

TEMA 2. LA NATURALEZA Y VARIEDAD DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS Y LOS TIPOS DE POLÍTICAS Y ASUNTOS DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA

Los objetivos y justificaciones de la intervención gubernamental y la actuación pública	1
<i>Razones políticas.....</i>	<i>1</i>
<i>Razones éticas</i>	<i>2</i>
<i>Razones económicas y fallos del mercado.....</i>	<i>2</i>
Los problemas de política pública o problemas públicos: características y tipos	4
Características generales de los problemas públicos	4
Según su estructuración o grado de complejidad.....	5
El caso de los “problemas retorcidos” como tipo de problema complejo.....	6
Según su grado de atención pública, de conflicto y el tipo de decisor implicado.....	8
Tipos de asuntos de política pública y sus consecuencias: tipologías clásicas	9
La tipología de Lowi, los tipos de políticas y arenas de poder según sus efectos sobre la sociedad (policy determines politics?)	9
Wilson y los tipos de políticas según la difusión o concentración de sus costes y beneficios	12
Otra tipología relacionada y complementaria: políticas materiales y políticas simbólicas	14
El caso de las políticas de regulación social o de moralidad: un caso especial	14
Referencias.....	15

Los objetivos y justificaciones de la intervención gubernamental y la actuación pública

Las políticas públicas se formulan o modifican cuando el público y los responsables políticos creen que el gobierno debe intervenir para corregir o solucionar un problema social. Pero esto no significa que el asunto se resuelva de forma permanente. Las razones aducidas para la intervención gubernamental en las políticas públicas han sido controvertidas en el pasado y lo siguen siendo hoy en día. Los argumentos a favor y en contra de la intervención del gobierno en la economía y en la vida de las personas se basan en diferentes filosofías políticas e ideologías o en creencias específicas acerca de las necesidades sociales y las posiciones que defienden los partidos políticos y grupos de interés. Las razones a favor o en contra de la intervención del Estado son al menos de tres tipos: políticas, éticas y económicas o fallos del mercado. Especialmente las últimas merecen una discusión más larga por ser más complejas (Kraft y Furlong 2011; Bozio y Grenet 2010).

Razones políticas

Los ciudadanos y los propios legisladores pueden decidir en un momento dado que el Estado debe intervenir para resolver un problema por razones políticas. Un cambio notable en la opinión pública o el surgimiento de un movimiento social puede impulsar la acción pública. Un ejemplo clásico fue la decisión del Tribunal Supremo de Estados Unidos en 1954 sobre la segregación de escuelas públicas en el caso *Brown v. Junta de Educación de Topeka* y el surgimiento del movimiento de los derechos civiles a partir de cuya presión el gobierno federal estadounidense

comenzó a actuar en materia de derechos civiles. Otro ejemplo es cómo durante los años 1960 y 1970 los gobiernos de todos los países occidentales empezaron a intervenir cada vez más, por ejemplo, en la protección del consumidor, la seguridad del tráfico o la protección del medio ambiente debido a la creciente preocupación pública sobre estos temas que comenzó en esos años. Asimismo, más recientemente, al sentir un cambio en el entorno político en relación con las preocupaciones sobre la inmigración ilegal, otros gobiernos han promulgado legislación en temas de inmigración más o menos restrictivas.

Razones éticas

Ciertos problemas y circunstancias pueden dictar que el Estado deba intervenir por razones éticas. En este caso, la actuación del Estado es vista como “lo correcto”, incluso aunque no exista presión proveniente de la mayoría del público. Una parte de la población o los miembros de un grupo de interés organizado pueden no estar dispuestos a presenciar el sufrimiento de la pobreza, el hambre, o abusos contra los derechos humanos, ya sea en el propio país o en el extranjero, y exige que el Estado haga algo al respecto. Como ejemplo de este tipo de políticas de solidaridad pueden citarse los programas orientados a apoyar a colectivos como los discapacitados sin ingresos suficientes o los padres de los niños gravemente enfermos. Alrededor de muchos programas existentes hoy en día podríamos identificar este tipo de argumentos morales, por ejemplo, los relacionados con la cooperación al desarrollo, las políticas de lucha contra la exclusión social o los cuidados paliativos. Muchas veces estos argumentos éticos pueden utilizarse para ocultar otro tipo de razones o argumentos de tipo económico o estratégico, siendo difícil distinguir cuáles son las razones reales que hay detrás de la intervención pública (por ejemplo la Guerra de Irak).

Razones económicas y fallos del mercado

La economía y los llamados fallos de mercado del sistema capitalista son una de las justificaciones más usuales de la intervención gubernamental. Un fallo del mercado se produce cuando el mercado privado no es eficiente para producir bienes o asignarlos. Al menos se pueden identificar cuatro tipos de fallos del mercado: la existencia de monopolios y oligopolios, las externalidades o efectos externos, la insuficiencia de la información, y la incapacidad para proveer un bien público o colectivo.

Existe un monopolio u oligopolio cuando una o varias personas o empresas dominan el mercado y pueden controlar el precio de un producto o servicio. Los ejemplos abundan. Por ejemplo, es raro que en muchas localidades existan más de un operador de televisión o internet por cable. También es el caso, por ejemplo, de una compañía de agua o de electricidad en una ciudad de tamaño mediano, donde no tendría sentido que hubiese otras empresas ya que entonces se perderían las economías de escala o habría que replicar infraestructuras excesivamente costosas. Se trata de monopolios en cierto modo inevitables y por eso reciben la denominación de “naturales” o “técnicos”. En estas situaciones, las administraciones se ven compelidas a aceptar este tipo de monopolio y tratan de regularlos para que funcionen de una manera justa.

Se denominan externalidades o efectos externos a los efectos secundarios de decisiones y acciones de los agentes que participan en el mercado que afectan a los ciudadanos o a la sociedad. Una externalidad es negativa cuando un tercero se ve perjudicado por una de estas decisiones y no recibe compensación por dicho perjuicio. Los vertidos al medio ambiente que se producen por la fabricación de objetos de cristal artesanos en la Bahía de Venecia o la producción de energía

eléctrica mediante la quema de carbón, materia prima especialmente contaminante, son ejemplos de este tipo de externalidad negativa, ya que dañan el medio ambiente y son potencialmente peligrosos para la salud de los ciudadanos. Mediante la regulación el Estado debe exigir a estas empresas determinadas medidas tecnológicas para reducir la contaminación e incluso determinados impuestos que puedan anticipar lo que al Estado le costará atender a los problemas de salud de los ciudadanos y a la descontaminación medioambiental. Una externalidad positiva se produce cuando un tercero resulta beneficiado por la actividad de otros. La educación superior es una externalidad positiva que puede ser sufragada por una comunidad y beneficiar a otra ya que la sociedad se beneficia de recibir una población bien educada

Un mercado funcionara bien, en perfecta competencia cuando los compradores y vendedores *tienen toda la información necesaria* para realizar transacciones o intercambios. Cuando los ciudadanos tienen información incompleta sobre un producto o servicio pueden verse perjudicados por ello de múltiples formas. Por ejemplo, sus finanzas pueden verse afectadas si compran un producto financiero sobre el que se les ha hurtado información; o su salud puede estar en riesgo si compran cualquier medicamento supuestamente milagroso dispensado a través de internet. En estos casos, el Estado debe regular y supervisar esa actividad del mercado ya que a los consumidores les puede resultar imposible averiguar si estos productos son seguros.

Finalmente, un cuarto tipo de fallo del mercado se produce cuando los mercados no pueden *proveer bienes públicos*, también llamados bienes colectivos. Un bien público o colectivo se define por dos criterios: la capacidad de excluir a alguien de conseguir el bien y la capacidad de consumir de manera conjunta el bien. La exclusión dentro de la economía se produce normalmente a través de la fijación de precios. Si un individuo puede cobrar por un bien o servicio, entonces él o ella puede excluir a alguien de conseguirlo. Productos que se pueden consumir en forma conjunta son aquellos en los que el consumo de una persona no impide que otra también los consuma. Si la producción de un bien no produce beneficios nadie lo producirá en el mercado por más necesario que sea.

Tradicionalmente, la distinción entre bienes públicos y privados ha sido utilizada para estimar cuáles es mejor que provea el Estado y cuáles deben dejarse a la iniciativa privada. Los primeros son, como hemos dicho, aquellos que están disponibles para todos en una sociedad y no se agotan cuando son consumidos por una sola persona o grupo. La defensa de un país o la regulación ambiental para mantener el aire o el agua limpios benefician a todas las personas y no se agotan con el consumo de un individuo, por ejemplo. Los bienes privados son aquellos que una vez consumidos por alguien ya no pueden ser disfrutados por nadie más.

Sin embargo, esta distinción no es siempre sencilla y además no siempre existe acuerdo sobre que este sea un criterio válido para decidir quién debe ser el responsable de la provisión de determinados servicios.

Las ideas sobre qué bienes deben ser provistos por el Estado o no también varían por países. Existe, por ejemplo controversia, en el área de la provisión de la sanidad o, por ejemplo, en relación al transporte. Así, en la mayoría de los países europeos, a diferencia de los Estados Unidos, el transporte se considera una responsabilidad pública que contribuye también al desarrollo industrial o la planificación urbana.

Los problemas de política pública o problemas públicos: características y tipos

La Real Academia de la Lengua Española define problema como el “conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de algún fin”, o como un “planteamiento de una situación cuya respuesta desconocida debe obtenerse a través de métodos científicos” Para Dery (1984). “los problemas de políticas públicas son necesidades, valores u oportunidades de desarrollo que no están resueltas y que son posibles de alcanzar mediante la acción pública” Dichos problemas son la razón de ser del Estado y por tanto, su identificación es de suma importancia para los estudiosos académicos y los analistas de políticas públicas aplicadas. Otros autores como Padioleau definen el problema público como “el conjunto de problemas percibidos que demanda un debate público, incluso la intervención de las autoridades políticas legítimas”. Ordoñez-Matamoros define problema público como

“toda situación que afecta negativamente los valores materiales e inmateriales de una colectividad, o amenaza afectar el bienestar de la misma en el futuro cercano, y sobre las que se espera que el Estado actúe”.

En esta definición destacan varios elementos característicos muy importantes del proceso que va desde la percepción de que “algo está mal”, seguida de la identificación de elementos sustantivos del mismo tales como el hecho de que su existencia afecta ciertos intereses y vulnera ciertos valores, pasando por el reconocimiento de que “se debe hacer algo al respecto” y, por último, la creencia de que el Estado es capaz, al menos hipotéticamente, de solucionarlo.

Características generales de los problemas públicos

Hay varias características que comparten todos los problemas públicos o problemas de política pública (*policy problems*) que se pueden resumir en cinco (Ordoñez-Matamoros, 2013)

1. *Interdependencia*. Los problemas en un sector de políticas afectan con frecuencia a los problemas en otras áreas. Los problemas de política pública no son entidades independientes sino que forman parte de un sistema más complejo. Por ejemplo, el problema de la inmigración afecta a diferentes sectores de política pública que van desde la seguridad ciudadana, hasta el área de salud, educación o al ministerio responsable del empleo.

2. *Subjetividad*. Los problemas públicos son construidos subjetivamente por quienes definen tales problemas, están sujetos a interpretaciones humanas. En realidad, se basan en elementos de una situación problemática que son abstraídos de ella mediante el análisis. En otras palabras ante una misma realidad o elemento objetivo (por ejemplo, el incremento del número de inmigrantes ilegales) distintos actores pueden destacar distintos aspectos. En el caso de la inmigración hay quien dirá que se trata de un problema de seguridad, por ejemplo, el Ministerio del Interior, mientras que otro pensará que lo que principalmente destaca de la inmigración es que es un problema de salud pública, por ejemplo, el Ministerio de Sanidad, y finalmente otro más, por ejemplo una ONG de inmigrantes, opine que se trata de un problema de derechos o de dignidad humana. Si una situación o circunstancia constituye un problema es debido a creencias y valoraciones humanas y no producto de los hechos mismos. Es muy importante, por tanto, no confundir una situación problemática con un problema, dado que este último es una creación mental que resulta de transformar la experiencia en un juicio humano. Finalmente, es importante entender que la definición del problema que logre imponerse determinará en buena medida la solución al mismo (ver el Tema 5).

3. *Artificialidad*. Los problemas públicos son una creación del ser humano hecha mediante la interpretación y el juicio. Es la sociedad quien decide si quiere mejorar o cambiar una situación problemática. Cotidianamente las sociedades soportan múltiples condiciones (i.e. el mal tiempo, las enfermedades incurables, la contaminación, sin embargo, “no todas las condiciones son consideradas como problemas” (Kingdon, 2003). En este sentido, un problema puede ser el producto de un proceso de problematización. Poniendo de nuevo como ejemplo la política ambiental, se demuestra que la contaminación empezó a ser considerada como problema a partir de los años 70, aunque en realidad existía desde la aparición de la gran industria. Así, pues, la existencia de un hecho objetivo no implica su calificación automática como problema público.

4. *Condición dinámica de los problemas públicos*. “Tanto los problemas como las soluciones están en constante evolución. Las soluciones a los problemas se pueden volver obsoletas, o los problemas pueden cambiar o transformarse”. (Dunn, 2013). Esta evolución de los problemas o soluciones se produce porque los valores sociales cambian como también lo pueden hacer las características sociodemográficas de la sociedad o las tecnologías disponibles para afrontar los problemas. La necesidad de atender a las personas en situación de dependencia con el apoyo del Estado es un asunto que ha empezado a ser considerado un problema público recientemente en el caso de España y ello se ha debido al envejecimiento de la población y a la incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo y a que ellas ya no pueden encargarse de estas tareas como lo habían hecho tradicionalmente.

5. *Incorporan tanto elementos técnicos como políticos*. Los problemas públicos incorporan aspectos de gran complejidad y especialidad que solo pueden ser atendidos apelando a procedimientos, herramientas o materiales que demandan un profundo conocimiento de diversas disciplinas. En cuanto a su dimensión política, cualquier problema de política pública y su solución afecta a la distribución de costes y beneficios y a los equilibrios existentes en esa sociedad antes de que el problema fuera resuelto. Puede modificar el reparto del poder y de intereses de ciertas personas, organizaciones sociales o políticas o instituciones y es muy probable que genere rechazos o resistencias entre quienes no ven atendida su “definición” del problema ya que nunca la “solución” es totalmente “satisfactoria” para todos los involucrados. Más aún, esa solución técnica suele generar nuevos problemas.

Según su estructuración o grado de complejidad

Según su grado de complejidad o estructuración, los problemas se han clasificado en dos categorías básicas. Se distingue así entre problemas simples o bien estructurados y problemas complejos o débilmente estructurados (Dunn 2013).

Los criterios propuestos para establecer la complejidad o simplicidad de un problema público son cinco: el número de decisores que participan en su solución, el número de posibles opciones alternativas de solución, los valores en juego, el nivel de certeza de los resultados y la calculabilidad de los mismos (Dunn, 2013). Estos criterios ayudan al analista de políticas a identificar a qué tipo problema se enfrenta y cuáles son sus características. Asimismo, un problema es simple o complejo dependiendo del grado en el cual tal problema forma parte de un sistema interdependiente de problemas.

- *Problemas simples o bien estructurados* Para Dunn (2013) los problemas simples son todos aquellos que tienen una cantidad limitada de decisores (uno o pocos), un número reducido de opciones alternativas, un grado de consenso alto entre los actores críticos involucrados (llamados en inglés *stakeholders*),

unos resultados ciertos y, por último, unas probabilidades de éxito o fracaso calculables. Un ejemplo de problema simple es una epidemia en Haití, pues el número de decisores es relativamente bajo, las alternativas de solución son escasas (pues habría que controlar la epidemia mediante campañas de vacunación, programas de atención y prevención, campañas informativas, entre otros), nadie pone en duda la importancia de resolver el problema ni cuestionaría los métodos médicos.

- *Problemas complejos o débilmente estructurados*: son aquellos en los cuales existen un gran número de decisores que, en general, tienen valores e intereses en conflicto. Las opciones alternativas de solución en este tipo de problemas son ilimitadas y, por lo general, los resultados de dichas alternativas son inciertos. Las probabilidades de éxito en los problemas débilmente estructurados son incalculables. Un ejemplo de problema complejo es la pobreza. Dentro de los actores involucrados están los miembros del gobierno en áreas como la educación, la seguridad social, la sanidad, la economía; miembros del legislativo, la sociedad civil organizada, los empresarios, los sindicatos, incluso agentes internacionales y no gubernamentales. No es de extrañar que entre estos actores existan conflictos de valores. Los resultados de las soluciones que se proponen, al ser tan complejos, son difíciles de predecir y las probabilidades de éxito son prácticamente incalculables. El aborto ilegal es otro buen ejemplo de problema complejo. En este caso los decisores son diversos: el parlamento, el Ministerio de Sanidad y Asuntos sociales, el Ministerio de Educación, los centros educativos, los centros médicos, los tribunales, las ONGs feministas o pro-vida, etc. Adicionalmente, existen conflictos de valores en cuanto al problema; la visión de la Iglesia es diferente a la del gobierno y no hay consenso entre diferentes grupos sociales. Por otra parte, las alternativas de solución son diversas y sus resultados son inciertos. (Ordoñez 2013)

Como recuerda Ordoñez-Matamoros (2013), todo problema tiene dos grandes componentes: el político y el técnico. Si el analista de políticas se enfrenta a un problema simple y debe recomendar soluciones, serán muy importantes sus conocimientos y habilidades técnicas. Si el analista se enfrenta a un problema complejo, serán más relevantes sus conocimientos y habilidades políticas. El analista debe hacer por tanto frente a las características propias de cada tipo de problema. En el caso de los problemas simples, el análisis se concentra en la comparación de alternativas en donde los criterios técnicos predominan. En el caso de problemas complejos, las alternativas requieren de un estudio relativamente más político, en el que se deberían tener en cuenta los conflictos de intereses, los impactos socio económicos, el carácter, ideológico, sociológico, etc.

El caso de los “problemas retorcidos” como tipo de problema complejo

Cada vez más en el mundo globalizado existen problemas de política pública interrelacionados y complejos. La crisis bancaria reciente, o la crisis de la deuda, con sus consecuencias económicas es un típico ejemplo del tipo de problemas públicos que afrontan los gobiernos hoy en día. En este mundo cada vez más interconectado, hay problemas públicos que no tienen una solución fácil. De hecho, incluso la identificación y estructuración del problema puede resultar difícil. Por ejemplo, el terrorismo ha demostrado ser difícil de combatir para muchos gobiernos de todo el mundo. Algunos gobiernos han definido el terrorismo en términos de política de defensa (por ejemplo, 'Guerra contra el Terrorismo '), otros en términos de política social (por ejemplo, como medidas que aborden la pobreza y la exclusión social a escala global) y otros en términos de justicia penal (por

ejemplo, un delito que requiere políticas de aplicación de la ley) o incluso las tres cosas a la vez. En los estudios de políticas públicas, este tipo de problemas complejos se han denominado a veces “problemas “retorcidos”, “endiablados” o “perversos” (en inglés *wicked problems*)¹

Este concepto se refiere a situaciones sociales problemáticas en las que:

- (1) no hay una solución obvia;
- (2) muchos individuos y organizaciones están necesariamente involucrados;
- (3) hay desacuerdo entre las partes interesadas; y
- (4) la solución requiere cambios de comportamiento de ciertos actores (Rittel y Webber, 1973);

Algunos problemas públicos complejos que se han definido a veces como retorcidos son, por ejemplo, la pobreza, la exclusión social, las desigualdades, el cambio climático, la contaminación, el terrorismo, etc. A menudo, tratar de abordar el problema identificado puede conducir a resultados no deseados. Este concepto de problema retorcido surgió de la crítica a los enfoques técnico-rationales o “de ingeniería social” para resolver problemas complejos de planificación y política social. Por un lado, los críticos de los programas de política complejos afirmaban que los niveles requeridos de claridad de los objetivos, información y coordinación eran imposibles de alcanzar.

Una definición más específica y más útil de "problema retorcido", que procede del estudio de la planificación social es la que lo define como:

“un problema que es difícil o imposible de resolver dado que presenta requisitos incompletos, contradictorios y cambiantes que generalmente son difíciles de reconocer”.

Dada la existencia de complejas interdependencias en este tipo de problemas, los esfuerzos para resolver un aspecto de un problema retorcido podrían revelar o crear nuevos problemas. La formulación presentada en 1973 por Rittel y Webber de los problemas retorcidos en la planificación de políticas sociales especificaba diez características:

1. No existe una formulación definitiva de un problema retorcido (definir un problema retorcido es en sí mismo un problema retorcido).
2. Los problemas retorcidos no tienen tiempo de espera.
3. Las soluciones a un problema retorcido no son del tipo verdadero o falso, sino mejor o peor.
4. No existe ninguna prueba inmediata y definitiva de una solución a un problema retorcido.
5. Cada solución a un problema retorcido es una "operación única". Dado que no existen oportunidades de aprender a través del ensayo y error, cada intento importa de modo significativo.
6. Los problemas retorcidos no tienen un conjunto de soluciones potenciales enumerables (o exhaustivamente posibles de describir), ni tampoco existe un conjunto bien descrito de operaciones permitidas que pueden incorporarse al plan.
7. Cada problema retorcido es esencialmente único.
8. Cada problema retorcido puede considerarse como un síntoma de otro problema.

¹ Aquí utilizaremos el término “retorcidos” por ser el que mejor refleja su naturaleza en español.

9. La existencia de una discrepancia representando un problema retorcido puede explicarse en varias formas. La elección de la explicación determina la naturaleza de la resolución al problema.
10. El planificador no tiene derecho a equivocarse (los planificadores son responsables de las consecuencias de las acciones que generan).

Un clásico ejemplo de problema retorcido es aquel cuya solución requiere que un gran número de personas cambien sus códigos de conducta. Políticas como la medioambiental, la sanitaria o la seguridad vial pueden ser potencialmente sectores que se enfrentan a problemas retorcidos así como el cambio climático, los desastres naturales, el sistema sanitario, la epidemia de SIDA, el tráfico internacional de drogas, la seguridad nacional, los residuos nucleares y la injusticia social. El atractivo del concepto de “problemas retorcidos” radica en que parece facilitar elementos para comprender por qué tantas políticas y programas no alcanzan sus objetivos y podrían tener efectos imprevistos. Estos desafortunados resultados surgen por varias razones:

- Los propios problemas pueden estar cambiando constantemente;
- Las soluciones pueden estar abordando los síntomas en lugar de las causas subyacentes;
- Las personas pueden estar en desacuerdo hasta tal extremo que las soluciones son impracticables;
- El conocimiento necesario para la implantación efectiva puede ser débil o contestado;
- En resumen, la “incertidumbre” acaba incrustándose en todos los aspectos de la resolución del problema.

Según su grado de atención pública, de conflicto y el tipo de decisor implicado

Gormley (1983), por ejemplo, sugiere que el grado y el tipo de complejidad técnica darán paso a diferentes formas de conflicto en los diferentes problemas públicos. En los últimos diez años, más o menos, los temas técnicos que implican una demanda de conocimiento se han mostrado más “abiertos” al debate público, ya que ha disminuido el dominio de poder de los expertos y los profesionales sobre la construcción puramente científica o técnica de los temas. El carácter técnico de los asuntos limita irremediabilmente el alcance del conflicto. Usando el lenguaje de Schattschneider, está en el interés de los “ganadores” limitar la escala del conflicto en torno a asuntos técnicos y científicos con el argumento de que los temas son demasiado complejos y difíciles de entender para los legos.

Sin embargo, los actores excluidos de esta esfera técnica pueden formular estrategias para ampliar el tema e incluirlo un debate más amplio enmarcándolo en términos que rebasen los límites de los expertos. De manera específica, los grupos ambientalistas han estado a la vanguardia de este tipo de redefinición de los temas científicos y técnicos. Cuanto más se sitúa un tema como de carácter técnico/científico, más se le define como “apolítico” o “no partidista”. La estrategia de aquellos que buscan desafiar la construcción de un asunto o problema público como excluido de la esfera del conflicto político ha consistido habitualmente en hacer campañas para que el tema en cuestión sea visto como algo que compete al público en general y en formular preguntas morales y de otra índole.

Baumer y Van Horn (2014) han tratado de establecer una relación entre diferentes tipos de problemas, su exposición al público y propensión al conflicto y el proceso político que rodea a su solución. A partir de ahí establecen algunas generalizaciones

- Los asuntos que preocupan a gran número de personas es probable que estimulen un intenso debate público y atraigan a más participantes en el proceso político que los asuntos que se refieren solamente a un pequeño segmento de la población.
- Las políticas complejas y las que requieren cambios importantes en el comportamiento público o administrativo son mucho más difíciles de implantar que las políticas que se pueden llevar a cabo de forma rutinaria a través de las redes organizativas ya establecidas.
- Los asuntos que implican costes ocultos suelen ser manejados por el sector privado, mientras que los asuntos que implican la atribución de costes en disputa requieren algún tipo de intervención gubernamental. Diferentes tipos de proceso de elaboración de políticas dan lugar a resultados sustantivos diferentes. Por ejemplo,
- Las decisiones adoptadas por funcionarios de nivel bajo o medio tienden a reflejar las normas profesionales, los imperativos de la organización y procedimientos operativos estándar. El resultado más probable es el llamado incrementalismo, o sea, la formulación de políticas o soluciones que cambian las cosas sólo de forma marginal.
- Las decisiones adoptadas por los políticos en un contexto de excitación pública pueden ofrecer oportunidades para la innovación de política pública. Sin embargo, asuntos altamente conflictivos que no llegan a alcanzar el punto de crisis a menudo se paralizan o estancan
- Los políticos frecuentemente responden simbólicamente a los ciudadanos, o pueden abordar los problemas de unos pocos grupos o individuos, en lugar de adoptar una actuación de política pública amplia.
- Las decisiones adoptadas por los jueces pueden diferir significativamente de las decisiones tomadas por otros funcionarios públicos, ya que aquellos no necesitan encubrir o diluir un cambio en las políticas públicas. La Constitución, su seguridad del empleo, y los valores profesionales protegen a los jueces de los políticos, aunque no siempre de la política.

Tipos de asuntos de política pública y sus consecuencias: tipologías clásicas

La tipología de Lowi, los tipos de políticas y arenas de poder según sus efectos sobre la sociedad (policy determines politics?)

Un elemento importante del proceso de la política pública es la comprensión de cómo los diversos intereses están organizados y cómo diversos intereses reaccionan a diferentes tipos de políticas públicas. Esta es la razón de que existan varios intentos de desarrollar tipologías de políticas públicas que han intentado predecir las dificultades o peculiaridades presentes en ese sector a lo largo del proceso de elaboración de las mismas.

Las tipologías de políticas más tradicionales generalmente dividían las políticas públicas en categorías temáticas como la educación, la política de sanidad, o la política de transporte, por ejemplo. Este sistema era útil para entender diferentes sectores de política, pero no servía para extraer conclusiones generales acerca del proceso político que subyace a estas políticas. El problema concreto es que, al no

decirnos algo más generalizable a otros sectores de política, estas tipologías simples hacían difícil aprender de otros tipos de políticas y sus procesos subyacentes.

La era moderna de desarrollo de tipologías de política comenzó en 1964, cuando Theodore Lowi estableció los tipos de políticas clásicas dividiendo las políticas públicas en tres categorías: *distributivas*, *redistributivas* y *reguladoras* (más tarde añadiría el tipo de política *constituyente*). Lowi argumentaba que el conocer qué tipo de política tenemos entre manos como analistas o elaboradores de política, nos permite predecir el tipo de conflictos que van a suceder en a lo largo del proceso de elaboración e implantación. Por tanto, se trata de una herramienta que va más allá de la descripción para adentrarse en el mundo de la predicción de las dificultades, proporcionando información útil a los decisores públicos para la resolución de problemas. Los tipos de política pública que plantea Lowi son:

Políticas distributivas: son las que implican la concesión de algún tipo de beneficio para un grupo de interés concreto u otro grupo bien definido relativamente pequeño de beneficiarios. Los ejemplos de la política distributiva incluyen las subvenciones o subsidios agrícolas; o el gasto o transferencias a los gobiernos locales por parte del gobierno central para financiar sus infraestructuras, tales como presas, sistemas de control de inundaciones, aviación, carreteras y escuelas. Estos beneficios se distribuyen por lo general en el proceso de elaboración y aprobación del proyecto de ley de presupuestos como parte del proceso presupuestario. La política distributiva permite una cantidad considerable de negociación y la distribución de beneficios entre los grupos y diputados del parlamento, ya que luego los partidos pueden usar esos beneficios conseguidos en el presupuesto como mérito en sus campañas electorales.

Políticas reguladoras, son, en términos generales, las políticas que tienen por objeto regular la conducta de los particulares en sus actividades en el mercado o en la vida cotidiana. Según Ripley y Franklin, dentro de este tipo de Lowi pueden distinguirse dos subtipos, la política reguladora competitiva y la política reguladora protectora.

Las *políticas reguladoras competitivas* implican medidas diseñadas para "limitar la provisión de bienes y servicios a uno o unos pocos proveedores reconocidos, que se eligen entre un número mayor de potenciales proveedores". Ripley y Franklin citan como ejemplo la asignación de frecuencias de radio y televisión por el gobierno central, y la concesión de canales de televisión por cable por los gobiernos locales o regionales. Otro ejemplo son las políticas destinadas a regular los oficios o las profesiones, tales como el derecho, la medicina, la ingeniería, los electricistas o fontaneros o los peluqueros. El Estado asigna normalmente la capacidad de otorgar licencias profesionales a los miembros de esa profesión, los abogados y los médicos están autorizados y regulados por sus pares, a través de los colegios de abogados y los colegios de médicos nacionales o regionales. Este sistema asegura la supervisión profesional de las actividades de los profesionales, a los que se exige una determinada formación y regulación para asegurar un servicio competente a sus clientes. Estas políticas también crean barreras para entrar en una profesión, lo que limita el número de profesionales que prestan un servicio, posiblemente manteniendo precios por los servicios que son más altos de lo que podrían ser en un mercado profesional que fuera de acceso libre. En su mayor parte, las políticas reguladoras competitivas se hacen sin mucho escrutinio público. Gran parte de esta política se hace en el ámbito regional, lo que contribuye más a su baja visibilidad, y los participantes más activos en este tipo de políticas tienden a dominar a las comisiones parlamentarias y a los grupos comerciales. En gran

medida, este tipo de políticas son relativamente arcanas y estimulan una escasa atención pública.

La *política reguladora protectora*, por su parte, tiene por objeto proteger al público en general de los efectos negativos de la actividad privada, como los alimentos contaminados, la contaminación del aire, los productos de consumo no seguros, o las transacciones comerciales fraudulentas. Aunque la mayoría de las empresas y los empresarios sean personas responsables que no desean perjudicar y disuadir a sus clientes, las empresas también están motivadas por el lucro y a veces se resisten a la regulación por razones de costes, argumentando que eso reduciría los márgenes de beneficios o haría sus productos poco competitivos en el mercado, o pondría a las empresas en desventaja competitivas frente a sus competidores extranjeros. Debido a esta resistencia de las empresas a la regulación y al hecho de que el Estado y sus organismos reguladores alegan estar actuando en interés público, las políticas reguladoras protectoras tienden a ser altamente conflictivas. Normalmente involucran a los ministerios y los legisladores junto con las asociaciones de empresarios o comerciantes más importantes. Las decisiones se adoptan al final por negociación y compromiso, dado que normalmente ni el Estado ni los empresarios pueden dominar completamente la elaboración de estas políticas. A veces, incluso las comisiones parlamentarias desempeñan el papel de intermediarios entre los objetivos de los organismos reguladores y los intereses de las empresas afectadas.

Políticas redistributivas: se caracterizan por actuaciones públicas que tienen la finalidad de “manipular la distribución de la riqueza, la propiedad, los derechos individuales o civiles, o algún otro elemento valorado entre diferentes clases sociales o grupos raciales”. A partir de esta definición, ejemplos típicos son las políticas de bienestar, los derechos civiles para minorías raciales o sociales, la ayuda financiera a los ayuntamientos pobres o la subvención a escuelas. Las políticas redistributivas son las más controvertidas y en ellas participan habitualmente los más altos niveles del gobierno y los líderes de los llamados agentes sociales (sindicatos y patronales). Su proceso de elaboración se caracteriza por un alto nivel de conflicto y existe una gran dificultad para cambiar el contenido de estas políticas. En principio, estas políticas son difíciles de aprobar ya que suelen implicar que los intereses de los menos poderosos deban prevalecer sobre los intereses más poderosos, o al menos convencer a los grupos más influyentes de que es correcto y justo aprobar la redistribución de algunos de los recursos a los menos influyentes.

Políticas constituyentes, Lowi (1972) se refirió a este cuarto tipo añadido a sus tres tipos iniciales para considerar aquellas políticas que tienen que ver con la reorganización o reforma de las administraciones públicas, la organización electoral, la creación de nuevos ministerios, etc. Estas políticas han recibido menos atención que las otras tres áreas, porque a menudo son vistas como una categoría residual, a pesar de que estas políticas pueden implicar amplios costes y beneficios para la sociedad frente a otras políticas que afectan a intereses limitados. En estas políticas el proceso característico de elaboración transcurre de arriba hacia abajo y es dominado habitualmente por las élites políticas y los funcionarios gubernamentales.

Algunos han calificado a estas políticas como “políticas institucionales” (Quermone 1987) o “políticas de gobernanza” (Tolbert 2002) para referirse a actuaciones dedicadas, por ejemplo, a reformar la financiación política, a establecer reformas de los métodos democráticos y electorales, etc. Tolbert define estas políticas de gobernanza como “los cambios en las reglas que afectan a la estructura y organización de las instituciones políticas”. Las políticas constituyentes o de

gobernanza son, por tanto, aquellas que cambian las reglas del juego político en áreas tales como las elecciones y votaciones, campañas políticas o la descentralización. Las políticas anticorrupción serían también un buen ejemplo de políticas constituyentes o de gobernanza.

Wilson y los tipos de políticas según la difusión o concentración de sus costes y beneficios

Una crítica repetida a la tipología de políticas de Lowi es que a veces es difícil asignar ciertas políticas a alguna de sus categorías. Muchas políticas tienen a la vez atributos o componentes redistributivos y regulativos, como la regulación de la seguridad de productos de consumo que redistribuye la responsabilidad por riesgo desde los consumidores hacia las empresas que fabrican los productos. En este caso, no es claro, por tanto si es una política reguladora o redistributiva o las dos cosas. James Q. Wilson respondió a las críticas de los tipos de política de Lowi mediante el desarrollo de un sistema que evita plantear tipos de políticas que sean ambiguos.

Con la misma finalidad que Lowi, es decir, para anticipar los problemas que pueden aparecer en el proceso de elaboración e implantación, Wilson organiza las políticas y los procesos políticos que se derivan de ellas observando en qué medida los costes y los beneficios de una política se concentran en un solo interés particular o se extienden a la mayor parte de los individuos o intereses colectivos. En función de esto establece cuatro tipos:

Política de Grupos de Interés. En ella tanto los costes como los beneficios se encuentran concentrados en determinados grupos. Esta política pública beneficia a un grupo pequeño de población identificable, a costa "de otro grupo también pequeño e identificable" (por ejemplo, un arancel aduanero que beneficia a unos grupos de empresas frente a otros a los que perjudica). Se produce un conflicto entre grupos que puede considerarse como un juego de "suma cero" entre unos grupos y otros. Especial importancia tienen los grupos de interés y sus *lobbies* o representantes, que intentan que el parlamento u otras instituciones del Estado adopten las decisiones más favorables a sus intereses. Existe una lucha interna de poder entre los *lobbies* con los mismos intereses, "ganando" aquel que presione de manera más eficaz.

Política de Emprendedores. En ella los costes están concentrados pero los beneficios son difusos o generales para la población. El conjunto de la sociedad se beneficia de una política que impone costes elevados en un segmento pequeño e identificable de la población. En ellas, ciertos grupos y sus líderes tratarán de persuadir a los gobiernos o legisladores para regular en interés del público, frente a la oposición de los grupos que asumen los costes de esa política. Esto es así, por ejemplo, en las políticas ambientales (medidas anticontaminación) en las que los costes los soportan las industrias que contaminan, o en la política de seguridad en los automóviles que en principio es soportada por los fabricantes. Las medidas de seguridad e higiene en el trabajo, por ejemplo, también benefician a todos los trabajadores y son asumidas por los empresarios. Se denomina política de emprendedores porque procede de determinados emprendedores públicos que tratan de despertar un interés concreto por un tema a la sociedad para que ésta se movilice.

Política Clientelar. En ella los costes son soportados por la población pero los beneficios están concentrados en un grupo identificable. Se producen relaciones cercanas de "clientela" entre los responsables políticos, los reguladores y los intereses regulados. El grupo beneficiado tiene muchos incentivos para movilizarse, mientras que los individuos que soportan el coste lo hacen de manera

indiferente al estar muy divididos y ser poco visibles los costes (los incentivos de movilizarse de cada uno son escasos). Un ejemplo típico son los aranceles que se ponen a la importación de algunos productos para mantener altos los precios de los productos locales. La mayor parte del público no percibe o es indiferente a un aumento en el precio de los productos manufacturados que paga todo el mundo mientras que las empresas productoras concretas son muy conscientes y se benefician sobremedida de los efectos de esos aranceles, por esa razón estas últimas estarán muy motivadas y movilizadas para mantener esos aranceles y actuarán como una clientela del ministerio de economía que en muchos casos tendrá éxito.

Política Mayoritaria. Es aquella donde los beneficios y los costes de la política son difusos. Beneficia a un gran número de población y los costes también deben ser soportados por un gran número de personas, distribuyéndose entre la mayoría de la población. Grupos relativamente desorganizados de personas, o quienes actúen en su nombre, buscan una aprobación sustantiva o simbólica de una política pública. A menudo conduce a políticas débiles y ambiguas. Este tipo de política implica campañas en las que se apela a la mayoría de la población. Se intenta conseguir el apoyo de gran número de la población. Los grupos de interés no son prácticamente relevantes en este caso. El ejemplo típico es la seguridad social o las pensiones, donde prácticamente todo el mundo contribuye y se beneficia de la política.

Tabla 2.1. Tipología de Wilson

		Beneficios	
		Concentrados en poca gente	Difusos entre mucha gente
Costes	Concentrados en poca gente	Política de grupos de interés:	La política de emprendedores:
	Difusos entre mucha gente	Política clientelar	Política mayoritaria:

Fuente: Wilson 1995

Esta tipología de Wilson nos sirve, por ejemplo, para entender mejor cuáles serían las políticas más fáciles de defender y aprobar. En esta tipología una política que proporciona un beneficio obvio y muy visible para un grupo conduciría a ese grupo a presionar en favor de la promulgación de la política. Su tarea se hace aún más fácil si los costes de la política son difíciles de atribuir a un grupo en particular, o sea, si los costes se distribuyen difusamente en algún grupo más grande. Un ejemplo es una deducción fiscal por parte del gobierno central que permita a las grandes empresas constructoras reducir sus impuestos por razón de sus pérdidas. Esta política es poco transparente, los beneficiarios son unas pocas empresas a quienes les gustaría mantener esta compensación en secreto, y el coste final de esta política será sufragado por todos los contribuyentes.

Por otro lado, si los costes son fácilmente atribuibles a un grupo o interés concreto, es probable que el grupo que soporta esos costes tomara medidas para oponerse a esa política pública. Si el coste y los beneficios se concentran en grupos identificables, se produce un estilo de elaboración de políticas que implica conflicto entre grupos de interés. El ejemplo de Wilson es la disputa entre los intereses laborales y empresariales en el campo de la seguridad en el trabajo. La aplicación de la ley de accidentes laborales puede dar lugar a feroces batallas entre los sindicatos y las empresas, debido a que los participantes en este debate creen que los beneficios de esta política se distribuyen solo a un número relativamente

pequeño de intereses (mano de obra) y son pagados por un número relativamente pequeño de intereses (los empresarios).

No es difícil encontrar otros ejemplos de políticas que tratan de imponer costes a un grupo a favor de los beneficios para otro dentro del sector empresarial en general. La regulación de los precios farmacéuticos, por ejemplo, podría enfrentar a las compañías aseguradoras de salud en contra de los fabricantes de medicamentos.

Otra tipología relacionada y complementaria: políticas materiales y políticas simbólicas

Otra forma de categorizar las políticas es examinar si la política es sustantiva o material o es simbólica. Las políticas materiales son aquellas en las que se proporciona un beneficio material (es decir, tangible y evidente) a las personas. Las políticas simbólicas son las que simplemente apelan a los valores de las personas sin que se pongan en marcha recursos o un esfuerzo material. Una política material, por ejemplo, puede ser un subsidio del gobierno que proporciona dinero a las comunidades locales para contratar a agentes de policía. Políticas simbólicas podrían ser, por ejemplo, las campañas antidrogas como el "Di no", u otras campañas y leyes o reformas por ejemplo para honrar a las víctimas del terrorismo mediante una placa o un monumento, o la prohibición de quemar banderas oficiales en algunos países. Como señala Anderson, estas políticas apelan a nuestros valores y nuestro sentido de idealismo, pero en realidad no ofrecen ningún beneficio particular por más que así lo proclamen a veces. Al promulgar una política pública simbólica, varios actores pueden presumir de "haber hecho algo" acerca de un problema, incluso cuando la acción tomada es más simbólica que otra cosa.

El caso de las políticas de regulación social o de moralidad: un caso especial

Las políticas o actuaciones públicas que regulan asuntos como el aborto, la eutanasia, el control de armas, las uniones entre personas del mismo sexo, la pornografía, la prostitución, las drogas o los juegos de azar se conocen comúnmente como una clase especial de políticas llamadas *políticas de moralidad*. Su rasgo distintivo es que están configuradas en base a algún conflicto sobre principios. Por ejemplo, concepciones sobre cuándo termina la vida de una persona, cuándo empieza; preguntas sobre si el juego, el consumo de drogas o la prostitución son inherentemente malos. La regulación de estos conflictos de valores implica en cierta medida decisiones sobre lo "bueno" y lo "malo" y por lo tanto la "validación de un determinado conjunto de valores básicos" (Mooney, 1999, Knill 2013; Tatalovich y Daynes 2011).

Especialmente en el contexto de los Estados Unidos, la investigación de estas políticas de moralidad se ha dedicado a dilucidar en qué medida tales políticas se caracterizan por pautas de procesos decisorios típicos y en qué medida las políticas de moralidad constituyen un tipo de política pública específico y peculiar. En concreto, se ha argumentado que las políticas de moralidad comparten una serie de pautas de proceso que las diferencian claramente de otros tipos de medidas como la distribución y redistribución de la riqueza o la regulación de las actividades económicas.

Las pautas de proceso decisorio que se han identificado que diferencian los asuntos de moralidad de los asuntos que no lo son, consisten, en primer lugar en la presencia de conflictos de principio, por lo general conllevando enfrentamientos de valores que no pueden ser resueltos mediante la discusión (Mooney, 1999). Los

conflictos políticos se centran, más que en la preocupación sobre cuáles son los mejores diseños de políticas para lograr ciertos objetivos, en la cuestión de que valores básicos debería reconocer un sistema político. En segundo lugar, dado el predominio de los principios más que los conflictos instrumentales, las políticas de moralidad se supone que son técnicamente menos complejas, por lo tanto, se supone que favorecen una mayor participación pública en el proceso político. En tercer lugar, el aumento de la participación pública y la simplicidad técnica favorecen una alta relevancia política de las políticas de la moralidad (Mooney 2001).

Por lo que respecta a los contenidos sustantivos de estas políticas, un rasgo distintivo es que en muchos casos su regulación no se centra en tratar los componentes específicos del problema, sino en cambiar el derecho penal general. En segundo lugar, independientemente de la existencia de regulaciones específicas relacionadas con el tema, la sanción y enjuiciamiento penal constituyen contenidos esenciales de las políticas de la moralidad. La modificación de una de estas políticas a menudo toma la ruta menos visible de cambios en la legislación penal en lugar de una regulación sustantiva de la materia. Puede ocurrir que se incremente la permisividad, por ejemplo mediante el no castigo de la inobservancia de las normas. En tercer lugar, los conflictos de valores y las dificultades típicas de llegar a compromisos en materia de valores aumentan la probabilidad de que se produzcan normativas ambiguas y abiertas que proporcionan a las autoridades que tienen que implantarlas un considerable grado de discrecionalidad en la fase de implantación.

Referencias

- Australian Public Service Commission (2007) *Tackling Wicked Problems: A Public Policy Perspective*, Canberra: APSC, <http://www.apsc.gov.au/publications07/wickedproblems.pdf>
- Baumer, Donald C. y Carl E. Van Horn (2014) *Politics and Public Policy. Strategic Actors and Policy Domains*, 4ed, Thousand Oaks: Sage.
- Bozio, Antoine y Julien Grenet ed.(2010) *Économie des politiques publiques*, Paris: la Découverte.
- Dery, D. (1984) *Problem Definition in Policy Analysis*, Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Dunn, William N. (2013) *Public Policy Analysis*, Pearson, 5ed
- Engeli, Isabelle y Christoffer Green-Pedersen eds. (2012) *Morality Politics in Western Europe. Parties, Agendas and Policy Choices*, Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Miller, K.J. and McTavish, D. (2014) *Making and Managing Public Policy*, London: Routledge.
- Kingdon, J. W. (2003): [1984] *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York, HarperCollins.
- Knill, Christoph (2013): "The study of morality policy: analytical implications from a public policy perspective", *Journal of European Public Policy*, 20:3, 309-317.
- Kraft, Michael E. and Scott R. Furlong (2013) *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives*, 4ed: Thousand Oaks: Sage.
- Lowi, Theodore J. (1964) "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory," *World Politics* 16, 667-715. (hay traduc. esp. En Lowi, T. 1964. "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en L. F. Aguilar ed. 1993. *La hechura de las políticas*, México: Porrúa, 89-117)
- Lowi, T. 1972. "Four Systems of Policy, Politics and Choice", *Public Administration Review*, 32, 298-310.

- Lowi, T.J. (2011) 'Foreword: new dimensions in policy and politics', in R. Tatalovich and B.W. Daynes (eds), *Moral Controversies in American Politics*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Mooney, C.Z. (1999) 'The politics of morality policy: symposium editor's introduction', *Policy Studies Journal* 27: 675–80.
- Mooney, C.Z. (ed.) (2001) *The Public Clash of Private Values*. New York: Chatham House.
- Ordoñez-Matamoros, Gonzalo ed. (2013) *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia
- Padioleau, J. (1989). *El Estado en concreto*, México: FCE, 83-115.
- Peters, B. Guy y John Hoornbeek (2005) "The problem of Policy problems", en F. Pearl Eliadis, Margaret M. Hill, Michael Howlett eds. *Designing Government: From Instruments to Governance*, McGill-Queen's Press MQUP
- Quermone, J-L. (1987). "Les politiques institutionnelles. Essai d'interpretation et de typologie", en Leca et al. *Traité de Science Politique*, 61-88.
- Ripley, Randall y Grace Franklin,(1991) *Congress, Bureaucracy, and Public Policy*, 5th ed. (Pacific Grove, CA:Brooks-Cole,
- Rittel, H.W.J. y Webber, M.M. (1973), 'Dilemmas in a General Theory of Planning', *Policy Sciences*. 4 (2): 155-169.
- Schmitt, Sophie, Euchner, Eva-Maria, Preidel, Caroline, 2013: "Regulating prostitution and same-sex marriage in Italy and Spain. The interplay of political and societal veto players in two Catholic societies". *Journal of European Public Policy* (Special Issue), 20(3), 425–441.
- Smith, T.A. and Tatalovich, R. (2003) *Cultures at War. Moral Conflict in Western Democracies*. Peterborough, ON: Broadview Press.
- Steinberger, P. J. (1980). "Typologies of Public Policy: Meaning Construction and the Policy Process", en D. C. McCool ed. 1995. *Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology*, Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall, 220-233.
- Subirats, Joan; Peter Knoepfel, Corinne Larrue y Frédéric Varone 2008. *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
- Tatalovich, R. and Daynes, B. (eds) (2011) *Moral Controversies in American Politics*. 4th ed. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Weimer, David L., Aidan R. Vining (2011) *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Boston: Longman. (5^a ed.)
- Wilson, James Q. (1995) *Political Organizations*, Princeton: Princeton University Press.