

# LA EVALUACIÓN Y EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

CARLOS SALAZAR VARGAS\*

## INTRODUCCIÓN

La *evaluación* es indispensable para el *análisis*, por cuanto la primera suministra información de base, necesaria para el segundo. A veces tienden a confundirse estos dos conceptos cuya diferencia fundamental estriba en que la evaluación es más *descriptiva* que el análisis, ya que al demostrar qué fue lo que sucedió, se incluye necesariamente una visión retrospectiva. El análisis, en cambio, va más allá y a partir de la evaluación intenta explicar por qué se dieron los hechos en tal o cual sentido. En términos generales, es posible aseverar que se evalúa fundamentalmente para proceder al análisis<sup>1</sup>. En consecuencia, cuando se analiza una política pública –además de tener en cuenta los distintos momentos que saca a flote la evaluación– es necesario, también, observar cuáles son los principales y más destacados principios rectores, aquellos factores directivos y los elementos regentes más importantes que inciden permanentemente sobre ella.

Al respecto, dice Thoenig que el análisis de políticas públicas es “*una disciplina de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la política-acción*” (1981). Es común, también, distinguir entre el *policy analysis* y el *policy design* (análisis y diseño de políticas públicas). Este último, es una actividad en la cual el objetivo sería creativo por naturaleza: habiendo adoptado ya un resultado social y político como un efecto deseado, el experto estructura e inventa –a la luz de su propia preferencia– soluciones alternativas, o más bien, políticas públicas alternativas, a fin de determinar y de encontrar aquella que tenga la mayor probabilidad de alcanzar este fin.

El análisis propiamente dicho, por su parte, busca otra cosa: éste no cuenta con una alternativa preferida conscientemente preestablecida, sino que ensaya en orden a clarificar

\* Artículo recibido el 19 de septiembre de 2009. Aceptado el 5 de octubre de 2009.

El autor tiene estudios de administración con énfasis en *marketing* social, en la Universidad de los Andes, maestría en estudios políticos, en la Pontificia Universidad Javeriana y mediante beca de honor del gobierno británico realizó estudios avanzados en administración pública y políticas públicas en el Departamento de Gobierno del London School of Economics and Political Science. Correo electrónico: carlosalazar.politing@gmail.com

<sup>1</sup> No es posible hacer análisis de políticas si no se cuenta con una evaluación previa, que sirva para fundamentar las afirmaciones. Se puede especular, lo cual también es válido, pero la especulación, de ninguna manera, es análisis de políticas.

las consecuencias de una o varias opciones –y observar *ex ante* o *ex post*– para predecir o describir la cadena de efectos producidos. Son como dos caras de una misma moneda: el estudio de las opciones políticamente factibles en materia de acción gubernamental y el estudio de los procesos y de las estructuras para la consecución de estas opciones y se deben considerar tanto la una como la otra. Una definición más amplia, pero asimismo más suelta y menos consistente, es que el análisis hoy en día es: “*la producción de información y de interpretaciones sobre y a partir de la consideración de las políticas públicas*”. De manera general, *se trata de una práctica, un estilo común a un cierto número de profesionales que analizan fenómenos políticos particulares y diversos*.

## 1. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Todo puede ser discutido; todo puede ser negado;  
 todo puede ser sostenido;  
 mantenido, todo puede ser imitado; todo puede ser  
 confundido...  
 todo puede ser olvidado. ¡Oh pobre cabeza!  
*P. Valery.*

Según el Ministerio de Administraciones Públicas (MAP) de España, la evaluación es el proceso sistémico de observación, medida, análisis e interpretación encaminado al conocimiento de una intervención pública, sea ésta una norma, programa, plan o política pública, para alcanzar un juicio valorativo basado en evidencias, respecto de su diseño, puesta en

práctica, efectos, resultados e impactos. La finalidad de la evaluación es ser útil a los decisores, a los gestores públicos y a la ciudadanía en general.

Dunn define la evaluación con un carácter valorativo, en el sentido de valores éticos. Por su parte, Weiss considera que la evaluación se enfoca no sólo en los resultados, sino que también estudia los procesos. De todas formas, la evaluación formula juicios sobre lo deseable de las políticas públicas e intenta determinar los valores que están detrás de sus objetivos, pues el objetivo de toda política pública debe ser la resolución de un problema social, definido éste como “un contraste entre un estado de cosas observado y una expectativa valorada”. Según Jean Leca, la evaluación es “la actividad de recolección, análisis e interpretación de la información, que tienen que ver con la puesta en marcha y el impacto de las medidas que buscan actuar sobre una situación social, así como la preparación de nuevas decisiones”<sup>2</sup>. Esta definición se parece más a lo que en este trabajo se considera como análisis de políticas públicas, que se estudiará en el próximo capítulo.

En términos generales se puede entender, entonces, por *evaluación*, la actividad de *comparar* un determinado proceso o unos específicos resultados con propósitos u objetivos previamente establecidos o planteados. Evaluar significa, por consiguiente, confrontar la validez de un determinado proceso. De igual manera, el proceso y la misma metodología y, por supuesto, los índices para la evaluación

<sup>2</sup> J. Leca, “L'évaluation dans la modernisation de l'Etat”, *Politiques et Management Public*, vol. 11, No. 2, junio de 2003, p. 165.

de políticas públicas deben ser particulares y propios de la “administración pública” y, definitivamente, distintos y diferentes de aquéllos utilizados en la “administración privada”.

### 1.1. Funciones de la evaluación de políticas públicas

“Es mejor vivir rico  
que morir rico”.

*Samuel Johnson*

La función más importante de la evaluación es proporcionar información acerca del desempeño de las políticas públicas, es decir, permitir detectar las discrepancias entre el desempeño real de las políticas públicas y el esperado y su contribución al alivio de los problemas públicos (Dunn). Por su parte, Weiss divide las funciones de la evaluación en dos áreas: el proceso de toma de decisiones y el aprendizaje organizacional.

- a. **Proceso de toma de decisiones:** la evaluación contribuye a la reestructuración de problemas y a la formulación de nuevas políticas o reformulación de aquéllas que no estén cumpliendo sus objetivos. En otras palabras, la evaluación permite una mejor toma de decisiones en cuanto a la planificación de programas y a la asignación de presupuestos.
- b. **Aprendizaje organizacional:** en cuanto al aprendizaje organizacional, la evaluación suministra retroalimentación al personal que implementa el programa, brindando información sobre lo que están haciendo, cómo están respondiendo

los beneficiarios y qué variables externas inciden en el programa. Por otro lado, los gerentes del programa pueden aprovechar la evaluación para resaltar al personal las metas del mismo. Además, la evaluación permite la generación de conocimiento para entender mejor las intervenciones sociales, aunque pocas evaluaciones se hacen con este fin. También sirve para la rendición de cuentas, es decir, para que el público se entere de lo que están logrando los organismos públicos con los fondos que manejan. Finalmente, la evaluación permite registrar la historia de las políticas públicas, para que otros puedan derivar lecciones de este proceso y analizarlo en profundidad.

Por eso, los principales criterios para la evaluación de políticas públicas son: (1) efectividad en el logro del valor final, (2) eficiencia para alcanzar ese logro, (3) adecuación del objetivo logrado para la solución del problema público, (4) equidad en la distribución de los beneficios y (5) los costos y la satisfacción real de los beneficiarios.

Al momento de evaluar un programa es importante conocerlo bien, entender cuáles son las “teorías de cambio” del programa. Estas teorías no son otra cosa que los mecanismos que median entre la implementación del programa y la obtención de los resultados deseados. Y es que hay quienes aseveran que la base para su evaluación es comprender las teorías de cambio del programa, pues el evaluador sigue la pista a la realización de los supuestos implícitos en la teoría. Weiss señala dos grandes ventajas para realizar la evaluación

basándose en la teoría: una es que el evaluador puede detectar posibles fallas en el programa sin tener que esperar a los resultados de largo plazo; la otra, es que le ayuda a explicar cómo y por qué ocurrieron los efectos del programa. Sin embargo –como se verá más adelante–, hay quienes aseguran que estos procesos también corresponden al análisis.

En todo caso, no sólo el evaluador se beneficia con la elaboración de teorías de cambio del programa. Los diseñadores de políticas públicas, así como los funcionarios que las implementan, se ven obligados a explicar –de manera explícita– sus supuestos y examinar la lógica de sus ideas. Por otro lado, las bases teóricas de las políticas públicas pueden ser de gran utilidad para implementar programas similares.

## 1.2. Referentes en el análisis de políticas públicas

“Me gusta la amistad de alguien bueno y confiable; para poder ser yo la peor parte de la compañía”.

*Jonathan Swift*

Como el fin último de la evaluación de políticas públicas debe ser –básicamente– su utilidad social, es muy útil que se tengan presentes –durante todo el proceso– los siguientes referentes:

- a. La evaluación es una actividad específica, con identidad propia, claramente diferenciada de otras como el control interno, la auditoría financiera, la auditoría de gestión, el control presupuestario o el análisis, pero con los cuales mantiene una estrecha relación de complementariedad.
- b. La evaluación se concibe como una actividad institucional, enmarcada en un proyecto político de gobernabilidad, gobernanza, modernización e innovación administrativa. De ahí que incorpora un juicio valorativo basado en evidencias y criterios referenciales, que no cabría sustituir por una mera descripción o medición. Para ello, utiliza herramientas de las ciencias sociales (cuantitativas y cualitativas) y técnicas de la gerencia pública. Aplica, de manera sistemática, un método riguroso de tratamiento de la información, con el fin de llegar al mayor conocimiento de la realidad que examina.
- c. La evaluación puede referirse tanto al diseño como a la aplicación, desarrollo y finalización de una intervención pública cualquiera, tratando de obtener aprendizaje y conocimiento integral de la intervención pública que evalúa.
- d. La evaluación de políticas públicas debe atender conjuntamente a dos vertientes de utilidad: la político-democrática (responsabilidad y transparencia gubernamental) y la estratégica y gerencial (mejora de la toma de decisiones y de la gestión).
- e. La evaluación de políticas públicas se debe promover como herramienta estratégica y prospectiva y no sólo operativa y retrospectiva, como en ocasiones se consideró en el pasado.
- f. La evaluación de políticas públicas se debe concebir de modo pluralista, arbi-

trando mecanismos para incorporar las percepciones y las valoraciones de todos los actores directos e indirectos, pero claves en cada una de las etapas del proceso integral.

- g. La evaluación de políticas públicas tiene como finalidad última, el hecho de mejorar el servicio a la sociedad con una mayor efectividad (eficiencia y eficacia) del sector público, y con ello contribuir al perfeccionamiento de la calidad democrática.

### 1.3. Clases de evaluación en las políticas públicas

Siempre atentos a los deberes de los demás,  
jamás a los nuestros.

*J. Joubert*

Es posible evaluar toda política –por lo menos– en seis formas distintas<sup>3</sup>: recurriendo a los medios, los resultados, la eficiencia, el impacto, las satisfacciones de los usuarios y, por último, a la evaluación participativa.

Para la *evaluación de medios* se procede a confrontar los objetivos de la política con los medios puestos a su disposición. Ello implica la formulación de los objetivos y la determinación de los medios que fueron puestos a disposición en un tiempo y en un espacio determinado. El contraste de esas dos dimensiones (objetivos contra resultados) permite

establecer la forma más simple, más elemental, para evaluar una política pública.

Se considera como *evaluación de resultados* lo que comúnmente presentan las instituciones al final de cada año. La mayoría de organizaciones del orden privado y del público proceden a contrastar, por lo general, cada fin de año lo que programaron con lo que ejecutaron, tanto a nivel presupuestal como a nivel de decisiones y llevan a cabo la comprobación de los objetivos con las realizaciones. Esta evaluación dice algo sobre eficacia, algo sobre capacidad de ejecución de acciones y en algunos casos algo sobre capacidad de ejecución de gastos<sup>4</sup>.

La *evaluación de eficiencia* permite conocer cuál fue el costo de obtener determinados resultados. Es decir, se contrastan los objetivos de la política con las acciones emprendidas que fueron necesarias para obtener esos objetivos: ¿cuánto costó obtener tales resultados?

Sin duda, la *evaluación de impacto* es el grado más diciente para evaluar una política pública. Los organismos internacionales, por lo general, otorgan a esta clase de evaluación el mayor énfasis. Con ella define el Banco Mundial, por ejemplo, si una política puede continuarse o no, si es apropiado seguir apoyándola, promoviendo y financiando. Esta clase de evaluación es más cualitativa que las anteriores, las cuales son mucho más cuantitativas, mucho más de cifras. Por medio de la evaluación de impacto se puede establecer qué

<sup>3</sup> Sin duda alguna, muchas, si no todas estas formas, pueden ser benéficamente complementarias entre sí.

<sup>4</sup> Hay, por ejemplo, instituciones que son excelentes para gastar, en tanto que otras no son tan buenas en esta labor. La evaluación de resultados, al final de cuentas, nos dice simplemente eso.

cambios está produciendo la política del Estado en los comportamientos de los individuos y de los grupos.

Si se comparan con detenimiento algunas evaluaciones de resultados, es muy posible encontrar, por ejemplo, que ciertas instituciones son bastante expertas en presentar, mostrar o *vender* lo que hacen<sup>5</sup>. En cambio, al analizar las evaluaciones de impacto se puede observar, por ejemplo, si se está logrando que los campesinos produzcan más para el mercado, si hay mayor especialización en la producción, si están aumentando el área cultivada, y si este incremento es a través del arrendamiento, o de la compra de tierras, si están consumiendo mayor tecnología, si están utilizando más crédito. Es decir, cuáles son los cambios *cualitativos* que la política está produciendo, para tomar decisiones sobre la continuidad o posibles modificaciones y/o transformaciones de esa determinada política, es decir, proceder a la etapa de reestructuración.

La *evaluación de satisfacción* es un intento más reciente de evaluación de políticas. Es quizás más difícil de llevar a cabo que las anteriores, pero ofrece, indudablemente, una visión mejor, más real de los resultados de la política. Ayuda a observar en qué medida los que recibieron los efectos de una determinada política, consideran que sus problemas se resolvieron, sus demandas fueron satisfechas o sus necesidades fueron atendidas. Introduce, pues, un *elemento subjetivo* en el que influyen decisiva-

mente las diferencias de índole cultural, social, geográfica, tecnológica y hasta ecológica. Por ejemplo, una política de vivienda puede tener resultados muy buenos, sin embargo, es necesario saber si ese tipo de oferta que adelantó y luego llevó a cabo el Estado, satisfizo en efecto lo que esperaban quienes la recibieron, si realmente los adjudicatarios de esta clase de viviendas quedaron satisfechos con este servicio. Es, sin duda alguna, un problema complejo por cuanto una cosa pueden pensar los habitantes de un lugar y otra muy distinta, los de otra región, pues culturalmente tienen expectativas distintas, percepciones diferentes, medios ambientes disímiles y, obviamente, parámetros culturales muy distintos.

Adicionalmente a estas cinco clases de evaluación, lo que ha hecho carrera hoy en día –lo que está de moda–, es la *evaluación participativa*. No es difícil observar que la evaluación de medios, de resultados, de eficiencia, de impacto, de satisfacción, se ha llevado a cabo por equipos de expertos, grupos de personas muy preparadas, un poco *magos* que aterrizaran en una política, estaban unos meses, recolectaban información pertinente y no pertinente a través de distintos instrumentos: encuestas, entrevistas, observaciones de terreno, etc. Luego se marchaban con el fin de reunirse con sus asesores, personal también muy bien preparado y con muchos títulos en una oficina alejada del sitio donde se generaba el mayor impacto de la política, para proceder a elaborar el correspon-

<sup>5</sup> Algunas organizaciones pueden ejecutar hasta el doble o triple de lo que programaron. Además, el hecho de asegurar que se han dictado, por ejemplo 1.000 cursos a 500.000 campesinos muchas veces no significa mayor cosa. Esas personas verdaderamente pudieron haber asistido a los cursos, pero muy pocas o ninguna haber aprendido o asimilado lo que se les quiso enseñar.

diente informe que inevitablemente afectaba a un gran número de personas muy posibles desconocidas por ellos<sup>6</sup>.

Frente al cuestionamiento de creer que únicamente unos *expertos externos* pueden dar opinión, aparece con fuerza la propuesta de *evaluación participativa*, como valedero intento de combinar las tres partes diferentes comprometidas en el proceso:

- Los expertos externos: como el punto de vista no comprometido.
- La administración pública: como el punto de vista comprometido (aquéllos que por haber ejecutado la política, tienen también el derecho a decir qué pasó en la cotidianidad de los problemas de flujo de fondos, de manejo de personal, de recursos, etc.), y
- Los usuarios: como el punto de vista de los afectados (quienes realmente reciben los beneficios o los perjuicios de la política pública).

En la actualidad, la tendencia es hacer que los ejercicios de evaluación de políticas públicas, incorpore al menos estos tres grupos de participantes, lo cual es, sin duda, un elemento importante, no tanto porque ninguna de éstas por sí sola sea o no la correcta, sino porque tanto la visión de los *usuarios*, como la de la *administración*, o la de los *expertos*, es individualmente sesgada y al poner las tres en

relación, es posible suponer que de esta manera se obtiene una mejor representación de la realidad que se busca comprender<sup>7</sup>.

#### 1.4. Enfoques para la evaluación de las políticas públicas

Las botellas que más suenan,  
son siempre las vacías.

Ralph W.

Algunos evaluadores y varios analistas de políticas públicas prefieren distinguir y acostumar a relacionar tres niveles diferentes de evaluación: el nivel *estructural o institucional*, que como su nombre lo indica, está relacionado con la misma organización; la evaluación del proceso de *implementación*, que trata de comparar el proceso tal y como se estableció, con respecto a lo que realmente se puso en marcha o llevó a cabo; y la evaluación de *objetivos*, que intenta comparar éstos desde el punto de vista de su consecución, cambios, cumplimiento o distorsión. Conjugando tanto las clases de evaluación como los niveles de ella, Eric Monnier describe cinco grandes enfoques para la evaluación de políticas públicas, que dan fe de la riqueza y de las vacilaciones de los evaluadores frente a la complejidad de su objeto. En efecto, cada uno de los métodos privilegia un aspecto particular, con frecuencia, en reacción contra el sesgo introducido por otro método.

<sup>6</sup> En lo que algunos investigadores llaman el drama de “plasmarse” una realidad tan compleja en un informe, con el agravante adicional de que todos creen en tal documento, salvo aquéllos que para abordarlo, tuvieron que recurrir a un sinnúmero de maromas, a partir de supuestos y recortes de la realidad.

<sup>7</sup> Es sencillamente reconocer que el conocimiento de la realidad (o lo que es lo mismo –para el caso de este trabajo– el análisis de una política pública) es siempre, inevitablemente, parcial e incompleto.



- a. El enfoque a partir de los objetivos oficiales es el más antiguo. Consiste en partir de los objetivos del programa para contestar la pregunta siguiente: “¿en qué medida el programa ha producido los efectos esperados?” Semejante enfoque genera numerosas dificultades en la medida en que la descripción de objetivos formulados con claridad y bien jerarquizados, pertenecen –en la mayoría de los casos– al mito de la decisión puramente racional.
- b. Es por eso que un segundo enfoque escoge privilegiar los medios utilizados, siendo la pregunta, entonces, saber si estos medios han sido desplegados de manera óptima. El enfoque es más operacional y menos ambicioso, pero las intenciones de los autores–actores del programa, quedan en el centro del proceso de evaluación.
- c. Es así como algunos investigadores han propuesto eliminar completamente el hecho de tomar en cuenta los objetivos iniciales en el dispositivo de evaluación, de manera que se puedan concentrar en el estudio de los efectos del programa, ya sean aquellos previstos o no por los promotores de la política pública. El problema es ¿cómo apreciar los resultados? Este interrogante se resuelve, entonces, mediante la intervención de las “necesidades fundamentales” de la población, lo que evidentemente es lo mismo que introducir otros sesgos por parte del investigador.
- d. En el enfoque de los procesos, lo que se trata es de poner en marcha una perspectiva global del proceso político, que incluya los cambios en los objetivos, las negociaciones sobre los medios y –de manera general– todo eso hace que la puesta en marcha de la política pública se aleje de la descripción abstracta que se podía hacer de ella inicialmente. Fuertemente influida por el análisis del sistema, este enfoque es el más seductor de todos, pero es muy complejo ponerlo en marcha, dada la heterogeneidad de las variables consideradas.
- e. Finalmente, un último enfoque rompe explícitamente con el punto de vista de los decisores, al proponer hacer de la evaluación “un proceso nunca acabado de aprendizaje colectivo y de búsqueda pluralista de solución a los problemas sociales”. En este caso, el conjunto de los decisores y de los utilizadores (o usuarios), así como su sistema de valores, “se concibe como un sistema abierto en el cual se integra la evaluación y sus objetivos, evolucionando también a medida de su desarrollo”<sup>8</sup>.

Complementa este aspecto el profesor Muller en: *Las políticas públicas* (traducción de Jean François Jolly y Carlos Salazar Vargas, Estudios de Caso No. 3, Edición de la Universidad Externado de Colombia, 2002.), al aseverar que el enfoque pluralista toma mucho más en cuenta los límites de las teorías de la decisión: incertidumbre en cuanto a la racionalidad y coherencia de los objetivos iniciales, incluidos los mecanismos de percepción propios de los diferentes actores, incertidumbre en

<sup>8</sup> E. Monnier, *Evaluations de l'action publique*, París, Económica, 2002, p. 106.



cuanto al encadenamiento de las secuencias del proceso decisional, incertidumbre en cuanto a las fronteras mismas del sistema de decisión. Este enfoque tiene otro aspecto atractivo: permite romper con la tentación permanente de juzgar los resultados de una política pública a través de la mirada del decisor. Es en esta perspectiva que Bruno Jobert y Phillippe Warin proponen evaluar las políticas públicas “desde abajo”: “si las políticas públicas no están hechas por profesionales y por hombres políticos, ¿acaso, no hay que evaluarlas a partir de los criterios de juicio de a quienes están destinadas?”<sup>9</sup>.

El único riesgo de este enfoque es olvidar que las políticas públicas se elaboran en una sociedad jerarquizada en la cual, a los criterios de juicio de los usuarios directos de la política, no necesariamente se les asigna un peso determinante. Atractiva *a priori*, la propuesta de confrontación pluralista de los intereses en juego tiene el riesgo evidente de chocar con numerosos actores, quienes no tienen ningún interés en el proceso.

### 1.5. La evaluación de políticas públicas con empoderamiento (*empowerment evaluation*)

“La democracia es el nombre que le damos al pueblo cada vez que lo necesitamos”.

Marqu ez de Flers

La PM&E est a muy en línea con lo que se denomina *empowerment evaluation* o eva-

luaci n con empoderamiento, que consiste en el uso de los conceptos y técnicas de la evaluación de políticas públicas, para fomentar el desarrollo y la autodeterminación (Fetterman, 2000). Este proceso est  diseñado para ayudar a la gente a que se ayude a sí misma y mejore sus programas utilizando la auto evaluación y la reflexión. Los participantes en un programa –incluidos los beneficiarios– conducen y llevan a cabo su propia evaluación bajo la supervisión de un evaluador externo que sirve como facilitador. El *Empowerment Evaluation*, es, entonces, una actividad de grupo, que demanda la participación y la colaboración de todos los afectados por el programa para examinar asuntos que conciernen a la comunidad y a quienes previamente se han empoderado, facultado o recibido la necesaria preparación, responsabilidad y reconocimiento para ello.

Por lo general, el *Empowerment evaluation* se hace en tres etapas. En la *primera* se establecen los resultados que se quieren obtener. Luego se especifican las actividades requeridas para lograr esos resultados. En la *segunda* etapa se identifican las actividades más importantes y se le asignan prioridades. Entonces, el personal a cargo del programa y los beneficiarios le asignan calificaciones a cada una de esas actividades. De esta manera, pueden determinar cómo está el programa, así como sus debilidades y fortalezas. En la *tercera* etapa se mira hacia el futuro, hacia donde se quiere ir, fijando metas que se quieren alcanzar y las estrategias correspondientes para mejorar el programa. De esta manera, la evaluación se convierte en parte de

<sup>9</sup> Ver Philippe Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques, étude des relations de service*, Paris, L'Harmattan, 2003.

la planificación y del manejo del programa, es decir, se internaliza e institucionaliza, lo cual permite superar uno de los problemas de la evaluación tradicional, como lo es el hecho de que las personas afectadas tienden a darle poca importancia.

El impulso que ha recibido la política de descentralización en los países en desarrollo, junto con el desarrollo y el fortalecimiento de la sociedad civil, que reclama cada vez más espacios de participación, están creando –cada vez más y con mayor empeño– un ambiente propicio para aplicar la evaluación participativa.

Se puede afirmar, entonces, que la evaluación de políticas públicas debe tener un basamento teórico que permita explicar los cambios producidos, lo cual genera ventajas para todos los grupos involucrados y este procedimiento debe facilitar la generalización de los resultados obtenidos en dicho estudio. Entendida así, la evaluación es un elemento clave y necesario para, en posteriores análisis de políticas públicas, alcanzar un estatus muy importante en los programas de ayuda a los países en desarrollo, hasta el punto de que los organismos internacionales consideran la evaluación como una herramienta gerencial que permite asegurar la rendición de cuentas, medir los resultados y el impacto de los programas o proyectos y generar conocimiento.

Hoy, la tendencia es a involucrar a expertos, organizaciones y grupos afectados locales en el proceso de evaluación. El mejor conocimiento de estos grupos sobre la sociedad local tiene un efecto positivo sobre la calidad de la evaluación. Además, con su participación mejora el *feedback* de la evaluación, se internaliza

y se difunden más los resultados. Finalmente, hay que señalar que la participación ayuda a difundir la cultura de la evaluación y a desarrollar capacidades.

De todas formas, es fácil observar que la evaluación es un instrumento, aún muy subestimado en los países en desarrollo, lo cual impide la utilización eficiente de los escasos recursos públicos y dificulta la rendición de cuentas. Los gobiernos de estos países deberían proporcionar apoyo político y económico al desarrollo de sistemas de evaluación nacionales que permitan crear y consolidar capacidades para la evaluación de políticas públicas a nivel nacional, regional y local. En este sentido pueden coordinar esfuerzos con los organismos internacionales, que han sido activos promotores de la evaluación y el monitoreo.

A este respecto, asegura el profesor Pierre Muller en el citado libro *Las políticas públicas*, que hoy en día la evaluación se ha vuelto el paso obligado de cualquier reflexión sobre la modernización administrativa y –más generalmente– sobre las mismas políticas públicas. La evaluación engloba, entonces, prácticas y teorías más amplias que la noción de auditoría o de control de gestión y vista así, la evaluación no sólo tiene que ver con el funcionamiento interno de las organizaciones públicas (respecto a las reglas de la contabilidad pública y la adecuación de los medios implementados), sino que busca también apreciar los efectos de la acción pública en términos de modificación del ámbito (conductas y percepción de los actores).

Para concluir, se puede afirmar que la evaluación corresponde a una voluntad de introducir más racionalidad científica en las

decisiones públicas, permitiendo a las autoridades públicas conocer los resultados reales de su acción. Dentro de esta acepción, el nacimiento de la evaluación es contemporáneo de la expansión del *management* público y corresponde al desarrollo de la teoría de las políticas públicas de la cual es un momento esencial. No es extraño que los Estados Unidos hayan sido el paraíso de la evaluación de políticas públicas, gracias a la puesta en marcha de varios programas de evaluación, externamente ambiciosos por la magnitud de los medios utilizados y el alcance científico de los resultados buscados.

## 2. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

“La política es más peligrosa que la guerra, porque en la guerra solo te matan una vez”.

*Winston Churchill*

Para Dunn, el análisis de políticas públicas es una metodología para formular problemas con la finalidad de buscar soluciones y se incorporan cinco procedimientos generales: estructuración de problemas, pronóstico, recomendación, monitoreo y evaluación. De manera tal que la evaluación forma parte integral del proceso de análisis de políticas públicas. De ahí que se considere el análisis de políticas públicas como un proceso cíclico que comprende la definición del problema, la elección

de políticas, el monitoreo o evaluación de los resultados de esas políticas y la redefinición del problema.

A su vez, para elaborar una política pública, se recurre a un “análisis de políticas públicas” como parte del estudio necesario para su formulación e implementación, lo cual representa más un arte que una ciencia propiamente dicha, porque –dentro de este concepto– el ámbito de la política pública es meramente práctica y repetitiva.

### 2.1. Componentes esenciales del análisis de políticas públicas

Lo importante no es escuchar lo que se dice, sino averiguar lo que se piensa.

*Donoso Cortés*

Toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social. El *social*<sup>10</sup> porque de alguna manera pretende ser una respuesta del Estado/gobierno a problemas, demandas o necesidades de la sociedad. El sistema *político*, porque fundamentalmente es en el ámbito de lo político donde se toman las decisiones. Y, finalmente, el sistema *administrativo*, porque es el que va a ejecutarla, a poner en marcha esas posibles soluciones que impactan en el subsistema social que es el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado/gobierno.

<sup>10</sup> Los términos “sociedad” y “sistema social” son usados libremente, incluso por los expertos en ciencias sociales. Sin embargo, en general se pretende que la palabra social tenga una cierta extensión: las relaciones administrativas y políticas son tipos específicos de relaciones sociales. Aunque “sistema social” es un término al cual se da un sentido más específico, también es un concepto amplio. Talcott Parsons en la pág. 55 de *Toward a general theory of action* define el sistema social por tres características: 1) dos o más personas actúan entre sí, 2) en sus acciones tienen en consideración como es probable que las otras actúen y 3) a veces actúan conjuntamente para conseguir objetivos comunes.

En este orden de ideas, cuando se habla de análisis de políticas públicas es necesario mirar el proceso global y dentro de él, la forma singular y característica como se involucran estos tres sistemas, con el fin de intentar dar explicación a lo que sucede con la acción del Estado/gobierno y derivar elementos que permitan contribuir a mejorar la gestión. De ahí que el análisis de políticas no sólo tenga un carácter explicativo y académico sino que contribuya también, con un intento para buscar que la gestión sea cada vez mejor.

Al respeto asegura Thoenig, que es por medio del análisis de políticas públicas como se logra entender aquello de que el trabajo científico puede ser como una caja de herramientas, en el sentido de que existe un conjunto de modos de razonamiento, de maneras de saber hacer las cosas, de formas de operar –las idas y venidas– entre los conceptos involucrados, con las técnicas y los datos. Esta caja de herramientas contendría la práctica, la investigación, la consejería, la formación y la reunión de expertos, por lo cual, las divergencias teóricas y epistemológicas pueden ser considerables –y a menudo explícitas– en la presentación de ciertos trabajos que son reconocidos como muy iluminadores.

Como de una gran utilidad para lo anterior, se puede caracterizar a la observación analítica que tienen los politólogos y los sociólogos políticos mediante los siguientes rasgos:

- En su calidad de ser ella misma, una política pública es un problema. Para la investigación, cumple la función de ser específica y, para la gestión, constituye una estrategia particular de gobierno.
- El análisis se apega a dos aspectos de las políticas públicas, proporcionalmente separados y combinados a la vez: su contenido y el proceso de trabajo que recubre (Van Dyke, 1968). El contenido aporta, a través del sentido, porque el análisis le imprime un conjunto social y político, de manera que todo aquello que se encuentra en juego –especialmente las relaciones y los valores– se ven afectados. La racionalidad se da, pues, en las situaciones y en las estructuras de los funcionamientos, pero nunca en los objetivos ni en los criterios abstractos (por ejemplo, la eficacia).
- Las políticas públicas son un factor pertinente de la constitución y transformación de un espacio público (*polity*) y de un conjunto social. Al asignar recursos, el gobierno hace mucho más que simplemente suministrar bienes y servicios.
- Dentro del campo que se considera, el analista cuenta con el hecho de que los fenómenos se desarrollan a varios niveles –individual, grupal, organizacional, de las clases sociales– de manera que no son, necesariamente, idénticos.
- El analista considera prioritariamente las dimensiones del campo en el cual ocurre la acción, antes que recurrir a las dimensiones fuera del alcance del campo social y político que él toma en cuenta. Su actitud es, pues, estratégica.

De acuerdo con lo visto, el análisis de políticas públicas no es, ni mucho menos, una creación enteramente original, nacida de la simple evolución de la disciplina. Numerosas técnicas y aproximaciones son comunes

a todas las ciencias sociales y los modos de razonamiento de los cuales éste se nutre, son grandemente impulsados dentro del legado de las ciencias políticas y de la sociología. En cambio, es el ensamblaje de diversos elementos, en el abanico de los modos de razonamiento y en su articulación, los cuales –dejando de lado el problema del contenido de las políticas públicas como fenómeno político– forman el carácter bastante particular que se revela en cada trabajo de los especialistas (Elkin, 1974).

## 2.2. Supuestos básicos del análisis de políticas públicas

Un hombre que conoce el precio de todo y  
el valor de nada.

*Definición que Óscar Wilde da del cínico*

El análisis de políticas públicas se fundamenta en cuatro premisas. La *primera*, rompe con la visión tradicional de una administración pública absolutamente dependiente del poder político. Plantea que el sistema administrativo es un actor importante y fundamental, es decir, que tiene autonomía, no es absolutamente dependiente y tampoco es jerárquico ni piramidal. Lo que existe en su interior es una estructura poliárquica, con muchos polos de poder que dependen de sus relaciones con el sistema político y con la sociedad.

Cuestiona así, la concepción tradicional de la administración pública en varios campos. De un lado, las teorías liberales clásicas del Estado –aquéllas que predicán que el Estado

debe servir al interés general– muestran a la administración pública como un *intermediario* entre el Estado y la sociedad, en la medida que la administración pública es la que presta servicios, mantiene el orden, hace que la ley funcione, etc. Dichas teorías señalan a la administración pública como una estructura de poder, eminentemente jerárquica, dependiente del poder político. De acuerdo con este enfoque, es un ente que depende del poder político y que simplemente ejecuta órdenes. De otro lado, la concepción marxista plantea que el Estado es fundamentalmente un instrumento de *dominación* social y que la administración pública es un medio, ya no de intermediación, sino de dominación de una clase sobre otra. En este sentido, la administración pública también depende por completo del poder político, lo cual coincide con el enfoque liberal, al considerar que su estructura se pliega a un orden jerárquico.

A pesar de las grandes contribuciones de Max Weber al desarrollo de la administración pública, del aporte organizacional y funcional y de que ahora sea vista como algo particular y diferente, con una legislación particular<sup>11</sup> la administración pública –y a pesar del aporte organizacional y funcional– se considera todavía como una estructura estática, jerárquica y dependiente del poder político. Frente a estas visiones estructurales y rígidas, el análisis de políticas públicas hace una real contribución: propone mirar la administración pública desde una perspectiva dinámica, con un poder propio y variado del orden poliárquico, en

<sup>11</sup> Distinta a la organización privada: se financia con presupuesto, no con el producto del mercado; tiene la complejidad de grandes organizaciones sociales, etcétera.

continua interacción con los sistemas político y social. Es, entonces, *cogestora* del proceso.

El *segundo* elemento rompe con la óptica que analiza aisladamente el sistema político, el sistema administrativo y el sistema social, tratados como compartimientos estáticos independientes y separados. La realidad no es así, la discusión entre política y administración –entre técnicos y políticos– es, sin duda, un tema de gran debate, pero desde el punto de vista del análisis de políticas públicas no tiene ningún sentido apreciarlos en forma separada, porque en la práctica todos los elementos de la realidad, condicionan y están interrelacionados mutuamente: la sociedad con la administración y con el sistema político y éstos a su vez con ella. Lo que hay que analizar son los procesos complejos que se forman en esta arena común.

En *tercer* lugar, el análisis de políticas no se queda en la perspectiva de la *eficiencia económica*. Esta, sin duda, es una dimensión bien importante, pero va más allá porque alrededor de la ejecución de una política están las presiones de la sociedad y las presiones políticas, que necesariamente trascienden la dimensión de la eficiencia económica. Por consiguiente, las políticas públicas no se pueden mirar como el simple tránsito a través de una instancia administrativa que funciona con la misma lógica de la administración privada<sup>12</sup>. Ese es –precisamente– una parte importante del debate actual de la reforma del Estado y de la administración pública.

Por último, y como cuarta premisa, es importante resaltar que en el análisis de políticas públicas la legitimidad de la administración pública se plantea al menos en dos formas. Una, derivada del sistema político –la propia de los procesos electorales– que constituye una forma de legitimación como parte del aparato estatal: es lo que algunos autores llaman la *legitimación de onda larga*. La otra, la legitimación producto de los servicios que presta la administración pública a la sociedad, o sea, su relación permanente con sus clientelas sociales y que se puede entender como la *onda corta* para significar el “diario proceso de legitimación” que se produce. Según de si esas clientelas<sup>13</sup> consideran que esa parte específica de la administración pública está prestando buen servicio, ésta recibe un componente de legitimación. En caso contrario, no se legitima. De nuevo aparece la relación administración-sociedad como vínculo estrecho y cercano.

### 2.3. Características del análisis de políticas públicas

¡Matadlos a todos! Dios perdonará a los inocentes  
*Arnaud Anauri, delegado de Inocencio III*

Para cualquier buen análisis de políticas públicas, es bien importante tener siempre presente –y sobre todo– hacer frecuente alusión a por lo menos cinco características:

<sup>12</sup> De ahí el debate contemporáneo de si los criterios de efectividad (eficiencia y eficacia) de la administración privada, son válidos y aplicables también para la administración pública.

<sup>13</sup> Clientelas en términos de personas que reciben determinados servicios que presta la administración.

La *primera*, toma la política pública como *unidad de análisis*: su unidad de análisis es la política pública considerada como un todo, vista en su proceso global, es decir, sin hacer un retrato de la realidad o seccionarla en un momento dado. Desde esta perspectiva se mira en conjunto lo que pasa desde que se inicia esa política hasta el momento en que se analiza.

El *segundo* lugar, el análisis de la política, tiene una *ambición explicativa*. Pretende decir qué fue lo que pasó y por qué pasó, no simplemente contar lo que sucedió. El análisis de política es como la puesta a prueba de una hipótesis, en el sentido de que si se realiza un determinado tipo de acción, probablemente se producirán determinados tipos de efectos. Lo que en realidad hace el analista recurriendo a los instrumentos de las ciencias sociales y económicas es mirar si esa hipótesis es válida o no. Debe también sacar a flote cuáles fueron los verdaderos objetivos de la acción estatal, porque no siempre lo que dice el *discurso* de la política es lo que efectivamente se realiza<sup>14</sup>. El analista de la política no se puede contentar con lo que es para *consumo público*, tiene que escudriñar y mirar qué es lo que efectivamente se propone una política, qué es lo que realmente persigue como efecto.

La *tercera* característica es que el análisis de política apela al *análisis diacrónico*, es decir,

al análisis histórico. Una política, sin duda, tiene que ser considerada dentro de un contexto histórico. Al analizar, por ejemplo, la política de vivienda social en un país cualquiera, no se pueden mirar simplemente los resultados; hay que considerar por qué se llegó a formular esa determinada política, cuáles fueron los antecedentes, en qué consistió el discurso de la política, cómo se ejecutó, cuáles fueron los recursos que se le asignaron, qué pasó en el proceso de implementación y, finalmente, qué resultados tuvo. Con base en toda esa información, se intenta –considerando el proceso en su conjunto– formular tesis o hipótesis explicativas.

En *cuarto* lugar, el análisis de políticas hace *saltar*, por así decirlo, las barreras entre el sistema político, el sistema administrativo y el sistema social. Se puede entender como un corte transversal que pone en relación estos tres sistemas y, por lo tanto, establece una novedosa forma de abordar la relación Estado–sociedad, priorizando lo que podríamos denominar *el momento estatal administrativo*.

Por último, la *quinta* característica demuestra que el análisis de políticas públicas trabaja con un supuesto teórico–metodológico muy importante: considera al Estado como una *organización social compleja*<sup>15</sup> al interior de la cual hay conflictos<sup>16</sup>. No es una entidad

<sup>14</sup> Algunos formuladores de políticas recomiendan que lo que es de “consumo masivo”, no siempre debe ser todo lo que dice la política. Proponen específicamente, la necesidad de tener dos tipos de información: una abierta y otra información más reservada.

<sup>15</sup> Esta característica, precisamente, rompe con esquemas tradicionales tanto del marxismo como de las teorías liberales, para analizar, en forma más acorde con la realidad, el aparato estatal.

<sup>16</sup> Algunas veces el conflicto se considera como anormal o patológico. Sin embargo, esta perspectiva de análisis lo entiende como algo perfectamente normal, inherente al concepto mismo de la sociedad. El problema se puede presentar cuando no existen las reglas institucionales claras, los canales apropiados a las instancias determinadas para que los conflictos se puedan tramitar y resolver sin grandes traumatismos.



sin fisuras que funciona en forma monolítica, unificada y armónica; por el contrario, alberga en su interior los mismos conflictos de la sociedad, las mismas contradicciones que se observan en el conglomerado social, las disímiles y muchas veces contradictorias fuerzas y la diversidad de intereses presentes en todo sistema social, lo cual inevitablemente incide en los procesos de ejecución de las políticas públicas. En este sentido se podría decir que el proceso de ejecución de la política pública es el reflejo y la síntesis de:

- Los intereses del sistema político (o régimen político) que se expresaron en su formulación.
- Los intereses del sistema administrativo –que también entran a jugar en la implementación– haciendo que ésta, por momento, se desvíe en uno u otro sentido, y
- También, por supuesto, los intereses de las fuerzas sociales donde están –al final de cuentas– las personas que reciben las

acciones concretas y pueden reaccionar a favor o en contra de ellas<sup>17</sup>. Y es que cuando se hace referencia a los intereses del sistema administrativo, hay que tener presente que los distintos sectores de la administración pública –en la medida en que ganan autonomía– imponen sus intereses por encima de los intereses de la política pública. Lo mismo puede suceder con los intereses del sistema social, pues muchas veces es la misma ciudadanía que en la medida que gana autonomía, impone sus intereses por encima de aquéllos de la política pública. Como resultado de lo anterior, el aparato estatal es una *arena* perfectamente empapada de conflictos sociales y políticos como elemento normal y forma de ser, funcionar y decidir. Lo contrario sería imaginar una sociedad *homogénea*, en la que todos piensan igual, lo cual –aparte de ser a todas luces, una perfecta utopía– sería una situación bastante tediosa y muy aburrida.

<sup>17</sup> Vale la pena recordar a este respecto, que con el nombre de “contrapeso” o “balanza de los poderes” se reconoce la teoría preconizada por Aristóteles y Locke y enunciada por Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*. Con ella se pretendían contrarrestar casi mecánicamente los excesos que pueden cometer en sus funciones aquéllos que dirigen los destinos del Estado. Para justificar esa teoría, Montesquieu parte de la base de que dichos abusos se originan en el hecho de hallarse concentradas en una sola persona, las facultades de hacer las leyes y de aplicarlas (tiranía y absolutismo) y que para corregirlos, basta dividir o desmembrar el poder supremo en tres poderes diferenciados, autónomos e independientes entre sí, estructurándolos de modo que la acción de uno no interfiera con la de otro y que todos juntos –por un juego en que los intereses y conveniencias de cada cual, considerados a la luz de las respectivas facultades– cumplan la misión de dispensar el bien y la justicia. Estos tres poderes son:

- El legislativo, que corresponde a las cámaras (Baja y Alta en algunos países o de representantes y senadores en otros) y queda encargado de elaborar o modificar las leyes según las aspiraciones de interés público.
- El judicial, encargado de administrar justicia, castigar crímenes, interpretar las leyes (tribunales) en los casos de conflicto y en los otros que deban aplicarse, y
- El ejecutivo, dedicado a aplicar las leyes del gobierno, por medio de los organismos que lo secundan

Algunos tratadistas sitúan entre estos tres poderes un cuarto (armónico y moderador) que corresponde al jefe de Estado propiamente y que trata de armonizar los roces y conflictos que en el ejercicio de aquéllos puedan producirse.

## 2.4. Énfasis en el análisis de políticas públicas

Fortiter in re suaviter in modo.  
Fuerte en el obrar, suave en el proceder  
Claudio Acquaviva

Dos grandes corrientes han hecho carrera entre los analistas de políticas públicas, en relación tanto con los papeles que desempeñan quienes integran cada grupo, como con el énfasis de cada uno de ellos en las particularidades del proceso.

Una *primera* categoría es la de los *asesores* de quienes toman decisiones políticas. Para ellos –por lo general– la política pública es básicamente un conjunto de decisiones y, por consiguiente, la etapa o momento fundamental es la *formulación*. Su preocupación central es que la política se formule de la mejor manera posible, que tenga el mayor nivel de coherencia<sup>18</sup>. Su énfasis se concentra en el problema de la decisión y la previsión. Su preocupación primordial radica en la forma como los distintos problemas de la incertidumbre presentes en toda decisión están manejados y en la manera de llegar a la mejor decisión posible. En principio, no les preocupa mucho lo demás.

Una *segunda* corriente o tendencia es la de los *analistas independientes* –es decir, que no son funcionarios del Estado–, quienes consideran que la política pública “NO” son sólo buenas intenciones. Les importa lo que efectivamente el Estado hace y, por consiguiente, aseguran que el momento más importante de

la política es la *ejecución*. Así, ponen en la etapa de implementación todo su énfasis y empeño. Para esta clase de analistas, la política pública es lo que el Estado hace y, por consiguiente, aseguran que el momento más importante de la política es la *ejecución*. Ponen en la etapa de implementación todo su énfasis y empeño. Para esta clase de analistas, la política pública no es como para los anteriores, un conjunto de *intenciones*, sino un conjunto de *acciones*<sup>19</sup>.

Estas dos posiciones, antes de verse como excluyentes, deben asumirse en su conjunto porque la política pública es tanto lo que el Estado *dice* como lo que el Estado *hace*: tanto las formulaciones como las acciones mismas que desarrolla el Estado. Lo anterior, implica que cuando se analice una política pública, sea necesario indagar y estudiar qué pasó en su origen, cómo, cuándo y por qué se incluyó en la agenda gubernamental, cómo se formuló, cómo se implementó y hacer los ejercicios de evaluación correspondientes. Es lo que proponemos llamar *el proceso integral de las políticas públicas*.

Por eso también para el análisis –y en relación con el origen de cualquier política– es muy importante determinar cómo se da el tránsito de un problema cualquiera (que ya existe en la sociedad) a un problema considerado por esa misma sociedad, como importante y, por ello, socialmente relevante. Es decir, es necesario averiguar ¿qué fue lo que pasó?, ¿cuántos, quiénes y cómo intervinieron?, ¿cuáles otros actores se involucraron y podrán

<sup>18</sup> Entiendo por coherencia, la ausencia de contradicciones lógicas.

<sup>19</sup> Algunos autores, entre otros el francés Paulo Rocoer en *El discurso de la acción*, y el argentino Eliseo Verón en *Construir el acontecimiento: los medios de comunicación masiva y el accidentalismo*, consideran el discurso como acción.

en el futuro hacerlo?, ¿quiénes se opusieron? y también, ¿con qué recursos de poder contaron? etc. Este paso del llamado proceso integral, entre la *generación* y la etapa de *formulación*, puede desagregarse a su vez, en las siguientes seis subetapas<sup>20</sup>:

- La *búsqueda* del asunto o cuestión (*issue search*)
- La *filtración* de la cuestión (*issue filtration*)
- La *definición* de la cuestión (*issue definition*)
- El *pronóstico* (*forecasting*).
- El establecimiento de *objetivos y prioridades*, y
- El análisis de opciones.

Cada uno de estos pasos —que se supone recorre todo Estado para responder a las necesidades y deseos de sus ciudadanos— son todo un rico campo, muy abonado, que es necesario investigar, estudiar y, sobre todo, analizar, teniendo en cuenta —entre otras cosas— que las circunstancias de modo, tiempo y lugar como los actores intervienen y los recursos con que cuentan, nunca son los mismos. Este panorama se complica si se tiene en cuenta la inevitable particularidad de proceder cada gobierno (su estilo propio). Es importante plantear hipótesis y respuestas alternativas de cómo —por ejemplo— los gobiernos han incluido *consejeros presidenciales*, asesores de cabecera, altos comisionados, delegados con poderes plenos y muchos otros más cargos

de diferentes y, variada índole, con el fin de proceder a incluir un determinado asunto en la agenda, bien sea la ministerial, la de los mismos asesores o la presidencial. Es necesario, pues, determinar los inevitables cambios tanto en el proceso de formulación, como en el de implementación y en el análisis de políticas públicas para un determinado país, con cada gobierno en general y en cada región en particular. Y es que en cada uno de los diferentes territorios que conforman nuestra particular y muy peculiar idiosincrasia latina, los procesos que se relacionan con el *análisis integral de las políticas públicas*, son afortunadamente propios, diferentes y muy particulares los unos de los otros. Ahí es donde radica la riqueza del análisis comparativo: en la diversidad y variedad de actores, procesos, leyes, entornos y culturas. Realmente, nada es igual.

## 2.5. Herramientas básicas para el análisis

Porque sólo tengo un mal barco me llaman pirata;  
y porque tú tienes una gran flota te llaman  
conquistador

*Respuesta de un corsario caído a Alejandro El Grande*

En todo campo, área, disciplina o perspectiva, es necesario establecer las herramientas básicas necesarias para acometer su estudio. El campo de las políticas públicas no es la excepción a esta regla, sobre todo, cuando se trata de la etapa de análisis. De acuerdo con lo anterior, se presentan a continuación algunas de las herramientas básicas, que se han consi-

<sup>20</sup> No existe todavía un consenso generalizado en torno al número, orden y secuencia, ni con respecto a las características, actores, condiciones, causas y efectos de cada una de ellas.

derado como las más recomendadas y mínimas necesarias, como apoyo para incursionar –con paso firme y decidido– en esta área de estudio, investigación y acción. Estas son: (1) La parcialidad del diagnóstico unipersonal, (2) El asunto o cuestión (*issue*), (3) El surgimiento de ese asunto o cuestión, (4) La toma de posición por parte del gobierno, (5) Flujo y contraflujo de toda política pública, (6) La toma de posición por parte de otros actores sociales, (7) La agenda gubernamental y (8) El proceso de la agenda gubernamental

### 2.5.1. La parcialidad del diagnóstico unipersonal

Vemos todo a través de nosotros mismos.

Somos un medio siempre impuesto  
entre las cosas y nosotros.

*J. Joubert*

Algo que de por sí puede invalidar la percepción de la realidad de una situación cualquiera y, por ende, el análisis de una política pública, es el diagnóstico que de ella se haga. Éste es el punto de partida de todo un proceso de evaluación. Sin embargo, es sólo una visión de la realidad, la visión de quien lo elabora; por ello dependiendo de la posición y ubicación que ocupe cada uno de los diferentes actores, pueden dar lugar a distintas versiones de la realidad. De allí la importancia de que exista siempre la alternativa de discutir, de cambiar,

de corregir todo diagnóstico de la realidad. Día tras día se cuenta con mejores herramientas para aproximarse a la realidad, pero se trata simplemente de ello: aproximaciones. Por lo anterior, se plantea, en *primer* lugar, el proceso de abordaje interdisciplinario (multidimensional) como base para la construcción de todo el andamiaje que conlleva al análisis de una política pública. En *segundo* lugar, se propone la planeación estratégica situacional (PES) y su concepción de “momento” como herramienta más real y –¿por qué no?– más adaptada a nuestro medio latinoamericano.

Así, la fase de “diagnóstico” entendida como “una investigación de carácter interdisciplinario, que integra procesos de captación de datos, hasta su análisis e interpretación que viene avanzando dentro del camino del proceso evaluativo, el cual a su vez hace posible la elaboración de políticas públicas más eficaces y de mayor alcance”<sup>21</sup>, se propone que sea reemplazada por el concepto de “momento” entendido como instancia, circunstancia o coyuntura por la que atraviesa un proceso que no tiene comienzo ni término definido.

### 2.5.2. El asunto o cuestión<sup>22</sup>

Su señoría mata los gorriones a cañonazos.

*Emilio Cautelar*

Los *asuntos o cuestiones* corresponden al subconjunto de los problemas sociales,

<sup>21</sup> Laureano Ladrón de Guevara presenta esta concepción instrumentalista de diagnóstico, fundamentando su utilidad para las posteriores fases o etapas del proceso integral, en *Estado, administración pública y desarrollo*, p. 111.

<sup>22</sup> Estos vocablos corresponden a una de las traducciones literales del sustantivo inglés *issue*, algunas otras traducciones corresponden a expresiones tales como “evento”, “consecuencia”, “resultado”, “fin”, “término”, “conclusión”.

aquéllos que han dado el tránsito a problemas objetivos, que por su misma naturaleza podemos llamar *problemas políticos*, es decir, que han sido problematizados debido a la intervención de agentes activos. En torno de ellos, *se encuentran, se integran o se separan*, el Estado, por un lado, y del otro los varios intereses de los distintos sectores de la sociedad. Este conjunto de actores –dentro de los cuales el *Estado es un actor más*– interactúa conjuntamente en el seguimiento, desarrollo y resolución del mismo.

Los comportamientos o acciones involucradas en estos asuntos –que básicamente pueden ser actitudes a favor o en contra del asunto– transforman necesariamente el ámbito social existente. Para el análisis del tema en cuestión, se tendrán en cuenta sólo aquellos asuntos que sobrepasen el ámbito puramente civil y que requieran, entonces, de la atención estatal.

Asimismo, existe la respuesta (o en otras palabras una *toma de posición*) por parte del Estado con respecto a un asunto o cuestión determinado. Dentro de este panorama, es bien importante estudiar el momento cuando esta respuesta (o toma de posición) se topa y se encuentra cara a cara con el problema que intenta, pretende o ha decidido ya solucionar.

### 2.5.3. El surgimiento de un asunto o cuestión

Métense a querer dar gusto a todos, que es imposible,  
y vienen a disgustar a todos, que es más fácil.

Gracián

De los distintos, variados e innumerables problemas que existen en toda sociedad, sólo

algunos de ellos son enfrentados o encarados por parte del gobierno. El resto inevitablemente son omitidos y muchos –lamentablemente– casi olvidados o dejados en un segundo plano. Es posible que se pretenda, por ejemplo, dejar pasar en forma desapercibida algunos de estos problemas, con el fin de evitar así el hecho de enfrentarlos y comprometerse con su solución. Obviamente, ese proceder acarrea toda una serie de circunstancias –graves algunas, leves otras, próximas éstas o remotas aquéllas– pero de todas formas, llenas de oportunidades y amenazas con la incertidumbre que es necesario sortear y ojalá –en lo posible– lograr manejar.

Con respecto a aquellos problemas que el gobierno enfrenta porque considera *socialmente relevantes*, se debe –en primer lugar– proceder a determinar, concretar y especificar cuál es realmente el asunto, cuestión, el “issue” y cómo surgió.

Suele afirmarse que existen asuntos problematizados, que se encuentran en un callejón sin salida, es decir, que son cuestiones catalogadas como insolubles. Sin embargo, el rezago de estos asuntos o la manera como se sumergen entre otros –más oportunos, apropiados, de mayor envergadura, etcétera– obedece a la respuesta que proporcionan los actores involucrados directa o indirectamente en el proceso. A muchos, el gobierno les da la espalda (en otras palabras, el gobierno “les voltea la cara”) es decir, no los enfrenta. Otras veces, se intenta plantearlos, pero no es posible lograrlo, puede ser porque algunos actores intentan presionar y lo consiguen –de tal forma que los opacan, ahogando así los intentos del Estado o de otros actores por convertirlos en *problemas socialmente relevantes*–.

Con estos antecedentes, lo esencial para el análisis es encontrar la estructura básica y el engranaje primigenio que sirve (o que sirvió) como base para la gestación del embrión correspondiente a ese “issue”, a ese problema que se convertirá en asunto o cuestión. Para lograr lo anterior, es necesario conocer, entonces, el proceso que dio lugar a ese surgimiento, las causas que lo originaron, las circunstancias dentro de las cuales se formó, las fuerzas que lo engendraron, los medios que lo han motivado, haciendo cada vez más notorio, acrecentando su dinamismo o concreción, hasta convertirlo en una cuestión de interés para el gobierno.

Es necesario, además, inferir cuáles han sido las bases para su desarrollo, en qué grupos se identifican, las principales amenazas, sus expectativas prioritarias, cuáles actores están a favor, cuáles en contra, qué razones esgrimen, cuáles y cuántos recursos de poder exhiben, etcétera.

De esta forma, es posible identificar los diferentes orígenes que se utilizaron y las distintas vías que se considerarán necesarias para concluir su posterior proceso de resolución. Al estudiar esta estructura es muy recomendable enmarcar esta información dentro del modelo DOFA<sup>23</sup>, FODA o SWOT.

#### 2.5.4. La toma de posición por parte del gobierno

Cuando los que mandan pierden la vergüenza,  
los que obedecen pierden el respeto.

*Pablo de Gondi*

Cuando el gobierno decide tomar en cuenta una determinada cuestión (es decir, la enfrenta con el fin de ofrecer algunas soluciones para ella) este hecho se concreta en una *decisión o conjunto de decisiones* no necesariamente expresada en actos formales. Sin embargo, esta toma de posición no la asume el gobierno como ente monolítico, sino que es sólo por parte de una o más organizaciones gubernamentales que responden –en forma simultánea, o mediante respuestas en forma sucesiva– en un marco de *negociación* o dentro de un ambiente abiertamente *conflictivo*. Así, pues, una toma de posición del gobierno no es única y tampoco es necesariamente homogénea ni permanente.

El gobierno –que es un actor más dentro del proceso social que se desarrolla alrededor de una cuestión<sup>24</sup>– al tomar partido por alguna de las alternativas puede –mediante la iniciación de la cuestión y su posterior legitimación– tratar de acelerar algunas de sus tendencias,

<sup>23</sup> Este modelo es muy utilizado en planeación estratégica. Como se puede observar, se compone de dos elementos internos (fortalezas y debilidades) y dos externos (oportunidades y amenazas). Lo que se pretende es enfrentar el entorno con las fortalezas propias, cuidando las debilidades previamente establecidas, estudiadas y clasificadas. Asimismo, es necesario tener en cuenta que en el medio ambiente (entorno), toda oportunidad puede ser entendida como una amenaza y ésta, a su vez, involucra oportunidades que es necesario detectar y aprovechar.

<sup>24</sup> Actor sin duda alguna importante, principalmente por los recursos que posee o puede tener, pero al fin y al cabo un actor más.

moderar otras o sencillamente ejercer una acción de bloqueo.

Cuando el gobierno no actúa, puede también tener varias posibilidades: esperar a que la cuestión esté más definida, que otros actores se hagan más visibles, que actores alternativos se coloquen en primer plano, que la cuestión se solucione en el ámbito local, regional o por las partes involucradas, o el gobierno no actúa como alternativa para conservar los recursos políticos del régimen..., etc. De esta manera, es posible imaginarse un sinnúmero de posibilidades en las que el gobierno –por medio de sus diversos aparatos, instancias e instituciones– decide involucrarse (o no) con el propósito de influir sobre los cursos de acción, asumiendo posiciones que potencialmente pueden alterar la relación o el equilibrio de las fuerzas de otros actores involucrados en torno de esa cuestión.

### **2.5.5. Flujo y contraflujo de toda política pública**

“Frecuentemente, lo que nos impide abandonarnos a un solo vicio, es que tenemos varios más”.

*La Rochefoucauld*

Cuando el Estado/gobierno toma posición frente a un ‘asunto’ cualquiera, esa toma de posición genera –al interior del Estado– procesos peculiares y específicos debido a esa toma de posición. Estas repercusiones o impactos al interior del Estado pueden ser horizontales (como el ajuste de posiciones de otras unidades) o verticales (relacionada con la atribución de competencias y asignación de recursos (capital humano, recursos técnicos,

financieros y de información). Estos efectos verticales pueden producir “cristalizaciones institucionales” o “apartados burocráticos”, a los cuales se les adjudican nuevas funciones, quedando así formalmente encargados del tratamiento y de la eventual resolución de una cuestión o de algunos de sus aspectos. Estos organismos se superponen, a su vez, con otras instancias burocráticas especializadas, bien sea con aspectos de la “cuestión” o con otros “asuntos” cercanamente ligados.

Lo que ocurre al interior del gobierno es debido básicamente al proceso de implementación de la política pública. Y es que así como las políticas públicas generan un cambio en el medio, impactando el entorno y modificando –para bien o para mal– la sociedad (del Estado hacia fuera), por otro lado, y al mismo tiempo dentro de él (dentro del gobierno) se producen equilibrios y ajustes de fuerzas. Y es que inevitablemente algunos actores se ven afectados, en tanto que otros se ven favorecidos dentro de un continuo equilibrio esporádico –no permanente– y que afecta al actor “gobierno/Estado” en su interior, como un todo. Y es que el Estado/gobierno, como todo *ente vivo* actúa sobre la sociedad, pero a la vez, también actúa internamente hacia dentro de sí mismo.

### **2.5.6. La toma de posición de otros actores sociales**

¡Dios mío, líbrame de mis amigos! de los enemigos me encargo yo.

*Francisco María Arquet, Voltaire*

Además del gobierno, toda “cuestión” involucra y abarca toda una serie de actores



que pueden sentir que sus intereses están –real o imaginariamente– afectados o amenazados por ese asunto y –sobre todo– por la forma como el gobierno lo enfrentó o lo evitó. Por eso, esos otros actores –distintos del gobierno– también toman posición frente a cuestiones que los afectan, adoptando cursos de acción cuyas consecuencias e impactos dentro de la arena política, pueden tener una gran influencia –algunas veces– más que la que tienen las mismas políticas públicas.

De acuerdo con lo anterior, el conjunto de políticas privadas y aquéllas formuladas por el gobierno se entrelazan en un complejo proceso, que –cual tejido social– hace difícil establecer –con precisión– qué porción de la modificación total observada, puede deberse o ser atribuida particular y específicamente a un actor en concreto.

Es bien interesante –y sobre todo muy útil– para esta fase de análisis del proceso, proceder a dibujar –mental, gráfica o pictóricamente– este panorama, conformado por distintos actores, con disímiles recursos, distintas posiciones, variadas procedencias, innumerables intencionalidades, desiguales potencialidades y disparejos procedimientos, con el fin de tratar de dilucidar ¿Quién recibe qué? ¿Quién da qué? ¿Cuándo lo hará? ¿A cambio de qué? ¿Por qué razón? y todas esas respuestas a esas preguntas hacen que el análisis de las políticas públicas se entienda, se comprenda y se conciba, más como una cuestión artesanal y muy personal, que como una ciencia exacta, con leyes fijas y/o normas taxativas y/o métodos precisos.

Por eso, advierte Thoenig que una política pública es un problema público, es decir,

un problema que estructura el público y que produce efectos prácticos y, por eso, el analista de políticas públicas debe velar por:

- Identificar las consecuencias y la forma como son percibidas las políticas públicas;
- Localizar el campo social, que el político traza alrededor de estas políticas públicas;
- Establecer qué acciones emergen y qué relaciones se presentan entre cuáles grupos sociales y con qué peso específico.

De ahí que el carácter político del efecto práctico de una política pública, debe estar presente continuamente en el trabajo del analista y en sus percepciones. Por eso, un método muy aconsejable, es considerar que la política pública requiere de una gestión gubernamental que define un sistema social particular, con dos grupos de actores.

Un *primer elemento o grupo* del sistema social, se compone de los *actores* para los cuales la política pública incluye efectos prácticos. Estos actores son de diferente *naturaleza* según el tipo de instituciones, grupos, individuos y agrupaciones, hasta el punto de que de una política pública a otra la composición de los actores tiene también una buena probabilidad de variar. Para una política pública –dada una *distribución* específica de actores– pueden cambiar a lo largo del tiempo. Estas dos particularidades merecen atención. Por una parte, existen fluctuaciones en el sentido de que los actores pueden no aparecer sino intermitentemente y hasta desaparecer en un momento dado o cambiar de naturaleza o papel. Por otra

parte, el conjunto de actores es elástico, en el sentido de que no todos pertenecen necesariamente al sistema político formal. También, las instituciones oficiales y otros actores que tengan un *status* político informal, pueden irrumpir en la escena dentro del sistema (en forma de grupos de interés, asociaciones voluntarias, grupos de presión, etc.). La política pública, es bueno recordarlo, no se limita en nuestras sociedades a los organismos para los cuales ésta constituye la especialidad. Por ende, toda política pública puede ser definida por la influencia de los actores que estructura alrededor de ésta, cuya influencia puede ser variable según el caso, e incluir un número más o menos grande de beneficiarios. En este sentido, toda política pública tiene una población objetivo que le es propia.

Las *actividades* forman un *segundo elemento* del sistema social definido por una política pública. Los actores persiguen actividades porque buscan satisfacer sus intereses, porque son movidos por símbolos o porque obedecen a compromisos. Es para ello que movilizan los recursos que tienen a su disposición. Así, las actividades observables tejen –de alguna manera– una estructura de relaciones en la cual los participantes están ligados por fenómenos de intercambio, de dominación o de interdependencia. A un nivel más global, estas relaciones son interpretables como juegos colectivos que obedecen a reglas impuestas por estructuras de actividad o legitimadas por la tradición.

En esta perspectiva se deben estudiar todas estas actividades, siempre y cuando tengan sentido en relación con el sistema social considerado. Y es que la política pública como actividad, forma un conjunto en el cual se reúnen valores,

proyectos sociales, conflictos locales, negociaciones marginales y relaciones de poder y que no se dan, por un lado, la gran política y, por el otro, la pequeña política: la actividad como un todo, se presenta bajo múltiples aspectos que no son separables o jerarquizables *a priori*. Por eso, es que se recomienda que estos procesos se tengan muy en cuenta para el análisis de una política pública, integrados a partir de la formación de la “agenda gubernamental”.

### 2.5.7. La agenda gubernamental

Sire, vuestros consejeros son unos necios:  
han discutido por dónde debéis entrar a Italia,  
y no han pensado por dónde debéis salir.  
Amaril

La *conformación de la agenda* es uno de los temas de más actualidad y, por lo tanto, es un aspecto que ha recibido –en estos últimos tiempos– un tratamiento preferencial desde el punto de vista de los investigadores y analistas sociales.

Con el nombre de “agenda *setting*” se ha desarrollado todo un novedoso campo de estudios e investigación, dando origen a especializaciones alternativas de por qué un *asunto cualquiera* se incluye dentro del orden del día de una entidad gubernamental de una oficina, consejería, ministerio, instituto descentralizado, etcétera.

Como medida para su discusión por parte del gobierno, su posterior toma de posición, y también para el análisis de las alternativas de solución propuestas para la resolución de ese asunto o cuestión, es necesario tener en cuenta las circunstancias y características que hacen

que ese específico asunto o cuestión llegue a *ser merecedor* de que el Estado (el gobierno de turno, o alguna de sus instituciones, ministerios, institutos descentralizados u organismos públicos) se vea precisado a considerarlo es porque está (o debe estar) dentro de su agenda de trabajo.

Es posible vislumbrar algunos claros planteamientos relacionados con la estructuración de la agenda (agenda *setting*), lo que ha dado origen a una importante y enriquecedora área de especulación y estudio, acerca de la propensión que tienen ciertos tipos de organizaciones para estar comprometidas en actividades de innovación y difusión de nuevas ideas para incluir un asunto específico, en una agenda gubernamental concreta. De todas formas, lo realmente cierto, que no se puede ignorar, es que tanto el contexto político, como los mismos interesados en la difusión de ese “issue” son los que deben hacer este proceso, como si todos los nuevos acercamientos fueran esencialmente diferentes.

De acuerdo con lo anterior, una premisa central es que las implementaciones (puestas en práctica o en marcha) relacionadas con el sector público, son –básica y fundamentalmente– un proceso de orden político, de tal forma que sólo las ideas que logran capturar la esquiua atención del formulador de políticas públicas, llegan a ser incluidas en la agenda gubernamental, lo cual plantea, además, que en cada etapa del proceso de políticas públicas es necesario que el analista responda, por lo menos, ocho preguntas básicas:

1. ¿Cuál es realmente el asunto o cuestión? (el “*issue*”).
2. ¿Representa un enfoque nuevo o creativo?
2. ¿Cómo afecta el problema al ente gubernamental (o estatal)?
3. ¿En qué medida es posible operacionalizarlo?
4. ¿Es el asunto nuevo o desconocido en el ámbito geográfico escogido?
5. ¿Qué tan efectivo ha sido (eficiente y eficaz) el desarrollo del asunto?
6. ¿El problema es de índole nacional, supranacional o regional?
7. ¿El asunto tiene incumbencia o relación con otros de otras regiones o departamentos?

Con respecto a la etapa de formación, son innumerables y variadas las posibles razones por las cuales un asunto cualquiera, o tema particular, es susceptible de convertirse en un *problema público* y –en otras palabras– entrar a formar parte de una agenda gubernamental. Hay quienes aseveran<sup>25</sup> que ese tránsito se da, si:

- El tema alcanza una alta notoriedad pública.
- Si está conectado o relacionado con tendencias, valores o asuntos que estén de moda.
- Cuando afectan directa o indirectamente al núcleo sensible del poder público.

<sup>25</sup> Apuntes de clase. London School of Economics and political science. *Policy formation*. Professor Bredon Olleary, 1987.

- Cuando se trata de temas relacionados con legitimidad o poder.
- Cuando la cuestión provoca u origina una situación emotiva que atrae la atención de los medios de comunicación social.
- Cuando sus características, circunstancias o condiciones lo diferencian de un problema más general.
- Si el asunto ha alcanzado proporciones de *crisis*, lo cual hace muy difícil que se ignore su existencia.
- Si el tema plantea o presenta claras posibilidades de agravamiento en el futuro, es muy posible que se intente anticipar la etapa de crisis.

Si bien es cierto que estos elementos no garantizan la politización del tema, es decir, su inclusión o acceso al programa o agenda de actuación pública, es necesario tener en cuenta que de acuerdo con el asunto, hay variables que apoyan, retardan, obstaculizan o fomentan este tránsito.

De otro lado, es necesario advertir que el mismo tránsito a la agenda gubernamental requiere inevitablemente de la intervención de las personas, instituciones o grupos organizados que representan intereses sociales, partidos políticos, los sectores con influencia del aparato burocrático, aquéllos que forman, crean o influyen en la opinión pública, las mismas acciones de protesta de los sectores afectados por la actuación, pueden –todos ellos– intervenir en ese *tránsito delicado* entre el surgimiento o formación de un asunto o cuestión y el enfrentamiento, encaramiento o choque con la autoridad gubernamental para que sea incluida en la agenda de actuación pública.

Algunos afirman que todo el proceso de consideración o toma en cuenta de la cuestión, la definición de ella como asunto público que se intenta resolver, la escogencia y puesta en marcha de las vías alternativas de solución, depende –en buena medida– del número, tanto de actores como de personas afectadas o cobijadas por el problema y por las medidas escogidas como solución, el grado de agregación de los intereses afectados a su nivel, tamaño y tipo de organización, entre otros.

## 2.6. Recomendaciones para el análisis de políticas públicas

“Si piensas y crees que puedes, estás en lo correcto.

Si piensas y crees que NO puedes, también estás en lo correcto”.

*Mi suegro*

Las “listas” de recomendaciones para el análisis de políticas públicas son más o menos extensas y/o refinadas y dependen de los diferentes autores que exponen las recetas para el éxito en este proceso. Un buen ejemplo de lo que debe hacer el analista cuando trabaja por cuenta de un cliente que es un decisor público lo presenta Rowen (1974) como sigue:

- Utilizar los métodos mejor adaptados al carácter del problema y a la naturaleza de los datos; mirar los datos con escepticismo;
- Explorar, reformular e inventar objetivos, teniendo en cuenta la multiplicidad de objetivos que implica cada causa, es necesario también tener en cuenta la jerarquía de los objetivos y el hecho de que siempre

se trabaja con objetivos que actúan como intermediarios;

- Utilizar criterios de selección de manera prudente y adecuada, dándole peso a los factores cualitativos tanto como a los cuantitativos;
- Hacer énfasis sobre la concepción y la invención de alternativas, evitar concentrarse en un abanico de alternativas demasiado estrecho;
- Tratar a la incertidumbre de manera explícita;
- Mostrar que el analista comprende los hechos técnicos centrales del problema;
- Utilizar modelos simples que aclaren los aspectos importantes del problema y evitar modelos complejos que, aunque buscan representar en detalle la realidad, capturan la estructura de base del problema, arrastrando con toda la incertidumbre ligada a sus parámetros, etc.

El análisis de estos aspectos, aunque se presenta con facilidad, se encuentra todavía lejos de ser codificado, o inclusive codificable, según criterios precisos y universalmente aceptados. Por eso, se le puede comparar con un arte o con una manera de saber hacer las cosas de corte artesanal (Wildavsky, 1979): “Como arte, el análisis se encuentra –por oposición a la especulación científica– guiado por la búsqueda de lo pragmático”.

Thoenig concluye que “El análisis de las políticas públicas debe crear problemas que los decisores sean capaces de tratar con las variables que ellos tienen bajo su control y dentro de un horizonte de tiempo que les sea accesible” (Wildavsky, 1979). El análisis procura

especificar una relación deseable entre los medios manipulables y los objetivos alcanzables, tanto como encaminarse hacia la consejería. Se caracteriza, pues, por su relación con el resto de las ciencias sociales y políticas, como el arte de lo factible. Su anclaje es la “factibilidad” política (Huitt, 1968). Al mismo tiempo, el analista procede como un artesano, puesto que cada problema necesita de una mano experta, de cuidadosas manipulaciones, las cuales están muy lejos de ser programables dentro de procedimientos impersonales y automáticos. En todo caso, la búsqueda de la tan anhelada efectividad, es uno de los más comunes propósitos de todo analista de políticas públicas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar-Villanueva, Luis F. (Coordinador). (2000). *Co-lección antologías de políticas públicas*, cuatro volúmenes. Tercera Edición, “Estudio introductorio y edición”, México, Ed. Miguel Angel Porrúa.
- Ballart, X. (1998). “*La ‘industria’ de la evaluación*”. Madrid, Gestión y Análisis de Políticas Públicas.
- Bañon, I. Martínez, R. (Comp). (2003). *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Madrid, Díaz de Santos.
- Bardach, Eugene. (2004). *A Practical Guide For Policy Analysis: The Eightfold Path To More Effective Problem Solving*. Paperback, Paeger.
- Dunn, William N. (2007). *Public Policy Analysis: An Introduction*, Third Edition. Pdf.
- Favre, Pierre. (2005). “*La ‘construction du sens’ plus que jamais en débat*”, en Alain Faure y Anne Cécile Douillet (dir). *L’action publique et la question territoriale*, Grenoble, PUG.

- Figueroa, Juan y Stern, Claudio. (2001). *Políticas públicas, marcos normativos y actores sociales*, México, El Colegio de México.
- Guerrero, Omar. (1991). "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria". *Administración y Desarrollo*, No. 29, Santa Fe de Bogotá, ESAP.
- Guerrero-Orozco, Óscar. (1999). "El análisis de implementación de políticas públicas sociales", En *Las políticas públicas*, Carlos Salazar Editor. PUJ.
- Jobert, Bruno. (1994). "El Estado en acción: la contribución de las políticas públicas". En *Vniversitas*, No. 86, PUJ. (Traducción de Carlos Salazar Vargas y Jean-François Jolly).
- Jolly, Jean-François. (2003). "Departamento y políticas públicas. El gobernador: ¿agente regidor o actor gobernante?" *Seminario Internacional Crisis y futuro de los departamentos en Colombia*, Universidad Externado de Colombia, Departamento de Gobierno Municipal y Fundación Konrad Adenauer.
- Jolly, Jean-François. (2005). "Lo público y lo local: gobernanza y políticas públicas", ponencia para el *Seminario Internacional sobre el fenómeno administrativo público*: Temática Concepción de lo público y esquemas de administración pública, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.
- Jolly, Jean-François. (2007). *Régir le territoire et gouverner les territoires. Décentralisation et territorialisation des politiques publiques en Colombia*, Paris, L'Harmattan, Collection *Logiques publiques*.
- Kingdom, John W. (2007). *Agendas, alternatives, and Public Policies* (2nd Edition). NY, Longman.
- Kraft, Michael E. and Scott R. Furlong. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Paeger.
- Lascoumes, Pierre y Patrick le Gales. (2006). Instruments in Boussaguet, Laurie, Jacquet, Sophie y raviner, Pauline (dir), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.
- Moro, Javier y Besse, Juan. (2006). *La nueva agenda en políticas públicas*, Maestría en Políticas Públicas Comparadas, FLACSO.
- Muller, Pierre. (2000a). *Sociologie de l'action politique, Revue française de sciences politiques*, número spécial sur *Les approches cognitives des politiques publiques*, vol. 50, No. 2.
- Muller, Pierre. (2000b). *Les politiques publiques*, 4ª edición. Paris, Presses Universitaires de France, collection *Que sais-je?* No. 2354.
- Muller, Pierre. (2002). *Las políticas públicas*, primera edición en español para América Latina, Bogotá, Universidad Externado de Colombia (Traducción de Carlos Salazar Vargas y Jean-François Jolly de *Que sais-je?* No. 2354, quatrième édition, juin 2000).
- Muller, Pierre. (2006). *Les politiques publiques*, sixième édition Paris, Presses Universitaires de France, collection *Que sais-je?* No. 2354.
- Muller, Pierre y Surel, Yves. (1998). *L'analyse des politiques publiques*, 1<sup>è</sup> édition, Paris, Editions Montchrestien.
- Muller, Pierre. (1993). *Un esquema para el análisis de las políticas públicas sectoriales*. (Traducción de Carlos Salazar Vargas y Jean-François Jolly) Santa Fe de Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Estudios Interdisciplinarios, Maestría en Economía, mimeo, 59 págs.
- Nioche, Jean-Pierre. (1982a). De "Luc-Henri Jolly <Luc-Henri.Jolly@Wanadoo.fr>" l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", *Revue Française de Sciences Politiques*, No. 1, Volume 24, janvier-mars 1982.

- Nioche, Jean-Pierre. (1982b). "Science administrative, management public et analyse de politique publique", *Revue française de science politique*, No. 4, Volume 24.
- Nirengersg, Olga, Brawerman, J. y Ruiz, V. (2000). *Evaluar para transformar: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*, Buenos Aires, Paidós.
- Pérez-Sánchez, M. (coord). (2006). *Análisis de Políticas Públicas*; Granada, España, Universidad de Granada.
- Rico, A. y otros. (2005). "El papel mediador de las políticas públicas y el capital social", en Ruiz-Huerta, J. (ed.). *Políticas públicas y distribución de la renta*, Bilbao, Fundación BBVA.
- Roth Deubel, André-Noël. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora.
- Salazar Vargas, Carlos. (2006). *Las políticas públicas*. 2ª edición. (Traducción del francés, en colaboración con el profesor Jean-François Jolly), del libro *Les politiques publiques* de Pierre, Muller. Universidad Externado de Colombia.
- Salazar Vargas, Carlos. (2002). *La ciencia de la política o ciencia de la policy*. *Revista Gobierno y Gestión*, IAP: Instituto de Administración Pública del Estado de Puebla.
- Salazar Vargas, Carlos. (2002-2004). Columna "Políticamente Marcado": Varios números. *Revista MERCA 2.0*. Publicación de Cátedra, SA de CV. México
- Salazar Vargas, Carlos. (2004). "Los Think Tanks como apoyo a las políticas sociales". *UNIVERCIENCIA*. México, Revista de divulgación científica de la Universidad de Oriente.
- Salazar Vargas, Carlos. (2006). *POLITING: Marketing Político Integrado*, Bogotá, Ediciones Universidad Externado de Colombia.
- Subirats, J. (2000). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, INAP.
- Tamayo, M. (2002). "El análisis de las políticas públicas", En Bañón y Carrillo: *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza.
- Weimer, David & Aidan R. Vining. (2004). *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall.
- Zurbriggen, Cristina. (2003). *Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica* Document 105. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya à Barcelone.