

Teorización en el campo de estudio de las políticas públicas en relación con su objeto de estudio, la historia del campo y los roles del estudioso de las políticas *

Theorizing on the Study Field of Public Policies Based on the Study Object, the History of the Study Field and the Roles of the Policy Scholars

Jonathan Alejandro Murcia ^a
Universidad de Antioquia, Colombia
jonathan.murcia@udea.edu.co
ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-3054-8125>

DOI: <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-2.tcep>

Recepción: 15 Enero 2019
Aceptación: 09/05/19
Fecha de publicación: 30/12/19

Resumen:

En este artículo se hace una revisión general del desarrollo de la teoría de las políticas públicas, haciendo énfasis en 3 aspectos: 1) la conceptualización del objeto de estudio, 2) el desarrollo de la teoría en la historia y evolución del campo de estudio de las políticas públicas, y, 3) los roles del estudioso de las políticas. Con esta revisión se busca aportar a la difusión de los estudios de las políticas públicas, especialmente desde el conocimiento de sus principales debates teóricos. A modo de conclusión, se afirma que el desarrollo de un campo de estudios de políticas públicas en Colombia y la reflexión sobre la teoría y los roles de los estudiosos de las políticas depende de una mayor institucionalización y fortalecimiento de las relaciones entre investigadores, docentes, organizaciones académicas e instituciones interesadas en el estudio e incidencia en el mejoramiento de las políticas públicas en Colombia.

Palabras clave: políticas públicas, teorización, campo de estudio, objeto de estudio, roles del estudioso de las políticas.

Abstract:

This article is a general review on how the public policy theory has developed, putting special emphasis on three aspects: 1) conceptualization of the study object; 2) development of the theory along the history and evolution of the study field of public policies; and 3) the roles of the public policy scholars. This review aims to contribute to the spreading of the public policy studies, especially in relation to the insights from the main theoretical debates. As a concluding remark, the development of the study field of public policies in Colombia and the reflections on both the theories and the roles by the public policy scholars all rely on a greater institutionalization and strengthening of the relationships between researchers, teachers, scholarly organizations and institutions interested in the study of the public policies to enhance their impact in Colombia.

Keywords: public policies, theorization, study field, study object, roles of the policy scholar.

Introducción

Las políticas públicas, además de ser un proceso en el cual interactúan los gobiernos con otros actores estatales y no estatales, en el marco de instituciones formales e informales, y a través de instrumentos, estrategias y escenarios, para dar tratamiento sistemático a problemas definidos como públicos[,] se han constituido también en un objeto de estudio que ha derivado en un campo de análisis con límites difusos, en el que confluyen diversos conocimientos y disciplinas de manera no muy bien definida. Este campo tiene a su disposición una variedad importante de enfoques, teorías y modelos que le permiten a los estudiosos de las políticas públicas hacer abordajes desde diferentes ángulos, ya sea que se busque generar conocimiento de (knowledge of) o conocimiento para (knowledge in) las políticas públicas (Lasswell, 1992b).

El fundamento teórico de las políticas públicas se ha convertido en objeto de análisis en sí mismo. Producto de esto, en la actualidad se cuenta con importante material bibliográfico que permite conocer más a fondo las

Notas de autor

^a Autor de correspondencia. Correo electrónico: jonathan.murcia@udea.edu.co

teorías que hacen parte del campo de estudio, indagando en las premisas que proponen su vigencia, alcances, las relaciones entre teorías y sus principales aportes a la comprensión y a la construcción de las políticas.

En este artículo se retoma ese interés por seguir conociendo y reflexionando acerca del desarrollo teórico y estado actual de los estudios de las políticas públicas, compuesto por una amplia y heterogénea gama de marcos, teorías y modelos que se han venido construyendo y empleando desde mediados del siglo pasado, a partir de los estudios pioneros de Daniel Lerner y Harold Lasswell (1951) sobre las Ciencias de Políticas.

Si bien este tema puede ser considerado “vino viejo en odres nuevos”, su pertinencia radica en la actualización y reiteración de una discusión que nunca culmina, ya que la reflexión permanente sobre las herramientas que se emplean para la construcción de conocimiento científico de la realidad hace parte de la epistemología de cada campo de conocimiento. En ese sentido, si bien se cuenta con abundante literatura sobre la teoría de políticas públicas, por ejemplo, y para Colombia, las sistematizaciones realizadas por el profesor André Roth Deubel (2007, 2010, 2018), la corta historia del desarrollo del campo de estudios de las políticas públicas en este país justifica el objetivo de este artículo; más aún cuando se intenta aportar a la discusión de manera particular centrándose en el abordaje de la teoría de políticas públicas en su relación con 3 factores elementales de su estudio: 1) los atributos y las transformaciones estructurales del objeto de estudio, 2) la historia del campo de estudio y 3) los roles del estudioso de las políticas públicas². Esta será la forma en la que se desarrollen los planteamientos a lo largo del artículo.

Conceptualización de las políticas públicas como objeto de estudio: análisis de sus atributos y transformaciones estructurales

Aproximarse al desarrollo conceptual de las políticas públicas requiere tener en cuenta sus atributos a partir de las transformaciones estructurales que estas han tenido en las décadas posteriores a la II Guerra Mundial, derivadas, en parte, de la metamorfosis de los Estados modernos occidentales en sus estructuras, funciones, roles y relacionamientos con el mercado y la sociedad. Se trata de entender los vínculos entre lo que Peters y Pierre (2006) denominan las dos dimensiones de las políticas: la dimensión analítica (los dispositivos analíticos que se utilizan para entenderlas) y la dimensión sustancial (las políticas públicas en la praxis).

Uno de los focos de la conceptualización ha girado en torno a la especificación de lo que “es” concretamente una política pública. Sin embargo, las políticas públicas no son unidades de análisis independientes. A pesar de que cada una cuenta con una dinámica propia que condiciona sus transformaciones desde sus elementos endógenos (objetivos, instrumentos, actores, procedimientos), existen factores estructurales que las determinan, explican sus transformaciones como objeto de estudio, y, por supuesto, inciden en las formas como se conceptualizan.

El estado de la cuestión evidencia que cada definición de política pública depende del momento histórico y el contexto político-institucional en la que fue formulada, así como de la perspectiva teórica de cada autor. En un balance realizado por Carlos Salazar Vargas (2009), se menciona que puede haber entre 30 y 40 definiciones académicas de políticas públicas. Gonzalo Ordóñez Matamoros (2013) alude a las diferencias en las conceptualizaciones que se han producido entre unas definiciones más afines a la tradición política pragmática estadounidense, y otras definiciones más normativas afines a la tradición europea occidental. En ese sentido, se trata de un objeto de estudio con muchos significados (Jaime, Dufour, Alessandro, y Amaya, 2013), aunque cada uno debe ser entendido en el momento histórico y los lugares (espaciales y epistemológicos) desde los cuales fue desarrollado, con el fin de evitar anacronismos, transferencias arbitrarias y sesgos analíticos.

Por ejemplo, la definición cincuentenaria de Thomas Dye “todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (1975) corresponde a un momento en el cual el Estado, por lo menos en su visión normativa, se caracterizaba por tener un rol predominante en las políticas públicas, y tratar de ejercer un estilo de gobierno

jerárquico. Las definiciones dominantes de esta época se forjaron en un contexto académico positivista, bajo un marco analítico conductista y de tradición estadounidense, en el cual era preponderante una lectura racionalista de las políticas públicas (*policies*) como respuestas (*outputs*) de la institucionalidad estatal (*polity*) a las demandas de los actores y procesos electorales, partidistas, de grupos de interés, movimientos sociales (*politics*). Esta visión sistémica fue bastante promovida por autores como David Easton (1969).

Por supuesto, la anterior definición sería considerada hoy en día como una versión formalista, estadocéntrica y hasta ingenua de las políticas públicas, sobre todo teniendo presente el desarrollo de las democracias, en sus sentidos procedimental, sustancial, de la contienda e incluso —utilizando los términos de Robert Dahl (citado por Clark, Golder, y Golder, 2013)—, que ha ampliado el concepto de la política y de lo público hacia la incorporación de actores del mercado y de la sociedad civil en procesos decisionales y de implementación de políticas públicas, tradicionalmente exclusivos del Estado, y en democracias predominantemente representativas. En la actualidad se dispone de definiciones multidimensionales que incorporan diversos elementos filosóficos, políticos, técnicos y operativos de las políticas públicas, que dan cuenta de una mayor complejidad de estas como proceso fáctico y, por ende, como objeto de estudio científico.

En la conceptualización de las políticas públicas no solo se ha respondido a sus elementos composicionales (objetivos, instrumentos, enfoques, procedimientos, etc.) en determinado momento histórico o en cada sector específico de acción gubernamental (salud, vivienda, educación, economía, etc.). Dicho desarrollo también es producto de cambios estructurales en los procesos y estilos de gobierno y en las responsabilidades del Estado.

Estudiosos del Estado moderno, como Paul Pierson (1996), han identificado los cambios que este ha sufrido en sus roles, por ejemplo, el redimensionamiento de sus funciones como proveedor directo de bienes y servicios públicos en algunas áreas de políticas durante el Estado de bienestar, pasando, a partir de la década de los 80, a ser fundamentalmente un Estado hacedor de directrices de política (*policy maker*), encargado de regular el suministro de bienes y servicios por parte del mercado y de la sociedad.

Autores como Jessop (2016), Rhodes (1996), Peters y Pierre (2005), Sorensen (2014), Zurbriggen (2010), entre otros, han planteado estas transformaciones del Estado y de los gobiernos como cambios en las formas de gobernanza^[3], de un estilo jerárquico, propio de un Estado racionalista weberiano, hacia otros horizontales o autárquicos, en los que se otorga mayor margen de acción a los mecanismos de autoregulación del mercado y de la sociedad, y más recientemente, estilos de gobernanza heterárquicos, en las cuales se reconocen los fallos de los anteriores estilos de gobierno y se intenta combinar esfuerzos entre instituciones públicas y privadas en la regulación de problemas públicos. Estos cambios en los estilos de gobernanza generan transformaciones en las políticas públicas, que se evidencian en la tensión entre políticas redistributivas, típicas de formas de gobernanza en las que el Estado juega un papel intervencionista, y políticas regulacionistas o reglamentarias, más acordes con formas de gobernanza en las cuales el Estado vigila y controla la participación del mercado y la sociedad en la provisión de bienes y servicios.

Con un interés similar, sobre cómo el Estado, el mercado y la sociedad determinan las políticas públicas, André Roth Deubel (2018) propone una clasificación de las teorías que se han empleado para el estudio de las políticas públicas. Este autor las clasifica en 3 tipos de teorías: estadocéntricas, en las cuales el Estado ocupa un papel predominante en las políticas públicas; sociocéntricas, donde actores específicos de la sociedad o el mercado son los determinantes de las decisiones de políticas (grupos de interés, actores políticos, etc.); y teorías mixtas o intermedias, en las que no se identifica un único actor predominante en las políticas, sino la existencia de redes, coaliciones, instituciones formales e informales, subestructuras de poder, etc., en las cuales el Estado tiene un rol central pero no exclusivo en la definición del contenido y del proceso de las políticas públicas. Esta clasificación es importante para entender las políticas públicas como producto del poder del Estado, del mercado, de la sociedad, o de todos los actores que confluyen en estas tres grandes categorías, aunque en formas disímiles.

Las transformaciones de las políticas públicas en las últimas siete décadas, desde los orígenes del campo de estudio, han generado una amplia gama de conceptualizaciones de este objeto de análisis. Las políticas

públicas han pasado de ser entendidas como acciones exclusivas del Estado a definirse como procesos en los cuales interactúan el Estado, el mercado y la sociedad, productos de una historia de transformaciones democratizadoras del Estado y la ciudadanía, así como de cambios en la economía política y los modelos de desarrollo predominantes.

También se han producido desarrollos teóricos desde las tradicionales visiones simplistas que entienden las políticas públicas como la respuesta del Estado a las demandas ciudadanas, pasando por las visiones técnicas racionalistas que las conciben como procesos lógicos de ingeniería institucional, para actualmente reconocerlas también como procesos donde la contienda política tiene un lugar central (Cano, 2015), a través de procesos deliberativos, controversias políticas, formación de coaliciones defensoras e interacciones entre corrientes de política; y su comprensión como productos y productores de redes generadoras de confluencias y colaboraciones entre actores estatales y no estatales en el diseño, adopción, implementación y evaluación de las soluciones que se formulan a los problemas públicos.

Siguen siendo importantes las definiciones y clasificaciones que orientan el conocimiento de las políticas públicas a partir de los atributos de estas, dependiendo del tipo de orientación de la acción del Estado: regular, reglamentar, distribuir, redistribuir, en términos del nivel de coacción que emplee y a quién va dirigida su actuación, con clasificaciones clásicas de las políticas públicas como la de Theodore Lowi (1972) o James Anderson (2003), al igual que los desarrollos teóricos que apuntan a caracterizar los elementos que conforman una política pública, ya sea en términos de su contenido, orientación normativa, programa, factor de coerción y competencia social de las políticas públicas, como lo plantean Meny y Thoenig (1992), o en términos de su componente de autoridad, componente decisional, componente conductual, y componente causal, según Aguilar Villanueva (1992). También son valiosos los intentos de clasificación de las políticas públicas según su nivel territorial, sector de desarrollo administrativo, entre otros elementos que permiten definirlas, caracterizarlas y comprenderlas internamente y entre ellas.

En años recientes vienen siendo objeto de reflexión y discusión los objetivos y las formas de gestión y políticas públicas en contextos de alta complejidad, como las sociedades globalizadas (Gómez Lee, 2008), la era exponencial (Oszlak, 2019) o la Cuarta Revolución Industrial (Tan y Shang-Su, 2017), por el momento, con más preguntas que respuestas sobre el rol de las políticas públicas en temas como la regulación del comercio justo y la sostenibilidad ambiental (Gómez Lee, 2008), la redistribución de la riqueza y la desigualdad social y económica (Piketty, 2015), el Big Data, la inteligencia artificial, el internet de las cosas y los efectos de la robótica y las inteligencias colectivas en la sociedad y la economía (Brundage y Bryson, 2016; Calo, 2017). Estas inquietudes no solo versan sobre cómo las políticas públicas deben regular estos cambios sociales, económicos y culturales, sino también cómo estos, a su vez, introducen modificaciones en las agendas públicas, en los mecanismos de decisión pública, en los instrumentos de acción del Estado y en la valoración que se hace de los resultados e impactos de las políticas públicas.

Ahora, y como se ha intentado dejar claro en este apartado, la comprensión teórica que se tiene de las políticas públicas, independientemente del momento histórico, siempre va a depender de su materialización fáctica y, en ese sentido, de las formas que toman dependiendo de aspectos estructurales, como los regímenes y sistemas políticos, los modelos de desarrollo, las dinámicas políticas internacionales, y el devenir histórico de cada territorio en términos de sus instituciones, sus creencias y sus actores, así como de la construcción de mejores esquemas analíticos y de comprensión de las políticas públicas, en cuanto a la disponibilidad de marcos, teorías y modelos con capacidad explicativa (Schlager, 2010), ajustados a las formas como estas se estén manifestando o transformando.

Teorización a través de la historia y la evolución del campo de estudio de las políticas públicas

Un segundo aspecto tiene que ver con la producción de la teoría a través de la historia misma del desarrollo del campo de estudio de las políticas públicas. Es frecuente que en la literatura teórica de las políticas públicas esta historia comience con la propuesta pionera de Harold Dwight Lasswell de orientar a la academia hacia el mejoramiento de las decisiones públicas, los procesos gubernamentales y la democracia (policy orientation) (Lasswell, 1992a), creando un campo interdisciplinar de conocimiento de y para las políticas públicas, con fundamentos metodológicos científicos y valores democráticos (Policy Sciences of Democracy) (Lasswell, 1992b). Si bien la propuesta de Lasswell no fue la primera en proponer una relación práctica entre ciencia y gobierno, sí fue pionera en cuanto al alcance y desarrollo que logró, tanto en su difusión disciplinar en la Ciencia Política (en APSA y otros escenarios) como en su materialización en la práctica gubernamental estadounidense, a pesar de sus múltiples contradicciones teóricas y metodológicas y el carácter limitado de las respuestas que ofreció Lasswell a las reacciones críticas que se generaron en la Ciencia Política norteamericana (Farr, Hacker, y Katzee, 2006).

Gran parte de las críticas que se presentaron a la propuesta de Lasswell tuvieron que ver con el tipo de teoría requerida para cumplir un doble propósito que, para la época, era contradictorio: 1) desarrollar teoría científica explicativa y neutral para el conocimiento de las políticas públicas, y 2) la formulación de una teoría normativa comprometida políticamente con los valores democráticos para el conocimiento en las políticas públicas.

La historia del campo de estudio de las políticas públicas transitada a partir de la obra de Lasswell ha recorrido diversos caminos que han sido cartografiados de muy distintas maneras. Aguilar Villanueva (1992) —Basado en Garson (1986)— señala que para las décadas de los 50 y 60, la propuesta de Policy Sciences of Democracy de Lasswell se había fragmentado entre los estudiosos que privilegiaron la disciplinariedad, científicidad, el análisis cuantitativo y el rigor metodológico en el estudio científico de las políticas públicas, y quienes privilegiaron la interdisciplinariedad, el análisis cualitativo y el compromiso con los valores democráticos, generando, en consecuencia, una corriente sinóptica (empirista, estadística y basada en teoría de sistemas) y una corriente antisinóptica (contextual, estudios de casos y basada en teoría pluralista).

Posteriormente, autores como Peter De León y Christopher M. Weible (2010) identificaron dos tendencias en el estudio de las políticas públicas: una investigación sobre su proceso (policy process research) y una investigación para su análisis (policy analysis research), las cuales se diferencian por el tipo de conocimiento que generan, el cliente al cual se dirigen, su énfasis diferenciado en la teoría, las formas de difusión del conocimiento y el servicio a la democracia.

Weimer y Vining (1989) afirman que existen 6 paradigmas de análisis de las políticas públicas (investigación académica, investigación de políticas, planteamiento clásico, administración pública tradicional, periodismo y análisis de políticas públicas), los cuales se caracterizan por sus particularidades de acuerdo con 5 factores: objetivo, cliente, estilo común, restricciones temporales y debilidades⁴.

De otro lado, autores como Smith y Larimer (2009) plantean que este campo de estudio se encuentra dividido en 7 subcampos: policy and politics, policy process, policy analysis, policy design, policy making, policy implementation y policy evaluation, los cuales se diferencian por contar con preguntas de investigación, teorías, métodos y disciplinas representativas⁵.

Las anteriores clasificaciones son una evidencia de que no existe un consenso sobre cómo está constituido el campo de los estudios de las políticas públicas, ni de cuáles son sus límites. Esto tiene como efecto unas limitaciones a la hora de mapear el marco teórico de los estudios de políticas públicas. Varias compilaciones y handbooks (Smith y Larimer, 2009; Peters y Zittoun, 2016; Peters y Pierre, 2006; Morán, Rein, y Goodin, 2006; Sabatier, 2010) han hecho el ejercicio de generar algunos trazos de este campo, reconociendo que se

trata de un ejercicio complejo y actualmente inacabado. No obstante, estos esfuerzos han permitido identificar rasgos importantes de este campo de estudio. Por ejemplo, el hecho de que se encuentra constituido no solo por los desarrollos teóricos y profesionales de la Ciencia Política y de las Ciencias Sociales, sino también por estudios y estudiosos de áreas específicas de las políticas públicas, como la salud, la defensa, las relaciones internacionales, la seguridad social, el medio ambiente, entre otros. Esto coincide, por lo menos, con la premisa lasswelliana del carácter interdisciplinar de las ciencias de políticas.

En ese sentido, es posible encontrar en la literatura diversidad de corrientes, subcampos, paradigmas, tipos de análisis, etc., que utilizan un sinnúmero de teorías, dependiendo de sus objetivos y de las disciplinas o campos de estudio involucrados en análisis específicos de políticas. Una de las principales observaciones que se derivan de la revisión de la literatura de los estudios de políticas públicas, es que existe una producción importante centrada en el desarrollo de teorías y estudios desde la Ciencia Política, sobre todo en el análisis político de las políticas públicas. Sin embargo, la literatura también evidencia un desarrollo teórico importante procedente de la economía, la psicología, la administración pública y de otras disciplinas del área de las humanidades y las ciencias sociales, que ha sido fundamental en el análisis para el desarrollo de las políticas públicas, en temas como los estudios de costo-beneficio (Weimer y Vinning, 2006; Miller y Robbins, 2006), la presupuestación (Rubin, 2006), la generación de mecanismos de toma de decisiones (Andrews, 2006), el diseño de instrumentos (Hood, 2006), las condiciones organizacionales (Jones, Boushey, y Workman, 2006) y la evaluación (Smith, 2006).

En términos generales, y con el riesgo de caer en simplificaciones, se puede dividir el desarrollo de teoría, a lo largo la evolución del campo de estudio de las políticas públicas, en dos grandes momentos.

Inicialmente, una primera generación de desarrollos teóricos compuestos por modelos conceptuales a través de los cuales se realizaron los primeros estudios de las políticas públicas, dominantes entre las décadas del 50 y 70 del siglo XX. A comienzos de la década del 70, Thomas Dye realizó un balance de 8 modelos desarrollados por la Ciencia Política y otras disciplinas para entender las políticas públicas. Este grupo de modelos conceptuales estaban compuestos por: 1) el modelo institucionalista, 2) el modelo procesal, 3) el modelo racionalista, 4) el modelo incrementalista, 5) el modelo de grupos, 6) el modelo elitista, 7) el modelo de la elección pública, y, 8) el modelo de la teoría de juegos (Dye, 1972).

Indudablemente, el modelo procesal de las políticas públicas, también conocido bajo los nombres de Enfoque Secuencial, Ciclo de las Políticas, la Heurística por Etapas o Modelo de Etapas de las políticas públicas —según se entienda como un enfoque, modelo, herramienta analítica o heurística— constituyó una de las principales herramientas para el análisis científico de las políticas públicas, en los comienzos del estudio científico de estas (De León, 1997). Obras como *Understanding public policy* de Thomas Dye (1975), *Public Policy Analysis* de William Dunn (1981), *Muddling Through – “Science” or Inertia?* de Yehzekel Dror (1964), *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas* de Charles Lindblom (1991), *An Introduction to the Study of Public Policy* de Charles Jones (1970), *Modelos conceptuales y la crisis de los misiles en Cuba* de Graham Allison (1969), y por supuesto *The Policy Orientation* (de 1951) y *The Emerging Conception of the Policy Sciences* (de 1971) de Harold Lasswell (1992a, 1992b)⁶, aportaron, desde diversas perspectivas, al estudio de las llamadas etapas del proceso de las políticas públicas, unos con una mirada más racionalista y otros con una perspectiva más incrementalista y pragmática (Bogason, 2006).

No obstante, durante la década de los 80, un conjunto de autores, entre ellos Hans Jenkins-Smith y Paul Sabatier (1994), cuestionaron fuertemente el fundamento teórico del modelo secuencial de las políticas públicas, manifestando varias limitaciones del modelo, entre ellas, sus deficiencias para generar explicaciones causales e hipótesis empíricas (De León, 1997, p. 11). En ese sentido, la principal herramienta analítica con la cual se habían estudiado las políticas públicas fue duramente cuestionada por autores que venían haciendo parte del campo de estudio, quienes expresaron que la mirada cíclica o secuencial del proceso de las políticas públicas en su conjunto no constituía ni un marco de análisis, ni mucho menos una teoría concreta (Sabatier, 2010; Morán, Rein, y Goodin, 2006). A pesar de esto, el estudio específico de cada etapa de las políticas

públicas llevó a que se diera un desarrollo de teorías a través de las cuales esos autores pioneros del campo de estudio (y autores posteriores) intentaron explicar qué sucede durante el proceso de estas políticas. En ese orden de ideas, si bien los orígenes de estas explicaciones se desarrollaron, como dirían Smith y Larimer “robando, rogando o tomando prestado” teorías (2009), el estudio de cada etapa fue generando mayores aportes teóricos, con hipótesis y variables de análisis en cada una de las fases de las políticas públicas⁷: análisis de agendas, teorías del cambio, teorías decisionales, etc.

En esta coyuntura, emerge una segunda generación de académicos y desarrollos teóricos. La literatura del estudio de las políticas públicas empieza a contar con nuevas perspectivas explicativas, producto de la necesidad de formular “mejores teorías” (Sabatier, 2010), con mayor solidez científica y más acordes a las realidades empíricas de las políticas públicas y sus transformaciones. Los cambios en el objeto de estudio, los giros epistemológicos posmodernistas y postestructuralistas en las ciencias sociales, así como el hecho de que el modelo por etapas hubiese guiado por tanto tiempo los estudios de las políticas sin hipótesis explicativas sólidas, fueron algunos factores determinantes del desarrollo de nuevas teorías. En su libro *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas*, Paul Sabatier (2010) hace un importante aporte a la identificación de teorías “más prometedoras”, presentando un conjunto de enfoques de teoría que constituyen hoy en día el principal marco explicativo de los estudios de este tema.⁸

Aquí se pueden incluir los desarrollos de teoría neoinstitucionalista (March y Olsen, 1984; Evans, Rueschmeyer, y Skocpol, 1985; Hall y Taylor, 1996; Scharpf, 1997; North, 2006; Ostrom, 2010, 2015) que retomaron de manera renovada la importancia de las instituciones, incorporando no solo instituciones jurídico-políticas, sino también económicas, sociales, culturales, tanto formales como informales, y el peso histórico de estas en la dinámica de los actores y en el desarrollo de las políticas públicas. Otras teorías importantes son las teorías de redes o de entramado (Benson, 1975; Borgatti y Foster, 2003; Brandes, Kenis, Raab, Schneider, y Wagner, 1999; Knoke, 1983; Evans, 1998; Gulati y Gargulio, 1997; Jordana, 1995; Scharpf, 1978; Kickert, Klijn, y Koppenjan, 1998), las cuales entienden las políticas públicas como sistemas de interdependencias entre actores que comparten y compiten por recursos, estableciendo alianzas, bloques, subestructuras, entramados de cooperación, colaboración y coordinación, para alcanzar los objetivos de las políticas públicas —aunque también los propios de cada actor—. Otro conjunto de teorías son las derivadas de lo que se ha conocido como el giro cognitivo en las políticas públicas en la década de los 80, que buscaron superar los límites de las explicaciones racionalistas y empiristas (burocráticas, tecnocráticas, corporativistas), y resaltar el peso de las ideas, los valores, las normas y las creencias en las políticas públicas, a través de aproximaciones como el *Advocacy Coalition Framework* (Jenkins-Smith y Sabatier, 1994), los referenciales de políticas (Jobert y Muller, 1987; Muller, 1998) y de teorías postestructuralistas que resaltan la importancia de la retórica (Majone, 1997), las narrativas (Roe, 1991), los discursos y la deliberación democrática (Fischer y Gottweis, 2012) en las políticas públicas. También se destacan el *Enfoque de las Corrientes Múltiples* (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2010) y la *Teoría del Equilibrio Interrumpido* (True, Jones, y Baumgartner, 2010).

A grandes rasgos, el primer momento de este campo de estudios se caracterizó por una episteme fuertemente democratizadora, donde el principio del conocimiento de las políticas públicas estaba asociado al fortalecimiento de los procesos y contenidos de las políticas bajo sistemas de valores liberales y democráticos, en un marco global de conflicto entre dos grandes proyectos político-económicos: el liberal-capitalista y el comunista. Fue un momento de producción de conocimiento de las políticas públicas con un duro debate entre un enfoque técnico-racionalista y un enfoque político-pragmático, aunque ambos preocupados y orientados a dar solución a problemas públicos. El segundo momento de este campo de estudios sigue conservando una episteme democrática, pero ahora con un sentido mucho más amplio, buscando responder a las nuevas dinámicas de un mundo que ya no es bipolar sino multipolar, con múltiples centros de poder, instituciones, actores de las políticas públicas y marcos de significado, donde ya no solo importa e interesa el contenido y los resultados de las políticas públicas, sino también su construcción participativa, deliberativa y

reticular, ya que se reconoce que el Estado no es el único actor de las políticas públicas, y que la aproximación funcional-ingenieril del *problem-solving* debe ser problematizada y nutrida con lecturas comprensivas, cualitativas y participativas, de realidades cada vez más complejas, dinámicas y cambiantes en las cuales tienen lugar las políticas públicas (Shore, 2010).

En ambos momentos, tanto en la literatura clásica como en la más contemporánea, se ha acudido al desarrollo de análisis de casos de políticas públicas sectoriales o de área (política de defensa, política educativa, política alimentaria, política pensional, política internacional, etc.), en las que se aplican los anteriores enfoques de teoría, principalmente por parte de politólogos. No obstante, es sabido que gran parte de esos estudios en áreas de políticas públicas específicas también son realizados por diversidad de profesionales, provenientes de disciplinas tanto de las ciencias sociales y las humanidades (sociología, antropología, psicología, economía, derecho, filosofía, artes, pedagogía, administración pública, planificación, etc.) como de otras profesiones y disciplinas de las ciencias exactas, las ingenierías, el área de la salud, etc., quienes toman como objeto de estudio las políticas públicas que regulan sus campos profesionales u objetos de estudio centrales. La mayor parte de estos estudiosos llevan a cabo sus análisis con marcos teóricos propios de sus disciplinas, a las cuales Peters y Zittoun denominan teorías sustantivas (2016), y rara vez emplean los marcos teóricos mencionados en los anteriores párrafos. Solo una mirada al *handbook* de políticas públicas de la Universidad de SAGE (2006), editado por Guy Peters y Jon Pierre, recoge más de 14 áreas sustantivas de políticas públicas, en materias como política tributaria, política de infraestructura, política exterior, política criminal, política de salud, política de educación, política pensional, política ambiental, política cultural, entre otras. El reto está en cómo poner a conversar estas teorías en la comprensión y elaboración de las políticas públicas.

Aun así, en los escenarios académicos, técnicos, profesionales y burocráticos cotidianos, ocurren encuentros entre ambos tipos de estudiosos, en escenarios de intercambio profesional tan diversos como congresos académicos, instancias de coordinación o procesos de formulación e implementación de políticas. Sin embargo, es usual que estos intercambios estén marcados por dificultades para entablar diálogos entre distintos tipos de conocimientos entre estos conocedores de las políticas públicas, con consecuencias como las tensiones entre estilos de abordajes de los problemas y las soluciones, a modo de “tribus guerreras” que entran en conflicto —como en el caso del sujeto que describen Peters y Zittoun (2016) o de “islas montañosas de estructura teórica, colinas de métodos y océanos de trabajo descriptivo” (Hupe y Hill, 2006)— que no dialogan de manera frecuente, y que, cuando se presenta la oportunidad o necesidad de hacerlo, se hallan inmersos en una “torre de babel”.

Este punto sigue suponiendo un desafío para la consolidación de la interdisciplinariedad en los estudios de las políticas públicas, así como en la delimitación del campo de estudio y el desarrollo de la teorización necesaria. Las múltiples clasificaciones aquí repasadas son un intento por delimitar y dar forma a un campo de estudio, si bien ya no a la manera de una ciencia particular e interdisciplinar como lo pensó Lasswell, por lo menos sí como un campo “paraguas” compuesto por subcampos muy diferenciados entre sí, y que son el reflejo del amplio desarrollo de los estudios sobre las políticas públicas desde la década del 50 hasta nuestros días. Algunas perspectivas más críticas, como el enfoque de la “hibridización”, propuesto hace ya varios años por el profesor David Arellano (1996), plantean que en la práctica no existe un campo interdisciplinar, sino un campo híbrido, caracterizado por una racionalidad imperfecta y donde los estudios y el papel del analista de políticas se encuentra altamente condicionado por la realidad, lo cual dista mucho de asemejarse a los cánones de la ciencia positivista. Incluso, autores como Mauricio Merino (citado por Cabrero, 2000), han sugerido que se trata de un campo de estudio sin disciplina, contrario a la administración pública, que sería una disciplina sin campo de estudio.

Sin embargo, más allá de todas estas importantes discusiones que han hecho parte de la historia y evolución de este campo de estudios, avanzar hacia nuevos retos y escenarios implica, en parte, reconocer que no existe un veredicto final sobre estos debates epistemológicos y teóricos canónicos, y girar la mirada hacia los aportes

que pueden hacer los estudiosos de las políticas públicas, más allá de si se les puede considerar científicos, si cuentan con una disciplina específica, o si se tienen claros los límites del campo de estudios.

Teorización y los roles del estudioso de las políticas públicas

Finalmente, se hace una última reflexión sobre el desarrollo de teoría en relación con los roles del estudioso de las políticas públicas. Es bien conocido el perfil del científico de las políticas públicas que se imaginó Lasswell. Un profesional con variados conocimientos, experticia y poder de influencia, muy cercano al poder, casi “un héroe” según Farr et al. (2006, p. 586). Se trata de un profesional muy integral, más similar a un artista que a un científico en sentido tradicional, definitivamente diferente al científico de “sillón” alejado del poder, que trabaja en grupos pequeños y es temeroso de hablar y tomar postura sobre asuntos importantes de política (Farr et al., 2006, p. 586).

Lo cierto es que el estudioso de las políticas públicas es una gran categoría, con un nivel considerable de estiramiento conceptual, que se emplea recurrentemente para referirse a muchos tipos de profesionales, expertos y en ocasiones hasta practitioners de las políticas públicas.

Es bien conocida la clasificación de los analistas de políticas públicas identificada por Arnold Meltsner (1976), quien plantea la existencia de 4 tipos de analistas, dependiendo de qué tan altas o bajas sean sus habilidades políticas y técnicas: el empresario, el técnico, el político y el aficionado. Las clasificaciones de Smith y Larimer (2009), Weimer y Vinning (1989), De León y Weible (2010) han intentado generar distinciones entre variados tipos de roles de los profesionales involucrados o cercanos a las políticas públicas, algunos más incorporados a escenarios académicos, otros más afines a instancias de consultoría y otros más involucrados directamente con la tecnocracia y en la política. En la práctica, un mismo estudioso puede cumplir varios roles, sobre todo en contextos en los cuales estos perfiles no están bien desarrollados, y las diferencias y los relacionamientos entre tipos de conocimientos de las políticas públicas no se encuentran medianamente establecidos.

A pesar de esto, en la literatura se encuentran posiciones normativas que mantienen la expectativa de Lasswell de que el estudioso de las políticas públicas no sea sólo un académico sino también un actor de la política y de las políticas públicas. Esta es la posición de Morán, Rein y Goodin (2006), para quienes, tanto el campo de estudios de las políticas públicas en general, como el sujeto que las estudia en particular, deben estar orientados no solo a la generación de conocimiento científico (a la manera de la Ciencia Política tradicional positivista), sino también a la generación de recomendaciones de políticas públicas y a la persuasión de los tomadores de decisiones sobre la pertinencia de esas recomendaciones.

Para estos autores, el estudio de las políticas públicas debe generar lenguajes que permitan no solo la comunicación académica del conocimiento, sino también entre académicos, técnicos, políticos y ciudadanos. Debe tener una carga valorativa, normativa, orientada al mejoramiento de las políticas en un sentido democrático deliberativo. En ese sentido, el estudioso no puede quedarse esperando a que sus conocimientos sean admitidos por iniciativa propia de los políticos. Deben convencerlos de que sus propuestas son justificadas y viables. Si se acepta como válido este papel del estudioso, es necesario revisar si la teoría con la que se cuenta actualmente permite cumplir esas “misiones” a cabalidad. En este punto los balances aún son limitados, como se puede evidenciar en los manuales, libros de texto, compilaciones, entre otras producciones bibliográficas sobre teoría de las políticas públicas.

Uno de los puntos comúnmente aceptados en esta discusión lo retoman Morán, Rein y Goodin (2006), cuando afirman que el estudioso de las políticas públicas no puede estar orientado solo a la generación de conocimientos, sino también a la persuasión de los decisores, a la promoción y construcción de procesos y mecanismos de deliberación en torno a este tema, a la generación de estrategias de negociación de los conflictos a través de esquemas de gobernanza. En pocas palabras, para estos autores, el estudioso de políticas

debe superar el ensimismamiento académico y la prepotencia del saber teórico, para desarrollar y aplicar conocimientos y estrategias que permitan colectivizar las decisiones públicas. Hoy en día se cuenta con enfoques de teoría que permiten atender a esas orientaciones. Por ejemplo, el neoinstitucionalismo tiene como premisa considerar —tanto en el análisis científico como en la elaboración de diseños institucionales— la multiplicidad de sistemas de creencias, costumbres, valores, soluciones, que se encuentran entre técnicos, académicos, expertos, políticos, gobernantes, comunidades y mercados⁹.

También la teoría deliberativa de Frank Fischer y otras propuestas como las formuladas hace varias décadas por Giandomenico Majone, constituyen, en palabras de Luisa Fernanda Cano (2015), un retorno de la política a las políticas públicas. Después de un largo periodo de dominación de la racionalidad tecnocrática y de la perspectiva de ingeniería social que perfiló tanto los estudios como al estudioso de las políticas públicas. Hoy en día se cuenta con alternativas teóricas que proponen procesos de políticas públicas más democráticos inclusivos, en los cuales el estudioso de políticas juega un papel fundamental en el desarrollo de políticas públicas, con mayores y mejores niveles de participación (Roth Deubel, 2015).

Recientemente Paul Cairney y Christopher Weible (2018) han retomado las discusiones sobre las ciencias de políticas y el papel de los científicos de las nuevas ciencias de políticas. En su propuesta de “imaginar unas nuevas ciencias de políticas”, Carney y Weible resaltan, entre otros aspectos, la necesidad de reconciliar las ciencias básicas y las ciencias aplicadas para mejorar las elecciones de políticas públicas en contextos complejos. En esta tarea y ante la complejidad contextual y la especificidad de cada subsistema de política pública, el estudioso de las políticas debe descartar la formulación y utilización de una “teoría general” (2018, p. 335) y, más bien, aprender a conocer el contexto y los actores del subsistema que desea conocer, para poder elegir acertadamente los modelos y teorías que le pueden guiar en su asesoría a los actores de las políticas.

La discusión epistemológica es necesaria en todo campo de conocimiento. En el caso de los estudios de políticas, es conveniente seguir alentando el desarrollo de estas revisiones, incluso, teniendo como resultado válido la existencia de estudiosos más orientados a la generación académica de conocimientos, a la docencia universitaria, a la formación de funcionarios o comunidades, a la asesoría de compañías privadas, a la participación en partidos políticos o campañas de defensa de políticas públicas, y un largo etcétera de posibilidades. Esto evidentemente contrasta con visiones como la del científico de las políticas de Lasswell o del estudioso persuasivo de las políticas públicas de Morán, Rein y Goodin (2006); sin embargo, ese es el estado actual de la cuestión. Para ello, las revisiones continuas de los atributos epistemológicos de cada enfoque de teoría son valiosas¹⁰ para estar al tanto de cómo se está concibiendo el objeto de estudio, qué nuevas fronteras se están generando en el campo de estudio y cómo se están transformando los roles de los estudiosos de las políticas.

Consideraciones

Este artículo se propuso hacer una revisión —y algunas reflexiones— sobre el desarrollo de los estudios de políticas públicas, enfocándose en la teorización y su relación con las particularidades del objeto de estudio, el desarrollo del campo de estudio y los roles del estudioso de las políticas públicas.

En vez de proporcionar unas conclusiones definitivas, los planteamientos presentados en este escrito permiten poner a consideración del lector, no solo la invitación a seguir dialogando y construyendo los estudios de políticas públicas —así como nuevas revisiones y reelaboraciones teóricas—, sino también contextualizar todas estas reflexiones en el caso concreto del desarrollo de los estudios de políticas en Colombia. De alguna manera, esta revisión le permite ver al lector que el campo de los estudios de las políticas públicas ha tenido un importante sesgo ideológico y epistemológico, con el que podemos coincidir en algunas cosas como Estado social y democrático de derecho, pero posiblemente en otros asuntos, apuestas o intereses no tanto.

No es gratuito que autores como Guy Peters reconozcan que las policy sciences han tenido un “desproporcionado sesgo” basado en la realidad y valores estadounidenses (Peters citado por Cabrero, 2000), por lo cual resulta necesario, no solo cuestionar los valores universales —en ocasiones acríticamente aceptados— de este campo de estudios, sino también “adaptarlo, reinterpretarlo y redefinirlo” a cada contexto específico (Cabrero, 2000, p. 190). Lo que implica no solo preguntarse cuál ha sido la historia de este campo de estudios en regiones específicas como América Latina, sino también, cuáles son las perspectivas teóricas y normativas que se requieren para estas realidades, empleando aquello de las tradiciones estadounidenses y europeas con lo cual tengamos coincidencias, pero también formulando preguntas, enfoques, teorías y modelos que permitan mejorar la comprensión y la práctica de las políticas públicas en nuestros contextos.

Desde las primeras traducciones de textos clásicos y las publicaciones realizadas y difundidas, principalmente por la Universidad Externado de Colombia y la Universidad Nacional de Colombia, así como el trabajo de distinguidos profesores que han contribuido al estudio de las políticas públicas en diferentes universidades del país, el desarrollo de este campo de estudios en Colombia ha progresado en escenarios académicos, a través de la incorporación de materias de políticas públicas en los pensum de carreras de Ciencia Política en universidades públicas y privadas, así como la creación programas de posgrado en este tema y afines, la realización de consultorías para el diseño, ajuste, monitoreo y evaluación de políticas públicas, el desarrollo de eventos como los Coloquios de Políticas Públicas, entre otros foros, seminarios y líneas temáticas en los congresos de Accpol y la recién creada Red Colombiana de Gobierno y Políticas Públicas Regopp, con la participación de universidades de todo el país, constituyen vientos favorables y evidencias del crecimiento de una comunidad académica de estudiosos en el tema. Sin embargo, aún hay un camino importante por recorrer para consolidar un campo de estudios de políticas más nutrido a nivel institucional y organizacional en Colombia.

Quizá el mayor avance hasta ahora se traduce en términos del knowledge of de las políticas públicas, o de las investigación básica, si se quiere. El conocimiento de la literatura teórica internacional, la adopción y aplicación de los enfoques de teoría y modelos de análisis a casos de estudio y la discusión sobre el desarrollo de este campo de conocimiento en términos de docencia e investigación son los temas que han ocupado principalmente la agenda académica de investigadores, grupos de investigación y universidades interesadas en fortalecer los conocimientos, las herramientas y la formación en este objeto de estudio.

Otros asuntos más propios del knowledge on, o del desarrollo aplicado del conocimiento científico de las políticas, cuentan con un menor desarrollo, sobre todo en términos de generación de comunidad académica, ya que han sido atendidos de manera aislada por parte de las universidades, grupos de investigación, profesionales y organizaciones privadas que se han hecho cargo de consultorías, promoción de alternativas de políticas a través de organizaciones no gubernamentales, agremiaciones y partidos políticos y en la participación directa en la tecnocracia estatal, pero estos conocimientos y experiencias no han sido tan sistematizados, comparando con los estudios de corte académico.

Solo recientemente ha tomado mayor fuerza el interés por contar con agendas académicas nacionales que integren tanto los conocimientos de y para las políticas públicas. De esto hacen parte actividades como la socialización de experiencias de análisis de políticas, consultorías, métodos experimentales, intercambios con técnicos, tecnócratas, burócratas profesionales, expertos, académicos, consultores, entre otros actores, con conocimientos, herramientas y experiencias diversas, que permitan generar un conocimiento más integral y dialógico de las políticas públicas en la construcción del campo de estudio. Foros como el realizado a finales del mes de noviembre de 2018, organizado por la Universidad Nacional sede Bogotá y con la participación de universidades vinculadas a la Regopp, para discutir sobre las nuevas ciencias de políticas y compartir puntos de vista desde las experiencias regionales y universitarias de los participantes, constituyen actividades que deben ser la piedra angular de procesos más continuos e institucionalizados, que posibiliten nuevos intercambios y gestión de redes más allá de la socialización de experiencias. Por ejemplo, realización de investigaciones conjuntas entre universidades, intercambios de profesores y estudiantes, sistematizaciones del conocimiento,

realización de estados del arte, elaboración de nuevas publicaciones, pero, fundamentalmente, la elaboración de mejores marcos comprensivos de nuestra realidad política e institucional, así como un mayor impacto del conocimiento de las políticas públicas en la formación de profesionales con incidencia en el desarrollo de las políticas públicas en Colombia.

Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). Estudio introductorio. En *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-74). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Allison, G. (1969). Modelos conceptuales y la crisis de los misiles en Cuba. En *La hechura de las políticas públicas* (pp. 265-282). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Anderson, J. E. (2003). *Public policymaking: An introduction*. Boston, MA: Houghton Mifflin Company.
- Andrews, C. (2006). Rationality in Policy Decision Making. En F. Fischer, G. Miller, y M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Ratón, FL: CRC Press.
- Arellano, D. (1996). Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente. *Gestión y Política Pública*, 5(2), 319-347.
- Benson, J. K. (1975). The interorganizational network as a political economy. *Administrative Science Quarterly*, 20(2), 229-249.
- Bogason, P. (2006). *Networks and Bargaining in Policy Analysis. Handbook of Public Policy*. Londres: SAGE.
- Borgatti, S., y Foster, P. (2003). The Network Paradigm in Organizational Research: A Review and Typology. *Journal of Management*, 29(6), 991-1013.
- Brandes, U., Kenis, P., Raab, J., Schneider, V., y Wagner, D. (1999). Explorations into the visualization of policy networks. *Journal of theoretical politics*, 11(1), 75-106.
- Brundage, M., y Bryson, J. (2016). *Smart Policies for Artificial Intelligence*. Recuperado de <https://arxiv.org/abs/1608.08196>
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y Política Pública*, 10(2), 180-229.
- Cairney, P., y Weible, C. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado. *Ciencia Política*, 13(26), 321-338.
- Calo, R. (2017). *Artificial intelligence policy: a primer and roadmap*. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3015350
- Cano, L. F. (2015). El giro argumentativo del análisis de políticas públicas. ¿El lugar de la política en las políticas? En J. Cuervo (Ed.), *Ensayos de Políticas Públicas II* (pp. 161-183). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Clark, W. R., Golder, M., y Golder, S. (2013). *Principles of Comparative Politics* (2ª ed). Thousand Oaks, CA: CQ Press.
- Cuervo, J. I. (2015). La indeterminación conceptual de la política pública. Un problema normativo y metodológico. En J. Cuervo (Ed.), *Ensayos de Políticas Públicas II* (pp. 19-33). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- De León, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y política pública*, 6(1), 5-17.
- De León, P., y Weible, C. (2010). Policy Process Research for Democracy: A Commentary on Lawell's Vision. *International Journal of Policy Studies*, 1(2).
- Dror, Y. (1964). Muddling Through "Science" or Inertia? *Public Administration Review*, 24(3), 153-157.
- Dunn, W. (1981). *Public Policy Analysis*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. (1972). *Comprensión de la Política Pública*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Dye, T. (1975). *Understanding public policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Easton, D. (1969). *Esquema para el análisis político*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Evans, B., Reuschmeyer, D., y Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the State Back In*. Nueva York, NY: Cambridge University Press.

- Evans, M. (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. *Gestión y Política Pública*, 7(2), 229-266.
- Farr, F., Hacker, J., y Kazee, N. (2006). The Policy Scientist of Democracy: The Discipline of Harold D. Lasswell. *The American Political Science Review*, 10(4), 579-587.
- Fischer, F., Miller, G. J., y Sidney, M. S. (Eds.). (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Fischer, F., y Gottweis, H. (2012). *The Argumentative Turn Revisited. Public policy as communicative practice*. Durham, NC: Duke University Press.
- Garson, D. (1986). From Policy Science to Policy Analysis. En W. N. Dunn (Ed.), *Policy analysis: Perspectives, concepts, and methods* (pp. 355-375). Greenwich, CT: Jai Press.
- Gómez Lee, M. (2008). Las políticas públicas en la sociedad globalizada. *Revista Opera*, 8, 175-195.
- Gulati, R., y Gargiulo, M. (1997). *Where do inter-organizational networks come from?* Paris: Insead, The Business School for the World.
- Hall, P. A., y Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44, 952-973.
- Hood, C. (2006). *The Tools of Government in the Information Age. The Oxford Handbook of Public Policy*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Hupe, P., y Hill, M. (2006). *The Three Action Levels of Governance: Reframing the Policy Process beyond the Stages Model. Handbook of Public Policy*. Londres: SAGE.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M., y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Jenkins-Smith, H. C., y Sabatier, P. A. (1994). Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of public policy*, 14(2), 175-203.
- Jessop, B. (2016). Territory, politics, governance and multispatial metagovernance. *Territory, Politics, Governance*, 4(1), 8-32.
- Jobert, B., y Muller, P. (1987). *L'Etat en action: Politique publiques et corporatismes*. París : Presses Universitaires de France.
- Jones, B., Boushey, G., y Workman, S. (2006). *Behavioral Rationality and the Policy Processes: Toward A New Model of Organizational Information Processing. Handbook of Public Policy*. Londres: SAGE.
- Jones, C. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont, CA: Wadsworth.
- Jordana, J. (1995). El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 3, 505-525.
- Kickert, W. J., Klijn, E.-H., y Koppenjan, J. F. M. (Eds.). (1998). *Managing Complex Networks*. Londres: SAGE.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, MA: Brown.
- Knoke, D. (1983). Organization sponsorship and influence reputation of social influence associations. *Social forces*, 61(4), 1065-1087.
- Lasswell, H. (1992a). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79-105). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H. (1992b). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-117). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lerner, D., y Lasswell, H. (1951). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lowi, T. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, 32(4), 298-310.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- March, J. G., y Olsen, J. P. (1984). New institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- Meltsner, A. J. (1976). *Policy analysts in the bureaucracy*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Meny, I., y Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Miller, G., y Robbins, D. (2006). Cost-Benefit Analysis. En F. Fischer, G. Miller, y M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Boca Raton, FL: CRC Press.
- Morán, M., Rein, M., y Goodin, R. (Eds.). (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Nueva York, NY: Oxford University Press.
- Muller, P. (1998). La producción de las políticas públicas. *Innovar, revista de ciencias administrativas y sociales*, 12, 65-75.
- North, D. (2006). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Ordóñez Matamoros, G. (Ed.). (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ostrom, E. (2010). Elección Racional Institucional. Evaluación del Marco de Análisis y Desarrollo Institucional. En P. A. Sabatier (Ed.), *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (pp. 23-66). Buenos Aires: Westview Press.
- Ostrom, E. (2015). *Comprender la diversidad institucional*. Ciudad de México. Fondo de Cultura Económica.
- Oszlak, O. (2019). La Gestión Pública Latinoamericana en la “Era Exponencial”. Ponencia presentada en la *XV Conferencia Inpae*. Universidad de Concepción, Chile.
- Peters, G., y Pierre, J. (2005). ¿Por Qué Ahora el Interés por la Gobernanza? En A. Martínez (Ed.), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 37-56). Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat.
- Peters, G., y Pierre, J. (2006). *Handbook of Public Policy*. Londres: SAGE.
- Peters, G., y Zittoun, P. (2016). *Contemporary Approaches to Public Policy, Theories, Controversies, and Perspectives*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Pierson, C. (1996). *The Modern State*. Londres: Routledge.
- Piketty, T. (2015). *El Capital en el Siglo XXI*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Pressman, J., y Wildavsky, A. (1973). *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Rhodes, R. A. W. (1996). The new governance: governing without government. *Political studies*, 44(4), 652-667.
- Roe, E. (1991). Development Narratives Or Making the Best of Blueprint Development. *World Development*, 19(4), 287-300.
- Roth Deubel, A. N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del estado. En *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 29-63). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Roth Deubel, A. N. (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-55). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roth Deubel, A. N. (2015). La investigación en políticas públicas: ¿ingeniería social, argumentación o experimentación democrática? En J. Cuervo (Ed.), *Ensayos de Políticas Públicas II* (pp. 137-159). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Roth Deubel, A. N. (2018). *Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Rubin, I. (2006). *Budgeting. Handbook of Public Policy*. Londres: SAGE.
- Sabatier, P. A. (2010). Se necesitan Mejores teorías. En *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (pp. 5-22). Buenos Aires: Westview Press.
- Sabatier, P. A., y Mazmanian, D. (1993). The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas públicas* (pp. 97-146). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Salazar Vargas, C. (2009). *Políticas públicas y think tanks*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

- Scharpf, F. W. (1978). Interorganizational policy studies: issues, concepts and perspectives. En K. Hanf y F. W. Scharpf (Eds.), *Interorganizational Policy Making: Limits to Coordination and Central Control* (pp. 345-70). Londres: SAGE.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schlager, E. (2010). A comparison of frameworks, theories, and models of policy processes. En *Theories of the policy process* (pp. 233-260). Boulder, CO: Westview Press.
- Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación” de las políticas públicas. *Revista Antípoda*, 10, 21-49.
- Smith, K. (2006). *Economic Techniques. Handbook of Public Policy*. Londres: SAGE.
- Smith, K., y Larimer, C. (2009). Public Policy as a Concept and a Field (or Fields) of Study. En *The Public Policy Theory Primer* (pp. 1-25). Boulder, CO: Westview Press.
- Sorensen, E. (2014). *The metagovernance of public innovation in governance networks*. Roskilde: Roskilde University.
- Tan, T. B., y Shang-su, W. (2017). *Public Policy Implications of the Fourth Industrial Revolution for Singapore*. Singapur: RSIS Policy Report.
- True, J. L., Jones, B. D., y Baumgartner, F. R. (2010). Teoría del Equilibrio Interrumpido. En P. A. Sabatier (Ed.), *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (pp. 167-202). Buenos Aires: Westview Press.
- Van Meter, D., y Van Horn, C. (1993). El proceso de implementación de las políticas: un marco conceptual. En L. Aguilar Villanueva (Ed.), *La implementación de las políticas públicas* (pp.). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.
- Weimer, D. L., y Vining, A. R. (1989). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Weimer, D. L., y Vining, A. R. (2006). *Efficiency and Cost-Benefit Analysis. Handbook of Public Policy*. Londres: SAGE.
- Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples. Estructuras, limitaciones y perspectivas. En P. A. Sabatier (Ed.), *Teorías del Proceso de las Políticas Públicas* (pp. 67-94). Buenos Aires: Westview Press.
- Zurbriggen, C. (2010). Redes de Gobernanza. Ponencia presentada en el *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política*, de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, Argentina.

Notas

- 1 Para elaborar esta definición básica se acude a varios conceptos recientes de políticas públicas cercanas al contexto colombiano (Roth Deubel, 2018; Cuervo, 2015; Velásquez, 2009).
- 2 Este artículo es producto de diversas fuentes y experiencias del autor. Entre ellas, recoge elementos de un ensayo producido en el marco de sus estudios de doctorado en Estudios Políticos. Retoma también conocimientos, reflexiones previas y experiencias docentes, investigativas y técnicas del autor durante 10 años de trabajo en el tema. Finalmente, es producto de la relectura intratextual, intertextual y extratextual de más de 70 obras que son empleadas y referenciadas en este texto —y apoyado en otras obras no referenciadas por cuestiones de espacio— en clave de su objetivo, aunque no constituye metodológicamente un estado del arte. En ese sentido, se trata de un artículo de reflexión con un trasfondo metodológico científico, pero no es producto de una investigación en particular.
- 3 Estilos de gobierno influenciados por nuevas teorías de la administración pública, nueva gestión pública y nueva gobernanza.
- 4 En estos paradigmas se emplean diversas teorías y se hacen distintos énfasis, por ejemplo, los autores afirman que mientras en el Periodismo se hacen abordajes más descriptivos, en la Investigación Académica la teoría cumple un papel de comprobación de hipótesis y, en el Análisis de Políticas ayuda a orientar las recomendaciones y las estimaciones de las consecuencias de las elecciones de política.
- 5 Estas son solo algunas de las radiografías representativas que se han hecho de la formación del campo de estudios de las políticas públicas. Es posible encontrar otras disponibles en la literatura.
- 6 Entre otros que no se mencionan por asuntos de extensión.
- 7 Uno de los mejores ejemplos está en los estudios de implementación de las políticas públicas en los cuales han participado autores emblemáticos como Van Meter y Van Horn (1993), originalmente publicado en 1975, Pressman y Wildavsky

(1973), y el mismo Sabatier con Mazmanian (1993), los cuales desarrollaron los estudios de primera generación de la implementación de políticas públicas. Otro buen ejemplo son los estudios de agendas de políticas públicas desarrollados por John Kingdon, a través de la formulación de su teoría de las corrientes múltiples.

- 8 Así como este ejercicio de Sabatier, son muchos los autores que han realizado importantes esfuerzos por reunir las diversas teorías. Los esfuerzos más difundidos son los que autores como Moran, Rein y Goodin (2006), Peters y Pierre (2006), Peters y Zittoun (2016), Fischer, Miller y Sidney (2006) han hecho en sus *handbooks* de políticas públicas.
- 9 Por ejemplo, los estudios de Elinor Ostrom (2010) y su equipo de colaboradores, sobre el gobierno de los bienes comunes, le llevó a considerar los atributos de las comunidades como parte de su Marco de Análisis y Desarrollo Institucional, proponiendo esquemas de gobernanza en los que la evidencia de la existencia de recursos para la acción colectiva de actores no estatales, sean tenidos en cuenta a la hora de formular las regulaciones sobre bienes de uso común como los bosques, ríos, mares, etc.
- 10 Un ejemplo cercano es el realizado por Roth Deubel, el cual, en varios de sus textos, se ha concentrado en analizar los enfoques para el análisis de las políticas públicas, resaltando no solo sus principales tesis, conceptos, y autores, sino también determinando si estos se inscriben en un análisis de las políticas públicas como una ingeniería social, a partir de las ideas y los argumentos o en el análisis como experimentación democrática (Roth Deubel, 2015), o revisando cuáles son más afines a determinados paradigmas en las ciencias sociales (Roth Deubel, 2007), asociadas, por ejemplo, a una lógica positivista (por ejemplo, algunas teorías racionalistas, marxistas ortodoxas, weberianas clásicas, secuenciales lineales), pospositivista (como algunas teorías neoinstitucionalistas, de redes), construccionista (como teorías argumentativas, deliberativas, cognitivistas, basadas en creencias y valores) o crítica (por ejemplo, algunas teorías marxistas, regulacionistas, cepalinas, de la dependencia, decoloniales, etc.). Todas estas, como parte de la caja de herramientas teórica de los estudiosos de políticas públicas, de acuerdo con su perfil profesional y a qué tan cerca o lejos se encuentran del prototipo de científico de las políticas que promoviera el padre fundador de este campo de estudios, Harold D. Lasswell.

* Artículo de reflexión

Licencia Creative Commons CC BY 4.0

Cómo citar este artículo: Murcia, J. A. (2019). Teorización en el campo de estudio de las políticas públicas en relación con su objeto de estudio, la historia del campo y los roles del estudioso de las políticas. *Papel Político*, 24(2). <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-2.tcep>