysis, and alternatives*. Washington: Congressional Quarterly Inc.
- Lasswell, H.D. (1930). *Psychopathology and Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

- Lasswell, H. (1994). La concepción emergente de las ciencias políticas. En Aguilar Villanueva, L. (ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79 – 104). México: Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, C.E. (1960). The Science of muddling through, *Public Administration Review*, (19), 79-88.
- Lindblom, C.E. (1968). *The Policy Making Process*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Lindblom, C. (1959 [2007]). La ciencia de "salir del paso". En L. F. Aguilar (Ed), *La hechura de las políticas públicas* (pp.201-225). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom, C. (1979 [2007]). Todavía tratando de salir del paso. En L. F. Aguilar (Ed), *La hechura de las políticas públicas* (pp.227-254). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Marsh, J. y Rhodes, W. (eds.) (1992). *Implementing Thatcherite Policies: Audit of an era*. Buckingham Bucks: Open University Press.
- Marsh, D. y Stoker, G. (1997). *Teoría y Métodos de la Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editor.
- Mitchell, W. (1946). Los ciclos económicos. En G. Haberler (Ed.), *Ensayos sobre el Ciclo Económico*. México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de <http://www.eumed.net/textos/07/mitchell-ciclos.htm>
- Molina, I., y Delgado, S. (2001). *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Morata, F. (2000). *Las políticas públicas en la Unión Europea*. Barcelona: Ariel.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a las teoría y práctica del análisis de políticas públicas*. México: Flacso; Miño y Dávila Editores.

- Peters, B. G., & Pierre, J. (2006). *Handbook of public policy*. London: SAGE Publications Ltd.
- Prats, J. (2007). Revisión crítica de los aportes del institucionalismo a la teoría y la práctica del desarrollo. *Revista de Economía Institucional*, 9(16), 121-148. Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962007000100006&lng=en&tlng=.
- Reis, P. (2007). El institucionalismo norteamericano: orígenes y presente. *Revista de economía institucional*, 9(16), 315-325.
- Roth Deubel, A. (2002). Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.
- Rhodes R. (1990). Policy Networks, a British Perspective. *Journal of Theoretical Politics*, 2 (3), 291-318.
- Simon, H. (1989). *Naturaleza y límites de la razón humana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Steinmo, S. (2001). The New Institutionalism. En B. Clark y J. Foweraker (Eds.), *The Encyclopedia of Democratic Thought*. Londres: Routledge. Recuperado de: <http://stripe.colorado.edu/~steinmo/>
- Stein, E., Tommasi, M., Echebarría, K., Lora, E., y Payne, M. (2006). La Política de las políticas públicas. *Revista Política y Gobierno*, 393-416.
- Stokey, E., y Zeckhauser, R. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. Nueva York: W.W. Norton.
- Thelen, K. (2004). *How institutions evolve*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Truman, D. (1962). *The Governmental Process*. New York: Alfred Knopf.
- Valencia, G., y Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*. (33). Recuperado de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672008000200005

- Wilensky, H. (1975). *The Welfare State and Equality*. Berkeley: University of California Press.
- Wilmoth, J. (1990). Variation in vital rates by age, period, and cohort. En C. Clogg (Ed.), *Sociological Methodology* (pp. 295-335). Oxford: Basil Blackwell.
- Wilson, C. (2006). *Public Policy: Continuity and Change*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Wolfe, M. (2012). Putting on the Brakes or Pressing on the Gas? Media Attention and the Speed of Policymaking. *Policy Studies Journal*, 40, 109–126. doi:10.1111/j.1541-0072.2011.00436.x
- Zurbriggen, C. (2003). *Las redes de políticas públicas: Una revisión teórica*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.