

## Un marco conceptual para la comprensión del análisis de políticas públicas

Omar Vivas Cortés, Natalia Sáenz & Ana Herrera Flórez

### Introducción

La investigación para el *Análisis de la política de gestión del riesgo en comunidades del Caribe colombiano afectadas por desastres invernales: el caso del sur del departamento de Atlántico*, se orienta epistemológicamente desde las ciencias políticas en el campo conocido como el estudio de las políticas públicas, acoge un enfoque construccionista que vincula la política con los procesos de construcción y representación sociopolítica de la realidad que se vive en el territorio. Como el alcance del proyecto de investigación incluye la evaluación de la estructura de la política de gestión del riesgo y su implementación en los municipios del sur del Departamento de Atlántico afectados por la “Ola invernal” de los años 2010 y 2011; este acápite define el marco teórico y conceptual desde el cual se asume la labor de análisis de la política nacional y su desarrollo territorial.

Los elementos que constituyen el posicionamiento de campo recorren las nociones de *acción pública* y *política pública*, pasando luego a explicar de manera más detallada, el análisis de políticas públicas junto con los enfoques y procedimientos que como alternativas de análisis existen.

Al respecto cabe mencionar que la investigación realiza un análisis que enfatiza en la fase de implementación, lo que de suyo constituye una forma de evaluación de la política, que además expresa que hay aceptación del denominado *ciclo de las políticas públicas*. Este asunto será expuesto de forma más detallada, motivo por el cual se profundiza sobre los tipos de implementación y evaluación.

Finalmente, el capítulo cierra tras trazar la relación existente entre la psicología social y el análisis de políticas públicas, lo que conduce a plantear

la necesidad de desarrollar la investigación a partir de metodologías propias del constructivismo y de la teoría sociológica, en tanto estas permiten comprender la procedencia de los imaginarios sociales, determinantes a la hora de percibir la aplicación de la política pública.

## 1. La Acción Pública

La *acción pública* debe entenderse como “*un punto de intersección entre la acción gubernamental y la acción social*”, en el que la visión de lo público está determinada tanto por la esfera gubernamental como por la esfera social, de manera que es el reflejo de una relación “*cruzada entre gobierno y sociedad*” (Cabrero, 2005a, p. 11). De ahí que se entienda que la acción pública no es exclusivamente la acción gubernamental, sino que por el contrario, es la acción construida a partir del encuentro entre Estado y sociedad civil. Jean-Claude Thoenig define la acción pública como:

...la construcción y calificación de los problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no delegar a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento (Thoenig, citado en Cabrero, 2005b, p. 19).

De igual forma, para Thoenig (1997), la acción pública se compone de tres elementos, a saber: 1) El estado no actúa solo, sino que con la ayuda de otros “interlocutores”; 2) la esfera pública se plantea como una de las múltiples formas ante las que la sociedad recurre para la solución de los problemas; 3) “*la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central para las ciencias sociales que no puede darse por sentada ni constituye un dato*” (p. 28).

Por otro lado, Duran define la acción pública como “*un marco estimulante para el estudio de las modalidades de regulación política de las sociedades modernas y representa en este sentido una perspectiva de elaboración de una teoría moderna del gobierno*” (citado en Cabrero, 2005b, p. 19); mientras que Kiser y Ostrom la definen como:

...un modelo específico de condensación de tres modos de acción: El *nivel operacional* de estrategias de actores, el *nivel de elección colectiva* en el que las autoridades gubernamentales construyen itinerarios de acción, y el *nivel constitucional* que estructura las oportunidades de elección<sup>5</sup> (citados en Cabrero, 2005b, p. 20).

<sup>5</sup> Cursivas en el original.

En últimas, puede concluirse que la acción pública es la acción que se constituye a partir del Estado y la sociedad civil, dirigida, en algunas ocasiones a la generación de soluciones, para problemas públicos igualmente contruidos.

Hecha esta aclaración, es posible establecer diferenciaciones entre los conceptos de *política pública* y *acción pública*, donde, en el primer caso, el concepto se sitúa como una acción que emana desde el ámbito gubernamental, mientras que la acción pública, hace referencia a la construcción de formas de acción en las que participan actores gubernamentales y no gubernamentales (Amaya, 2010). Bajo esta definición, no se establece a cargo de quién se encuentra desempeñar la acción pública, sino más bien de dónde surge. Esto explica por qué el rol del Estado ya no se concibe únicamente como el ejecutor de la acción, sino como el *regulador* y coordinador de las relaciones entre los actores, para hacer posible la acción pública e institucionalizarla (Duran y Thoenig, citados en Amaya, 2010).

Con todo esto, es posible decir que las políticas públicas son solo una parte de las acciones del Estado y, por ende, una parte de la acción pública. Por consiguiente, el análisis de políticas públicas es un instrumento cuyo alcance es limitado, debido a que no permite evaluar ni analizar la intervención estatal en su totalidad, ni mucho menos, la acción pública. Así las cosas, como se ampliará más adelante, el análisis de políticas públicas permite examinar la implementación y los efectos derivados de una política pública destinada al tratamiento de una situación puntual o problema público específico.

Aun así, reconocer la limitación del análisis de políticas públicas a la hora de evaluar la acción pública no implica desconocer que en efecto, en algunos casos, las políticas públicas como proceso y secuencia, posibilitan la participación de otros actores no gubernamentales en sus diferentes fases. Sin embargo, no por ello la política pública constituye un equivalente de la acción pública; más bien, es una parte de la acción pública, y a su vez de las acciones gubernamentales, que no debe confundirse con otro tipo de intervenciones estatales como medias reactivas o improvisadas producto de una situación de tensión coyuntural, o acciones relacionadas con las funciones del Estado, o incluso, una ley. Estas distinciones serán abordadas de manera más profunda en el siguiente acápite, en el que precisamente, se tratarán las diferentes nociones de política pública, así como las discusiones académicas que ha suscitado su definición.

## 2. Políticas públicas: Fundamentos teóricos y conceptuales

Gran parte de las acciones del Estado han estado dirigidas a garantizar las demandas de los ciudadanos, o en su defecto, a solventar los problemas públicos que de una u otra forma contribuyen a este primer propósito. De ahí que las políticas públicas sean consideradas como una forma de intervención gubernamental, a través de la cual *“los objetivos de las sociedad se concretan”* (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 23). De hecho son varias las definiciones de política pública que vinculan el concepto con las acciones gubernamentales<sup>6</sup>, en tanto las políticas públicas se reconocen como un instrumento fundamental para la consecución de los fines del Estado a la par que representan un *“canal por el que se dan interacciones entre el Estado y la Sociedad”* (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 24).

Si bien la discusión sobre el papel del Estado en sentido normativo y positivo<sup>7</sup> aún está vigente, de forma general se ha reconocido la provisión de bienes públicos como uno de sus roles fundamentales. Desde esta concepción, la acción del Estado se guía con base en un criterio de representación en el que los requerimientos de la ciudadanía deben traducirse en decisiones políticas (Ortegón, 2008). Ello explica por qué las políticas públicas plantean una forma de acción frente a una situación en particular, considerada por lo general, como problemática.

En este orden de ideas, una revisión al concepto de política pública permite observar cómo su evolución ha estado ligada con la noción de democracia, en tanto la política pública concebida como una acción gubernamental, supone el planteamiento de respuestas y soluciones de problemas para la ciudadanía. Entre las razones que se exponen al respecto, Cabrero (2011) explica por un lado, que el origen del término parte de una acción de gobierno trazada bajo los preceptos de la democracia; y por otro, que el concepto mantiene un carácter público que más allá de *“significar exclusividad estatal, significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social”* (p. 361). Así las cosas, la manera cómo y los propósitos sobre los que se formulan las políticas públicas, permiten concebir como cierto *“el supuesto*

<sup>6</sup> Un ejemplo de esto lo constituyen las definiciones de Thomas R. Dye (1975), Michael Kraft y Scott Furlong (2013), Yves Mény y Jean-Claude Thoenig (1992), Hugh Hecló (1972), y Melvin J. Dubnick y Barbara A. Bardes (1983). Cabe mencionar que cada una de las definiciones de estos autores serán abordadas posteriormente.

<sup>7</sup> En este punto, entiéndase el enfoque normativo como lo que *“debería hacer”* el Estado y el enfoque positivo como lo que se ocupa de *“describir y explicar tanto lo que hace [mediante programas públicos] como sus consecuencias”* (Stiglitz, 2000, p. 105).

*de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana” (Cabrero, 2011, p. 261).*

En general gran parte de la literatura sobre el tema, atestigua y atribuye el surgimiento del estudio de la ciencia de políticas públicas a los trabajos de Lasswell (1951, 1971) (Lerner & Lasswell; 1951), en los que se generaron las primeras reflexiones acerca de cómo el enfoque de políticas públicas permitía comprender las acciones gubernamentales. En definitiva el proceso de constitución de las políticas públicas como campo de estudio propuso un “«punto de encuentro»<sup>8</sup> entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos” (Cabrero, 2011, p. 359).

Pese a que se reconoce que las políticas públicas están dirigidas a la solución de problemas públicos, no por ello se considera que necesariamente son una construcción en la que participen diferentes actores. Así, la discusión sobre si las políticas son una construcción basada en nuevas formas de gobierno horizontal que implican la interdependencia entre varios actores (Estado, empresas privadas y sociedad social), o si por el contrario se establecen a partir de decisiones exclusivamente gubernamentales, se mantiene abierta.

Un ejemplo de este debate lo constituyen las posturas a favor del Estado pluralista, propuestas por teóricos como Robert Dahl o Charles E. Lindblom (citados en Cabrero, 2011, p. 362) —en las que el Estado posee un “carácter eminentemente societal” donde las estructuras gubernamentales están abiertas a la participación de diversos actores gracias a la existencia de una estructura de gobierno horizontal que lo posibilita—, en contraposición con la perspectiva de Schmitter, quien asume que en cabeza del Estado se encuentran “estructuras que ostentan el cuasi monopolio de la intermediación y de la representación de la sociedad frente al Estado” (Schmitter, citado en Cabrero, 2011, p. 362). De lo anterior puede decirse que el estudio de las políticas públicas se encuentra en un punto intermedio, debido a que el proceso de toma de decisiones fluctúa entre los intereses y las necesidades, tanto de las elites o pequeños grupos de interés, como los de la sociedad civil en general.

Esclarecido el objeto de las políticas públicas, visto como un mecanismo de solución y acción frente a “cuestiones” como necesidades y demandas “socialmente problematizadas” incluidas en la agenda estatal (Oszlak & O’Donnell, 1976), en el siguiente apartado se abordarán las diferentes definiciones de política pública.

<sup>8</sup> Comillas en el original.

## 2.1 Definición

En la literatura las definiciones de *política pública* son múltiples y variadas. Sin embargo, antes de entrar en detalle sobre algunos de estos conceptos, es necesario precisar que el término está circunscrito eminentemente a la acción del Estado.

Para empezar, Lasswell no definió propiamente el concepto de política pública pero sí el campo de estudio de las mismas, refiriéndole como aquel que se encarga del “*conocimiento del proceso de la política y el conocimiento en el proceso de la política*” (Lasswell, citado en Aguilar, 1992, p. 51); en donde la primera dimensión hacía referencia al conocimiento del proceso que conllevaba a la formulación de la política, mientras que la segunda se ocupaba de “*incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión*” (Aguilar, 1992, p. 52). La importancia de la propuesta de Lasswell reside en que justamente de estas dos dimensiones se derivó, por un lado, un proyecto de formación e investigación académica enfocado en el esclarecimiento del proceso de la política pública; y, en segundo lugar, el *Policy Analysis* como instrumento para la generación e implementación de mejores políticas públicas, sin desconocer la orientación de las políticas públicas hacia la solución de problemas.

En síntesis, como expone Roth (2002), las diferentes definiciones de política pública se han caracterizado por incluir elementos como *a)* la participación del gobierno en su formulación, *b)* la identificación de situaciones problema que requieren solución, *c)* la definición de objetivos, y por último, *d)* los procesos que involucra su elaboración. A continuación se mencionarán brevemente algunas de las definiciones más comunes, tomando como punto de partida, los elementos anteriormente descritos para su clasificación.

En principio, entre las definiciones que le atribuyen a la política pública un carácter netamente gubernamental, se observan la de Yves Mény y Jean-Claude Thoenig, quienes definen el estudio de las políticas públicas como el “*estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad*” (1989 citados en Cabrero, 2011, p. 362), aunque también proponen como definición, en palabras propias, que la “*política pública es el programa de acción de una autoridad pública*” (Mény & Thoenig, 1992, p. 9), que goza de poder público y legitimidad gubernamental (Mény & Thoenig, 1992). Como planteamiento esta definición es de relevancia puesto que sugiere que el origen de la política pública reside en las instituciones gubernamentales,

destacándose estas como “*el actor decisivo o el «autor»*”<sup>9</sup> de la mismas y otorgándoles así legitimidad (Jaime, Dufour, Alessandro & Amaya, 2013, p. 58).

De manera análoga, Thomas Dye sostiene que la política pública es “*todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer*” (Dye, 1975, p. 1, citado en Meny & Thoenig, 1992, p. 92) resaltando la noción de inacción como parte de la política pública<sup>10</sup>, a la par que Hugh Hechlo la concibe como el “*curso de acción adelantado bajo la autoridad de los gobiernos*” (citado en Velázquez, 2009, p. 173). Por otro lado, para Dubnick, la política pública “*está constituida por las acciones gubernamentales – lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a [sic] un problema o controversia –*” (citado en Roth, 2002, p. 26), mientras que para Michael Marinetto la política pública son “ *cursos de acción tomados por agencias e instituciones públicas bajo la autoridad del gobierno*” (citado en Velázquez, 2009, p. 175). En el caso de Michael Kraft y Scott R. Furlong la política pública es un “*curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos*” (citado en Velázquez, 2009, p. 151).

Estas definiciones sitúan a la política pública como una acción propiamente de las entidades gubernamentales, identificando al actor público como el formulador y ejecutor de la política. En todo caso, en oposición a esta concepción, otros autores como Oszlack y O’Donnel incluyen la omisión como una acción en el sentido de que la política pública es un “*conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado con relación a [sic] una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil*” (citados en Jaime et al., 2013, p. 58).

En segundo lugar, pasando a las definiciones que identifican la política pública como una acción dirigida a solventar problemas públicos, se destacan en principio, además de la definición brindada por Kraft y Furlong, las definiciones de Carlos Salazar y de Alejo Vargas, para quienes las políticas públicas son un “*conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones*

<sup>9</sup> Comillas en el original.

<sup>10</sup> Si bien la inacción es una idea que acompaña a algunas de las definiciones, nuestra postura dista de considerar que la inacción es una política pública; si una autoridad pública decide no hacer o en forma sistemática no actúa frente a un problema público, se configura una falta disciplinaria por omisión en el cumplimiento de funciones o de negligencia en su deber funcional, siendo en el primer caso doloso el comportamiento y en el segundo culposa tal omisión, por ello no es dable sugerir ni aceptar que una autoridad pública crea que no actuar es una política pública. La explicación es aún más extensa pero ello no forma parte de la idea nuclear que aquí se desarrolla, por ello lo dejaremos para un debate específico.



*consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar, 1999, p. 50) y el “conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables” (Vargas, 1999, p. 57), respectivamente.*

No obstante para Roth (2002), estas definiciones son limitadas pues suponen que las políticas públicas están pensadas en función de respuestas, dejando entrever el predominio de una visión de Estado reactivo. Por esta razón, y partiendo de los elementos mencionados con anterioridad, Roth define política pública como un

...conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (Roth, 2002, p. 27).

Al respecto, vale la pena mencionar que dentro de la definición impera primordialmente la idea de la política pública como la delimitación de una serie de objetivos “necesarios y deseables” con miras a proyectar una solución ante un problema, a lo que enfáticamente adicionamos la idea de acción dado que una política no es un conjunto de buenos deseos planteados en normas.

En tercer lugar, la definición propuesta por Hecló y Wildavsky, plantea la política pública como “una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma” (citados en Roth, 2002, p. 26). En concordancia con este tipo de definición Carl J. Friedrich considera la política pública como un:

...curso de acción propuesto por una persona, grupo o Gobierno, dentro de un ambiente dado que provee obstáculos y oportunidades los cuales la política busca utilizar y sobreponer con el ánimo de alcanzar un objetivo o realizar un objetivo o propósito (citado en Velázquez, 2009, p. 172).

En cuarto lugar, dentro de las conceptualizaciones que contemplan la política pública como proceso se halla particularmente la definición de Hogwood, quien describe que una política pública es en efecto una política cuando “[ha] sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias, y de organizaciones gubernamentales” (1984, p. 23, citado en Roth, 2002, p. 26). En otras palabras, para Hogwood la política pública envuelve una serie de subprocesos en los que deben interceder tanto instancias gubernamentales como organizaciones.



En un punto intermedio entre la concepción de la política pública orientada hacia objetivos y vinculada con procesos, Muller y Surel, consideran la política como *“el proceso por el cual se elaboran e implementan programas de acción pública, (...) en principio, alrededor de objetivos explícitos”* (citados en Roth 2002, p. 26).

Como puede verse, las definiciones hasta aquí esbozadas conceden la formulación de las políticas públicas al gobierno como actor fundamental. Sin embargo se resalta que si bien es cierto que su papel es necesario, hay quienes reconocen que las políticas públicas requieren en su ejecución de la participación de otros actores, sobre todo porque la política pública busca *“satisfacer alguna visión de «bien público»”*<sup>11</sup> (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 55). Esto esclarece por qué en algunas ocasiones las políticas públicas son el reflejo de una construcción social en la que usualmente intereses particulares logran configurarse como intereses colectivos o públicos. Por consiguiente, otros autores como Torres-Melo y Santander, afirman que

...la política pública como construcción social, puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes (Torres-Melo & Santander, 2013, p. 56).

Regresando a los elementos que denotan la existencia de una política pública, es interesante traer a colación la definición descriptiva brindada por Aguilar (2009), puesto que contempla de manera clara cada uno de estos aspectos. Así las cosas, Aguilar apunta por política pública:

...un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, [orientadas] a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público, (...) cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; [... las cuales] han sido decididas por autoridades públicas legítimas; [y] son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), [dando] origen a un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar, 2009, p. 5).

Esta definición de Aguilar se acoge para efectos de esta investigación, lo que permite desde ya anticipar la inferencia de deficiencias en el proceso de la política.

<sup>11</sup> Comillas en el original.

Ya para finalizar, el trabajo de Raúl Velázquez (2009), *Hacia una definición del concepto "política pública"* resulta bastante interesante en la medida en que identifica varios problemas alrededor de las definiciones de política pública trabajadas con anterioridad. Dichas dificultades consisten en la observación de tres tipos de fallas en las definiciones, en las que algunas son muy específicas, de manera que dejan por fuera elementos considerados como propios de la política; otras son incompletas pues no incorporan todos los elementos de la política pública; y en un tercer grupo, estarían las definiciones muy generales y que ocupan por objeto (actividades o acciones) que no corresponden a la política pública (Velázquez, 2009, pp. 151-152).

Dicho de otro modo, Velázquez (2009) señala este tipo de fallas dado que, en primer lugar, es evidente que no todas las políticas públicas están encausadas a asuntos públicos o de interés común, pues no hay que olvidar que una política pública puede estar diseñada en función de los intereses de determinados grupos de poder (p. 151); en segundo lugar, es cierto que también algunas de las políticas públicas se construyen a partir de "*procesos de diálogo y concertación con los particulares*", así como lo es también, que la política pública goza de una finalidad como el logro de un objetivo en particular (p. 152); y por último que hay definiciones que "*no permiten distinguir entre gestión y política pública*" (p. 152).

Esta serie de limitaciones presentes en las variadas definiciones de política pública llevan a Velázquez (2009) a formular una nueva definición en la que se sugiere que la:

Política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por las autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener (2009, p. 156).

Como se ha visto las definiciones de política pública presentes en la literatura son numerosas. A decir verdad, el término entraña una serie de atributos o conceptos que bien le confieren cierta complejidad, y que en el momento de su estudio han sido fuente para el desarrollo de enfoques y modelos, que han tendido por designio explicar los procesos que reviste la formulación de una política pública así como las dinámicas que encierra, en las que concurren actores, recursos, intereses, entre otros.

En el siguiente apartado se hará una revisión de los enfoques y metodologías propias del análisis de políticas públicas. Para ello se explicarán brevemente algunas definiciones de análisis de política, para luego exponerlas vertientes más comunes en su estudio, así como la importancia que dichos estudios revisten para la comprensión del tema.

### 3. El análisis de políticas públicas

Las aproximaciones al estudio de las políticas públicas y a lo que se conoce como análisis de políticas públicas son variadas y divergentes. Antes de entrar en detalle sobre estas definiciones es necesario aclarar que el *Policy analysis*, como enfoque, ha sido el resultado de la conciliación entre los cuestionamientos a las políticas estatales, la deliberación teórica sobre cómo lograr ejecutar políticas públicas de forma eficiente y eficaz, y el desarrollo de metodologías de investigación y consultoría; donde quizá el punto de encuentro está en el deseo de optimizar el proceso de las políticas públicas.

Como explica Roth (2002), bajo este enfoque la pregunta central sobre quién y cómo gobierna, es reemplazada por “cómo y quién elabora un política pública”, de manera que el objeto de estudio del análisis de políticas deja de ser el Estado para pasar a ser “*la actividad concreta del Estado*” (p. 15). De ahí que se proponga como propósito del análisis de políticas públicas “*la identificación concreta de los actores que intervienen en un proceso de definición, de decisión y de implementación de una política que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores*” (Lagroye, citado en Roth, 2002, p. 15).

En últimas, el desarrollo del análisis de políticas públicas no puede comprenderse como un proceso ajeno a la racionalización de las acciones e intervenciones del Estado bajo los principios de eficiencia y eficacia, que guían su razón de ser. Precisamente el surgimiento del análisis de políticas públicas, responde, en un principio, al paradigma positivista, en el que se considera que la toma de decisiones ha estado antecedida por un proceso de planeación racional. Como se verá a continuación, han sido varios los enfoques que han orientado el estudio y análisis de las políticas públicas, y que igualmente, han contribuido en la optimización del ciclo de las políticas públicas.

#### 3.1 Hacia una definición del análisis de políticas públicas

Lasswell empezó definiendo el análisis de políticas públicas como “*el conjunto de disciplinas a las que conciernen la explicación y producción de las políticas*”

*públicas, y la obtención de la información relevante relativa a dichas políticas” orientada en función de los problemas y bajo enfoques multidisciplinarios (citado en Hernández, 1999, p. 5). Dye, en cambio, definió el análisis de políticas como “la investigación de las causas o las consecuencias de las políticas públicas o programas de gobierno” (citado en Aguilar, 1992, p. 71); mientras que Dunnlo definió “como una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política” (citado en Aguilar, 1992, p. 71). Por su parte Williams consideró el análisis de políticas públicas como “una manera de sintetizar información, incluyendo resultados de investigación con el fin de producir un formato para las decisiones de política (...) y de determinar las necesidades futuras de información importante para las políticas” (citado en Aguilar, 1992, p. 71).*

En cuanto a una definición más amplia, Aguilar cita los postulados de Quade (1975), según los cuales

En sentido amplio el análisis de políticas puede ser definido como un tipo de análisis que genera y presenta información con el fin de mejorar la base en la cual descansan los juicios de los decisores de políticas (...) Comprende no sólo el examen de las políticas mediante la descomposición en sus componentes, sino también el diseño y la síntesis de nuevas alternativas (...) El análisis de políticas es valioso porque contribuye a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, revelando incongruencias en los fines o en los procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas factibles y viables (Quade, citado en Aguilar, 1992, p. 71) .

Entre otras definiciones, está la noción propuesta por Meny y Thoenig para quienes el análisis de políticas es el “estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (citado en Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008, p. 19) y “una tentativa metodológica para (...) conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad pública no engendran los efectos previstos y, si es preciso, reducir estas desviaciones o disfunciones” (Meny & Thoenig, 1992, p. 94); y la definición de Wildavsky quien sostiene que “es un campo aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar” (citado en Subirats et al., 2008, p. 19).

Por último, dentro de las definiciones que contemplan el análisis de políticas públicas como una ciencia centrada en las acciones gubernamentales, es po-

sible observar la propuesta por Roth (2002) quien lo define como *“la ciencia del Estado en acción<sup>12</sup> o, más precisamente, como una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas”* (p. 15); así mismo, sobresale la definición de Ortegón (2008), quien indica que el *“análisis de las políticas públicas estudia la acción de las autoridades públicas”* a lo que añade que ello se debe a que *“en el fondo las políticas públicas son una directriz de pensamiento que guía la acción. Por lo tanto conllevan un proceso dinámico, participativo y sistémico que presupone objetivos, instrumentos, actores y recursos”* (p. 18).

Tras la exposición de tales definiciones es posible concluir que el concepto de análisis de políticas públicas involucra la comprensión de los procesos y relaciones entre actores, recursos, e intereses, propios a la formulación de políticas. Ello explica por qué las prioridades del estudio se concentran en las acciones del Estado, así como en los factores que inciden en el proceso de toma de decisión. Y no es para menos, de hecho como explica Parsons (2007), los modelos de análisis de políticas públicas –o específicamente los analistas de políticas públicas– comparten en su mayoría el interés por conocer la relación entre tales políticas y el problema público, el contenido de las políticas públicas, las acciones o inacciones de los tomadores de decisión, los insumos con los que cuentan los actores, y por último los impactos –consecuencias y resultados– derivados de la política (p. 64).

Otros autores como Jaime et al. (2013), consideran que los aportes del análisis de las políticas públicas se han dado sobre *“tres planos de la realidad”*:

- i) [en el] proceso democrático, brindando aportes que iluminan la deliberación política y dan transparencia a los procesos en torno a decisiones públicas; ii) [en el] proceso social, pues genera conocimientos sobre las problemáticas que demandan la atención pública, permitiendo una más clara identificación de intereses, necesidades, perspectivas y aspiraciones, así como la expresión de valores; iii) [en] los procesos organizacionales, a través de elementos para el mejoramiento de la calidad de las decisiones, para la programación y para el fortalecimiento de la gestión (p. 74-75).

Finalmente, el punto está en que el análisis de políticas se constituye en una serie de herramientas metodológicas que permiten comprender parte de las acciones del Estado, partiendo de la premisa de que son los problemas públicos, y las relaciones existentes entre Estado y sociedad, los que guían las intervenciones gubernamentales.

<sup>12</sup> En cursiva en el original. El subrayado es nuestro.

### 3.2 *El desarrollo del análisis de políticas públicas*

El desarrollo del análisis de políticas públicas y su introducción en la ciencia política, puede atribuirse al desarrollo teórico procedente del trabajo de cuatro autores fundamentales: Harold Lasswell, Herbert Simon, Charles Lindblom y David Easton (Parsons, 2007). Una revisión al proceso del desarrollo del análisis de políticas públicas permite observar que justamente, fue Lasswell quien introdujo el tema en la década de 1950, en respuesta a la necesidad de implementar políticas públicas eficaz y eficientemente, para así propiciar el buen gobierno. Así las cosas, el análisis se centró inicialmente en la observación de problemas y en la formulación de alternativas de solución, aunque con posterioridad, fue posible distinguir entre dos corrientes: por un lado el análisis dirigido a la comprensión, y por otra parte, el análisis enfocado en la generación de acciones encaminadas a la solución de problemas (Ordoñez et al., 2013).

Estos fueron los dos enfoques que caracterizaron inicialmente el análisis de políticas públicas, y que Lasswell identificó como el conocimiento *en el proceso* y el conocimiento *del proceso* de las políticas públicas (Parsons, 2007). El primero de estos enfoques, es decir, el conocimiento *del proceso* de las políticas públicas, centra su atención en los procedimientos que conllevan a una decisión en las políticas, toda vez que es relevante conocer de qué manera un problema llega a ser considerado como público, y consecuentemente, se incluye en la agenda. También son asuntos de inquietud, cómo se definen los problemas y las acciones —o instrumentos a implementar— en su intervención (Jaime et al., 2013). Por otro lado, el conocimiento *en el proceso* de las políticas pretende hacer de la formulación de la política, un proceso racionalizado, que tenga de presente los modelos y teorías con el objetivo “de [identificar] los cursos de acción más eficaces y eficientes para poder alcanzar las metas o fines seleccionados” (Jaime et al., 2013, p. 72).

Los dos marcos de referencia propuestos por Lasswell, considerados como interdependientes y complementarios, permitieron la generación de nuevos conocimientos y el desarrollo de un campo interdisciplinario de estudio que busca mejorar los procesos de toma de decisión y de formulación de política. Siguiendo esta línea de revisión, se tiene entonces que el análisis de políticas públicas contribuye en el conocimiento, tanto en los procesos de formulación de la política, como en la comprensión de la acción gubernamental.

Entre las contribuciones de Lasswell se encuentra que, además de ser pionero en la materia, el autor introdujo el análisis de políticas basado en

etapas, a saber: 1) Inteligencia, 2) Promoción, 3) Prescripción, 4) Innovación, 5) Aplicación, 6) Terminación, y 7) Evaluación (Lasswell, citado en Hernández, 1999, p. 12).

En segundo lugar Herbert Simon brindó considerables aportes, pues “*centrado en la idea de una racionalidad limitada, pero con capacidad de mejorar*”, planteó la toma de decisiones como el producto de una “*secuencia de etapas racionales*” (Parsons, 2007, p. 56). Su obra buscó “*conceptualizar la toma de decisiones*” en un marco explicativo que incorpora como parte de la toma de decisiones la solución de problemas (Parsons, 2007, p. 378).

En tercer lugar, y en contraposición con las posturas de Lasswell y Simon, Charles Lindblom rechazó el modelo racional, así como el análisis de la política pública por secuencias o etapas, puesto que para el autor “*Los pasos deliberados, ordenados (...) no constituyen un retrato preciso del funcionamiento del proceso real de las políticas públicas. Por el contrario la formulación de políticas es un proceso complejamente interactivo que carece de principio y fin*” (Lindblom & Woodhouse, citados en Parsons, 2007, p. 56).

Este tipo de aporte fue fundamental puesto que lleva a considerar que para entender el proceso de construcción de política es necesario conocer la incidencia que tienen actores ajenos al gobierno así como las limitaciones y capacidades que son determinantes para la cuestión central de la política.

Para finalizar, dejando de lado la corriente centrada en las etapas del proceso — el ciclo de las políticas —, se aprecia que las contribuciones de Easton sobre el modelo de sistema, que inicialmente no fue vinculado al estudio de las políticas públicas, tiene hoy un reconocimiento; su incidencia ha resultado trascendental para la comprensión de un sistema que parte de insumos para generar resultados, de manera que es útil la observación de los resultados y efectos derivados de la política en determinado entorno (Parsons, 2007). En palabras de Parsons:

Las principales características del modelo de Easton son la aproximación al proceso de políticas en función de los insumos (inputs) recibidos, en forma de flujos provenientes del entorno, mediados a través de canales de insumo (partidos, medios de comunicación, grupos de interés); las demandas dentro del sistema político (insumos internos) y su conversión en resultados (outputs) e impactos de las políticas públicas (2007, p. 58).

Los enfoques teóricos abordados fueron clave para el delineamiento de nuevos modelos basados tanto en el modelo secuencial como en el enfoque



sistémico (Parsons, 2007). En resumen, puede decirse que el análisis de políticas públicas permite comprender los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, tomando como eje de estudio aspectos como la definición de los problemas públicos, la utilización de modelos metodológicos y científicos que permiten tratar situaciones problemáticas, y la definición de objetivos de la política así como los medios para conseguirlos (Jaime et al., 2013, p. 70-71).

### **3.3 Paradigmas en las ciencias sociales: Perspectivas teóricas**

El análisis de políticas públicas se ha constituido a partir del desarrollo de teorías, enfoques y modelos, cuyos cimientos descansan en los paradigmas que han orientado la investigación en las ciencias sociales, a saber, el positivismo, el post-positivismo, la teoría crítica y el constructivismo (Guba, 1990). En estos paradigmas de validez epistemológica reside el soporte que ha permitido una labor científica, para explicar fenómenos, proponer hipótesis y realizar investigaciones para su comprobación.

En el caso de las políticas públicas, su comprensión desde una sola teoría ha sido insuficiente, razón por la que en el campo de las políticas públicas se han utilizado y desarrollado diferentes *“marcos de análisis que intentan en diferente grado, combinar varias perspectivas paradigmáticas y teóricas”* (Roth, 2008, p. 70) en aras de brindar una mayor comprensión del fenómeno de las políticas.

Guba establece como criterios de diferenciación entre los paradigmas, su ontología, su epistemología y su metodología, no sin antes aclarar las preguntas que guían cada uno de estos criterios. En consecuencia, Guba (1990) propone los siguientes cuestionamientos:

1. La ontología: ¿Cuál es la naturaleza del conocimiento? O ¿Cuál es la naturaleza de la realidad?
2. La epistemología: ¿Cuál es la naturaleza de las relaciones entre el conocimiento y el investigador?
3. La metodología: ¿Cómo debe el investigador adquirir el conocimiento?<sup>13</sup> (p. 18).

En la Tabla 4.1, descrita a continuación, se ilustran de manera resumida las diferencias entre estos paradigmas a partir de los criterios expuestos.

<sup>13</sup> Traducción libre de los autores.

**Tabla 4.1.** Diferencias entre los paradigmas de las ciencias sociales según los criterios de Ontología, Epistemología y Metodología.

Paradigma	Ontología	Epistemología	Metodología
<b>Positivismo</b>	La realidad existe y es regida por leyes de causas y efectos que se pueden conocer.	La investigación puede ser libre de valores (objetiva).	Las hipótesis pueden ser comprobadas empíricamente con datos objetivos.
<b>Postpositivismo</b>	La realidad existe, pero no puede ser completamente entendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos.	La objetividad es un ideal que requiere la existencia de una comunidad científica crítica.	Enfoques más cualitativos.
<b>Teoría Crítica</b>	La realidad existe pero no puede ser completamente entendida o explicada. Hay una multiplicidad de causas y efectos.	La objetividad es imposible ya que la actividad investigativa siempre será orientada por valores.	Eliminación de la falsa conciencia e investigación comprometida con las transformaciones sociales.
<b>Constructivismo</b>	La realidad es una construcción social. La realidad es relativa.	La actividad investigativa es subjetiva y sus resultados proceden de la interacción entre saberes.	Identificación, comparación y descripción de distintas construcciones existentes (hermenéutica y dialéctica, narraciones).

Fuente. Parsons, adaptado en Roth, 2007, p. 35.

Sin entrar en mayores detalles a continuación se esbozarán brevemente cada uno de estos paradigmas.<sup>14</sup>

### 3.3.1 Positivismo

Fundamentado en el desarrollo de la ciencia moderna, para comenzar, en el positivismo se considera que la realidad existe y que por lo tanto, los hechos pueden medirse de manera objetiva mediante la investigación empírica. Así mismo tanto la realidad como la ciencia están constituidas por reglas de causalidad. De igual forma, desde esta perspectiva se asume que el investigador goza de absoluta objetividad frente a los hechos y que las hipótesis se ponen a prueba empíricamente.

<sup>14</sup> Los trabajos de Parsons (2007), Roth (2008) y Guba (1990) exponen a profundidad el desarrollo de estos paradigmas así como sus metodologías y sus bases epistemológicas.

Hace parte de esta corriente, también, el neopositivismo, en el que la construcción de indicadores permite una mejor medición de los hechos. Este paradigma concibe como posible el desarrollo de una disciplina que *“aporte un conocimiento objetivo y útil; [en últimas] un saber especializado que ayude en la toma de decisión o en la legitimización de decisiones en materia de políticas públicas”* (Roth, 2008, p. 71).

### **3.3.2 Post-positivismo**

En segundo lugar, para el post-positivismo, aunque la realidad existe y los hechos pueden explicarse, las posibilidades de acceder al conocimiento absoluto de la realidad son limitadas, puesto que *“existe una multiplicidad de causas y efectos que dificultan seriamente la tarea explicativa”* (Roth, 2008, p. 72). Sumado a esto, se encuentra además, que para los postpositivistas el investigador no goza de total objetividad. Lo cierto es que separar los hechos de los valores resulta verdaderamente difícil pues la percepción de la realidad está cargada de éstos, de modo que la objetividad termina siendo un ideal, por lo que la actividad investigativa requiere para su desarrollo de una comunidad científica crítica que le otorgue objetividad.

### **3.3.3 Teoría Crítica**

Desarrollada en la Escuela de Fráncfort — particularmente por Habermas, Adorno y Marcuse —, la teoría crítica, contraria al positivismo y al postpositivismo, supone que pese a que la realidad existe, su acceso resulta imposible. Esto se debe a que la investigación científica no está exenta de los juicios de valor, de manera que la objetividad tampoco es posible, lo que lleva a que, metodológicamente hablando, se asuma una postura “en valor” y se elimine por completo la pretensión de la objetividad (Ordoñez et al., 2013). Más aún, desde este paradigma la actividad científica se considera como un mecanismo de emancipación, que pone en evidencia las relaciones de dominación para afrontarlas (Forester, Papadopoulos et al., 2004; citados en Ordoñez et al., 2013).

### **3.3.4 Constructivismo**

Desde esta postura, la realidad es considerada como una construcción social, de manera que la realidad objetiva no existe en tanto la percepción de la realidad es propia de cada individuo y por lo tanto subjetiva. Así las cosas, el conocimiento científico termina siendo el resultado de la “interacción entre diferentes saberes” subjetivos. En el campo de las políticas públicas,

los aportes de este paradigma trajeron consigo la utilización de enfoques centrados en el análisis del discurso (Edelman, 1991, citado en Roth, 2008), otorgándole importancia a los procesos de comparación e identificación entre las diferentes construcciones de la realidad (Ordoñez et al., 2013).

La teoría de Berger y Luckmann, constituye un ejemplo de este paradigma, en tanto los autores plantean que *“la realidad es una «construcción social» y no una «realidad objetiva»”*<sup>15</sup> (Parsons, 2007, p. 105). Roth explica que la idea de la realidad como relativa se apoya en experimentos propios de la psicología social que demuestran que la forma en que se aprecia la realidad depende de la percepción del individuo, cuya interpretación está sujeta a la posición que ocupa. Teniendo en cuenta lo anterior, en vista de que los investigadores también son individuos, y por ende, gozan de una apreciación de la realidad propia, el conocimiento derivado de la investigación no puede ser objetivo, en tanto es *“el resultado de la interacción entre diferentes saberes”* (Roth, 2008, p. 75).

Lo anterior permite comprender por qué, en términos metodológicos, el paradigma constructivista se apoya en los *“procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad”*, a partir de la observación de *“narraciones, historias de vida, [y] relatos, [a partir de la] retórica, [y la] hermenéutica”* (Roth, 2008, p. 75). De igual forma, bajo esta concepción, resulta inconcebible la adopción de modelos explicativos de la realidad o predictivos, pues como ya se dijo, la realidad carece de objetividad en tanto es una construcción edificada sobre la base de la percepción subjetiva (Roth, 2008).

En la literatura sobre políticas públicas se le ha atribuido a los paradigmas de las ciencias sociales, la adopción de modelos y marcos de análisis para la aprehensión de los problemas públicos, y así mismo, para la elaboración de soluciones. Precisamente los modelos conceptuales, que se describirán en el siguiente apartado, le permiten al investigador y al analista de políticas acercarse a los procesos que reviste la toma de decisiones así como en el proceso de elaboración de las políticas públicas.

#### **4. Marcos de análisis**

Tal y como se ha dicho a lo largo de este capítulo, del interés por optimizar los procesos de elaboración de políticas y consecuentemente, coadyuvar en

<sup>15</sup> En cursiva en el original.

la producción de políticas más eficaces y eficientes, del *Policy analysis* derivó la tendencia de generar, mediante la investigación académica, la elaboración de marcos analíticos para la comprensión y el estudio de las políticas públicas. Son varios los enfoques existentes en la literatura sobre el tema, sin embargo, de los marcos de análisis que han marcado el derrotero en el estudio de las políticas, se encuentran las teorías basadas en el modelo racional como la Teoría de la elección racional, el *Public choice*, y el modelo secuencial; las teorías de clase; el institucionalismo y el neo institucionalismo; y los modelos centrados en el análisis de actores, como enfoque de redes y el modelo *Advocacy Coalitions*.

#### **4.1 Teoría de la elección racional y escuela del *Public choice***

Partiendo de la idea según la cual los individuos actúan de manera racional en búsqueda de la satisfacción de sus intereses y la maximización de sus utilidades; y sustentada en el individualismo metodológico, desde la teoría de la elección racional y la escuela del *Public choice*, se considera que el proceso de producción de políticas públicas es el resultado de una interacción entre ciudadanos y actores políticos, que actúan de forma independiente buscando la maximización de sus intereses (Roth, 2008). En este caso, los ciudadanos están interesados en adquirir la mayor cantidad de bienes públicos al menor costo posible, a la par que los actores políticos proveen dichos bienes con el objetivo de mantener su poder y prestigio (Hernández, 1999).

En síntesis la teoría del *Public choice* examina los arreglos institucionales como la legislación y la estructura de las instituciones, para así evitar fallas en el gobierno en el momento en que individuos, con intereses personales, toman decisiones públicas (Bickers y Williams, citados en Torres-Melo & Santander, 2013); y con el propósito de “generar los «costos de transacción»<sup>16</sup> más bajos posibles, con el fin de evitar la captura de las políticas por los *rent-seekers* y garantizar así una mayor eficiencia en el uso de los recursos [y], por lo tanto, mejores resultados desde el punto de vista costo-beneficio” (Roth, 2008, p. 80). En últimas, retomando a Roth (2007; 2008), la “dimensión normativa” de este enfoque es un determinante para que las políticas públicas se implementen de manera eficiente, puesto que guía el comportamiento de los actores políticos mediante incentivos que impiden que la toma de decisiones se dé en función de intereses individuales.

<sup>16</sup> En cursiva en el original.

## 4.2 El modelo secuencial

El modelo secuencial<sup>17</sup>, propuesto inicialmente por Lasswell (1956) y posteriormente por Jones (1970), se ha establecido como uno de los modelos más influyentes en el estudio de las políticas públicas. En este modelo, el análisis de la política pública se proyecta de manera racional, toda vez que la política se descompone en etapas lineales producto de una “secuencia lógica” que incluye como etapas y subprocesos la definición del problema y su inclusión en la agenda, la formulación, la decisión o legitimación, la implementación y por último, la evaluación (ver Figura 4.1).



**Figura 4.1.** El ciclo de las políticas públicas.  
Fuente: Elaborado a partir de Roth, 2008, p. 77.

De la concepción racional-lineal de la política, han emanado diferentes modelos, algunos con diferentes etapas, pero conservando la misma esencia (Ordoñez et al., 2013). Lasswell, por ejemplo, identificó las etapas de «inteligencia» (el estudio del problema a profundidad), la «prescripción»

<sup>17</sup> Se habla de modelo secuencial y no de teoría, en tanto, autores como Nakamura (1987) y Sabatier (1991), afirman que mediante este se intenta esclarecer y develar determinada situación. En este sentido el alcance del modelo es menor que marcos conceptuales y teorías dado que resultan insuficientes al momento de dar una explicación más detallada de la realidad (Jaime et al., 2013).

(creación de una “regla general”), la «invocación» (entendida como la modificación de comportamientos que propiciaba la política), la «aplicación», la «terminación» y la «evaluación» (con la que se indagaba su eficacia y en caso de mostrar problemas se proponía cómo mejorarla) (Lasswell, citado en Harguindéguy, 2013). Por otro lado, Jones planteó como fases la «percepción», en la que en, en efecto se percibe un problema; la «definición» con la que se delimita dicho problema, la «organización» con la que “*se agrupan informaciones al respecto*”; la «representación» donde el problema se incluye en la agenda; la «formulación», donde se propone una solución; la «legitimación», que hace referencia al peso político que se le otorga a dicha propuesta de solución; la «aplicación»; la «reacción», con la que se observan las reacciones –valga la redundancia– de aceptación o rechazo que genera la política; y finalmente la «evaluación» con la que se examina el impacto de la política (Jones, citado en Harguindéguy, 2013, p. 22).

El modelo propuesto por Jones fue de innovación dado que cada una de las fases de la política se asoció a actividades concretas de los actores gubernamentales. Igualmente supuso el proceso de las políticas como algo flexible, en tanto que de la evaluación de la política podía desprenderse la introducción de un nuevo problema, y por ende, la proyección de un nuevo proceso de política pública (ver Figura 4.2).

Tiempo después, Anderson (1975) (citado en Harguindéguy, 2013, p. 22), propuso una variación de estos modelos, mucho más sencilla, conformada por las fases de «agenda», vista como el proceso con el que los temas se incluyen en la agenda; la «formulación» entendida como la elaboración de propuestas de solución y diseño de la política; la «implementación», en otras palabras, la ejecución de la política; y para terminar la «evaluación».

En otro orden de ideas, en cuanto a las ventajas del modelo secuencial, Meny y Thoenig (1992) destacan su flexibilidad puesto que “*el proceso está abierto a toda clase de efectos de retroacción*” (p. 195). Por consiguiente, el proceso de elaboración e implementación de la política pública no requiere necesariamente de todas sus fases, pues, al contrario, éstas pueden “*superponerse, retroceder en su secuencia cronológica o, también, (...) no aparecer nunca a lo largo del proceso*” (Meny & Thoenig, 1992, p. 105). Esto lleva a que los autores concluyan que en el proceso de las políticas pueden intervenir diferentes circunstancias que causen que algunas etapas se omitan o que su secuencia lógica se vea desvirtuada.



<b>Fase I Identificación del problema</b>	<b>Fase II Formulación de una solución o de una acción</b>	<b>Fase III Toma de decisión</b>	<b>Fase IV Aplicación de la acción o (imple- mentación)</b>	<b>Fase V Evaluación</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apreciación de los acontecimientos.</li> <li>• Definición de un problema.</li> <li>• Agregado de intereses.</li> <li>• Organización de las demandas.</li> <li>• Representación y acceso ante las autoridades públicas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elaboración de respuestas.</li> <li>• Estudio de soluciones.</li> <li>• Adecuación de los criterios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de una coalición.</li> <li>• Legitimación de la política elegida.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejecución.</li> <li>• Gestión y administración.</li> <li>• Producción de efectos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reacciones a la acción.</li> <li>• Juicio sobre los efectos.</li> <li>• Expresión.</li> </ul>
↓	↓	↓	↓	↓
<b>Demanda de la acción pública</b>	<b>Propuesta de una respuesta</b>	<b>Política efectiva de acción</b>	<b>Impacto sobre el terreno</b>	<b>Acción política o reajuste</b>
	↓			
	Resolución de un problema o final de una política.			

**Figura 4.2.** El *Policy cycle* según Jones.

Fuente: Jones, 1970 en Meny & Thoenig, 1992, p. 106.

Sin bien del modelo se resalta la flexibilidad de la que goza, y que en la literatura académica impulsó un desarrollo teórico enfocado en la comprensión de cada una de estas etapas de manera profunda, el modelo secuencial no ha estado exento de críticas. Por una parte, hay quienes sustentan que en el modelo secuencial se ha caído en el error de centrarse exclusivamente en algunas fases, dejándose de lado el proceso en su totalidad. Así las cosas, el proceso pasó a ser entendido como un “conjunto diferenciado de movimientos” en los que se asumía que la consecución de cada etapa dependía de un actor en específico, por lo que llegó a verse como un proceso “episódico y desarticulado en lugar de uno más continuo y progresivo” (de León, 1997, p. 9).

Por su parte Sabatier (1991) plantea varias críticas al modelo secuencial que pueden resumirse de la siguiente forma (citado en Ordoñez et al., 2013, p. 51):

En primer lugar, el proceso secuencial no permite dar cuenta de la complejidad que involucra el proceso de políticas públicas, de manera que éste modelo no es congruente con la realidad, pues varias etapas se omiten, se invierten o se combinan. En segunda instancia, el modelo padece de un sesgo *top down*, en tanto la toma de decisiones se hace desde arriba y se concentra exclusivamente en algunos actores de forma tal que en el proceso se excluye la incidencia de otros actores, así como otros ciclos o etapas. Finalmente, en tercer lugar, se observa que el modelo secuencial deja de lado la influencia del contexto — como la naturaleza del sistema político, las instituciones y el contexto, en general que rodea al “tomador de decisiones” — en el proceso de decisión.

Pese a que son varias las críticas que se le han hecho al modelo, en todo caso, este enfoque continúa considerándose como uno de los más útiles y aterrizados para la comprensión y el estudio de las políticas. No en vano, se ha constituido en una herramienta metodológica y heurística, que además de ser clave para la aprehensión e introducción en el tema, ha sido trascendental para “ordenar algo extremadamente complejo” (Parsons, citado en Torres-Melo & Santander, 2013, p. 67).

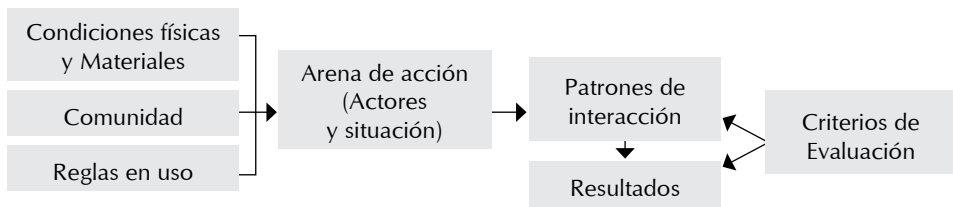
### **4.3 Teorías de clase**

Las teorías de clase, o dicho de otro modo, los modelos fundamentados en el análisis del poder, examinan de qué manera los grupos de interés determinan el proceso de producción de las políticas públicas. En su mayoría estos modelos concentran sus esfuerzos en demostrar, como en algunas ocasiones, las políticas públicas son el resultado de un conflicto de intereses, por parte de grupos de interés y de las clases dominantes. Aunque sus aportes han sido importantes para analizar la acción pública y el papel del Estado, la dificultad de esta perspectiva se encuentra que, debido a su naturaleza ideológica, esta corriente se ve limitada a la hora de explicar los factores de causalidad correspondientes al proceso de formulación de la política pública (Ordoñez et al., 2013, p. 52).

### **4.4 Institucionalismo y neo institucionalismo**

Este enfoque le atribuye importancia a la necesidad de tener en cuenta la incidencia de las instituciones en el proceso de formulación de políticas. Esta propuesta, principalmente desarrollada por Kiser y Ostrom (1982), centra su análisis en la “manera [como] las instituciones afectan los incentivos

que enfrentan los individuos, sus comportamientos y sus formas de interacción influyendo, así sobre el resultado del proceso de las políticas” (Jaime et al., 2013, p. 154). Entonces, desde este enfoque se parte de la premisa según la cual, los individuos como actores racionales interactúan en un espacio de intercambio de bienes y servicios, denominado como “arena de acción”, en el que los individuos se dominan entre sí, o bien actúan de manera conjunta para solucionar problemas (Ostrom, citado en Jaime et al., 2013, p. 155). En efecto, para Polski y Ostrom (1999, p. 6) en la “arena de acción” se dan interacciones entre actores y situaciones, que pueden entenderse desde tres factores, concebidos claramente, como incidentes en el comportamiento de los individuos: las condiciones materiales y físicas, los atributos (culturales) de la comunidad, y las reglas en uso. Como explican las autoras, el análisis de la “arena de acción” se concentra en dos elementos: por un lado la situación, y por otro, los actores (individuales o colectivos) participes de dicha situación, tal que el discernimiento de estas interacciones se compone a partir en la observación de los factores (descritos anteriormente) que “influyen en el comportamiento de individuos y grupos en la situación política” (Polski & Ostrom, 1999, p. 6) (ver Figura 4.3).



**Figura 4.3.** El marco de análisis IAD

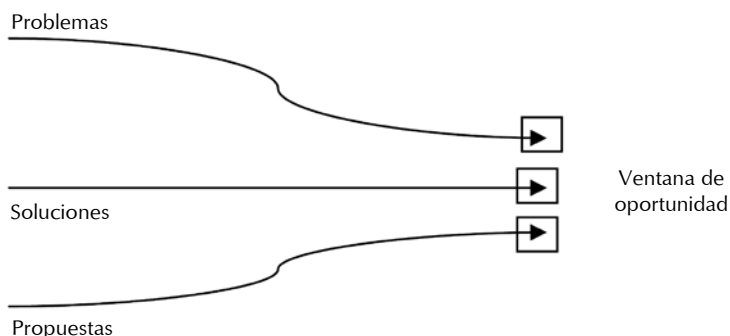
Fuente: Adaptado de Ostrom, Gardner, & Walker, 1994 en Polski & Ostrom, 1999, p. 38.

Desde esta corriente, el análisis de políticas se compone de tres pasos: 1) la observación de las relaciones entre actores individuales y actores colectivos; 2) los factores que inciden en la “estructuración” de la “arena de acción”, para lo cual se examina las reglas que regulan las relaciones entre los participantes y las particularidades del contexto que condicionan las percepciones de los individuos; y 3) las cualidades de la comunidad política (Roth, 2008).

En el caso del neo institucionalismo, con este enfoque se ha buscado ir más allá del papel de las instituciones político-administrativas, analizando las reglas y procedimientos que les conciernen, pero también los “dispositivos de decisión”, las formas de organización y las creencias culturales, valores

y saberes, entre otros (Ordoñez et al., 2013, p. 55). Así las cosas, al interior del enfoque neo institucional se han desarrollado varias corrientes como el neo-institucionalismo histórico, que examina cómo los procesos históricos han incidido en el devenir de la actividad gubernamental, por lo que parte de la idea de que las decisiones de los actores tendrán consecuencias futuras, de ahí que los “arreglos institucionales” establecidos determinen el comportamiento de los actores en el futuro (Pierson, 2000 citado en Harguindéguy, 2013); y el neo institucionalismo sociológico, que resalta la influencia de factores culturales en el proceso de formulación de políticas públicas.

Hacen parte de esta perspectiva la teoría de corrientes múltiples o teoría de convergencia crítica, que desarrolló Kingdon conforme al modelo de la “caneca de la basura”,<sup>18</sup> según el cual el proceso que lleva a las políticas públicas es complejo, en tanto, en él confluyen actores, intereses, problemas y soluciones. El punto está en que el éxito de la política pública depende “de los momentos críticos en los cuales las tres principales afluentes (problemas, políticas públicas, y ambiente político), convergen abriéndose así «ventanas de oportunidad»” (Ordoñez et al., 2013, p. 55) (ver Figura 4.4).



**Figura 4.4.** El modelo de corrientes múltiples  
Fuente: Kingdon, 1984 en Harguindéguy, 2013, p. 57.

<sup>18</sup> El modelo de “Caneca de Basura” o *Garbage can*, subraya la complejidad que involucra la toma de una decisión, puesto que en ella, interfieren “actividades, procedimientos, reglas formales e informales, estrategias, problemas y soluciones” (Roth; Muller, citados en Ordoñez et al., 2013, p. 46), a lo que se suman, las relaciones y juegos producidos entre los actores interesados. En este sentido la toma de una decisión involucra la convergencia entre un problema, “una oportunidad de elección”, los actores y una solución, aunque bien vale decir, que la decisión no se da de forma predeterminada, sino como el resultado de una dinámica accidental y causal entre problemas y soluciones. De esta forma, los procesos de decisión pueden mostrarse como “erráticos e imprevisibles” lo que explica que una decisión no guarde concordancia con determinado problema (Ordoñez et al., 2013, p. 47).

Kingdon (1984, citado en Harguindéguy, 2013) sostuvo, que para que una acción frente a un problema político se configurara como un programa gubernamental estructurado, debían unirse tres corrientes: La primera, la corriente de los problemas, la cual se fundamenta en que un asunto puede identificarse como problema público y problematizarse tras un razonamiento causal en el que efectivamente se demuestre que se está frente a un asunto problemático, para así generar propuestas de solución. En segundo lugar, la corriente de las “políticas públicas”, o más bien de propuestas y soluciones, en la que los actores entran en conflicto en aras de imponer su solución. Y en tercer lugar, la “corriente de la política”, entendida como los “eventos políticos” – como elecciones, campañas, entre otros – que fijan “el espacio público” en el que ciertos asuntos pueden emerger, posteriormente, como problemas públicos.

Pasando al neo-institucionalismo económico (Ostrom, 1990, Ostrom, 1993; Riker, 1993; Shepsle y Bonchek, 1997, citados en Ordoñez et al., 2013), en esta corriente se explica que la actividad gubernamental se deriva del encuentro entre dos variables: 1) que los actores se comportan de manera instrumental para maximizar sus preferencias, partiendo del supuesto de que el individuo es racional; y, 2) que las estructuras institucionales influyen en el comportamiento de los individuos. Ello se debe a que, justamente, las instituciones condicionan las percepciones de los problemas y soluciones que dispongan los actores. Incluso, aunque los actores deseen la realización de ciertos objetivos, sus acciones estarán enmarcadas dentro de un conjunto de reglas y procedimientos, determinantes a la hora de alcanzar o no, algún objetivo prefijado.

#### **4.5. Enfoque de redes**

En oposición a los enfoques planteados con anterioridad, los modelos centrados en el enfoque de redes, no consideran la política pública como el resultado de decisiones racionales exclusivamente propias de los actores gubernamentales, ni el producto de unas relaciones de poder entre los grupos dominantes, ni tampoco como acciones dirigidas a suplir las demandas sociales (Ordoñez et al., 2013, p. 57). Más bien, la política pública se produce como resultado de las interacciones entre los diferentes actores, que de una u otra forma, contribuyen en el proceso.

Las redes de políticas públicas o *Policy networks*, como enfoque reciente, se han desarrollado a partir de la teoría de redes *network theory*, con la que, la concepción frente a las formas de organización – de tipo jerárquico y de

dominación — y ejercicio de las actividades gubernamentales han cambiado hacia nuevas formas de organización de carácter horizontal, descentralizado y en red. Precisamente esos cambios en las formas de organización gubernamental, han permitido concebir el proceso de toma de decisiones, ya no como un proceso exclusivo a los agentes gubernamentales, sino como un proceso en el que interfieren actores externos — como empresas privadas y sociedad civil —. Dichas formas nuevas de gobierno han sido entendidas en la literatura como Gobernanza.<sup>19</sup>

Con base en la idea de que los individuos buscan satisfacer sus intereses, desde este enfoque, las redes están conformadas por diferentes actores, basados en los principios de apoyo y colaboración, quienes buscan el intercambio de recursos y de información. Al respecto, resulta pertinente traer a colación la definición brindada por Börzel, la cual contiene algunos de los aspectos mencionados. Así las cosas, las redes de política se definen como

[Un] conjunto estable de relaciones de naturaleza no jerárquicas interdependiente que se dan entre una variedad de actores, quienes comparten intereses en relación a [sic] una política e intercambian recursos para conseguir esos intereses compartidos reconociendo que la cooperación es la mejor manera de conseguir las metas en común (Börzel, citado en Torres-Melo & Santander, 2013, p. 47).

En últimas, desde el *Policy network*, se presume que las políticas públicas “*emergen de la interacción entre actores públicos y privados*” en tanto se reconoce que “*la administración ya no es el actor jerárquico y dominante en su elaboración e implementación, a pesar de que aún mantenga un destacado papel*” (Jordana, 2011, p. 505).

Cabe mencionar que dentro de este enfoque, se han desarrollado diversos modelos. Por ejemplo, además del *Policy network*, se encuentra el modelo de *Issues network* o “redes de asuntos” propuesto por Hecló, quien imagino que los actores implicados en una acción eran varios, a la vez que supuso que su grado de implicación — en la acción — era variable (Harguindéguy, 2013, p. 121). Tomando como eje esta idea, Hecló concluyó que los actores se movilizarían en torno a asuntos de su interés, estableciendo así, la conformación de las redes a partir de cuestiones o controversias.

<sup>19</sup> Entiéndase por gobernanza, un tipo de “gobierno interactivo o socio político (...) en el que [priman] los acuerdos entre actores públicos y privados en aras de solventar problemas sociales o crear oportunidades sociales” (Kooiman, 2005, p. 58); y en el que además se aboga por una estructura de gobierno bidireccional, descentralizada, horizontal y en red.

#### 4.6 Advocacy Coalitions

La teoría de coaliciones de abogacía, o Coalición de Militantes, concebida por Sabatier (1999), fue pensada en respuesta a la necesidad de integrar en la implementación de la política *“el papel de las informaciones técnicas en los procesos”* (Roth, 2007, p. 46). En este sentido, la teoría asume que si un actor desea involucrarse en el proceso de formulación e implementación de las políticas, éste debe especializarse dada la complejidad que envuelve proceso. Así las cosas, para Sabatier y Jenkins-Smith, en contraste con el *Policy networks*, en que el proceso de políticas públicas requiere de la participación de diversos actores, en este modelo, *“en cada subsistema de políticas los participantes están agregados en una o más coaliciones promotoras”* (Sabatier y Jenkins-Smith, citados en Jaime et al., 2013, p. 172), cuya conformación es más limitada.<sup>20</sup>

El punto está en que las coaliciones de militancia se dan como una alternativa que posibilita la participación de múltiples actores en la toma de decisiones, aunque funciona bajo esquemas completamente diferentes a los ya comentados. En este caso, dentro de los subsistemas de política, los actores *“se estructuran en comunidades de política”* a partir de un sistema de creencias compartido, los cuales buscan incidir en la toma de decisiones, compitiendo junto con otras coaliciones y utilizando los recursos que mismo entorno les provee, quien a la vez, también cohibe y limita (Roth, 2008, p. 83).

Lo relevante de este enfoque está en que, como indica Roth (2008), parte de cinco premisas: 1) los procesos de política pública deben brindar información relacionada con los problemas; 2) dichos procesos deben concebirse como procesos de larga duración; 3) la unidad de análisis en las políticas públicas no puede reducirse solamente a los actores gubernamentales, sino que por el contrario, debe incluir a otros actores integrantes del *“subsistema político”*; 4) el *“subsistema político”* debe conformarse por actores claves en la difusión de las ideas, tales como analistas, investigadores y periodistas; y 5) es fundamental considerar que las políticas públicas se apoyan en teorías que les permiten alcanzar sus objetivos.

### 5. Alcances y limitaciones del análisis de políticas públicas

Teniendo en cuenta la tipología expuesta por Dunn (2004), entre el análisis prospectivo y retrospectivo de las políticas públicas, puede decirse que entre

<sup>20</sup> Por lo general los participantes son grupos de interés, investigadores, analistas, funcionarios públicos, y líderes de organizaciones y administradores públicos, entre otros.



los principales alcances del análisis de políticas públicas de carácter prospectivo, se encuentra, que en definitiva, éste contribuye en la construcción de nuevas alternativas de políticas públicas, además de servirse como un instrumento, que con base en la observación de experiencias anteriores a la ejecución de determinada política, ayuda en la formulación de elementos predictivos para su mejor aplicación, y para orientar la toma de decisiones a futuro.

Por otro lado, en cuanto al análisis retrospectivo, entendido como aquel que se produce tras la implementación de la política pública, Dunn (2004) propone tres tipos de análisis basados en su orientación hacia la disciplina, el problema y la aplicación. En este punto, vale la pena aclarar que la razón por la que se trae a colación esta categorización, es porque permite comprender desde la perspectiva del investigador, los alcances y limitaciones del análisis de políticas públicas.

En primer lugar, el análisis orientado hacia la disciplina, *Discipline-oriented analysis* busca la comprobación o refutación de teorías que describen causas y efectos de las políticas públicas, para así coadyuvar en su desarrollo o realizar aportes considerables en el tema. Dado que esta es la naturaleza del análisis, entre sus limitaciones se encuentra que no observa ni los objetivos de las políticas, ni las variables o factores externos que pueden incidir en su implementación.

En segundo lugar, a diferencia del análisis orientado hacia la disciplina, en el análisis orientado hacia el problema *Problem-oriented analysis*, el interés no está en probar, refutar o desarrollar teorías, sino en explicar las relaciones de causalidad en las políticas públicas. En últimas, bajo esta categorización, se “tratan problemas generales [que] no brindan información sobre las variables específicas que se pueden manipular para lograr los objetivos específicos de política pública” (Ordoñez et al., 2013, p. 65), debido a que, si bien hay un énfasis en la explicación del origen (causas y efectos) de los problemas, las variables adyacentes que inciden en su agudización son excluidas, de manera que no hay mayor información sobre el tratamiento de estas variables para apoyar la elaboración de soluciones.

Por último, en la categorización de Dunn, se encuentra el análisis orientado hacia la implementación de la política, *Applications-oriented analysis*, llevado a cabo generalmente, por sociólogos, antropólogos psicólogos, entre otros. Si bien el interés de este tipo de análisis está en el examen de causas y consecuencias de la política, sus esfuerzos se concentran en la observación de la

realización de objetivos concretos propuestos por la política y los impactos derivados de su aplicación (Dunn, 2004, p. 12). Dicho esto, se espera entonces con este análisis evaluar y monitorear la implementación de la política.<sup>21</sup>

Esclarecidas estas tipologías de análisis, queda por decir que los análisis dirigidos hacia la disciplina y el problema, tienen por ventaja, a causa de su naturaleza, que pueden ofrecer aportes útiles para la elaboración de políticas. Aún así, sobre las desventajas del análisis orientado hacia problemas, puede decirse que su limitación está en que se queda en la identificación de las causas que originan los problemas, y consecuentemente, en las razones de la baja efectividad de una política pública (Ordoñez et al., 2013, p. 66).

La importancia del análisis de políticas públicas reside en que justamente, le permite al investigador como al hacedor de políticas ingresar a la “caja negra” del sistema político e inquirir por la forma en la que se toman las decisiones gubernamentales, antecedidas por un proceso de inclusión de los problemas en la agenda política, tras apreciarse como problemas públicos. A esto se adhiere que el análisis permite comprender los problemas de implementación de la política, para así diseñar nuevas alternativas y contribuir, desde el ámbito académico, en la elaboración de nuevos modelos para su optimización. Más allá de ahondar sobre cada una de las etapas del ciclo de la política, su propósito está en contemplar la consecución de los fines del Estado y de su deber ser, puesto que como instrumento, en un sentido normativo, las políticas públicas se plantean como herramientas para la solución de problemas públicos, la garantía de las demandas ciudadanas, y como un puente que manifiesta las relaciones entre Estado y sociedad.

## 6. Los actores en las políticas públicas

Son varios los debates que discuten la relevancia e incidencia de los actores en las políticas públicas. En ese caso, su influencia debe analizarse tanto individual como colectivamente, teniendo en cuenta que su grado de participación en el proceso varía según el actor. No es gratuito que el estudio del espectro de actores influyentes en el proceso se haya ampliado en los últimos años, pese a que se reconoce que “*el acceso a la decisión [es] asimétrico*” (Harguindéguy, 2013, p. 111). En cualquier caso, la idea de las instituciones y los actores gubernamentales como los únicos responsables

<sup>21</sup> Precisamente el estudio que contiene esta investigación se posiciona como un análisis orientado hacia el problema, de manera que lo que se busca es explicar las relaciones de causalidad que anteceden a una situación considerada como problemática tras la implementación de la política.

de la toma de decisiones, se ha revaluado, reconociéndose dentro de este proceso la participación de otros actores informales (como sociedad civil, organizaciones sociales, empresas privadas entre otros).

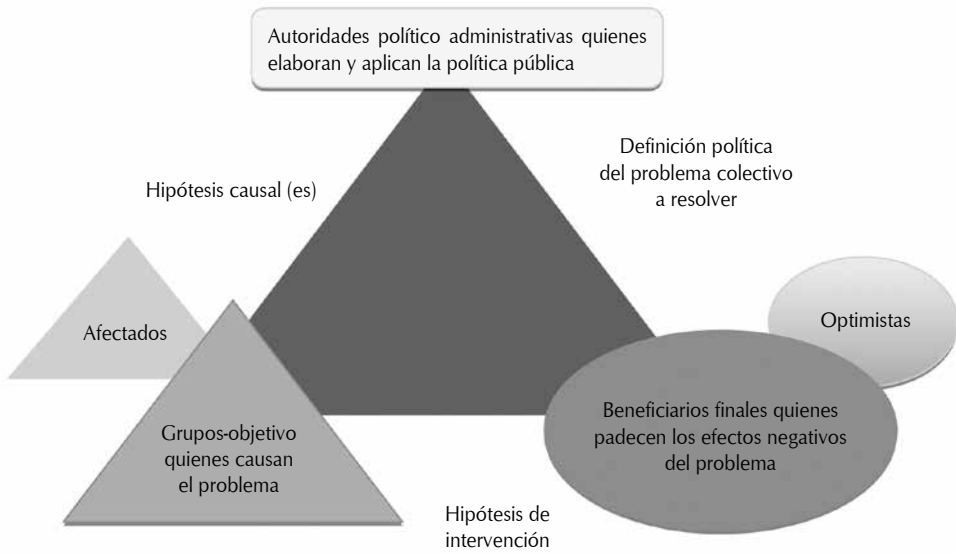
Entre algunas de las explicaciones a las que se atribuyen los resultados de una política pública, desde un análisis centrado en los actores, se encuentra que son tres las variables fundamentales: 1) Los actores, 2) los recursos de los que disponen, y 3) el entorno en el que interactúan (Knoepfel, Larrue, Varone & Hinojosa, 2007).

En el caso de los actores, todo individuo o grupo social que aguarde interés por solucionar un problema, y que por ende ha participado en el proceso de producción de la política, puede apreciarse como una “actor potencial” independientemente de que su intervención no se dé en etapas concretas de la política, o de que se mantenga como un actor pasivo. Desde este enfoque se supone, que “*el margen de apreciación y de maniobra*” de un actor dependerá “*de sus propios intereses, de su capacidad para activar recursos y construir coaliciones que le permitan defender sus derechos así como de su decisión estratégica de pasar a la acción o de mantenerse fuera de la arena donde se toman las decisiones*” (Knoepfel et al., 2007, p. 13). Cabe mencionar que dichas capacidades dependerán de los recursos y del entorno —condicionado por reglas de juego, instituciones, entre otros—, en el que conviva el actor, pues, a pesar de que este goza de racionalidad, su acción se encuentra limitada por su mismo entorno.

Para entender de qué manera se dan las relaciones entre los diferentes actores, y cómo estos influyen en los procesos de políticas públicas, Knoepfel et al. (2007) sugieren que hay tres tipos de actores (ver Figura 4.5). Primero que todo, están los *actores públicos*, quienes elaboran y ejecutan la política pública, dado que son en quienes recae la responsabilidad público-administrativa. En segundo lugar, se encuentran los *grupos objetivo*, (personas u organizaciones), denominados así, en tanto se considera que de su comportamiento emana el problema que la política busca resolver, motivo por el cual, sus acciones serán merecedoras de la intervención del Estado en aras de modificar su comportamiento, y así, contribuir en la solución. Y por último, están los *beneficiarios finales* (personas u organizaciones), quienes se ven directamente afectados por el problema público y quienes a su vez, esperan que de la implementación de la política se generen mejoras en su condición.

Aunado a lo anterior, los autores aluden que además hay otro grupo de actores denominados como terciarios, conformados por actores privados,

a quienes, pese a que la política pública no está dirigida, se ven afectados positiva o negativamente, de ahí que esta categoría se divida en actores *beneficiarios* y actores *afectados*, quienes, dado el caso en que la política modifique su situación, se verán obligados en conformar coaliciones entre *beneficiarios finales* y *beneficiados*, y entre *grupos objetivo* y *afectados* (Knoepfel et al., 2007, p. 16).



**Figura 4.5.** El triángulo de actores de una política pública

Fuente: Knoepfel, Larrue, Varone & Hinojosa, 2007, p. 14.

Finalizar, en la *hipótesis causal* se plantea “quién o qué” es el responsable del problema público, lo que depende de la percepción de problema; mientras que la *hipótesis de intervención* proyecta una solución al problema mediante la política pública, con miras a modificar comportamientos nocivos que producen o agudizan el problema (Knoepfel et al., 2007, pp. 16-17).

Por otro lado, entre las metodologías que abordan la definición del problema en la política pública, se encuentra el análisis de involucrados. Como puede verse, en similitud con la exposición anterior los actores involucrados, son precisamente aquellos actores interesados en definir un problema o en proponer su solución, toda vez que pueden verse afectados, o por el contrario beneficiarse de la implementación de una política pública.

El análisis de actores relevantes permite conocer los actores con mayor injerencia en el proceso de política, dando a conocer “roles, responsabilidades, intereses y preocupaciones frente al problema” e identificando “estrategias para fomentar oportunidades de colaboración y mitigar conflictos potenciales” (Ordoñez et al., 2013, p. 132). Como explican Ordoñez et al. (2013), el análisis de actores “comienza identificando los actores afectados o con interés en el problema o las soluciones” para luego examinar posibles impactos en los mismos; este primer paso requiere categorizar los actores por “características, intereses y preocupaciones similares”, mediante un enfoque diferencial (como género, edad, territorio, etnia, etc.) (p. 133). En segundo lugar, se deben identificar “posiciones, roles y funciones, intereses y preocupaciones, la capacidad para incidir y el poder relativo de cada actor involucrado en el problema”, partiendo de la diferenciación entre *interés vs posición* e *importancia vs influencia* (Ordoñez et al., 2013, p. 133). En palabras de los autores estas diferencias radican en que:

*Interés vs. posición:* La posición es el rol oficial formal del actor involucrado, su posición pública la cual puede no reflejar sus intereses subyacentes.

*Importancia vs. influencia:* El actor involucrado puede tener un rol fundamental en el problema sin tener una capacidad de incidir significativamente (Ordoñez et al., 2013, p. 133).

**Tabla 4.2.** Modelo de análisis de involucrados

Actor involucrado	Características, estatuto o rol del actor	Percepción del actor respecto del problema	Intereses del actor	Capacidad de incidir	Acuerdos o conflictos potenciales
-Identificación de los grupos relevantes de actores afectados o con un interés en el problema.	-¿Qué tipo de persona y organismo es el actor? -¿Qué rol y funciones tiene a su cargo? -¿Cuáles son sus características principales relacionadas con la problemática dada?	-¿Cómo percibe cada actor el problema? -¿Cuáles son desde su punto de vista las causas principales y los problemas asociados que determinan el problema? <b>Este análisis implica entender las representaciones que el actor ha construido respecto de la problemática.*</b>	-¿Cuáles son los intereses que cada actor posee y defiende en relación con el problema fundamental? <b>En algunos casos los intereses surgen de mandatos formales definidos por la ubicación del actor en un contexto institucional y en otros, reflejan intereses subyacentes del actor.*</b>	-¿Cuáles son los recursos de poder sean económicos, políticos, institucionales o de cualquier otra índole que poseen los actores para imponer o defender sus intereses o sus mandatos en relación con la problemática analizada?	-¿Cuáles son las relaciones del actor con otros actores involucrados? -¿Cómo el actor se podría ver afectado por las alternativas de solución? -¿Qué acuerdos o conflictos se podrían generar con cada uno de los actores involucrados?
* Negrita en el original. Fuente: Ordoñez et al., 2013, p. 133.					

Finalmente, un último paso consiste en la identificación de relaciones entre los actores, para así conocer los posibles conflictos o cooperaciones, y predecir cómo las relaciones entre los actores podrían afectar determinada solución (Ordoñez et al., 2013). En la Tabla 4.2, elaborada por Ordoñez et al., se sintetiza el modelo de análisis de involucrado.

## **7. Un marco conceptual para el Análisis de la política de gestión del riesgo en comunidades del Caribe colombiano afectadas por desastres invernales: El caso del sur del departamento del Atlántico**

El presente documento, proyectado a manera de marco teórico, tiene el objetivo de brindar los conceptos más relevantes, que le permiten al lector familiarizarse con nociones propias del análisis de una política pública, y en el que, además de abordarse conceptos clave, se definen su alcances y limitaciones.

Como se sabe, el desarrollo de este texto refleja los resultados de la investigación *Análisis de la política de gestión del riesgo en comunidades del Caribe colombiano afectadas por desastres invernales: el caso del sur del departamento de Atlántico*, la cual se ha propuesto como objetivo analizar y evaluar la política de gestión del riesgo —Ley 1523 de 2012—, a partir de un examen de su implementación en el ámbito municipal, específicamente en los municipios del sur del Atlántico afectados por la Ola Invernal.<sup>22</sup>

La necesidad de realizar un análisis sobre la ejecución de la ley, reside en que existe una percepción, basada en la realidad como constructo social, según la cual la implementación de la política pública no ha arrojado los efectos esperados, dado que por un lado, en el imaginario social persiste la idea de una intervención estatal ineficiente e insuficiente; y por otro lado, porque se plantea la hipótesis de que la implementación de la política aún es incipiente en los territorios, tal que, en algunos persisten riesgos de inundación y del mismo modo, son varios los municipios que hasta la fecha no han superado las secuelas del desastre de la Ola Invernal 2010-2011.

En este sentido, el análisis de la política pública pretende establecer las dificultades y limitaciones en su implementación, para así coadyuvar en la optimización de la política pública, al generar alternativas de solución

<sup>22</sup> Repelón, Manatí, Candelaria, Campo de la Cruz, Suan y Santa Lucía.

para las fallas encontradas. Por tal motivo, el eje de análisis de la política se concentra en el estudio detallado de la realidad administrativa propia del territorio. Llegado a este punto, dado el carácter del análisis de este proyecto investigativo, en este apartado se abordan conceptos propios del ciclo de las políticas públicas, como lo son las etapas de implementación y de evaluación.

Posteriormente, en el último apartado se discutirá la relación entre psicología social y políticas públicas, en tanto la investigación también se sustenta en herramientas metodológicas tales como el análisis de relatos, discursos, narrativas, entre otros, derivados de la aplicación de instrumentos y cuestionarios a profundidad. Todo esto con el propósito de obtener una idea sobre la realidad percibida por los diferentes actores, principalmente, miembros de la comunidad, organismos de socorro y de las propias autoridades públicas, con respecto a la efectiva implementación de la política.

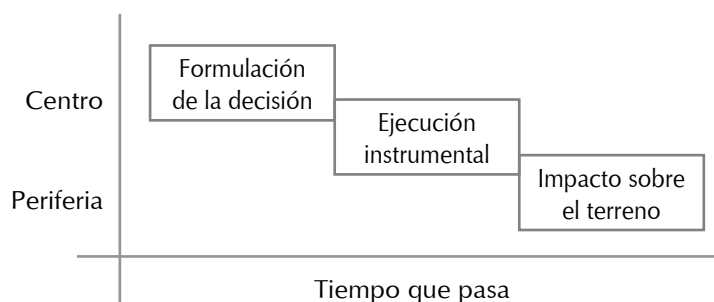
### **7.1 La implementación de la política pública**

La implementación, es una de las etapas del ciclo de las políticas públicas que significa la concreción de la política en la realidad (Roth, 2002). Puede definirse como el proceso en el que se ponen en práctica las decisiones (Harguindéguy, 2013). Meny y Thoenig (1992), definen la implementación como *“la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos”*, aclarando además que hace referencia a *“poner en práctica, ejecutar, dirigir, [y] administrar”* (p. 158).

Tanto en la teoría como en la práctica la implementación de la política se ha dado mediante dos modelos, conocidos como *top-down* y *bottom-up*. Desde el primero de estos modelos, con base una concepción centro-periferia, se plantea que la decisión se toma desde el centro y se ejecuta desde la administración, es decir, de arriba hacia abajo. Como explican Meny y Thoenig, este modelo parte de tres supuestos: primero, la administración *“es la espina dorsal de la implementación”* y goza de una estructura jerarquizada y centralizada, de manera, que el hecho de que el orden se concentre en la cúspide (en los decisores) permitirá la realización de los *“actos deseados”*; segundo, existe una distinción entre el universo político y el mundo administrativo, es decir entre gobernantes elegidos por votación y los funcionarios públicos; y tercero, la búsqueda del principio de eficiencia orienta la acción (p.159). Desde este modelo, se concibe que la ejecución de la política pública le corresponde exclusivamente a la administración, cuya efectividad, se evidenciará con el paso del tiempo (Ver Figura 4.6).



Entre las críticas que se le hace al enfoque *top-down* se encuentra por un lado, que supone la existencia de un gobierno que ejecuta las políticas y provee todos los servicios, cuando, por el contrario, la prestación de servicios y la administración de bienes públicos le corresponde a varias autoridades (Birkland 2005, citado en Torres-Melo & Santander, 2013); y por otro lado, que el enfoque “*asume que la política se encuentra contenida en un solo estatuto o en una directiva autoritaria, cuando la realidad es que la política (...) se encuentra en una larga colección de políticas separadas y a veces contradictorias*” (Birkland, 2005 citado en Torres-Melo & Santander, 2013, p. 119).



**Figura 4.6.** El enfoque *top-down* en la ejecución de las políticas públicas  
Fuente: Meny & Thoenig, 1992, p. 160.

En cuanto al modelo *bottom-up*, o de abajo hacia arriba, cuyo surgimiento se dio entre las décadas de 1970 y 1980, en respuesta a las dificultades y limitaciones que tenían los modelos de implementación *top-down*, fueron varios los estudios que demostraron que los resultados de una política no siempre correspondían con los objetivos inicialmente planteados (Pülzl & Treib, 2007, p. 22). Así los estudios empezaron a centrarse en el “*nivel destinatario*” estudiando “*las causas reales que influenciaban la acción en el terreno*”<sup>23</sup> (Pülzl & Treib, 2007, p. 22), razón por la cual el interés del análisis se mantuvo en la identificación de las redes de actores involucrados en el proceso.

Bajo este modelo se considera que la concreción de la política pública se da “*donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente o por retroceso, en vez de descendente*” (Roth, 2002, p. 110). Igualmente, cobra relevancia la participación en la elaboración de la política, a la vez, que la distinción entre ejecución y formulación es menos estricta.

<sup>23</sup> Traducción libre de los autores.

Al igual que el *top-down*, el *bottom-up* también ha sido criticado, sobre todo, porque como dice Birkland, se parte del supuesto de que todos los individuos participan en la implementación de la política, aunque en la realidad, “*muchos que pueden verse afectados se muestran apáticos o los canales de participación no son eficaces o suficientes*” (citado en Torres-Melo & Santander , 2013, p. 119).

Estas ideas se complementan con la concepción de una implementación que requiere un despliegue y un desarrollo en el territorio y en los distintos sectores de la acción pública, conforme se plantea a continuación. Así la política objeto de análisis presenta unas orientaciones centrales con un órgano central, a la par que demanda de una expresión territorial de la política que contenga elementos de ambos enfoques; es decir, que sea *top-down* en ámbito nacional y técnico y *bottom-up* en la territorialización.

## **7.2 La implementación de la política de gestión del riesgo: territorialidad y sectorialidad**

En lo referente a la implementación de la política de gestión del riesgo, para entender la forma en la que debería darse su ejecución valdría la pena traer a colación las nociones de *sectorialidad* y *territorialidad*, expuestas por Jean-François Jolly como “*elementos teóricos relativos a un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio*” (Jolly, 2007, p. 292). En este sentido, citando a Muller, el profesor Jolly señala que:

...la territorialidad de una política pública se refiere (...) a una situación en la cual la lógica dominante de una política pública es una *lógica territorial u horizontal*; mientras que la sectorialidad se refiere a una situación en la cual la *lógica dominante de una política pública es una lógica sectorial o vertical*<sup>24</sup> (Jolly, 2007, p. 294).

Dicho de otro modo, en el caso de la territorialidad, la intervención gubernamental debe ejercerse sobre un territorio geográfico como una circunscripción. Por otro lado, en cuando a la sectorialidad, el autor esgrime, que el objetivo del estado es configurar “*una entidad mucho más abstracta, constituida por un campo de actividad delimitados verticalmente*” (Jolly, 2007, p. 294).

Se traen a colación estas definiciones, porque precisamente permiten fundamentar la discusión que responda a ¿Cómo podría darse una ejecución adecuada de la política pública?, en tanto se parte del supuesto de la persistencia de deficiencias y fallas en su implementación. Esta situación se pone

<sup>24</sup> En cursiva en el original.

en consideración, dado que, si bien es cierto que existe una política nacional sobre gestión del riesgo, su implementación, o bien se ejecuta parcialmente en el territorio, o bien, es demasiado deficiente.

Lo anterior conduce a señalar que la implementación de la política nacional de gestión del riesgo implica la existencia de unos documentos, como planes, proyectos, estrategias y otros en el territorio, puesto que si bien hay una regulación política a nivel nacional, su concreción en el territorio requiere de instrumentos locales y regionales.

## 8. La evaluación de la política pública

Como se sabe, la evaluación es una de las etapas del ciclo de políticas públicas, que incluso algunos autores consideran como parte fundamental del análisis de políticas públicas, a tal punto de reducirlo exclusivamente a esta etapa (Harguindéguy, 2013). En síntesis la evaluación puede definirse como la observación de la utilización de los recursos y de los impactos — o resultados — generados por la política. En palabras de Scriven (1967) y Ballart (1992) con la evaluación se busca:

1) conocer el objetivo central de la política, 2) fijar criterios previos de evaluación claros, 3) describir lo que ha pasado y si los resultados se adecuan a lo esperado, 4) entender por qué se han producido los resultados registrados (si funciona, no hay problemas y, si no funciona, puede que la culpa del fallo sea por la propia teoría del cambio sobre la cual se basa el programa, o bien que sea la culpa de un elemento externo no previsto), y 5) prescribir consejos para mejorar el programa (citados en Harguindéguy, 2013, p. 93).

Dunn (2004), define la evaluación como un método dirigido a la observación de los resultados derivados de la política. Para ello, la evaluación retoma la información relevante entre las expectativas generadas por la política antes de su implementación y su actual ejecución. Más que ser una forma de examinar los problemas que han sido contrarrestados, la evaluación ayuda a la reestructuración de problemas, la reformulación de políticas, y al conocimiento de los valores que la impulsan (Dunn, 2004). Por su parte, Majone, define la evaluación de la política pública como un método *“que se ocupa de recolectar, verificar, e interpretar la evaluación sobre la ejecución y eficiencia de las políticas y programas públicos”* (citado en Roth, 2002, p. 137).

Para Roth (2009), el origen de la evaluación se ha dado en respuesta a las preocupaciones que han suscitado el control del gasto público y la efectividad de la acción pública, lo que ha motivado el desarrollo de metodologías

y herramientas para este propósito, en tanto evaluar los resultados de la políticas públicas permite conocer el desempeño institucional, al igual que mejorar una parte de la acción pública. En el caso de que la política tenga fallos en su implementación, mediante la evaluación también puede observarse si la política responde a un problema, suprimiendo los obstáculos que limitan el cumplimiento de sus objetivos (Ordoñez et al., 2013, p. 237). En conclusión, la evaluación se presenta como un instrumento que permite conocer el grado de implementación de una política, su eficiencia y su eficacia, al igual que evaluar el funcionamiento de acción pública, y el grado en el que el Estado satisface las demandas ciudadanas y resuelve los problemas públicos.

Una vez dicho el objeto que ocupa la evaluación y sus contribuciones en el ciclo de políticas, se proseguirá a explicar brevemente los tipos de evaluación más comunes, catalogadas según el momento en el que se ejecuta la misma; a saber, la evaluación *ex-ante*, la evaluación concomitante, y la evaluación *ex-post*.

### **8.1 Evaluación ex ante**

También conocida como evaluación *a priori*, propone como objetivo la realización de un análisis antes de la implementación de la política, para así conocer futuros impactos. En palabras de Roth, la evaluación *ex-ante*, es

...un instrumento prospectivo y de ayuda a la decisión [que] consiste en pronosticar cuáles serán los impactos futuros causados por un proyecto, al analizar las diversas opciones diseñadas, generalmente en función de tres criterios: su eficiencia, su impacto previsible y su impacto en otras políticas públicas (Roth, 2002, p. 143).

Este tipo de evaluación se utiliza por lo general en cuatro actividades (Torres-Melo & Santander, 2013; Roth, 2002).

- *Estudios de impacto legislativo*: En este caso la evaluación se realiza para conocer los efectos que originaría una nueva legislación.
- *Evaluación de proyectos de desarrollo*: Este tipo de evaluación es común por parte de organismos internacionales como del BID o el FMI. Se realiza con el fin de conocer la factibilidad de un proyecto para así conocer si es menester su financiación.

- *Evaluación de impacto*: Utilizada comúnmente para obras de infraestructura, este tipo de evaluación busca racionalizar la toma de decisiones conforme a los criterios de costo-beneficio, para así “facilitar la elección entre alternativas” (Roth, 2002, pp. 144-145).
- *Estudios de impacto ambiental*: Este tipo de evaluación se ha dado en respuesta a la necesidad e importancia de conocer los efectos ambientales derivados de determinada política, de ahí que esta evaluación se constituya como un requisito para aprobar su implementación.

## 8.2 Evaluación concomitante

Como su nombre lo indica, este tipo de evaluación se da durante la ejecución de la política, con el propósito de “verificar y asegurar [su] buena implementación (...) tras detectar posibles problemas que puedan entorpecer el logro de los objetivos buscados” (Ordoñez et al., 2013, p. 239); y en consecuencia, realizar los ajustes que se requieran y continuar su ejecución.

La evaluación concomitante suele hacerse de forma continua y periódica, a manera de control, permitiendo conocer cómo se está desarrollando la ejecución de la política, y dado el caso en el que se presenten fallos, aplicar las medidas correctivas. Como explica Roth (2002) son tipos de evaluaciones concomitantes, la evaluación periódica o la auditoria.

## 8.3 Evaluación ex post

También conocida como evaluación retrospectiva, la evaluación *ex post* busca “analizar los efectos de un programa o de una política pública luego de efectuada su implementación”, para obtener conocimientos y lecciones aprendidas aplicadas en “decisiones futuras” (Roth, 2002, p. 150). Este tipo de evaluación requiere de herramientas metodológicas propias de la estadística o las ciencias sociales.

Para Ordoñez et al. (2013, p. 240), este tipo de evaluación se realiza con el fin de: 1) describir y dar cuenta de las actividades realizadas hasta el momento, mediante el examen de procesos y de impactos; 2) generar un diagnóstico en el que los resultados son fundamentales para determinar el éxito o el fracaso de una política, y así producir lecciones aprendidas; y 3) establecer relaciones causales que expliquen el funcionamiento de la política pública, y por ende, a qué se debe el éxito o fracaso en su ejecución.

## 8.4 La evaluación de la política de gestión del riesgo

Para el caso de esta investigación, como ya se dijo, su objetivo principal busca analizar y evaluar la política de gestión del riesgo — ley 1523 de 2012 —. Así las cosas, el objeto de esta investigación se sitúa en la evaluación concomitante, con miras a desarrollar mecanismos y estrategias que contribuyan en una mejor aplicación de la política en los escenarios locales; y entre la evaluación *ex post*, donde a partir de las fallas observadas en la implementación de la política, se busca establecer relaciones causales que permitan discernir a que se atribuyen dichos fallos, formulando a partir de estas relaciones de causalidad, lecciones aprendidas dirigidas a su superación.

## 9. Psicología social y Análisis de Políticas públicas

Algunos de los estudios derivados de la psicología han contribuido en la comprensión de la toma de decisiones en las políticas públicas, considerando la toma de decisiones como una noción que subyace al comportamiento racional de los individuos. Como explica Parsons (2007), dos de los principales enfoques que abordan el estudio de la toma de decisiones proceden de la teoría psicológica y de la teoría de la información.

En cuanto a los enfoques que emanan de la teoría psicoanalítica y de la psicología social, éstos consideran que la toma de decisiones se da a partir de factores como *“las emociones humanas, la personalidad, las motivaciones, el comportamiento colectivo y las relaciones interpersonales”* (Parsons, 2007, p. 363), por ejemplo Harold Lasswell, además de ser pionero en el análisis de políticas públicas, también examinó la incidencia de la personalidad en la toma de decisiones. Por su parte, los enfoques arraigados en la teoría de la información, abordan temas como *“la forma cómo los seres humanos reconocen los problemas, cómo usan la información, cómo eligen de entre diversas opciones, cómo perciben la «realidad» o los «problemas», [y] cómo se procesa la información y se comunica dentro de las organizaciones”*<sup>25</sup> (Parsons, 2007, p. 363).

Dentro de este último enfoque, cabe destacar del modelo de Young basado en la psicología cognitiva, la sociología constructivista, la naturaleza simbólica de la política de Edelman, y la estructura de las creencias en políticas públicas de Sabatier. Young comienza su análisis a partir del estudio de los valores en las políticas públicas, concebido a su vez, como un *“mini-campo metodológico”*, en el que apoyado en Lewin considera que las personas de-

<sup>25</sup> Comillas en el original.

ben estudiarse conforme a su *"espacio de vida"*. Así las cosas, citando a de Board, Parsons señala que:

...para Lewin el *"espacio de vida"* es una manera altamente subjetiva de tratar con el mundo *"tal como el individuo lo percibe y que está conformado por sus metas consientes e inconscientes, sus sueños, esperanzas y temores, sus experiencias y expectativas. Las condiciones físicas y sociales también son importantes, pues limitan la variedad de posibles espacios de vida y crean condiciones límite del ámbito psicológico"*<sup>26</sup> (de Board, 1978, citado en Parsons, 2007, p. 399).

Para Young, el espacio de vida se compone de cuatro dimensiones, cuyo enlace permite comprender mejor los procesos de políticas públicas. Dichas dimensiones son la dimensión cognitiva, existencial o perceptiva; la dimensión afectiva o evaluativa, la dimensión relacional o *"catéctica"*; y la dimensión directiva o intencional. Además de esto, para entender la manera en la que estas dimensiones *"coexisten"* en la formulación de políticas, Young adopta la noción del *"mundo basado en supuestos"*, constituida justamente por *"aspectos cognitivos y afectivos"* como *"creencias información, valores y normas"*. El mundo basado en supuestos es finalmente el resultado de una serie de interacciones entre los actores y su entorno (Parsons, 2007, pp. 399-401).

Como puede verse el modelo de Young se sustenta en la sociología constructivista, especialmente, en el trabajo de Berger y Luckmann sobre la *"construcción social de la realidad"*, cuya tesis consiste en que *"la realidad se construye socialmente y que la sociología del conocimiento debe analizar los procesos por los cuales esto se produce"* (2008, p. 11), definiendo realidad y conocimiento como los dos términos principales donde se entenderá la:

...realidad como una cualidad propia de los fenómenos que reconocemos como independientes de nuestra propia volición (no podemos *"hacerlos desaparecer"*)<sup>27</sup> y (...) el conocimiento como la certidumbre de que los fenómenos son reales y de que poseen características específicas (Berger & Luckmann, 2008, p. 11).

El principal aporte del trabajo de Berger y Luckmann consistió en la introducción de la noción de construcción social, entendida como las formas en la que la percepción de la realidad se institucionaliza a partir de los mismos individuos que participan en su construcción, de manera tal, que la realidad pasa a concebirse como una noción dinámica, sujeta a las diferentes

<sup>26</sup> Comillas en el original.

<sup>27</sup> Comillas en el original.



interpretaciones de la realidad y a las interacciones que los individuos establecen con sus entornos.

En este sentido, tomar las posturas propias de la sociología constructivista y el construccionismo social, resulta de gran relevancia para entender el origen de los imaginarios sociales, que en lo referente a la política pública, coinciden con que su implementación se ha visto rodeada de fallos y problemas. Así mismo, estos enfoques aportan las herramientas necesarias para entender las concepciones e imaginarios de las comunidades sobre una realidad.

Por tal motivo, en la presente investigación se ha buscado establecer un acercamiento con las comunidades y autoridades territoriales con el fin de conocer a qué obedecen los fallos en la implementación de la política, para así recopilar y analizar sus apreciaciones y juicios de valor relacionados con la misma. El análisis de dichas percepciones, juicios, se sustenta en la aplicación metodológica de la teoría fundamentada, la cual propone la construcción de teorías, conceptos, preposiciones e hipótesis, a partir de los datos recolectados, y no de ideas constituidas a partir de otras teorías o enfoques (Cuñat, 2007, p. 1), o preconcepciones. Se adopta este enfoque metodológico ya que entre las principales contribuciones que se le han atribuido, ésta que precisamente, se configura como una herramienta útil para explicar los fenómenos sociales y entender las diferentes conductas que asumen los individuos dentro de un determinado entorno (Cuñat, 2007, p. 2).

Todos los enfoques teóricos y herramientas metodológicas abordadas a lo largo de este capítulo, permiten deslindar el marco de análisis, lo que funda los criterios de validez, y además permite entender hacia donde se dirige el análisis planteado por este proyecto de investigación, así como su desarrollo a partir de metodologías e instrumentos propios de la psicología social y la sociología constructivista, en tanto esta investigación parte del planteamiento hipotético de que en los imaginarios colectivos predomina la idea de que *la implementación de la política pública hasta el momento ha sido insuficiente*. Es por ello, que también, la investigación se propone como una alternativa a partir de la cual se proyecten lecciones aprendidas y futuras recomendaciones en aras de optimizar su ejecución.

## Referencias

Aguilar, L. F. (1992). Estudio Introductorio. En: L. F. Aguilar. *El estudio de las políticas públicas, Colección Antologías de Política Pública, Segunda Antología* (pp. 15-76). México: Miguel Ángel Porrúa.

- Aguilar, L. (2009). Marco para el Análisis de las Políticas Públicas. En: F. Mariñez & V. Garza. *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. (pp. 11-32). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
- Amaya, M. (2010). Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en el sistema de gestión del agua de Aguascalientes. *Gestión y política pública*, 19 (1), 37-77.
- Berger, P. L. & Luckmann, T. (2008). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Cabrero, E. (2005a). Introducción. En: E. Cabrero. *Acción Pública y Desarrollo Local* (pp. 11-16). México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2005b). La acción pública y el desarrollo urbano. Una exploración interdisciplinaria. En: E. Cabrero. *Acción Pública y Desarrollo Local*. (pp. 17-69). México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, E. (2011). Usos y costumbres de las políticas públicas en México. Límites de las Policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. En: C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando del debate de ayer para fortalecer el actual*. (pp. 359-388). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Congreso de la República (2012). *Ley 1523*. Diario Oficial (48411). Bogotá.
- Cuñat, R. (2007). Aplicación de la teoría fundamentada (Grounded theory) al estudio del proceso de creación de empresas. En: AEDEM. *Decisiones basadas en el conocimiento y en el papel social de la empresa*. XX Congreso Anual de la Asociación Europea de Dirección y Economía de Empresa (AEDEM). Mallorca: España.
- De León, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, 6 (1), 5-17.
- Dubnick M. J. & Bardes B. A. (1983). *Thinking About Public Policy: A Problem-solving Approach*. John Wiley & Sons Inc.
- Dunn, W. N. (2004). *Public policy analysis: An introduction*. Nueva Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Dye, T. R. (1975). *Understanding Public Policy*. Nueva Jersey: Prentice - Hall.
- Guba, E. (1990). The alternative Paradigm Dialog. En: E. C. Guba. *The alternative Paradigm Dialog*. (pp. 17-28). London: Sage.
- Harguindéguy, J. B. (2013). *Análisis de políticas públicas*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Hecló, H. (1972). Policy Analysis. *British Journal of Political Science*, 2 (1), 83-108.
- Hernández, G. (1999). El análisis de políticas públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 80-91.
- Jaime, F. M., Dufour, G., Alessandro, M. & Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

- Jolly, J. F. (2007). Territorialidad y sectorialidad de las políticas públicas. Aspectos analíticos y utilidades normativas de un esquema de análisis de las políticas públicas en el territorio. En J. F. Jolly & J. I. Cuervo (Eds.). *Ensayos sobre políticas públicas*. (pp. 291-349). Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Jones, C. O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
- Jordana, J. (2011). El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? En: C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. (pp. 505-526). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado.
- Kraft, M.E & Furlong, S.R. (2013). *Public Policy. Politics, analysis and other alternatives*. (4ª Ed.). Washington D.C.: Press.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone F. & Hinojosa, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*, 3, 6-29.
- Kooiman, J. (2005). Gobernar en gobernanza. En: Cerrillo I. M. (Coord. y trad.). *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 57-83). Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Lasswell, H. D. (1951). La orientación hacia las políticas. En: L. F. Aguilar (Ed.). *El estudio de las políticas públicas*. (pp. 79-103). Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H. D. (1971). La concepción emergente de las ciencias de políticas. En: L. F. Aguilar (Ed.). *El estudio de las políticas públicas*. (pp. 105-117). Colección Antologías de Política Pública, Primera Antología, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lerner, D. & Lasswell, H. D. (1951). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. California: Stanford University Press.
- Mény, I. & Thoenig, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Nakamura, R. (1987). The Textbook policy process and implementation research. *Policy Studies Review*, 7 (1), 142-154.
- Ordoñez, G., Tadlaoui, S., Porras, S., Duarte, J., López, L., Martínez, L. & Calderón P. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.
- Ortegón, E. (2008). Características de la Política Pública. En: E. Ortégón. *Guía sobre el diseño gestión de la política pública*. (pp. 17-36). Bogotá: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos.

- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (1976). *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. FLACSO México.
- Polski, M. M. & Ostrom, E. (1999). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design*. George Mason University. Available in: <https://mason.gmu.edu/~mpolski/documents/PolskiOstromIAD.pdf>
- Pülzl, H. & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En F. Fisher, G. J. Miller & M. S. Sidney (Eds.). *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics and Methods* (pp. 89-107). United States of America: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Roth, A.N. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones de Estado. En: J. I. Cuervo. *Ensayos sobre políticas públicas*. (pp. 28- 63). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Roth, A.N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, 67-91.
- Roth, A. N. (2009). La evaluación de las políticas públicas en Colombia: Una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 45, 1-14.
- Sabatier, P. (1991). Toward Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics*, 24, 147-156.
- Salazar, C. (1999). Las políticas públicas. Colecciones Jurídicas. Profesores N° 19. (2ª Ed.). Bogotá: Ediciones Pontificia Universidad Javeriana.
- Stiglitz, J. E. (2000). *La economía del sector público*. (3ª Ed.). (M. E. Rabasco y L. Toharia, Traductores.) España: Antoni Boch Editor.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel S.A.
- Thoenig, J.C. (1997). Política pública y Acción pública. *Gestión y Política Pública*, 6 (1), 19-37.
- Torres-Melo, J. & Santander, J. (2013). *Introducción a las Políticas Públicas*. Bogotá: IEMP Ediciones.
- Vargas, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almu- dena Editores.
- Velázquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública". *Desafíos*, 20, 149-187.