

EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

CARMEN NAVARRO**

Resumen: Las decisiones gubernamentales constituyen un importantísimo aspecto de la realidad política de nuestras sociedades y son objeto de una importante cantidad de estudios desde la Ciencia Política. El trabajo se centra en presentar al lector la disciplina de las políticas públicas como campo de estudio, como objeto de investigación científica y como profesión. Parte de la definición del objeto de estudio para presentar después sus diferentes aproximaciones y aplicaciones, pautar su surgimiento y desarrollo y presentar el esquema de un sencillo modelo de análisis que suele servir de iniciación en la materia: el de las etapas del proceso de políticas públicas. La segunda parte del trabajo se centra en abordar más en profundidad cada una de las etapas del proceso de políticas públicas como manera de mostrar el tipo de preguntas y de reflexiones por las que se caracteriza la disciplina.

Palabras clave: políticas públicas, ciencia política, agenda política, análisis de políticas.

Abstract: Public policy is one of the most interesting aspects of political life in our societies and Political Science devotes a great amount of attention and research to it. This work focuses on introducing the discipline of public policy to the readers, both as a field of scientific research and as a profession. It starts by defining the subject and the different approaches that can be made to the issue and goes on exploring the developments of the field. The second part of the article presents one of the most popular frameworks to analyze public policies, “the stages approach”, as a way to show what kind of questions and debates are relevant for the political science academic community.

Key Words: public policy, political science, agenda setting, policy analysis.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN; II. DESARROLLO Y APLICACIONES DE LA DISCIPLINA; III. EL ENFOQUE DE LAS ETAPAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS; 1. La aparición de los problemas públicos y su incorporación a la agenda de gobierno; 2. Las etapas de formulación de alternativas y de decisión; 3. La puesta en marcha de las políticas públicas y los problemas derivados de la implementación; 4. La evaluación de políticas públicas. Modelos de análisis; IV. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROFESIÓN; V. CONSIDERACIONES FINALES.

* Fecha de recepción: 16 de septiembre de 2008.

Fecha de aceptación: 30 de octubre de 2008.

** Profesora Contratada Doctor del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid. E-mail: c.navarro@uam.es.

I. INTRODUCCIÓN

El estudio de la política no trata sólo de elecciones, instituciones, modelos de democracia, partidos, liderazgos o grupos de interés. Trata también de los procesos de toma de decisiones gubernamentales y de los contenidos, puesta en marcha y efectos de éstas. En definitiva, trata también de las políticas públicas.

Abordar la realidad política desde la perspectiva de las políticas públicas significa centrarse en los procesos por los que la maquinaria del Estado (entendido éste como conjunto de instituciones políticas), en su interacción con el resto de actores, produce decisiones públicas. Estas decisiones constituyen el *output* del sistema político y se plasman en productos tan cercanos a la vida de los ciudadanos como la política de transportes, la gestión del sistema sanitario, la planificación de los sectores energéticos, la administración del sistema de educación, la organización de la defensa nacional y un larguísimo etc. Se incluye también en la disciplina el estudio sobre cómo dichas decisiones se ponen en marcha y se desarrollan (implementación) y cuáles son sus resultados e impactos (evaluación de políticas públicas). Pese a que la atención que como ciudadanos prestamos a la política suele estar dirigida a asuntos más llamativos como los cambios en las encuestas, las historias de corrupción o el debate mediático entre las fuerzas políticas, en realidad lo que más afecta a nuestra vida diaria son esos otros aspectos de la realidad política que, en general, pasan más desapercibidos, los relacionados con las acciones gubernamentales. En nuestras democracias, si bien las elecciones y la actividad de los líderes políticos tienen gran relevancia sustantiva, se podría argumentar que su mayor interés reside en lo que estos últimos hacen y consiguen para los ciudadanos.

Los estudios de políticas públicas tratan de proporcionar las herramientas para poder enfrentarse a cualquier decisión pública y entender y, quizás, poder explicar: cómo y por qué determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal condición, cuál es la lógica de conformación de una agenda de gobierno; cómo y por qué se eligen ciertas estrategias para solucionar los problemas públicos en detrimento de otras; cómo y por qué algunas implementaciones de políticas fracasan mientras que otras constituyen un éxito o cómo identificar los criterios valorativos o indicadores con los que evaluar las políticas. De igual modo, en su versión aplicada, aporta conocimientos a aquellos que participan en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas (técnicos, administradores, políticos, grupos, etc.), que pueden contribuir a mejorar el rendimiento de las decisiones.

La disciplina ha estado tradicionalmente presente en los planes de estudios de las titulaciones en Ciencia Política y de la Administración y en Gestión y Administración Pública y se ha expandido a algunas titulaciones de reciente creación como la de Ciencias Ambientales, Ciencias del Trabajo y algunas otras. En el actual panorama español de educación superior

en proceso de adaptación al Acuerdo de Bolonia, esta materia tiende a hacerse aún más presente en los estudios universitarios como consecuencia del convencimiento de que, en muchas de las actividades profesionales para las que forman las universidades, el conocimiento de los productos gubernamentales y de los procesos que llevan a ellos contribuirá a enriquecer sus habilidades y a enfrentarse mejor a los desafíos de su profesión.

Las páginas que siguen pretenden ofrecer una introducción a este ámbito de conocimiento. Para ello, se ofrece una primera parte en la que se discute el origen y el desarrollo de los estudios de políticas públicas así como de sus diferentes aplicaciones o dimensiones, teóricas y prácticas. El resto del trabajo se dedica a presentar los pormenores de cada una de las etapas de una política pública, desde la aparición de un problema público, hasta la evaluación de los resultados de la intervención concebida para darle solución o paliarlo. En él se identifican los fenómenos claves a que atender en cada fase así como las herramientas analíticas imprescindibles para poder interpretarlos y comprenderlos.

II. DESARROLLO Y APLICACIONES DE LA DISCIPLINA

Antes de que las políticas públicas y su análisis se convirtieran en una rama específica y cada vez más desarrollada de la ciencia política no hace mucho más de cinco décadas, ya muchos trabajos se habían interesado por los “productos” de la acción pública. El propio MAQUIAVELO lo hizo cuando daba recomendaciones al *Príncipe* sobre cómo planificar mejor las decisiones a fin de estar mejor preparados para aprovechar las oportunidades que surgen en el curso del ejercicio de la política. También es fácil deducir que otra disciplina muy relacionada con las políticas públicas, la Administración Pública, ha prestado siempre atención a las decisiones gubernamentales. Sin embargo, en este caso, los estudios han tendido a concentrarse más en los componentes y organización de la maquinaria estatal y en los procedimientos organizativos y legales de la gestión y administración de programas públicos que en la fase de toma de decisiones. Desde esta rama del conocimiento se ha puesto siempre el acento no tanto en explicar el proceso decisorio en toda su extensión sino en investigar el detalle de una parte de él, en concreto la de la implementación de las decisiones, identificando a sus responsables, las características organizativas de la administración de un programa o el mejor modo de llevar a cabo su gestión. Con estos condicionantes, se comprende que surgiera la necesidad de una sub-disciplina que fuera capaz de investigar la vida de las decisiones públicas en toda su extensión, única estrategia válida para poder comprender los vínculos complejos entre las demandas públicas y la implementación de las alternativas escogidas.

Sin embargo, si nos remontamos a época anteriores al surgimiento del Estado de Bienestar, nos encontramos con dos tipos de limitaciones a la expansión del ámbito de estudio: por un lado el pobre desarrollo de los instrumentos y de los métodos para su análisis

e investigación, por otro lado, la poca relevancia de las intervenciones públicas que hasta el siglo XIX se reducían principalmente a los sectores ligados al *imperium* del Estado: defensa, diplomacia, policía, justicia, etc. Con el surgimiento y la consolidación de los Estados del Bienestar a mediados del siglo XX, las intervenciones estatales se multiplican y los gobiernos despliegan una actividad arrolladora en forma de intervenciones mucho más ambiciosas que incluyen las económicas, educativas, sanitarias, culturales, sociales, medio ambientales, de infraestructuras, de transporte, de inmigración, etc. etc. Este Estado tiene funciones numerosísimas y cruciales a desempeñar.

En los años 60 se creía que la acción pública podría resolver los enquistados problemas sociales. Al igual que se había conseguido poner al hombre en el espacio, de la misma forma se podrían combatir los problemas públicos. El optimismo afectó a las ciencias sociales y animó a los académicos a creer que la investigación contribuiría al éxito de la acción pública. Parte del estímulo del nuevo enfoque se asentaba en el convencimiento de que todas las disciplinas de las ciencias sociales podrían ponerse en marcha para el gran proyecto de revolucionar la intervención pública. El empleo de las ciencias sociales para las políticas públicas fue animado por los gobiernos que querían servirse de los resultados de las investigaciones cuando diseñaban respuestas para los problemas públicos. Así por ejemplo, emplear a politólogos en las agencias de gobierno se convirtió en una moda (JOHN, 1998).

Si el optimismo fue el estímulo para el avance de la disciplina, el fracaso de los programas públicos de los años 60 propulsó un enfoque más crítico y analítico. La percepción era que pese a todos los esfuerzos e inversión, las ambiciosas políticas lanzadas en esa década no consiguieron sus objetivos. Como respuesta, los investigadores de políticas públicas querían saber por qué las políticas habían fallado y, para ello, necesitaban desarrollar modelos y teorías del proceso de las políticas. Pese a que parte de la confianza en los estudios de políticas disminuyó en los años 70 y 80, el interés en la materia creció debido en gran parte a la extrema dificultad para solventar los problemas públicos.

Al tratarse de un Estado con un nivel elevado de actividad y enfrentado a incontables y complejos problemas a los que se aspira a dar solución mediante intervenciones públicas, surge la necesidad de generar conocimiento e instrumentos conceptuales y analíticos que puedan mejorar la calidad de las decisiones que en él se toman, su idoneidad y acierto. Ante el inevitable escenario de recursos escasos en que se mueven las Administraciones Públicas, destaca la importancia de hacer un esfuerzo en ordenar y descomponer la complejidad de temas tales como las causas de los problemas, los grupos afectados, las técnicas o estrategias disponibles para intentar darles solución, etc. Si no se puede responder a todas las necesidades públicas, dado que son innumerables y no hay medios para ello, al menos trátase de comprender aquellas sobre las que se actúa y de entender las complejas relaciones que determinan los contenidos de las decisiones y el éxito o el fracaso de las intervenciones estatales. Por ello sobre las políticas se intenta producir conocimiento teórico y práctico.

Sin duda al final las decisiones son el resultado de una compleja interacción entre actores y entre intereses en donde el análisis es sólo una de las piezas, en muchos casos no la más importante.

En todo caso, para poder entender los resultados y procesos de la acción gubernamental se ofrecen instrumentos tanto conceptuales como metodológicos. Con las herramientas conceptuales se consigue poner orden al complejo y caótico panorama que se ofrece al observador del proceso. Con términos como “actores”, “agenda”, “implementación”, “evaluación”, etc., se consigue atrapar y aislar fragmentos de la realidad y descomponer el complejo mundo de las políticas públicas en elementos más sencillos de analizar. Con los instrumentos metodológicos se ofrecen unas estrategias para estudiar y explicar las políticas públicas. Estos consisten tanto en unos pasos que dar en la generación de conocimiento, que básicamente son los procedimientos del método científico, como en unas teorías o enfoques (*rational choice*, neoinstitucionalismo, redes, etc.) en las que poder encuadrar lo observado a fin de poder producir explicaciones.

Con esta visión, Harold LASSWELL (LASSWELL 1971), uno de los pioneros en resaltar la importancia del análisis de políticas públicas, expuso que la ciencia dedicada a las políticas públicas tiene dos aplicaciones, dos estrategias de aproximación con objetivos, profesionales dedicados a ella y herramientas analíticas diferenciadas: aquella que pretende generar conocimiento *del* proceso de la política y otra que pretende generar conocimiento *en* el proceso de la política¹.

El *conocimiento del proceso* alude a la tarea de conocer la trayectoria de una decisión, de un grupo de decisiones o de un sector de actividad pública (sanidad, aguas, transportes, etc.). Se mira al proceso desde fuera, como un observador externo que observa una política (en su totalidad o en una de sus fases) y a quien lo que importa es explicar por qué se han ido produciendo los distintos acontecimientos. Es un ejercicio de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones y explicaciones del proceso por medio del cual un sistema político elabora y desarrolla las decisiones encaminadas a mejorar asuntos públicos. Aquí, la meta está en identificar las variables o factores que determinan los sucesos que se van produciendo en el proceso de políticas públicas y en poder así identificar la lógica lo dirige en un ámbito de acción o en una política concreta, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y de solución, etc. Este tipo de actividad se conecta más con los objetivos de la ciencia pura (versus la ciencia aplicada), en el sentido de que su afán es encontrar las relaciones causales que explican los acontecimientos que se suceden en el proceso de políticas públicas. Es normalmente en la Universidades o en Institutos o Fundaciones de Investigación donde se realizan trabajos de estas características, muy especialmente en Departamentos de Ciencia Política, disciplina interesada en describir procesos

¹ Para un desarrollo más en detalle de este punto ver AGUILAR VILLANUEVA, L. F. (ed.) (1992): “El estudio de las políticas públicas”, México: Miguel Angel Porrúa.

y, si ello es posible, explicarlos. Este enfoque se suele identificar más con la denominación de “estudio de políticas públicas” (*policy studies*).

La generación de *conocimiento en el proceso*, por su parte, implica la tarea de incorporar los datos que arrojan los análisis en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de mejorar la decisión pública. Concretamente busca ofrecer –con base en los resultados de las ciencias sociales, de las ciencias naturales y de las ciencias de decisión y gestión- métodos analíticos, información pertinente y conocimiento para incrementar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las opciones de política. Es una empresa de teoría normativa que aspira a orientar los cursos de acción idóneos, eficaces y eficientes para poder realizar los fines preferidos en contextos dados y restrictivos. Pretende definir los mejores instrumentos y procedimientos de la acción pública. Este enfoque suele identificarse más con la denominación de “análisis de políticas públicas” (*policy analysis*).

III. EL ENFOQUE DE LAS ETAPAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La primera y más sencilla aproximación que se suele hacer al estudio de las políticas públicas consiste en pensarlas como una sucesión de etapas o fases. Con esto se facilita la presentación de este ámbito de conocimiento, identificando el objeto de estudio por sus partes. Se concibe así cada política pública con un principio y un final y, a sus partes, aislables y objeto de investigación específica.

Según este modelo analítico, cada política pública sigue una suerte de ciclo vital con unos orígenes, un estadio intermedio y un final. Este proceso se suele estudiar descomponiéndolo en seis fases y analizando las características de cada una de ellas:

1. Aparición y construcción de los problemas
2. Conformación de la agenda pública
3. Formulación de las alternativas de acción
4. Decisión o legitimación de la acción
5. Puesta en marcha de la políticas públicas o implementación
6. Evaluación

Si bien este esquema ha sido en ocasiones criticado por representar un mundo ideal pero no una descripción veraz de la secuencia de una política pública tal y como discurren en la realidad, sin embargo tiene las ventajas de permitirnos analizar las complejidades del mundo real y poder hacer una aproximación racional a realidades llenas de contingencias,

caos y desorden. Cada etapa ofrece un contexto dentro del cual se pueden desplegar diferentes marcos.

También ha recibido otras críticas porque no posee una explicación causal de cómo se mueve la política de una etapa a otra y por hacer una caracterización de la política pública desde una aproximación muy de arriba abajo (*top down*), ignorando a los actores más en contacto con la realidad (PARSONS, 1995) y así, ignora el verdadero mundo de la elaboración de una política pública que involucra varios niveles de gobierno y ciclos que se entremezclan.

En realidad, cualquiera que haya seguido un asunto público en un momento dado, habrá percibido cómo no estamos ante una sucesión lógica de pasos, sino ante procesos desordenados y superpuestos. No obstante, la aproximación en fases tiene la virtualidad de hacer comprensible el proceso. Al estudio independiente de cada una de estas fases dedicaremos el resto del trabajo.

1. La aparición de los problemas públicos y su incorporación a la agenda de gobierno

Se entiende como la fase en que se origina la política pública. Es la etapa en la que, en primer lugar, determinados aspectos de la realidad se convierten o pasan a percibirse como problemas ante lo que se reclama una atención pública y en la que, en segundo lugar, algunos de los problemas considerados como objeto de atención pública, pasan a estar en las agendas de acción de los gobiernos y las administraciones, es decir, pasan a ser reconocidos por las propias autoridades como problemas que atañen a las autoridades públicas y sobre los que se va a actuar. Los factores y variables que pueden incidir en la identificación de problemas y en la formación de la agenda son diversos: presión social, actividad de los grupos de interés, acontecimientos catastróficos y de crisis, el cambio de valores, los procesos internacionales, la influencia de las élites políticas, desarrollos y hallazgos científicos, el papel de los técnicos o de los expertos, etc.

Existe un campo de la disciplina dedicado exclusivamente a analizar la lógica de los procesos de inclusión de temas en las agendas de gobierno, desde el clásico *The Semisovereign People* en el que su autor (SCHATTSCHEIDER, 1960) llega a la conclusión de que en la definición de alternativas reside el verdadero poder político, hasta los trabajos de COBB y ELDER que reconocen que la construcción de la agenda es un momento crucial del proceso de una política (COBB, ELDER 1983) y cuyo estudio es un interesantísimo ejercicio para explorar cómo se definen los problemas y cómo los diferentes grupos vinculados con cada tema público interactúan entre sí y compiten para trasladar sus propias agendas al gobierno e intentar cerrar el paso a otros.

El tipo de preguntas que se plantean en el estudio de esta fase son: ¿cómo llegan los temas a alcanzar atención pública? y ¿por qué se decide que un tema merece ser tratado por los gobiernos para darles una solución? o ¿por qué algunos temas no llegan nunca a abordarse en políticas públicas? ¿Qué factores o actores influyen sobre el gobierno y qué cursos de acción garantizan el éxito en la incorporación de los temas a la agenda?

Existen interesantísimos trabajos de formación de la agenda que en una gran parte tienden a establecer el carácter de construcción social y política que tienen los problemas públicos. Es decir, se defiende que, que un asunto sea considerado como un problema por las autoridades, tiene más que ver con una definición del mismo construida social y políticamente, que con la existencia “objetiva” y “técnica” de determinadas características que lo colocan imperativamente en la agenda de gobierno.

Otro buen estudio sobre la conformación de las agendas, sobre el que nos detendremos brevemente, es el que nos ofrece KINGDON en su clásica obra *“Agendas, alternatives and public policy”* que permite contemplar los mecanismos que suelen llevar a que una situación de la realidad llegue a ser considerada como algo sobre lo que se debe actuar desde el ámbito público y pase así a ocupar un espacio en la agenda del gobierno implicado.

La propuesta de KINGDON consiste en ofrecer una explicación del proceso por el que una condición o situación de la realidad pasa a percibirse como un problema público y se incorpora, junto a una alternativa de solución, a la agenda de los gobiernos. Esta explicación estaría basada en la existencia de tres corrientes independientes (el marco también se denomina “marco de las corrientes múltiples y ventanas de oportunidad” *“multiple streams and policy windows framework”*) de fenómenos que suceden en la realidad: la corriente de los problemas, la corriente de las soluciones y la corriente de los acontecimientos políticos. Llegado un momento, acontecimientos producidos en estos tres procesos coinciden en el tiempo y se multiplican exponencialmente las posibilidades de que se adopte una política sobre un asunto concreto.

En la “corriente” o proceso de los problemas, el autor se pregunta por qué algunos problemas llegan a ocupar la atención de los políticos y otros no. La respuesta, en su opinión, tiene que ver con la manera en que los políticos perciben las “condiciones” y la manera en que dichas condiciones pasan a ser definidas como un “problema”. Existe, una diferencia entre condición y problema. Cada día tratamos con *condiciones* muy diversas y éstas (ej.: fanatismo, pobreza, desigualdad, índices de natalidad) no acceden todas a incorporarse en la agenda de gobierno. Una condición sólo llega a definirse como problema (y por tanto tiene una mejor oportunidad de tener un lugar prominente en la agenda de gobierno) cuando se llega a creer de forma generalizada que hay que hacer algo para cambiar la situación.

En el tránsito entre algo que es considerado una condición a pasar a constituir un problema (y por tanto un potencial tema en la agenda de gobierno) solemos encontramos con determinados elementos que dinamizan o aceleran el cambio y lo hacen posible y que son: indicadores, accidentes, o el propio proceso de retroalimentación o *feedback* de una política ya en implantación.

- Indicadores: en muchas ocasiones, un indicador más o menos sistemático sirve para mostrar que una condición está ahí. Los indicadores sirven para poder valorar la magnitud de una condición y para observar los cambios que se van produciendo en una condición. Si tales indicadores se muestran en un momento dado con grandes magnitudes o si se produce un cambio relevante, captan la atención pública y una condición pasa a ser un problema. Así, podríamos pensar en las tasas de desempleo, que muestren cifras elevadas en un período concreto o bien en las listas de espera de la sanidad pública que aumentan o la tasa de natalidad de un país que disminuyen, etc.
- Accidentes y crisis: un desastre, una crisis, una experiencia personal de un político, o un símbolo con gran fuerza, captan la atención sobre ciertas condiciones, más que sobre otras. Si tomáramos como ejemplo un accidente de aviación, podríamos observar que tal evento ha causado alarma social y ha captado por tanto la atención de los gobernantes incorporando el tema en la agenda y buscando una política que mejore, por ejemplo, las condiciones de seguridad o de inspección de los aviones.
- Retroalimentación de una política: en muchas ocasiones se conocen los problemas en ocasiones a través del *feedback* que ofrecen los programas en marcha, sea por la información formal que va recabándose con los mecanismos ordinarios de seguimiento o evaluación de cada política, sea por la retroalimentación que, de manera extraordinaria, muestra problemas en el desarrollo normal de un programa (quejas de ciudadanos, etc.).

Los problemas no sólo acceden a las agendas sino que también se desvanecen de ellas por diversos motivos, bien porque el gobierno trata el problema dirigiéndole una política simbólica, bien porque las condiciones cambian, las magnitudes de los indicadores bajan, o las crisis pasan, bien porque surgen otros temas y desplazan problemas, o por algunos otros motivos. Así, la incorporación de un tema en la agenda no garantiza su tratamiento con la adopción de una política pública.

El reconocimiento de un problema es crucial en el diseño de la agenda. Las posibilidades de que una propuesta o tema acceda a la agenda se multiplican si está conectada a un problema importante. Algunos problemas se perciben tan apremiantes de resolver que marcan las agendas por sí mismos. Una vez un problema se define como apremiante, una

clase de propuestas para su solución se ve con favor mientras que otras se desestiman. Es aquí donde los que KINGDON llama “empresarios de la política” (*political entrepreneurs*), (personas dispuestas a invertir, tiempo, recursos, prestigio, etc. para que la solución que defienden se transforme en política pública) invierten considerables recursos en conseguir que su visión sobre la solución del problema atraiga la atención de los políticos para que éstos tengan su misma concepción. Convertirse y actuar como “empresario de una política” puede estar motivados por diversos factores entre los que se incluyen su preocupación sobre ciertos problemas, la persecución de un interés concreto, la promoción de ciertos valores o la simple gratificación de participar en el proceso de una política pública.

En el proceso o corriente de los acontecimientos políticos (politics) se identifica cómo, independientemente del reconocimiento de un problema o el desarrollo de las propuestas de solución, los acontecimientos políticos suceden y evolucionan siguiendo su propia dinámica y reglas. Los participantes perciben cambios en el clima político (*national mood*), las elecciones traen cambios en los puestos de gobierno y administración y los grupos de presión de variada adscripción presionan al gobierno con sus demandas específicas.

Los acontecimientos que se producen en la esfera política actúan ellos mismos como maquinarias autosuficientes de diseño de las agendas. Un nuevo gobierno, por ejemplo, cambia la agenda completamente al variar la concepción que tiene de los problemas por su diferente ideología y hace que la atención sobre los temas se traslade de un sitio a otro. Un clima político que se percibiera como profundamente conservador, por ejemplo, rebajaría la atención sobre iniciativas muy costosas mientras que otro clima político podría ser más proclive a un aumento de gasto público. Por su parte, la oposición de algunos grupos a una propuesta determinada hace muy difícil que tengan lugar determinadas iniciativas. Todas éstas son muestras de cómo las cuestiones políticas afectan indefectiblemente a la conformación de las políticas públicas, en concreto, a la construcción social de los problemas y su éxito o fracaso en hacerse un hueco en la agenda de los gobiernos.

La combinación del clima político y los resultados de las elecciones son más potentes como conformadores de la agenda que la acción de las organizaciones de interés. Los grupos de interés a menudo son capaces de bloquear las propuestas que no les satisfacen o de adaptarse a un tema que ya está en la agenda añadiendo elementos que les favorezcan. Es menos frecuente verles controlando la agenda por sí mismos. Y en las ocasiones en que los grupos de interés van en contra de la combinación del clima político y el cambio en el gobierno, estos últimos tienen más posibilidad de ganar al menos en lo que concierne a la determinación de la agenda.

En el proceso o corriente de las soluciones se construyen y especifican las alternativas. ¿Cómo se reduce la potencial lista de alternativas en que se sustancia finalmente la elección a aquellas que de facto reciben seria consideración? Las alternativas a los problemas, las

propuestas y las soluciones se generan en comunidades de especialistas. Aquí se incluyen: académicos, investigadores, consultores, burócratas de carrera o analistas que trabajan para grupos de interés. Estos participantes forman una comunidad de especialistas. Las ideas fluyen en estas comunidades, saliendo a la luz a través de medios variados: conferencias, congresos, circulación de artículos científicos, conversaciones, difusión de medios de comunicación. Las ideas circulan, se someten a crítica, se revisan y reelaboran y se lanzan nuevas versiones. Algunas de esas ideas son factibles mientras que otras están fuera de lugar. Pero una gran variedad de ideas son posibles y se consideran de alguna manera a lo largo del proceso.

La generación de alternativas de políticas se puede ver como un proceso de selección de estas ideas, análogo al proceso biológico de la selección natural. KINGDON utiliza esa comparación para referirse a una serie de ideas que están “flotando en el ambiente” en cada ámbito sectorial de políticas públicas. Sobre cada problema público hay muchas ideas posibles. Algunas se mantendrán a lo largo del tiempo hasta llegar a dotar de contenido ciertas políticas mientras que otras simplemente desaparecen. De hecho, se producen mutaciones y recombinación de ideas constantemente, si bien algunas tienen más éxito porque contactan más con una manera determinada de pensar en cada momento o simplemente porque resultan más atractivas e inteligentes a la comunidad de especialistas en una política concreta.

Entre los criterios que contribuyen a la supervivencia de las ideas y su conversión en alternativas preparadas para dar solución a los problemas incluidos en las agendas están: la factibilidad técnica, la congruencia con los valores de los miembros de la comunidad de expertos y la anticipación de constricciones futuras como restricciones presupuestarias, aceptabilidad pública y la receptividad política. Las propuestas que son consideradas no factibles por alguno o varios de los motivos que acabamos de indicar tienen menos posibilidades de sobrevivir que aquellas que cumplen dichos estándares. Las propuestas se evalúan en parte en términos de su potencial apoyo u oposición política a fin de ser realistas pero también en parte respecto a criterios lógicos y analíticos.

En este proceso solemos encontrar de nuevo a los “empresarios de la política” invirtiendo esfuerzo y recursos para que se consideren sus propuestas en muchos foros y de muchas maneras.

Finalmente, KINGDON identifica lo que llama *ventanas de oportunidad*. Las corrientes separadas de problemas, soluciones y políticas conforman procesos independientes. Los problemas se reconocen y se definen de acuerdo a procesos que son distintos de la forma en que las propuestas se elaboran y los acontecimientos políticos se desarrollan. Las propuestas se desarrollan conforme a sus propios incentivos y selección de criterios, con independencia de que constituyan respuestas a problemas planteados o a demandas políticas. Los acontecimientos políticos, por su parte siguen su propio ritmo y dinámica con independencia de que haya problemas o soluciones.

Pero existen momentos en que dos o en las tres corrientes se experimentan cambios simultáneamente. Un problema apremiante demanda atención por ejemplo y una propuesta se une al problema para solucionarlo. O un acontecimiento en la corriente de la política, tal como un cambio en el gobierno, constituye una demanda para dar una dirección distinta, etc. Las uniones de las tres corrientes por alteraciones simultáneas en las mismas hacen aumentar exponencialmente las posibilidades de que un asunto quede fijado firmemente en la agenda. Las uniones parciales tienen menos probabilidades de dar lugar al acceso de un tema en la agenda.

Es en estos momentos cuando se abre una ventana de oportunidad y constituye una ocasión idónea para los promotores de una política concreta de presionar con su fórmula (la alternativa que consideran más deseable) para que se dé atención a un problema especial. De hecho, los promotores de una política concreta suelen tener su propuesta preparada, en espera de que ocurran dichas oportunidades. En algunas ocasiones las ventanas se abren de modo predecible, como cuando la legislación exige cambios (presupuestos, cierres de programas, etc.) En otras ocasiones las ventanas se abren de modo impredecible como cuando se produce un accidente o hay un inesperado cambio político. Sea predecible o impredecible, la apertura de ventanas es escasa y breve lo que hace que ejerzan un poderoso magnetismo sobre propuestas y problemas.

2. Las etapas de formulación de alternativas y de decisión

Las cuestiones que se plantean en el estudio de esta fase son: ¿cómo se toman las decisiones? ¿Es la racionalidad, la presión o la casualidad lo que prima en la conformación de la decisión final? ¿Quiénes participan en la toma de decisiones y cómo lo hacen? ¿Cómo se contrastan las diferentes alternativas? ¿En qué medida existe una revisión de todas las alternativas posibles para dar respuesta a un problema antes de seleccionarse una? ¿Cuál es el papel de los administradores/funcionarios públicos en el proceso?

Contestar estas preguntas nos sitúa irremediabilmente ante los trabajos sobre el poder, su control y su ejercicio. Quién decide, por qué y en interés de quién se adoptan las decisiones se pueden resumir en una palabra: poder. Explorar la naturaleza del poder político, lo que nos lleva al corazón del proceso de la política.

En el funcionamiento de las democracias, el papel de los grupos de interés, el sistema de toma de decisiones y la conformación de la agenda política se contemplan con visiones diferenciadas según el tipo de enfoque, o de análisis, que hagamos de la distribución del poder en una sociedad determinada. La pregunta sobre la lógica de las decisiones públicas puede responderse de varias formas:

- a) Las decisiones de políticas públicas proceden del diálogo y negociación entre los grupos.

- b) Las decisiones de políticas públicas están determinadas por fuerzas externas al sistema político que tienen capacidad para introducirlas en la agenda política (globalización, capitalismo, instituciones).
- c) Las políticas públicas son diseñadas y decididas sólo por determinados grupos dentro del sistema político (sus élites) que identifican los problemas y también sus posibles soluciones.

Los enfoques de ciencia política que están en la base de estas tres posibles respuestas a la pregunta de quién o qué determina el resultado de una decisión son respectivamente el pluralismo, las corrientes estructuralistas y, las teorías elitistas y todas aquellas que enfatizan el papel de los actores dentro de la arquitectura institucional de los sistemas políticos.

Según el pluralismo y sus variantes, el poder político refleja no la pugna entre los intereses de clase en donde la élite económica y política acaba siempre por imponerse, sino un caleidoscópico entramado de organizaciones. Como resultado, el poder es difuso y el proceso de las políticas públicas está abierto a muchos intereses y grupos. Los pluralistas definen la sociedad y la política como un proceso de participación extraordinariamente complejo y a través de múltiples grupos que se extienden a todos los niveles sociales y políticos. Estos grupos se articulan en torno a intereses y los expresan, de tal forma que priman una visión subjetiva del interés, aquellos intereses no organizados o que no se expresan o manifiestan en el juego democrático no existen.

Tal tipo de proceso ha sido localmente observado por Robert A. DAHL en su obra *Who Governs?* (DAHL, 1961) que constata el paso gradual de una sociedad oligárquica a una pluralista, como consecuencia de una “silenciosa revolución socioeconómica” que se ha desarrollado a lo largo de más de dos siglos. La consecuencia de una sociedad pluralista no implica, en términos de DAHL, que la desigualdad política haya sido erradicada, sino solamente que el desarrollo de la sociedad industrial y las instituciones produjeron una *dispersión* de los recursos políticos (votos, puestos de trabajo, dinero, información...) y por ello “an elite no longer rules New Haven” (la ciudad que sirvió de base a su estudio empírico). Claro que la desaparición de la dominación de una élite no ha llevado al surgimiento de un gobierno del pueblo, lo que se ha construido es una democracia pluralista. ¿Cuáles son los prerequisites para que tal cosa ocurra? El poder tiene que estar distribuido entre diferentes grupos de interés, organizados autónomamente, que compitan en diferentes campos o áreas de problemas y como resultado el liderazgo de los grupos y las características de los propios líderes es el ser líderes y liderazgos especializados y no acumulativos. Habrá élites pero no una élite dominante, élites que para mantener sus posiciones de liderazgo tendrán que ser sensibles a las preferencias de sus seguidores. La población está dividida en dos grupos: un estrato político y el resto. El primero se correspondería con la subcultura de la participación política, el conjunto de ciudadanos para los que la política es un tema relevante, son actores que calculan sus decisiones y eligen estrategias, participan activamente y ejercen una influencia considera-

ble en el sistema político. Pero este estrato no representa una categoría homogénea, sólo se diferencia del resto de la población en su cultura participativa y su implicación en el juego político. Por lo demás los miembros –líderes o seguidores– de este estrato político representan intereses de sectores variados y en competencia dentro de cada especialidad produciendo mecanismos de “equilibrio de poder”. Es importante destacar que en la teoría de DAHL en las modernas sociedades democráticas, donde han crecido mucho los grupos de interés, junto a las instituciones formales de gobierno, desempeñan un papel importante en la representación de puntos de vista concretos, ningún grupo carece de poder para influir en los procesos de toma de decisiones y, a su vez, ningún grupo tiene una posición hegemónica. El poder está distribuido, pero de forma desigual. No todos tienen el mismo poder pero ninguno está carente de poder político.

En los años sesenta la posición de DAHL fue severamente criticada por varios autores que pusieron de manifiesto que el poder también se ejerce de otras formas cuando “A dedica sus energías a crear o reforzar valores sociales y políticos y prácticas institucionales que limitan el marco del proceso político a la consideración pública de solamente aquellos asuntos que son comparativamente inocuos para A (BACHRACH & BARATZ, 1962). Este proceso que limita los ámbitos de la decisión política a los asuntos menos comprometidos es lo que se ha llamado “the mobilisation of bias”. La idea es que en el sistema político hay dos caras del poder: la formula de DAHL que contempla los casos de conflictos abiertos sobre temas importantes y los casos que BACHRACH y BARATZ llaman “non-decision issues”, la formula que suprime conflictos y les impide entrar en el proceso político. Para entender la construcción de las agendas políticas y los procesos de políticas públicas tan importante es analizar lo que sucede como lo que no tiene lugar. Es importante dejar claro que el “non-decision making” se produce cuando los valores dominantes, las reglas aceptadas del juego, las relaciones de poder existentes entre los grupos y los instrumentos de fuerza, individualmente o en combinación con otros, impiden efectivamente que ciertas quejas puedan desarrollarse en problemas integrados en la agenda política y sobre los que se requiere una decisión. Todo esto es diferente de lo que se ha llamado los aspectos negativos de la toma de decisiones (por ejemplo, decidir no actuar, o, decidir no decidir). Gran parte de la discusión ha consistido en argumentar a favor o en contra de la posibilidad de investigar los conflictos ocultos y las no-decisiones.

Si hasta aquí hemos visto que el poder puede referirse a las relaciones entre actores sobre conflictos abiertos y observables, o sobre conflictos ocultos entre actores sobre asuntos o asuntos potenciales, LUKES aportó en los una tercera dimensión del poder basada en su estudio sobre cómo se modelan las preferencias de los ciudadanos. Según su enfoque, el poder se ejercería también por aquellos que son capaces de influir en los demás, dando forma o determinando sus visiones sobre el mundo o sus preferencias, de manera que, en realidad, no existirían ni conflictos abiertos, ni ocultos (LUKES 2007).

Por otro lado, desde que a finales del siglo XIX el italiano Gaetano MOSCA definió los postulados básicos de la teoría elitista, esta ha tenido muchos y diferentes desarrollos. Los representantes de los postulados clásicos sobre las élites –MOSCA, PARETO y MICHELS– coinciden en que una minoría gobierna la sociedad (élite gobernante o clase política) ocupando los puestos de mando y tomando las decisiones que afectan al conjunto de la sociedad, independientemente de los cambios que puedan existir en su composición. Otras dos orientaciones sobre las élites: el “enfoque institucional” y el “enfoque económico” representados respectivamente por Wright MILLS y James BURNHAM, que representan las versiones heterodoxas del elitismo. Así para BURNHAM, las bases de la élite del poder estarían conferidas por el control de los medios de producción, cuyo acceso estaría monopolizado por un pequeño grupo de “managers” que como élite gerencial reemplazaría a la clase capitalista, a los propietarios formales, así como también a la “alta burocracia política” como consecuencia del “declive del capitalismo” y la consolidación de un control gerencial unificado de la economía y la política. Por su parte, Wright MILLS subraya el hecho de que, al menos en la sociedad norteamericana, el poder no es un atributo asociado a las personas, ni a las clases, sino a las instituciones.

No hay duda que BURNHAM y MILLS suscriben la noción de que el poder está altamente concentrado, vinculado a las altas jerarquías institucionales y que es acumulativo. Pero se separan del grupo de los teóricos clásicos en recuperar la dimensión económica del análisis, sin por ello negar el peso de las organizaciones y sus gerentes, así como la autonomía del poder político.

La reflexión sobre los factores estructurales que condicionan o pueden explicar los procesos políticos puede llevarnos a diferentes modelos de análisis de la forma en que las divisiones sociales pueden condicionar o afectar las políticas y las opciones que nos pueden llevar a ellas. Frente a los postulados pluralistas basados en los conceptos de la acción, individual o colectiva, aquí estamos refiriéndonos a la forma en que el poder está estructurado y en qué medida la estructura social y económica determina la acción, o la condiciona de variadas formas. O, por el contrario, es la acción practicada la que termina alterando las propias estructuras. Pensemos, por otro lado, que los modelos estructurales (el institucionalismo y el neomarxismo entre ellos) no contemplan siempre los “intereses de clase” y las “fuerzas económicas” como los únicos y relevantes tipos de agentes. La idea detrás del concepto de estructura es que articula de forma desigual la presencia de grupos poderosos: grupos lingüísticos, élites burocráticas, especificidades étnicas, un género, jóvenes, etc. Estas formas de dominación, y correspondientemente de marginación y trato desigual, tienen reflejos organizativos y estructurales y pueden “contaminar” el lenguaje y manifestarse simbólicamente de formas varias.

3. La puesta en marcha de las políticas públicas y los problemas derivados de la implementación

El desarrollo de los estudios de la implementación o puesta en marcha de los programas públicos comienza a desarrollarse durante los años 80. Con anterioridad a esta fecha, los esfuerzos académicos y de analistas se habían centrado en las fases anteriores (surgimiento de los problemas, proceso de negociación y de formulación, desarrollo de la teoría de las decisiones) relegándose la etapa de la implementación a un segundo plano pues se asumía que ésta era una cuestión técnica, en manos de los administradores, dándose por supuesto que si los procesos de construcción de los problemas y del diseño de la política habían sido los adecuados, la puesta en marcha de la misma y el posterior cumplimiento de sus objetivos no deberían presentar ningún obstáculo.

Sin embargo, a medida que se iban afianzando los estudios y la reflexión teórica en este área de conocimiento, se empieza a ser consciente de la necesidad de prestar más atención a esta etapa del proceso de las políticas públicas puesto que comienzan a detectarse “fallos” en el desarrollo de los programas (políticas que no se llegan a implantar, programas que dan lugar a una implantación defectuosa, etc.) que reclaman una mayor atención que la prestada hasta el momento en esta fase.

Surgen así dos modelos para dar respuesta a esta necesidad de análisis: el modelo *top-down* y el modelo *bottom-up*.

La implementación desde arriba: el enfoque *top-down*. En él, la implementación se concibe como la actuación de la maquinaria burocrática cumpliendo automáticamente las órdenes contenidas en la decisión política. Se quita importancia al papel de los ejecutores porque se cree en los valores de a) *primacía jerárquica de la autoridad*: la existencia de una orden es suficiente para que los decisores situados en la cúspide sean obedecidos en cascada hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base. Responde a la visión *weberiana* de la administración, en la que la burocracia representa el modo de autoridad más racional y los circuitos de control jerárquico bastan para asegurar los actos deseados, b) *distinción entre el universo político y el mundo administrativo*: responde al modelo de WILSON sobre la relación entre el universo político y el administrativo. Cada uno procede con normas específicas y permanecen necesariamente separados. El mundo administrativo, no representa ningún desafío especial en la medida en que el interés general, la neutralidad política y la profesionalidad constituyen sus referencias objetivas.

De estas premisas surge el enfoque “top-down” que minimiza el significado de la implementación en el trabajo político. Poca autoridad discrecional y ninguna libertad de acción de tipo político se permiten a los escalones de ejecución de una estructura de mando situada arriba, en el centro, en la cúspide de la máquina. Se considera que la calidad de la

decisión es el elemento esencial del éxito de la implementación de las políticas públicas por lo que los esfuerzos de este modelo se centran en ayudar al decisor a seguir el modelo racional de adopción de decisiones.

La implementación desde abajo: el enfoque *botton-up*. Parte de un razonamiento alternativo al anterior en virtud del cual la mejora de la decisión, de los sistemas de control y de los métodos de comunicación no son suficientes para asegurar la eficacia de la implementación. Ésta se manifiesta como un escenario en el que intervienen actores que no permanecen neutros ni pasivos y en el que se producen presiones, negociaciones, etc.. La implementación se concibe como una continuación de la lucha política bajo formas específicas en la que hay que abandonar la idea de que quienes deciden, controlan o pueden controlar a los ejecutores.

El punto de partida del modelo se sitúa por lo tanto en el punto de contacto más inmediato con el grupo objetivo de la política trasladándose el énfasis del decisor al burócrata de calle y del control a la capacidad para solucionar los casos singulares. Lo que intenta es mostrar la utilidad de formar la decisión partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas y, una vez valoradas sus debilidades y fortalezas, orientar la decisión (ELMORE 1978, en Aguilar, 1993).

De este modo, los dos modelos contemplan la implementación desde perspectivas diferentes. Mientras que en el enfoque *top-down* se parte de la hipótesis de que una buena puesta en práctica implica que las unidades periféricas, responsables de los servicios a prestar, se “conforman” con las prescripciones y previsiones de las unidades centrales responsables de las decisiones y programas, en el enfoque *bottom-up* se parte de la convicción de que la realización de una política pública no depende sólo de la conformidad de los implementadores sino de otros factores no previstos y que no están a disposición de los que deciden.

4. La evaluación de políticas públicas. Modelos de análisis

Llegamos a la última etapa, la de la medición de los efectos y resultados de las intervenciones públicas (aquellos que no se hubieran producido en ausencia del programa) y su puesta en relación con los objetivos inicialmente propuestos. En un sentido amplio, se concibe la evaluación como la aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar el diseño, la implementación y la utilidad de los programas de intervención con el fin de producir evidencia empírica válida y fiable que permita valorar y perfeccionar los programas públicos.

Según esta segunda acepción, nos encontraríamos con diferentes tipos de evaluación en función de las cuestiones que intenta responder:

- a. *Evaluación de la conceptualización y del diseño de los programas.* Intentaría proporcionar información sobre el problema del que se ocupa o se debería ocupar el programa, el proceso de formulación y diseño del programa, la racionalidad intrínseca del mismo programa, etc. Para llevarla a cabo se recogen datos sobre la incidencia e importancia relativa en el espacio físico y social del problema en cuestión, así como la investigación básica sobre los procesos políticos y sociales que tienen que ver con la formulación, negociación y aprobación de nuevas intervenciones.
- b. *Evaluación de la implementación de programas.* Se trata de la valoración sistemática y periódica de dos cuestiones fundamentales: la cobertura del programa (hasta qué punto está alcanzando a la población o área a que se dirige) y la forma en que el programa se administra (utilización de los recursos de que se dispone y de los servicios finalmente distribuidos). Consiste en una supervisión o control del funcionamiento del programa que puede dar lugar a acciones correctivas en relación con problemas de gestión (distribución, utilización de recursos humanos, de flujo de información, etc.). Igualmente puede ser de interés para el decisor a fin de considerar la continuidad de la política.
- c. *Evaluación de la eficacia o impacto de los programas.* Examina si el programa produce un cambio en la dirección deseada, esto es, si los resultados de la acción se ajustan a los objetivos previstos. El análisis de impacto presupone que existe un conjunto de objetivos y que éstos son indicativos del éxito o fracaso del programa. Se afirma que éste ha funcionado correctamente si consigue un cambio en la realidad tendente a alcanzar dichos objetivos. La función del evaluador consiste en demostrar que los cambios son debidos a la intervención.
- d. *Evaluación de la eficiencia de los programas.* Trata de comparar la eficacia de los programas en relación con los recursos empleados en su realización. El conocimiento de la eficacia del programa puede ser insuficiente. A menudo, el impacto de un programa deberá ser juzgado en función de su coste ya que puede estar produciendo unos resultados escasos para los costes en que ha incurrido. Ello supone incluir el análisis coste-eficacia y el análisis coste-beneficio dentro del ámbito de evaluación. Éstos requieren una evaluación de impacto previa puesto que únicamente han de tenerse en cuenta los beneficios realmente causados por el programa. La identificación, cuantificación y transformación a unidad común de medida de los costes y beneficios puede resultar problemática en la medida en que en infinidad de ocasiones los *outputs* e *inputs* son de difícil valoración monetaria.

Si bien en algunos países las instituciones tradicionales de control externo de la Administración han añadido a sus funciones de auditoría jurídico-contable las funciones de evaluación, hay que distinguir la evaluación del control de la inspección administrativa. El *control administrativo-financiero* no cuestiona la oportunidad de una política o programa,

sino que únicamente verifica que los recursos previstos hayan sido correctamente aplicados y que las normas aplicables al caso hayan sido respetadas. *La evaluación*, sin embargo, no se conforma con la constatación del gasto correcto y sometido a derecho, es más amplia y exigente en cuanto al método e implica la comprobación de que los resultados obtenidos por un programa público se ajustan a los objetivos previstos.

Si nos situamos ante el estado actual de la evaluación de programas y políticas públicas en la medida en que haya sido institucionalizada en el seno de los gobiernos centrales de América y Europa, rápidamente constatamos diferentes estadios de desarrollo y grados de madurez. Esto es igualmente válido en relación con las experiencias prácticas con este instrumento de racionalización de políticas públicas en lo que concierne a la regularidad y el desarrollo metodológico con el que se realizan las evaluaciones.

Sin duda, el sistema de evaluación más desarrollado es el de Estados Unidos. Con más de treinta años de experiencia en la evaluación de programas públicos, el sistema americano ha alcanzado un alto nivel de profesionalización metodológica. Esta profesionalización permite al gobierno norteamericano diferenciar claramente la evaluación de programas de técnicas tradicionales de control y revisión de cuentas. El hecho de que el sistema de evaluación esté sólidamente institucionalizado tanto en la Administración como en el Congreso ha contribuido a ello. Los esfuerzos de evaluación americanos sin duda han favorecido desarrollos similares en otros países.

Un segundo grupo de países, entre los que podemos aludir a Suecia, Canadá y Alemania, tienen en común el haber iniciado, durante los años sesenta, las primeras tentativas de evaluación. Sin embargo, su institucionalización es débil con respecto a los Estados Unidos, y se encuentra fragmentada entre los diversas áreas de políticas. En Canadá, los primeros ensayos de evaluación se saldaron con fracasos. También en Gran Bretaña, donde el *Programme Analysis and Review System* fue introducido en los años setenta. Ambos países, emprendieron nuevos intentos a finales de los años setenta. Canadá trató de delegar las funciones de evaluación al Tribunal de Cuentas y a varios ministerios, mientras que en Gran Bretaña se trató de incorporarlo como un elemento de la nueva filosofía general de gestión, en el marco del procedimiento presupuestario. Esta segunda ola, iniciada en Canadá y en Gran Bretaña, coincide temporal y sistemáticamente con los esfuerzos de institucionalización de las evaluaciones en Noruega, Dinamarca, Países Bajos, Francia, Suiza, España e incluso en la Comunidad Europea. En este grupo, es característico que la evaluación se refiere más al procedimiento presupuestario, esto es, a la gestión de los límites presupuestarios, lo cual no estaba en la óptica de la primera generación.

En la evolución de la institucionalización de los estudios de evaluación practicados por los diferentes sistemas se pueden distinguir tres tendencias:

- En los años ochenta, emerge un segundo movimiento de evaluación fuertemente orientado hacia la cuestión del “output” de la actividad gubernamental, y quizás

menos pendiente de sus efectos reales, su impacto. Incluso los países que ya habían institucionalizado las evaluaciones durante los años sesenta, refuerzan el estudio sobre el cálculo de costes (*cost-accounting*), a fin de establecer los costes administrativos de un servicio o de un acto administrativo.

- Mientras que en un primer momento, en los sesenta y a principios de los setenta, la evaluación se orientaba prioritariamente hacia el proceso de planificación y formulación de programas y, de este modo, se adaptaba a las necesidades de los políticos responsables de los programas en el seno del gobierno y del parlamento, la segunda “ola” (a partir de finales de los setenta) se centra más bien en examinar la justificación de los programas de reforma existentes desde el punto de vista de los condicionamientos presupuestarios.
- En este contexto, la instancia de control externo, un Tribunal de Cuentas, gana importancia. Y así, en los ochenta, el centro de gravedad de la evaluación pasa, en muchos Estados, de ser una actividad originalmente gubernamental, a convertirse en actividad parlamentaria. Los parlamentos se afirman de tal modo en este sentido, que las autoridades de los tribunales de cuentas trabajan exclusivamente, o al menos prioritariamente, a sus órdenes.

Como resultado de todos estos tipos de desarrollo, podemos en la actualidad distinguir entre cinco formas de institucionalización de la evaluación:

- 1) Institucionalización específica de programas. Sin duda y con diferencia la más extendida. Con frecuencia, y más particularmente cuando se trata de una política pública experimental, se fijan desde el momento de adopción de un programa una obligación de evaluar. En estos casos, el autor de la evaluación es, por regla general, una sección administrativa de un ministerio. Esta forma de institucionalización es fomentada por los propios diseñadores de un programa.
- 2) Unidades evaluadoras relativas a un campo específico de políticas. Se constituyen normalmente debido a que varias secciones deben realizar evaluaciones específicas de diferentes programas, de modo que una diferenciación estructural de esta función merece la pena. Así se organiza, por ejemplo, en la mayoría de los ministerios de los Estados Unidos y de Canadá.
- 3) Centralización de la evaluación en el ejecutivo. Se produce con poca frecuencia. Si la evaluación se concentra en los órganos del jefe de gobierno son las áreas de políticas enteras más que los programas concretos los que son evaluados. Además, el servicio jurídico o aquél competente para la planificación presupuestaria pueden inmiscuirse en la materia a título de autoridad central.

- 4) La evaluación parlamentaria. Típica del sistema presidencialista americano en donde se da una separación de poderes clara. También puede desarrollarse en otros sistemas, Suiza es un reciente ejemplo de ello.
- 5) Evaluación llevada a cabo por el tribunal de cuentas. La encontraremos particularmente allí donde los tribunales de cuentas constituyen un órgano de apoyo del legislativo, como en el caso del tribunal federal de cuentas americano.

Finalmente, dedicaremos un breve espacio a describir los criterios o indicadores que guían a los evaluadores en su tarea de medir los efectos de los programas públicos y su adecuación a los objetivos de los mismos.

- a. *los valores e intereses de los actores*. El propio término “evaluación” lleva implícito la idea de juzgar el mérito, el valor o la bondad de las políticas. El conocimiento de los intereses de todas las partes afectadas puede ser utilizado para seleccionar los criterios de evaluación de modo que ningún criterio de especial importancia para un determinado grupo sea omitido. La comprensión de todos los intereses presentes de acuerdo con una orientación pluralista puede ser importante para obtener la cooperación de todos los grupos o para que los resultados de una evaluación no sean descartados en función de acusaciones de partidismo por parte de los evaluadores.

La descripción de los intereses de cada grupo sirve para conocer las distintas perspectivas de valoración pero no genera los principios específicos en función de los cuales justificar la selección de algunos criterios por encima de los demás.

- b. *los objetivos del programa*. Es el criterio que tradicionalmente se ha utilizado de manera más clara como indicador para guiar la evaluación de políticas. Ello es obvio si pensamos que todo programa público pretende cambiar la realidad y la medición de sus resultados debe hacerse atendiendo a la medida en que dicho cambio se ha producido. Pese a la claridad de su cometido, la consideración de este criterio no está exenta de problemas, debido a que: los objetivos no siempre están claros, generalmente son abstractos, múltiples, contradictorios; los programas pueden tener efectos no esperados que pueden ser tan importantes como los buscados expresamente; los objetivos de los programas cambian en función del entorno local donde se desarrollan de forma que una misma política aplicada en distintos lugares puede dar lugar a programas completamente diferentes, etc.
- c. *objetivos generales de la intervención pública*. Se intenta sistematizar los objetivos más importantes de los programas públicos a fin de ofrecer una lista de criterios que sirvan para la evaluación de cualquier programa como inventario de referencia. Así, los objetivos de crecimiento económico, distribución de la riqueza, equidad, eficiencia, libertad, son todos ellos objetivos generales de las políticas públicas. En

ocasiones, incluso, los objetivos son más políticos (incremento de la participación de los ciudadanos en las actividades de la Administración) que económicos o sociales y no por ello dejan de tener importancia o de ser prioritarios.

IV. EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO PROFESIÓN

Llegado el final de estas líneas, quizás sea de interés una breve digresión sobre cómo todo el conocimiento generado en el estudio sobre las políticas públicas se canaliza en nuestras sociedades hacia actividades profesionales relacionadas con los procesos de decisiones gubernamentales.

Sea dedicado a generar conocimiento puro o aplicado, un rasgo singular del estudio de las políticas públicas es su conexión con varias disciplinas de las ciencias sociales. Una de éstas es la ciencia política, que hace énfasis en el análisis del poder, la interacción entre los grupos de interés, las instituciones que producen las decisiones y las reglas formales o informales bajo las cuales las personas en las instituciones producen políticas. Pero otros profesionales pueden aproximarse a la disciplina desde la economía, por ejemplo, en cuyo caso se centrarán en los conceptos de eficiencia, optimización de recursos, costes marginales, utilidad marginal, etc. También otros ámbitos del conocimiento como sociología (que analizaría demandas ciudadanas, conformación de grupos, movimientos sociales, acción colectiva) o el derecho (poniendo el énfasis en la práctica legal y en la búsqueda de significado y legitimidad legal en la adopción de decisiones), se podrían interesar por las políticas públicas.

Cualquiera que sea la formación de origen y el énfasis en un campo de conocimiento, pese a que no conforman una profesión muy definida, denominada como tal, el trabajo del analista de políticas públicas está dirigido a informar una decisión, bien implícitamente (A resultará en X), bien explícitamente (apoya A porque producirá los resultados X, lo cual es bueno para ti, tus electores y tu país). Sin embargo, no toda actividad de asesoramiento de estas características es análisis de políticas públicas (MUNGER, 2000). El asesoramiento debe referirse a decisiones públicas y estar informado por valores sociales. También es una actividad con una orientación hacia un cliente: los analistas tienen clientes que son los que participan en el proceso político (políticos, grupos de interés, otras organizaciones).

Así, llegaríamos a la siguiente definición (WEIMER y VINING, 1999): análisis de políticas públicas es una actividad de asesoramiento a un cliente, relativa a decisiones públicas e informada por valores sociales. El valor del análisis de políticas públicas consiste en la contribución que aporta a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando e intentando esclarecer las cuestiones problemáticas, generando nuevas alternativas y sugiriendo maneras de trasladar las ideas en políticas via-

bles. Constituye sin lugar a dudas un complemento y apoyo a la actividad de los decisores políticos.

Hasta los años 80, sólo unos pocos de los que estaban realizando este tipo de funciones se habrían identificando a sí mismos como analistas de políticas públicas. Eran economistas, planificadores, estadísticos, analistas de presupuestos etc. Sin embargo en las últimas décadas surgió como profesión en los EEUU la de “analista de políticas públicas”. Podemos encontrarnos a personas practicando la profesión tanto dentro como fuera del gobierno. Si es dentro del gobierno a todos los niveles del mismo o en organismos autónomos. Si es fuera del gobierno, en consultorías, institutos, fundaciones o departamentos de investigación y también en organizaciones representando a grupos de interés. La preparación básica para realizar esta labor de análisis de políticas públicas debería incluir en opinión de WEIMER y VINING:

1. El desarrollo de unos métodos para recoger, organizar y comunicar información en situaciones en las que los plazos son cortos y el acceso a las fuentes relevantes (en especial a personas) es limitado. Se trata aquí de desarrollar estrategias que permitan comprender rápidamente la naturaleza de los problemas y el elenco de posibles soluciones. Se debe ser capaz también de identificar, al menos en grueso, los costos y beneficios probables de las distintas alternativas.
2. Una perspectiva que permita poner los problemas sociales percibidos en contexto. O dicho en otras palabras, ser capaz de responder a la pregunta ¿Cuándo es legítimo para un gobierno intervenir en un asunto? La respuesta sería diferente en diferentes sistemas políticos. En Estados Unidos, por ejemplo, la respuesta se ha basado tradicionalmente en el concepto de “fallos del mercado”, sólo se interviene si se identifica un fallo en el mercado, o dicho de otro modo, una circunstancia en la que la persecución del interés privado no lleva a un uso eficiente de los recursos de la sociedad o a una distribución justa de los recursos. Además, se exigiría que la forma de intervención del gobierno no tuviera consecuencias que infligieran más costes que beneficios sociales, ello llevaría al analista a ser capaz de identificar los llamados “fallos del gobierno”. En Europa, sin embargo, el criterio para intervenir es mucho más generoso, y desborda la mera justificación de fallo del mercado para expandirse a áreas como la sanidad, la educación, la cultura o la protección social.
3. Habilidades que permitan predecir y poder valorar mejor las consecuencias de cada opción de política. Aquí, ciertos conocimientos en estadística y en economía son las principales fuentes para desarrollar dichas habilidades, que incluyen, entre otros, los análisis coste-beneficio y coste-eficiencia.
4. Un conocimiento de los comportamientos políticos y organizativos que le permita predecir e influir en la factibilidad de la adopción de una política y la implementación exitosa de la misma. Asimismo, ser capaz de comprender la visión de las cosas que

tiene el cliente, y la que tienen los distintos oponentes políticos, permite al analista presentar los argumentos y la información de una forma más efectiva.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Las líneas anteriores han pretendido: definir el objeto de estudio de la disciplina de las políticas públicas, presentar sus diferentes aproximaciones y aplicaciones, pautar su surgimiento y desarrollo, justificar la importancia de generar conocimiento en estos ámbitos y presentar el esquema de un sencillo modelo de análisis que sirviera para mostrar el tipo de preguntas y reflexiones por las que se caracteriza la disciplina, el de las etapas del proceso de políticas públicas.

Más allá de constituir únicamente una asignatura para aquellos que se forman en Ciencia Política, este tipo de conocimientos está potencialmente dirigido a todo tipo de público, en la medida en las decisiones del gobierno son la plasmación final del ejercicio del poder político, es decir, son los productos de nuestras democracias. Sea para un investigador interesado en generar explicaciones, sea para un actor participante en el proceso animado por el interés de conseguir que sus ideas y convicciones se vean reflejadas en las decisiones gubernamentales, sea para un simple ciudadano interesado en los asuntos públicos, los estudios de políticas públicas permiten conocer más y más ordenadamente sobre los procesos que llevan a decisiones que nos afectan en importantísimas esferas de la vida. Permiten poder mirar dichos procesos y ver orden, relaciones causales, explicaciones e ideas para la acción, allí donde habitualmente se observa un enmarañado mundo derelaciones y con mucho “ruido” político.

En realidad, una gran parte de nosotros hemos participado o participaremos de alguna forma en algún proceso que conduzca a una política pública. Se puede estar involucrado de muy diversas formas, desempeñando un papel político, o trabajando en la administración pública, como miembros o líderes de organizaciones, asociaciones o grupos de interés, desempeñando tareas en medios de comunicación o elaborando informes que recojan conocimiento experto sobre diferentes temas. En definitiva, las probabilidades de acabar conectado a algún proceso son altas y adquirir ciertos conocimientos en la disciplina podrá sin duda contribuir a convertirnos en participantes más eficaces y reflexivos.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, L.F. (1996) *La implementación de las Políticas*. Miguel Angel Porrua, México.
- BACHRACH, P. y M. BARATZ (1962) “The two faces of power”. *American Political Science Review* 56 (1992): 947-952

- COBB, R.W. y ELDER Ch.D. (1983) *Participation in American Politics: The dynamics of Agenda-Building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- DAHL, R. (1961) *Who governs? Democracy and power in an American city*. New Haven: Yale University Press.
- HUDSON, J. & S. Lowe (2004) Understanding the policy process. Analysing welfare policy and practice. Bristol: The Policy Press.
- JOHN, P. (1998) *Analysing Public Policy* London: Continuum.
- KINGDON, J.W. (1995) *Agendas, alternatives and public policies*. 2ª ed. New York, Harper Collins.
- LASSWELL, H.D (1971) *A preview of policy sciences* Elsevier.
- LUKES, S. (2007) *El poder un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI de España.
- MUNGER, M.C. (2000): "Analyzing Policy. Choices, conflicts and practices", New York: Norton.
- PARSONS, W. (1995): Public policy. An introduction to the theory and practice of policy análisis. Cheltenham: Edward Elgar.
- SCHATTSCHEIDER, E.E. (1960) *The Semisovereign People* Hinsdale: Dryen Press.
- WEIMER, D.L., A.R. VINING (1999): "Policy analysis: concepts and practice" 3ª ed. New Jersey: Prentice Hall.