

# EL ANALISTA EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES POLÍTICAS DE LOS GOBIERNOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

JONATHAN ALEJANDRO MURCIA\*

## Resumen

Una pregunta central de los estudios de políticas públicas ha sido ¿quién es y qué hace el analista de políticas? La literatura generalmente aborda asuntos como las diferencias epistemológicas entre analistas racionalistas y pospositivistas, tipos de analistas, habilidades y herramientas metodológicas de los analistas, entre otros aspectos. A pesar de toda esta producción académica, hoy nos seguimos haciendo esta pregunta, ya que las políticas cambian y los roles de los analistas también. Este artículo tiene como objetivo reflexionar sobre el aporte del analista de políticas en la asesoría para el desarrollo de cuatro tipos de capacidades políticas de los gobiernos en el marco de las políticas públicas: persuasión, deliberación, negociación y colaboración. Sobre cada capacidad se analiza el perfil del analista, el tipo de

asesoría, el objetivo de cada capacidad política, las herramientas e instancias para la asesoría, las fuentes de la teoría, las relaciones interdisciplinarias necesarias, y, finalmente, algunos riesgos de la asesoría que el analista debe evitar.

**Palabras clave:** analista de políticas; capacidades políticas; políticas públicas; persuasión; deliberación; negociación y colaboración.

## POLICY ANALYST IN DEVELOPMENT OF POLITICAL CAPACITIES OF GOVERNMENTS FOR PUBLIC POLICIES

### Abstract

A central question of policy studies has been: ¿who is and what the policy analyst do? Literature analyze issues such as epistemological

\* Magíster en Derecho. Profesor, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia, Medellín (Colombia). [jonathan.murcia@udea.edu.co], [https://orcid.org/0000-0003-3054-8125].

Recibido: 28 de enero de 2019 / Modificado: 07 de marzo de 2019 / Aceptado: 01 de abril de 2019

Para citar este artículo

Murcia, J. A. (2019). El analista en el desarrollo de capacidades políticas de los gobiernos para las políticas públicas. *OPERA*, 25, 97-117.

doi: <https://doi.org/10.18601/16578651.n25.06>

differences between rationalist and post-positivist analysts, types of analysts, skills and methodological tools for policy analysts, and others. In spite of all this academic production, today we keep asking this question, since the policies change and the roles of the analysts too. The objective of this article is reflect about contribution of the policy analyst in advising on development of four government's political capacities for public policies: persuasion, deliberation, negotiation and collaboration. The profile of the analyst, the type of advice, the objective of each political capacity, the tools and instances for advice, the sources of theory, the necessary interdisciplinary relations, and finally, some risks that the analyst should avoid, are analyzed on each capacity.

**Key words:** Policy analyst; political capacities; public policies; persuasion; deliberation; bargaining; collaboration.

## INTRODUCIENDO EL PROBLEMA OBJETO DE REFLEXIÓN

La literatura clásica de las políticas públicas presenta al analista como un profesional con altos conocimientos técnicos y habilidades para orientar a los gobiernos en la adopción de mejores decisiones de políticas, al suministrarle análisis sobre los problemas públicos, alternativas de solución viables, consejos sobre las mejores opciones de actuación y los medios necesarios para implementarlas. Parte importante de la teoría en políticas públicas se ha centrado en suministrar guías metodológicas para el analista de las políticas (Dunn, 2008; Bardach, 2008; Bromell, 2017; Franco, 2012),

definir tipos de analistas (Meltsner, 1976) o clasificar sus perfiles (Weimer y Vinning, 2011; MacRae y Whittington, 1997).

Si bien existe literatura en la cual se abordan de manera específica los roles del analista, desde los estudios pioneros de Lasswell (1951, 1971) sobre el científico de las políticas de la democracia, y de Arnold Meltsner (1976) sobre el papel del analista de políticas en la burocracia, hasta reflexiones más recientes como las de Heineman, Bluhm, Peterson y Kearny (2001) sobre el mundo del analista de políticas; Mintrom (2003) sobre las habilidades de los analistas de políticas; Iris Geva-May (2005) que invita a pensar como un analista de políticas, o Bromell (2017) sobre el arte de aconsejar, este tema continúa en permanente discusión.

Este artículo se propone contribuir a la construcción de conocimiento sobre el análisis y el analista de políticas en la academia colombiana, sumándose a ejercicios previos como los realizados por Juan Guillermo Vieira (2016), Gonzalo Ordóñez Matamoros *et al.* (2013) o André-Noel Roth (2008), entre otros. En esta oportunidad, explorando un campo concreto en el cual el analista puede asesorar a los gobiernos: el desarrollo de capacidades políticas gubernamentales para las políticas públicas. Se trata de un campo de acción cercano al profesional con formación básica en ciencia política, pero que es funcional a cualquier otro que se especialice en el arte de fortalecer las capacidades políticas de los gobiernos para el desarrollo de las políticas públicas, independientemente de sus títulos profesionales (abogado, sociólogo, administrador público, etc.).

El aporte que se hace en este artículo es producto de un ejercicio de reflexión basado

en la bibliografía sobre el tema, así como en la experiencia docente, investigativa y profesional del autor, mas no de un estudio sistemático. Sin embargo, la forma en que conocemos lo que conocemos (epistemología) comienza por este tipo de inquietudes y reflexiones, que deben constituirse en agendas de investigación, máxime en un campo de estudio que en Colombia aún se encuentra en construcción. El alcance del artículo también es limitado en cuanto solo aborda algunas posibilidades de actuación que puede contemplar el analista de políticas, sin embargo, como es característico de la producción científica de conocimiento, constituye un panorama inacabado.

Para desarrollar los planteamientos se procede de la siguiente forma. En primer lugar, se define el punto de partida teórico, exponiendo algunos argumentos provenientes de la literatura sobre los atributos del analista de políticas. En un segundo momento, se desarrollan los puntos que componen esta reflexión sobre el papel del analista en el fortalecimiento de capacidades políticas de los gobiernos para la persuasión, la deliberación, la negociación y la colaboración, con el fin de mejorar las políticas públicas. Se cierra el artículo –pero no la reflexión– con algunas consideraciones finales en las cuales se hace eco de la importancia de estimular la discusión sobre los atributos y los roles del analista de políticas, particularmente en nuestro contexto histórico y espacial: Colombia.

#### **EL PUNTO DE PARTIDA TEÓRICO**

Generar conocimientos aplicables y asesorar a los gobiernos en el mejoramiento de sus

políticas abarca una amplia gama de campos de acción y tareas para el analista de políticas. Las más difundidas en la literatura tienen que ver con el desarrollo de análisis sobre los problemas, la formulación de alternativas de solución viables y el diseño de mecanismos de decisión.

Estos roles, que han constituido la piedra angular del papel del analista en las políticas públicas, son sin duda alguna la base de los argumentos que fundamentan el surgimiento y la difusión de una primera generación de analistas –con mucha vigencia aún– que buscan la cualificación de las decisiones públicas a partir de criterios de racionalidad técnica y científica. Este tipo de analistas han constituido la corriente dominante del *policy analysis* centrado en valores como la eficiencia o la optimización de las opciones de políticas, acudiendo a la realización de análisis de costos y beneficios, análisis de factibilidad y métodos tipo análisis/solución.

Según Kevin Smith y Christopher Larimer, esto se conoce como el enfoque racionalista del análisis de políticas públicas, cuyas premisas básicas pueden encontrarse sintetizadas en el “método del álgebra moral” de Benjamin Franklin (establecer cursos de acción, identificar pros y contras de cada opción, contrastar opciones y usar la información para tomar una decisión) y que en la visión lasswelliana se resumen en los siguientes pasos: definir el problema, identificar cursos de acción, estimar posibles resultados, comparar alternativas y elegir la alternativa preferida (Smith y Larimer, 2009, pp. 103-105).

Sin embargo, el análisis racionalista de políticas encuentra sus principales contradictores en las críticas pospositivistas del estudio

de las políticas públicas; estos plantearon que la corriente racionalista-cientificista de las políticas generó un sendero antidemocrático, al priorizar valores como la eficiencia económica sobre los valores democráticos. Autores como Dryzek (1989) acusaron a esta corriente racionalista de generar posturas tecnocráticas, que auspiciaron el desarrollo de una epistemología elitista en las políticas y que ignoraron por mucho tiempo el peso de factores políticos como el conflicto y el consenso.

Fischer, Miller y Sidney (2006), Fischer y Gottweis (2012), Yanow y Shea (2006) y Stone (2012) incorporaron a la caja de herramientas del analista de políticas métodos como el Análisis Participativo de las Políticas Públicas, mediante el cual integraron un componente democrático y deliberativo al análisis de políticas, señalando además que el analista ya no podía ser un científico neutral de laboratorio, y debía asumirse como un intérprete, un mediador y un facilitador (Smith y Larimer, 2009, p. 122) a fin de que las diversas posiciones que tienen los actores sobre los problemas y las soluciones encuentren un camino democrático para llegar a consensos y acuerdos.

Lo anterior también se relaciona con el debate académico estadounidense entre dos perspectivas de la elaboración de las políticas públicas: la racionalista y la del ajuste mutuo, en las cuales se enfrentaron visiones racionalistas como la de Yehezkel Dror, y posturas incrementalistas como la de Charles Lindblom (Bogason, 2006), que tienen sus antecedentes en las clásicas separaciones entre la ciencia y la política, como las formuladas por Max Weber en sus ensayos sobre el científico y el político.

Sin el ánimo de profundizar en esta discusión, en este artículo se asume que el analista

de políticas no solo tiene un compromiso con desarrollar conocimientos técnicos sobre los problemas y las alternativas de solución, sino también en la construcción de conocimiento y acompañamiento a los gobiernos en la generación de condiciones políticas democráticas mediante las cuales las políticas públicas cuenten con alternativas viables y legítimas, producto del diálogo y la interacción entre las autoridades y los ciudadanos.

En ese sentido, estas páginas se suman a la literatura que ha puesto el acento en la dimensión de asesor que tiene el analista de políticas públicas, partiendo de la concepción del científico de las políticas comprometido con los valores democráticos en Harold Laswell (1971), hasta las reflexiones actuales de quienes insisten en que el analista de políticas no puede ser una “doncella para el poder” (Goodin, Rein y Moran, 2006), por lo cual no solo debe formular buenas recomendaciones, sino también persuadir a los gobernantes de que estas opciones son necesarias. Incluso debe ir más allá, ayudando a generar las condiciones políticas favorables para que estas opciones sean producto de la interacción entre los actores de los subsistemas de políticas. Esta labor es necesaria para que los consejos del analista no se queden solo en consideraciones técnicas

Los analistas de políticas, en particular aquellos que se ven a sí mismos como parte de un cuadro de profesionales de alto nivel modernista, a menudo adoptan un enfoque tecnocrático en su trabajo. Se ven a sí mismos como poseedores de una experiencia neutral para ponerse al servicio de cualquier maestro político. Aceptan que su función como asesores es aconsejar, no elegir; y entienden que está en la naturaleza del consejo que

no siempre se toma. Aceptando todo esto, los asesores en política de este tipo de mentalidad más profesional y tecnocrática inevitablemente sienten ciertos remordimientos cuando los buenos consejos se anulan por razones malas (“puramente políticas”)<sup>1</sup> (Goodin, Rein y Moran, 2006, p. 8).

Claramente, el papel del analista de políticas no es tomar las decisiones que le corresponden a las autoridades. No obstante, también es cierto que existen analistas que prefieren asumir un rol puramente técnico, con pretensiones de racionalidad y neutralidad científica, y otros que buscan que sus aportes a las políticas públicas también constituyan un aporte a la democracia, por lo que procuran no solo persuadir a los gobiernos de tomar una decisión, sino también de que las decisiones sean producto del diálogo y la reciprocidad.

De acuerdo con lo planteado por Goodin, Rein y Moran, posiblemente el mejor aporte que puede hacer el analista al practicante es la reflexividad poco usual en la rutina de las decisiones rápidas de la dinámica burocrática:

En el gobierno moderno, los practicantes a menudo se ven obligados a vivir en un mundo irreflexivo: la propia presión de los negocios comprime los horizontes temporales, borrando el recuerdo del pasado y acortando la anticipación del futuro (Neustadt y May, 1986). Hay una presión abrumadora para decidir, y luego pasar al siguiente problema. La autoconciencia sobre los límites de la decisión y sobre el entorno, social e histórico, de

decisión, es precisamente lo que el analista puede aportar a la mesa de políticas, incluso si su presencia en la mesa a menudo parece no ser bienvenida (Goodin, Rein y Moran, 2006, p. 8).

En este orden de ideas, y utilizando términos de Oscar Oszlak (2015), las políticas públicas son tanto un proceso de intelección (racionalidad técnica) como de interacción (racionalidad política), que se desarrolla en arenas políticas en las cuales existen fuertes interdependencias, las cuales deben ser tramitadas. Por esta razón, los gobiernos no solo requieren de asesoría en el desarrollo de capacidades técnicas, normativas y organizacionales, sino también de capacidades políticas.

Las capacidades políticas son aquellas condiciones institucionales de los gobiernos para generar relacionamiento con la ciudadanía mediante la deliberación, la negociación, la cooperación y, en general, mediante la interacción democrática. Según Grindle (1996, p. 10), las capacidades políticas permiten que los gobiernos desarrollen vías de comunicación con la ciudadanía para la toma de decisiones públicas, permitiendo diálogos de diferente índole entre institucionalidad y ciudadanos para llegar a acuerdos y alianzas (Tobelem, 1992).

Asumir un enfoque de las capacidades gubernamentales, específicamente de las políticas, ayuda a contar con una mirada más estructural de la asesoría, que no se reduzca a consejos coyunturales, episódicos o de corto

---

<sup>1</sup> Traducción propia del original en inglés. En el texto de referencia, Goodin, Rein y Moran se refieren como “puramente políticas” a aquellas razones donde predominan los intereses particularistas de los tomadores de decisiones.

plazo, y que trascienda hacia el desarrollo de capacidades permanentes y autorreflexivas en un nivel de subsistemas de políticas (Sabatier y Jenkins-Smith, 1999).

Esta apuesta busca aportar tanto a las alternativas pospositivistas para superar el sesgo técnico-racional del análisis de políticas, como la precariedad en las instituciones políticas. Se asume en este artículo que la reflexión sobre el entorno de las políticas públicas también puede ser institucionalizada y materializada progresivamente en las rutinas y los procedimientos de los actores gubernamentales (decisores, burócratas, tecnócratas), y que no es una cualidad única del analista de políticas; obviamente, sin perder de vista los factores objetivos que limitan el “pensamiento lento” en los actores gubernamentales (Cairney y Weible, 2018).

Esta tarea de aportar a la institucionalización de una cultura democrática cotidiana en las políticas públicas y los gobiernos que las desarrollan, también es un área de acción pertinente para el analista de políticas, la cual ayuda a consolidar lo que Bob Jessop denomina “la soberanía del tiempo” (2017), ya que este recurso: el “tiempo” (Knoepfel, Larrue, Varone e Hinojosa, 2007), es de gran valor para poder desarrollar entornos que fortalezcan las relaciones políticas entre actores.

En un contexto democrático son los actores de las políticas quienes cuentan con la legitimidad para determinar lo que es conveniente o no en las políticas públicas. El analista es más un propiciador o un orientador de la interacción entre estos actores. También es un generador de conocimientos para la innovación pública de instrumentos a través de los

cuales llevar a cabo esta interacción. Incluso, puede ser un generador de herramientas que permitan detectar cambios necesarios en los valores y las reglas de la interacción, a partir de los cambios mismos de los problemas y los intereses, posiciones e ideas de los actores.

Ahora bien, la interacción entre actores gubernamentales, otros actores del Estado (jueces, legisladores, funcionarios de Estado, etc.) y los actores de la sociedad civil, se puede materializar de diferentes formas. En este artículo se identifican y abordan cuatro maneras en las cuales el analista de políticas tiene roles importantes en la asesoría para el desarrollo de capacidades políticas, teniendo en cuenta que pueden ser muchas más las posibilidades, o que las que aquí se presentan pueden clasificarse de una manera distinta. Las capacidades consideradas son: *persuasión, deliberación, negociación y colaboración*.

Se ha diseñado un esquema de análisis en el cual se contemplan distintos factores que ayudan a comprender cada una de las cuatro capacidades y el aporte que puede hacer el analista de políticas. Dicho esquema de análisis examina los siguientes factores por cada capacidad política: a) el rol general que juega el analista de políticas, b) los objetivos que se buscan en las políticas públicas con el desarrollo de cada capacidad política, c) las tendencias de los flujos de interacción en cada capacidad, d) las herramientas para la asesoría y el desarrollo de cada capacidad, e) las instancias en las que se puede dar la interacción entre actores, f) las fuentes de teoría de las que bebe el analista, g) la vinculación de campos disciplinares y profesionales en el perfil del analista, h) los riesgos de la asesoría en el desarrollo de cada capacidad.

TABLA 1. ESQUEMA DE ANÁLISIS

El analista de políticas y el desarrollo de capacidades políticas para las políticas públicas				
Capacidad política	Persuasión	Deliberación	Negociación	Colaboración
<b>Rol del analista</b>	Asesor	Promotor/Mediador	Facilitador	Orientador
<b>Objetivos que se buscan en las políticas con cada capacidad</b>	Convencer al público o al decisor de la existencia de un problema o la necesidad de una propuesta de política pública	Proporcionar legitimidad democrática a los procesos de las políticas públicas mediante el diálogo y la deliberación pública	Alcanzar zonas de acuerdos y arreglos formales e informales a corto, mediano o largo plazo, que den viabilidad a una propuesta de política pública	Lograr la gestión de relacionamientos de coordinación, articulación, cooperación y reciprocidad que permitan crear sinergias en una política pública
<b>Flujo de la interacción</b>	Unidireccional o bidireccional débil	Bidireccional fuerte	Bidireccional fuerte	Multidireccional
<b>Herramientas para la interacción en cada capacidad</b>	Propaganda Campañas Rendición de cuentas	Debates Argumentación Diálogo	Negociación (distributiva, colaborativa, Harvard, etc.)	Análisis y gestión de redes Alianzas público-privadas Cooperación internacional
<b>Instancias de interacción</b>	Foros Medios de comunicación Ruedas de prensa	Cabildos abiertos Asambleas Debates en órganos colegiados	Mesas de negociación	Comités Consejos Comisiones
<b>Fuentes de teoría para el analista</b>	Enfoque retórico Psicología social Marketing de políticas	Enfoque deliberativo discursivo Teoría de la acción comunicativa Análisis crítico del discurso Genealogía del poder Teoría lingüística	Pluralismo Teorías del ajuste mutuo Incrementalismo Modelos de negociación	Teorías de redes Teorías de la gobernanza Teorías interorganizacionales de la gestión pública
<b>Vinculación de campos disciplinares y profesionales en el perfil del analista</b>	Ciencia Política Psicología Ciencias de la Comunicación	Ciencia Política Sociología Ciencias de la Comunicación	Ciencia Política Derecho Negocios	Ciencia Política Sociología Ciencias de la Administración Economía
<b>Riesgos de la asesoría y el desarrollo de cada capacidad</b>	Manipulación  Despolitización	Demoras en el logro de acuerdos  Ineficacia en la obtención de los objetivos ante las diferencias irreconciliables entre los actores	Favorecimiento de los actores más poderosos  Surgimiento de rencores y desconfianzas  Tráfico de concesiones	Privatización de misiones públicas  Controles diluidos Pérdida de reputación institucional  Aumento del gasto público

Fuente: elaboración propia.

Resulta tentadora y retadora la idea de identificar cuáles son las fases del ciclo de las políticas públicas en las que cada una de estas capacidades se podría desarrollar con más fuerza, y, por ende, en las cuales tendría participación el analista de políticas. Este artículo no realiza este ejercicio, no porque sea irrealizable o inconveniente, todo lo contrario, es precisamente porque cada capacidad política tiene un potencial diferenciado en distintas etapas del proceso de las políticas públicas; sin embargo, es deber del analista identificar, en cada política en particular, cuál es la capacidad política que se requiere en determinado momento. Por ejemplo, la persuasión es necesaria para movilizar la opinión pública en torno a la gravedad de un problema y la urgencia de darle tratamiento, pero también para que la ciudadanía adopte medidas o comportamientos que se han considerado deseables para lograr una mejor sociedad. Lo mismo para la deliberación, no solo conveniente en momentos de formulación participativa de políticas, sino en la evaluación participativa y democrática de estas. Igual sucede con las otras dos capacidades. Solo por esta razón, este artículo no establece relaciones detalladas entre las capacidades políticas, las etapas del proceso y la labor del analista de políticas.

### **EL ANALISTA DE POLÍTICAS EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DE PERSUASIÓN**

Muchos estudiosos de las políticas públicas estarían de acuerdo en reconocer que la persuasión no constituye solo una capacidad

política, sino la base misma o el atributo más destacado (pero no el único) de los *policy studies* –respecto a otras formas de hacer ciencia política– (Goodin, Rein y Moran, 2006), por lo cual constituye uno de los rasgos centrales del arte de analizar políticas. No obstante, y dada su importancia, en este artículo se le da un tratamiento particular, no con el ánimo de separarla de las otras capacidades, sino de abordarla de manera específica, para que no se diluya o se tome como un hecho dado, como sucede recurrentemente.

Una de las tareas tradicionales de los analistas de políticas ha sido persuadir al tomador de decisiones sobre la existencia de un problema o sobre la pertinencia de una medida. Se trata de la misión clásica del asesor del príncipe, cuya tarea no es hacer lo que el gobernante prefiere, sino, más bien, decirle la verdad al poder (Wildavsky, 1979), aconsejar al gobernante y a sus delegados sobre aquello que deben escuchar, a través de un ejercicio contundente de influencia, basado en evidencia científica, pero también en una buena capacidad de argumentación, reorientando las preferencias, posiciones e ideas de los elaboradores de las políticas (Majone, 1997).

Sin embargo, no solo el analista de políticas debe contar con dicha capacidad de persuasión. La democratización de la acción pública ha diluido los límites de las políticas públicas para dar cabida a otros actores estatales y no estatales que juegan un papel importante en el proceso decisonal dentro y fuera de las instancias estatales (magistrados, legisladores, partidos políticos, agremiaciones, etc.). Esto ha implicado que no sea suficiente con que el analista persuada al gobernante sobre una



opción de política pública. En la búsqueda de consensos o aprobación de sus medidas, los gobiernos deben persuadir a otras burocracias con las cuales tienen interdependencias, debido a la necesidad de coordinación, complementariedad y articulación interinstitucional. También requieren persuadir a los órganos colegiados de la necesidad de una reforma, una ley o norma específica. Finalmente, cada vez es mayor la necesidad de los gobiernos de persuadir al público en general, o a grupos particulares, de la necesidad de una innovación, transformación o culminación de una determinada medida, por lo cual requieren de la aprobación de la opinión pública y del apoyo de grupos de interés.

Todos estos escenarios llevan a que la tradicional misión del analista de políticas de persuadir a un gobernante soberano y autónomo en sus decisiones se amplíe a nuevas tareas de acompañamiento a los actores gubernamentales y sus actividades de persuasión intra y extrainstitucional. Incluso, ayudarles a desarrollar las capacidades necesarias para que sus burocracias puedan persuadir sobre la pertinencia de una medida, más allá de su obligatoriedad normativa o su soporte técnico, durante aquellos momentos en los cuales no se cuenta con el acompañamiento del analista, o, simplemente, porque se trata de una nueva habilidad que deben desarrollar las burocracias para desenvolverse en las arenas políticas (Oszlak, 2015; Ostrom, 2010).

Desde este punto de vista, la persuasión como cualidad del analista pasa a ser también una necesidad del *practitioner* y de la burocracia responsable de un determinado subsistema de política (habitacional, industrial, movilidad,

etc.), ya que permanentemente deben persuadir a otros actores, no solo en momentos de grandes decisiones de diseño y adopción de políticas, sino también en la cotidianidad de la implementación. Para ello debe desarrollar actitudes y aptitudes, así como acceder a herramientas para desempeñarse bien en este tipo de interacción que va más allá de su rol como ejecutor.

Atendiendo las recomendaciones de Giandomenico Majone, las dos principales herramientas con las que se debe contar son: la generación de evidencias que respalden las propuestas y el desarrollo de habilidades retóricas para argumentar la pertinencia, necesidad o urgencia de la adopción de las propuestas.

Sobre la generación de evidencias, el analista de políticas ha tenido un rol fundamental en la producción de investigaciones, informes y recomendaciones, entre otros recursos con los cuales proporciona conocimientos a los decisores para que estos realicen las gestiones internas y externas necesarias. Sin embargo, los gobiernos y las políticas públicas requieren hoy en día contar con instrumentos propios que les permitan ser generadores de evidencias para respaldar sus iniciativas, sin depender del desarrollo de conocimiento científico por parte de la academia.

En ese sentido, la literatura sobre los instrumentos de políticas (*policy tools*) ha identificado cómo los gobiernos se dotan de lo que Christopher Hood (1985) denomina los “instrumentos de nodalidad”, mediante los cuales los gobiernos captan y generan información para respaldar las medidas que toman respecto a los problemas públicos. Estos instrumentos les permiten a los responsables de las políticas

generar información sistemática para monitorear problemas públicos, hacer seguimiento a las posiciones y los intereses de los actores, recaudar información para formular propuestas, pero también para diseñar propaganda, mensajes y otros instrumentos de persuasión encaminados a generar la aceptación de esas medidas o a modificar comportamientos.

En estos términos, el analista ya no solo es considerado un consejero sobre decisiones puntuales, sino un asesor para el diseño, la adopción y la adaptación de esos instrumentos de nodalidad en los aparatos burocráticos. Aquí el analista de políticas amplía su perfil capacitando sobre metodologías de evaluación, sistemas de seguimiento y monitoreo, metodologías de rendición de cuentas, construcción de observatorios de políticas, capacitación a las burocracias sobre las habilidades retóricas de los burócratas y el diseño de rutas, mecanismos e instancias para llevar a cabo de manera puntual o permanente esos ejercicios de presentación de evidencias, argumentación y persuasión para la toma de decisiones (consejos, comités, comisiones, foros, encuentros, comunicados, ruedas de prensa, etc.).

También podría desempeñarse como asesor sobre instrumentos y estrategias para comunicar las decisiones o para modificar conductas problemáticas o incentivar conductas adecuadas, a través de técnicas de *marketing* de políticas públicas (Salazar, 2007), campañas con herramientas publicitarias, estrategias comunicacionales o incluso mediante el uso de técnicas de neuroprogramación y generación de estímulos acudiendo a la moralidad, a los valores o a factores emocionales de los ciudadanos

(Kahneman y Tversky, 1979; Kahneman, 2012).

La persuasión, como capacidad política de los gobiernos, genera formas de interacción diversas con otros actores. Algunas son más fuertes, frecuentes e institucionalizadas, implican la necesidad de mayores habilidades, evidencias y capacidades para argumentar propuestas y decisiones ante comisiones del congreso, agremiaciones empresariales o juntas de ciudadanos organizados. Otras formas de interacción son menos fuertes (o débiles), frecuentes e informales, donde la interacción, sobre todo entre el gobernante y el ciudadano no organizado, está mediada por ejercicios de persuasión a través de la propaganda u otras herramientas para la generación de estímulos cognitivos y la conducción de los ciudadanos.

La persuasión se toma como una capacidad política para el relacionamiento de los gobiernos con otros actores en las políticas públicas en cuanto supera los límites de las visiones tradicionales institucionalistas que justifican la legitimidad de la actuación y las decisiones de los gobiernos en el procedimiento electoral o en los fundamentos jurídicos; así como también va más allá de las visiones tecnocráticas que consideran suficiente y deseable que las decisiones se tomen basadas en argumentos técnicos. La persuasión se convierte en una necesidad para los gobiernos cuando se reconoce la existencia de un entorno político en el cual las propuestas y decisiones deben ser expuestas a otros actores, quienes esperan, tanto del analista como de la misma autoridad responsable, los argumentos contundentes para respaldar una iniciativa.

Las fuentes de teoría con las que cuenta el analista para desarrollar esta labor son variadas. En el campo de las políticas públicas, si bien son muchos los autores que se han referido de manera general a este tema de la persuasión, quizá la propuesta más destacada y citada en la literatura es la que realiza Giandomenico Majone en su clásico *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas* (1997), donde el autor plantea la necesidad de superar la lógica tecnocrática econométrica que predomina entre los criterios para justificar las decisiones públicas, y propone retomar el arte de la retórica aristotélica y maquiavélica, dotando el proceso de formulación de políticas de evidencias empíricas construidas con método científico, con fundamento en el análisis político y traducida en argumentos sólidos, para que el analista de políticas, más que un técnico o un científico en su sentido tradicional, sea un artesano.

Adicionalmente, están los estudios que en los últimos años se han concentrado en analizar el rol de la persuasión en las políticas públicas, especialmente como instrumento para tomar decisiones y para modificar comportamientos de la ciudadanía (Higgins y Walker, 2012; Lennon, 2014; Lee, Tsohoub y Choi, 2017).

Ahora bien, el analista también puede beber de fuentes de teoría procedentes de otros campos disciplinares, que le ayudan a complementar o a perfilar su asesoría en el desarrollo de esta capacidad en las burocracias gubernamentales. Entre ellas, teorías psico-sociales (Kahneman y Tversky, 1979; Kahneman, 2011), de las técnicas del *marketing* (Salazar, 2007) y la aplicación de los estudios

de la persuasión o del giro retórico al análisis de decisiones públicas (Simons, 1990).

Ahora bien, se deben mencionar algunos riesgos que se generan para el analista, para los gobiernos y, especialmente, para la sociedad, derivados de la relevancia, pero especialmente de las formas y los métodos que empleen los gobiernos a la hora de interactuar con otros actores mediante la persuasión. Si bien la persuasión a través de la retórica y la argumentación son vistas como buenas prácticas en una democracia, en algunas ocasiones las técnicas de persuasión pueden tergiversarse o rozar con la manipulación, el autoritarismo del conocimiento y la modificación de las conductas de los actores a través de mensajes subliminales o técnicas de programación mental de las masas, en las cuales se logra la persuasión pero se descuida la argumentación y se privilegian otros métodos, por ejemplo, la realización de pruebas experimentales o técnicas de sugestión.

En este artículo, si bien se considera que los gobiernos pueden acudir a muchos mecanismos para lograr sus objetivos, se apela a tener presente la ética pública y profesional como criterio esencial a la hora de elegir los mecanismos de persuasión de los actores, ya que se estima conveniente que en una democracia los procesos de políticas públicas cuenten con actores conscientes y bien informados sobre las iniciativas que se están presentando, así como total transparencia por parte de los gobiernos al momento de persuadir a los ciudadanos de adoptar determinada forma de comportamiento o apoyar alguna medida. Si bien en este artículo no se puede ahondar en este particular, se deja sobre la mesa esta discusión sobre

los principios éticos de la persuasión, bajo las reglas de juego y los valores de la democracia.

### **EL ANALISTA DE POLÍTICAS EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA LA DELIBERACIÓN**

Los procesos de democratización de las políticas públicas también han llevado a los gobiernos a tener que desarrollar capacidades para la deliberación con otros actores institucionales y con la ciudadanía. El analista de políticas puede jugar un importante papel como promotor y diseñador de escenarios deliberativos en los procesos de definición de los problemas públicos y la formulación de las alternativas de solución, a fin de contribuir al desarrollo de los principios democráticos en la práctica gubernamental. Pero también, dependiendo del perfil del analista, este puede jugar como un mediador en esos escenarios, dado que su autoridad académica le imprime imparcialidad y confianza entre los actores, para que estos puedan exponer sus argumentos y discursos en escenarios de confrontación de ideas<sup>2</sup>.

El objetivo del desarrollo de capacidades institucionales para la deliberación en el proceso de las políticas públicas es proporcionar mayor legitimidad democrática a estos procesos mediante el diálogo pluralista. A diferencia de algunas técnicas empleadas para la persuasión,

donde la interacción entre los gobiernos y los demás actores (especialmente la ciudadanía) es unidireccional o bidireccional débil, en la deliberación debe prevalecer un relacionamiento bidireccional fuerte. En los ejercicios de deliberación también hay persuasión mediante la argumentación, sin embargo, la diferencia está en la posibilidad de contar con mejores condiciones para el habla y la escucha, ya que son escenarios donde no hay un solo mensaje o una sola idea, sino muchas percepciones, valoraciones e intereses que se confrontan y entran en disputa por su validez y por establecerse como el discurso dominante en torno a un problema público o las mejores formas de tratarlo (Stone, 2012).

Algunas de las herramientas para el desarrollo de la deliberación en las políticas públicas son la semiótica, la retórica, el diálogo de saberes y la mediación como método de resolución de conflictos. Instancias frecuentes para la deliberación entre el Gobierno y los ciudadanos son los cabildos abiertos, las audiencias públicas y las asambleas; mientras que la deliberación entre actores institucionales se da preferentemente en escenarios de debate de órganos colegiados como el congreso o las corporaciones administrativas territoriales.

Estos escenarios son importantes porque contienen reglas de juego para que la deliberación sea viable en términos de tiempo, en cuanto a garantías para la expresión de los actores, entre otros factores que establecen órdenes y

<sup>2</sup> David Laws y John Forester (2007) proporcionan un interesante set de pasos para que el analista de políticas ejerza este rol de mediador: evaluación de la situación, convocar a las partes interesadas, aprender mediante la investigación de los hechos y llegar a acuerdos basados en el reconocimiento de las interdependencias.

procedimientos para el debate. Obviamente, algunas de estas instancias son más plurales que otras, están regidas por reglas más o menos formales y proporcionan más garantías que otras. También se debe considerar el tipo de escenario idóneo dependiendo del objetivo que tiene la deliberación en cada momento concreto de las políticas públicas, ya que no todos los escenarios cumplen un mismo propósito.

La principal fuente de teoría del analista de políticas orientado a la construcción de capacidades para la deliberación es el marco discursivo y deliberativo formulado por Frank Fisher y John Forester (1993), para quienes el analista no solo debe descubrir los discursos dominantes y dominados en las políticas públicas, sino también convertirse en un promotor de prácticas deliberativas y participativas que generen mejores políticas en cuanto al acceso de la ciudadanía a los escenarios de discusión sobre el agendamiento de problemas y la consideración de posibles soluciones. Este marco de análisis tiene sus bases ontológicas y epistemológicas en fuentes de teoría muy diversas, como son la teoría crítica de la Escuela de Frankfurt, particularmente en los aportes de la teoría de la acción comunicativa habermasiana, pero también en el análisis crítico del discurso con autores emblemáticos como Teun van Dijk, en el análisis foucaultiano del poder y de la gubernamentalidad, y en los desarrollos teóricos de la democracia deliberativa. Otras bases teóricas importantes se encuentran en los análisis sobre los discursos, los lenguajes, las narrativas y las ideas, de autores como Deborah Stone (2012), Dvora Yanow y Peregrine Schwartz-Shea (2006) y Herbert Gottweis (2006).

En este campo de acción el analista de políticas aconseja y asesora a los gobiernos en

la necesidad de hacer más legítimos los procesos de construcción de las políticas públicas, en otorgarles mayores atributos democráticos, en superar los sesgos formalistas burocráticos o las supremacías tecnocráticas promoviendo nuevas concepciones de la gobernanza basada en los valores de la democracia deliberativa y participativa. Estas asesorías del analista se pueden materializar en el diseño de metodologías e instancias de participación e interacción entre actores en momentos de las políticas en los cuales se requiere del diálogo, pero también se puede traducir en procesos formativos con los actores gubernamentales de diferentes niveles y tipos (decisores, técnicos, empleados de carrera, burocracias callejeras, etc.) para cultivar progresivamente una cultura democrática en su hacer institucional.

Para llevar a cabo este tipo de apoyo el analista debe tomar elementos de diferentes campos disciplinares y profesionales como la ciencia política, la sociología, la antropología, el trabajo social, las ciencias de la comunicación, la filosofía, entre otras, que le proporcionen las bases ontológicas, epistemológicas y metodológicas para promover la importancia de la práctica deliberativa en la generación de gobernanza democrática y ciudadanías participativas en lo público.

Finalmente, como se consideró también respecto a la persuasión, la asesoría del analista en la promoción y mediación de ejercicios de deliberación en las políticas públicas, y el desarrollo de las respectivas capacidades institucionales, tiene también sus riesgos y factores en contra. Entre ellos, la literatura señala que la deliberación exige condiciones de tiempo para poder desarrollarse de manera adecuada, sin generar daño entre los actores, lo cual es identificado

por muchos actores como una causa de retrasos en el logro de acuerdos y en la toma de decisiones e implementación de las políticas. Por otra parte, señalan que ocasionalmente la deliberación genera ineficacia en el alcance de los objetivos, dadas las diferencias irreconciliables que a veces se presentan entre actores puntuales. Se convierte entonces en tarea del analista identificar las metodologías adecuadas, mejorar las técnicas participativas disponibles, promover la importancia de la participación en las políticas y analizar bien los momentos concretos en los cuales se requiere deliberar.

### **EL ANALISTA DE POLÍTICAS EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES DE NEGOCIACIÓN**

En las políticas públicas no todo se logra persuadiendo a los demás o deliberando abiertamente. También se requiere de ejercicios de negociación para llegar a acuerdos concretos entre actores con diversos intereses, ideas y posiciones. La negociación tomará atributos distintos y, por ende, exige condiciones diferentes, dependiendo de factores como las distancias entre las propuestas formuladas o las conflictividades que existan entre los actores. El rol del analista de políticas en este escenario es sobre todo ser un facilitador de las negociaciones, y, eventualmente, servir de formador en capacidades burocráticas para la negociación.

El objetivo del desarrollo de capacidades de negociación —y de la negociación misma

como proceso— es alcanzar zonas de acuerdos entre actores con posiciones diversas y lograr arreglos formales e informales a corto, mediano o largo plazo —cuyo cumplimiento debe ser cuidadosamente vigilado—, que den viabilidad a una propuesta en una política pública determinada. El flujo de la interacción entre los actores involucrados en la negociación es más directo, fuerte y recíproco respecto de aquellos procesos que se tramitan a través de la persuasión o la deliberación, ya que se supone que todos los actores en juego tienen cierto poder y recursos de los cuales dependen los demás actores, por lo cual el resultado no depende tanto del convencimiento y la capacidad de argumentación, sino de los ajustes mutuos que se puedan lograr en la medición de fuerzas.

Evidentemente, las características del proceso y los resultados de la negociación también dependen de los atributos de cada subsistema de políticas, de los (des)equilibrios de poder entre actores, de las (inter)dependencias existentes y del nivel de acuerdos y desacuerdos frente a los problemas y las soluciones. Sin embargo, también va a depender de factores puntuales, como los métodos a través de los cuales se lleve a cabo la negociación y los principios que la orienten.

En ese sentido, la caja de herramientas del analista de políticas que funge como facilitador en una negociación, o que busca desarrollar en los gobiernos (u otros actores) capacidades para la negociación, es muy variada<sup>3</sup>. La literatura sobre los métodos de negociación (distributiva, colaborativa, estilo Harvard, etc.) aporta herra-

<sup>3</sup> Susskind, McKeenan y Lamar (1999) (citados por Susskind, 2006), proporcionan una serie de pasos para preparar y llevar a cabo la negociación: preparación, creación de valor, distribución de valores y seguimiento de lo acordado.

mientas prácticas para llevar a cabo procesos de negociación y preparar a la institucionalidad para implementarlos. El escenario común para la realización de estos ejercicios son las mesas de negociación, que constituyen lugares temporales de interacción, que luego dan paso a otros escenarios formales para la adopción de las políticas y posterior implementación y seguimiento de lo acordado. En términos teóricos, el analista puede guiarse por algunas de las teorías de redes (Rhodes, 2005, 2007), del ajuste mutuo e incrementalistas (Lindblom, 1959, 1968) y de elaboración de consensos (Susskind y Thomas-Larmer, 1999), que le ayudan a comprender y explicar al Gobierno y a los demás actores las conveniencias de llegar a ganancias compartidas y beneficios mutuos, y desistir de las ideas y las posiciones del tipo “todo o nada”.

El analista de políticas debe tener una combinación de conocimientos disciplinares y profesionales que puede tomar de la ciencia política, el derecho, incluso, servirse de técnicas procedentes de profesiones asociadas a los negocios empresariales, adaptándolas y adoptándolas con el cuidado de no hacer transferencias arbitrarias al funcionamiento de lo público.

Finalmente, los autores consultados sobre este tema señalan algunas precauciones que se deben tomar en el ejercicio de la negociación en las políticas públicas. Algunos de los problemas que se pueden presentar se relacionan con el favorecimiento de unos actores sobre otros,

producto del mal uso o del tipo de técnicas empleadas, así como de la aplicación de principios elitistas o formalistas en la negociación<sup>4</sup>. El resultado de la negociación en condiciones desfavorables o inequitativas para algunos actores puede derivar en el surgimiento o la reactivación de rencores y desconfianzas, lo cual genera daño en el capital social institucional del Estado (Oorschot y Arts, 2015), por ejemplo, cuando la negociación deriva en efectos *crowding out* (desplazamiento de actores). Por otra parte, la interacción directa entre actores concretos, característica de la negociación, hace que sea susceptible al tráfico de concesiones, y a ser interpretada por otros actores como un tráfico de influencias o como ejercicios excluyentes donde solo los actores con poder se sientan en la mesa de negociación. Todo esto deriva en consecuencias como el debilitamiento institucional, producto de las desconfianzas que pueden generar estos procesos, así como la percepción de debilidad del Estado, de que este cede a pretensiones de actores particulares, entre otros.

### **EL ANALISTA DE POLÍTICAS EN EL DESARROLLO DE CAPACIDADES PARA LA COLABORACIÓN**

Una de las razones de peso por las cuales las políticas públicas no se pueden considerar solo un proceso de intelección, sino también de interacción, son las interdependencias que

<sup>4</sup> Por ejemplo, hacer uso de información confidencial, manipular información, amenazar para llegar a arreglos, hacer demostraciones de poder ofensivas, etc.

se generan en los subsistemas de políticas entre actores que requieren de los recursos con los que otros cuentan, o porque la unión de recursos y capacidades de agencia posibilita sinergias que mejoran los resultados de las políticas, a la vez que contribuye a la participación de actores particulares en el logro de objetivos públicos. En ese orden de ideas, una de las capacidades políticas que deben desarrollar los gobiernos atiende a las necesidades de generar colaboraciones entre actores públicos y particulares (empresas, organizaciones sociales y comunitarias, académicos, etc.) para fortalecer las redes que posibilitan políticas públicas más participativas, con mayores recursos y con el compromiso de múltiples actores.

Aquí el analista de políticas pone en juego sus conocimientos para identificar las redes existentes en las políticas públicas y, a partir de ellas, orientar a los gobiernos en la gestión de nuevos relacionamientos entre actores gubernamentales con competencias y funciones afines al sector de cada política; y relaciones entre estos actores institucionales con otros agentes económicos, sociales, académicos e internacionales que apoyen el alcance de las metas y puedan beneficiarse de muchas maneras de esta participación en las redes de políticas.

En ese sentido, el objetivo del desarrollo de capacidades de colaboración apunta a lograr la gestión e implementación de relacionamientos en términos de coordinación, articulación, cooperación, solidaridad y reciprocidad, entre el Estado, el mercado y la sociedad, que permitan sumar actores y recursos en cualquiera de los procesos o instrumentos que desarrollan las políticas públicas: programas, estrategias, planes, proyectos, etc.

El flujo de interacción entre actores en estas redes, a diferencia de las anteriores capacidades, es multidireccional, puesto que en una red las posibilidades de relacionamiento son casi infinitas, ya que se multiplican a través de las sinergias y el descubrimiento permanente de nuevas metas, objetivos e instrumentos. Ahora bien, esto no quiere decir que en una red no existan relaciones unidireccionales o bidireccionales, claro que sí; no obstante, estas hacen parte de un conjunto mucho más amplio y diverso de formas de relacionamiento que generan nuevas redes y estructuras reticulares (Wasserman y Faust, 1994; Wellman, 1983; Mardsen, 1990; Hanneman, 2000) en torno a objetivos, ejes, estrategias, componentes, procesos e instancias en una política pública.

La gestión de redes —al igual que la persuasión, la deliberación y la negociación— puede estar presente en cualquier momento de la política pública: construcción de agendas, formulación de políticas, adopción, implementación y evaluación; sin embargo, son fundamentales en los procesos de implementación, dado que la materialización de lo diseñado y acordado depende de la existencia de constelaciones de actores que interactúen (Scharpf, 1997) de acuerdo con las necesidades de cada proceso particular de la política pública.

Algunas de las herramientas que el analista de políticas ayuda a desarrollar son: análisis de las redes y mapeo de actores, formulación de estrategias de gestión de redes, construcción de metas comunes, reactivación de relacionamientos, mecanismos de fortalecimiento de relaciones y superación de conflictividades, apoyo en la gestión de redes de articulación y coordinación intergubernamental y de



cooperación con actores no estatales, gestión de alianzas público-privadas, diseño de instancias de relacionamiento permanente, construcción de acuerdos de voluntades, gestión de cooperación internacional, coordinación y articulación de programas y otros instrumentos de diferentes entidades con grupos poblacionales y territorios en común, etc.<sup>5</sup>.

Estas colaboraciones se pueden desarrollar en diferentes instancias de interacción permanente, como los comités, consejos, comisiones, o a través de arreglos institucionales concretos y temporales, por medio de convenios, contratos, concesiones, permisos, alianzas temporales, mesas temáticas, etc.

Las fuentes de teoría con las que cuenta el analista de políticas para orientar a los gobiernos en la gestión de estas colaboraciones son: la teoría de redes, particularmente de redes de política pública (Rhodes, 2005, 2007), de administración pública y de gestión pública (Klijn, 2007, 2008), teorías de la gobernanza (Meuleman, 2006, 2008, 2015; Sorensen, 2014; Jessop, 2000, 2017). Algunas de las disciplinas más involucradas en el perfil de este tipo de analista son la ciencia política, la sociología de redes, la sociología organizacional, la administración pública, la psicología social, la planeación y la economía.

Finalmente, la gestión de redes de colaboración supone tanto oportunidades como posibles riesgos que deben ser considerados

por el analista, sobre todo teniendo en cuenta que el tema de las redes se asume a menudo como algo positivo *per se*, lo que genera percepciones a veces ingenuas de lo que implican las interdependencias y la gestión de redes para las políticas públicas.

Algunas de las críticas, observaciones y sugerencias que realizan los autores en la literatura tienen que ver con los riesgos de privatización de las misiones públicas que se dan en ciertas redes de implementación, cuando se transforman los roles del Estado, y los actores privados entran a participar de la producción, la administración o el suministro de bienes y servicios públicos, lo que pone en riesgo el acceso a derechos, condicionados por principios de acción del mercado. En ocasiones, cuando fallan los instrumentos *hands off*, estas redes pueden desfigurarse en controles diluidos en los actores particulares, con consecuencias como el aumento del gasto público derivado de fallos de actores privados (contratos inacabados, sobre costos, corrupción, etc.) y el correspondiente debilitamiento de la institucionalidad y pérdida de reputación institucional que esto acarrea. Aquí el analista deberá orientar de manera acertada a los gobiernos, diagnosticando bien los relacionamientos que requiere la política pública y aquellos que pueden poner en riesgo el cumplimiento de los objetivos públicos, por ejemplo, redes mafiosas, corruptas, clientelares, etc.

---

<sup>5</sup> Erik Hans Klijn y Jurian Edelenbos (2007), recopilando los aportes de un conjunto de autores, proponen una serie de estrategias para la gestión de redes en la administración pública: activación de actores y recursos, creación de acuerdos organizacionales, orientación de la interacción, estrategias para lograr objetivos, producción conjunta de conocimiento, creación de confianza.

## CONSIDERACIONES FINALES

Paul Cairney y Christopher Weible (2018), discutiendo sobre el perfil del profesional de las nuevas ciencias de políticas, insisten en la necesidad de la investigación aplicada como una vía para que el analista convierta el conocimiento científico en consejos y recomendaciones prácticas para los hacedores de políticas. El lenguaje metateórico que a veces caracteriza al estudioso de las políticas públicas debe acercarse al lenguaje institucional del hacedor de políticas, si pretende que sus aportes sean útiles. Gran parte de la relevancia práctica del analista de las políticas está en conocer muy bien el contexto de la política que desea asesorar, así como a los actores e instrumentos que hacen parte de ella. Pero también depende de que la caja de herramientas del analista contenga saberes sobre el *know how*, es decir, no solo saber qué, sino también saber cómo<sup>6</sup>.

Es posible que una propuesta como la que se formula en este artículo, en la cual el analista de políticas, además de tener que disponer de unas habilidades personales, políticas y técnicas (Vieira, 2016), también debe involucrarse en el fortalecimiento de las instituciones públicas y la democracia por la vía de las capacidades políticas de los gobiernos, sea ambiciosa y exigente, si es que no algo utópica. Esto es todavía más retador en un contexto como el colombiano, donde el analista no solo se enfrenta a un campo de acción con un desarrollo

institucional muy diferenciado dependiendo del sector de política concreto o del territorio particular, con una cultura democrática en construcción y coexistente con instituciones políticas premodernas, y, para completar el cuadro, con un campo de estudio igualmente en desarrollo, en el cual se forma como analista.

A pesar de estas condiciones, es necesario seguir reflexionando acerca de quién es el analista de políticas, qué hace y cómo lo hace. De cualquier forma, el punto de partida más conveniente es que este tenga a disposición una gama de posibilidades de actuación. Las posibilidades sobre las cuales se reflexionó en este artículo constituyen una entre muchas otras.

## REFERENCIAS

- Bardach, E. (2008). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*. Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa.
- Bogason, P. (2006). Networks and bargaining in policy analysis. En G. Peters y J. Pierre, *Handbook of Public Policy*. London: Sage Publications.
- Bromell, D. (2017). *The Art and Craft of Policy Advising: A Practical Guide*. Wellington: Springer.
- 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 (trads. J. G. Vieira y S. Olis). *Ciencia Política*, 13(26), 321-338.

<sup>6</sup> A nivel de la enseñanza sigue siendo importante la metodología de investigación formativa a través de los análisis de casos. Sin embargo, hay autores que proponen descubrir nuevas pedagogías diferentes al tradicional análisis de caso como estrategia de enseñanza (Smolensky, 2005), por ejemplo, a través del método clínico o las simulaciones (Smith, 2005; Luger, 2005).

- Dror, Y. (1967). Policy analysts: A new professional role in government service. En: *Public Administration Review*, 27(3), 197-203.
- Dryzek, J. (1989). Policy Sciences of Democracy. *Polity*, vol. 22, pp. 97-118.
- Dunn, W. N. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction* (4 ed.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Fischer, F. y Forester, J. (eds.) (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press.
- Fischer, F. y Gottweis, H. (2012). *The Argumentative Turn Revisited. Public policy as communicative practice*. Durham, NC Duke University Press.
- Fischer F., Miller, G. J. y Sidney M. S. (eds.) (2006). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. Middletown: CRC Press.
- Geva-May, I. (2005). *Thinking like a policy analyst*. New York: Palgrave MacMillan.
- Gottweis, H. (2006). Rhetoric in policy making: Between logos, ethos, and pathos. En Moran, Rein y Goodin (eds.). (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Grindle, M. (1996). *Challenging The State Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hanneman, R. (2000). *Introducción a los métodos del análisis de redes sociales*. Riverside: Universidad de California.
- Heineman, R. Bluhm, W. Peterson, S. y Kearny, E. (2001). *The World of the Policy Analyst. Rationality, Values, and Politics* (3 ed.). New York-London: Chatham House Publishers of Seven Bridges Press.
- Higgins, C. y Walker, R. (2012). Ethos, logos, pathos: strategies of persuasion in social/environmental reports. *Account. Forum*, 36, 194-208.
- Hood, Ch. (1983). *The Tools of government*. London: MacMillan.
- Jessop, B. (2000). *Governance failure. The New Politics of British Local Governance* (pp. 11-32). London: McMillan.
- Jessop, B. (2017). *El Estado, pasado, presente y futuro*. Cambridge: Polity Press.
- Kahneman, D. (2012). *Thinking Fast and Slow*. London: Penguin.
- Kahneman, D. y Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometría*, 47, 263-291.
- Klijn, E. H. (2008). Networks as Perspective on Policy and Implementation. En S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham y P. Ring, *Handbook of Interorganizational Relations* (pp. 118-146). Oxford: Oxford University Press.
- Klijn, E. H. y Edelenbos, J. (2007). Meta Governance as network management. En E., Sorensen y J. Torfing (eds.), *Theories of Democratic Network Governance*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Lasswell, H. (1951). La orientación hacia las políticas. En L. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas* (pp. 79-104). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H. (1971). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En L. Aguilar Villanueva, L. (1992). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 105-117). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Laws, D. y Forester, J. (2007). Public Policy Mediation: From Argument to Collaboration. En Fischer F., Miller G. J., Sidney, M. S. (eds.). *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 513-535). Boca Ratón: CRC Press.
- Lee, H. Tsohoub, A y Choic, Y. (2017). Embedding persuasive features into policy issues: Implications to designing public participation processes. *Government Information Quarterly*, 34, 591-600.

- Lennon, M. (2014). Presentation and persuasion: the meaning of evidence in Irish green infrastructure policy. *Evidence & Policy*, 10(2), 167-86.
- Lindblom, Ch. (1959). The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19(2), 79-88.
- Lindblom, Ch. (1968). *The Policy-Making Process*. New Jersey: Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Luger, M. (2005). Balancing Pedagogy: Supplementing Cases with Policy Simulations in Public Affairs Education. En Geva-May, *Thinking like a policy analyst*. New York: Palgrave MacMillan.
- MacRae Jr. y Whittington, D. (1997). *Expert Advice for Policy Choice*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Marsden, P. V. (1990). *network data and measurement*. *Annual Review of Sociology*, 16, 435-463.
- Meltsner, A. J. (1976). *Policy analysts in the bureaucracy*. California: University of California Press.
- Meuleman, L. (2006). *Internal Meta-Governance as a New Challenge for Management Development in Public Administration*. Conference Post Bureaucratic Management: a new age for public services?
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Netherlands: Physica-Verlag.
- Meuleman, L. y Niestroy, I. (2015). *common but differentiated governance: a metagovernance approach to make the SDGs work*. *Sustainability*, 7.
- Mintrom, M. (2003). *People Skills for Policy Analysts*. Washington: Georgetown University Press.
- Moran, M., Rein, M. y Goodin, R. (2006). The Public and its policies. En *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Oorschot, W. y Arts, W. (2015). The social capital of European welfare states: The crowding out hypothesis revisited. *Journal of European Social Policy*, 15.
- Ordóñez Matamoros, G., Tadlaoui, S., Alzate, S. P., García, J. A. D., López, L. H., Fajardo, L. P. M. y Calderón-Peña, G. A. (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 Sabatier, P. *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: West View Press.
- Oszlak, O. (2015). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3(2).
- Rhodes, R. A. W. (2005). La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno. En *Gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 99-122). Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Rhodes, R. A. W. (2007). *understanding governance: ten years on*. *Organization Studies*, 28, 1243-1264.
- Roth Deubel, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios políticos*, (33), 67-91.
- Sabatier, P. y H. Jenkins-Smith (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Oxford: Westview Press.
- Salazar Vargas, C. (2007). El marketing de políticas públicas: nueva propuesta para gobernar con efectividad. En: *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 193-243). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

- Simons, H. (1990). *The rhetorical turn. Invention and persuasion in the conduct of inquiry*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Smith, D. (2005). Practice, Practice, practice: The Clinical education of policy analysts at the NYU/Wagner School. En Geva-May. *Thinking like a policy analyst*. New York: Palgrave MacMillan.
- Smith, K. B. y Larimer, C. W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Oxford: Westview Press.
- Smolensky, E. (2005). I Don't Teach by the Case. En Geva-May. *Thinking like a policy analyst*. New York: Palgrave MacMillan.
- Sorensen, E. (2014). *The metagovernance of public innovation in governance networks*. Department of Society and Globalization, Roskilde University.
- Stone, D. (2012). *The policy paradox: the art of the policy decision making*. New York: Norton and company.
- Susskind, L. (2006). Arguing, bargaining, and getting agreement. Moran, Rein y Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy*. New York: Oxford University Press.
- Susskind, L. y Thomas-Larmer, J. (1999). Conducting a conflict assessment. En L. Susskind, S. McKernan y J. Thomas Larmer (eds.). *The Consensus Building Handbook*. Sage.
- Tobelem, A. (1992). Sistema de análisis y desarrollo de la capacidad institucional (SADCI). *Manual de Procedimientos*. Buenos Aires (mimeo).
- Vieira Silva, J. G. (2016). Los fundamentos del análisis prospectivo de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1.
- Wasserman, S. y Faust, K. (1994). *Social Network Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Weimer, D. y Vining, A. R. (2011). *Policy Analysis* (5a ed.). New York: Pearson.
- Wellman, B. (1983). Network analysis: Some basic. *Sociological Theory*, 1, 155-200.
- Wildavsky, A. (1979). *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little Brown.
- Yanow, D. y Shea, P. (2006). *Interpretation and Method Empirical Research Methods and the Interpretive Turn*. New York, London: Sharpe Armonk.