

# Introducción para el análisis de las Políticas Públicas

*André-Noel Röth Deubel<sup>71</sup>*

<sup>71</sup> Dr. en Ciencias Políticas, Profesor Titular del Departamento de Ciencia Política, Universidad del Cauca, Popayán. E-mail: roth@unicauca.edu.co

# Introducción para el análisis de las Políticas Públicas

El presente libro es el resultado de una experiencia docente de más de diez años en la asignatura de Introducción al Análisis de las Políticas Públicas, impartida en la Universidad de Chile. El objetivo principal de esta obra es proporcionar a los estudiantes una visión general y crítica de los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas. Se abordan temas fundamentales como el ciclo de la política pública, los actores involucrados, los instrumentos de política y los métodos de evaluación. El texto está diseñado para ser una herramienta de consulta y reflexión, que permita a los estudiantes comprender la complejidad de la toma de decisiones en el ámbito público y desarrollar habilidades de análisis crítico y síntesis.

## Objetivos del Libro

El libro tiene como objetivos principales:

- 1. Proporcionar una visión general del ciclo de la política pública, desde la identificación del problema hasta la evaluación de los resultados.
- 2. Analizar los actores y los intereses que influyen en la formulación y la implementación de las políticas.
- 3. Examinar los instrumentos de política y su impacto en la sociedad.
- 4. Presentar los métodos de evaluación de las políticas públicas y su importancia para la mejora de la gestión pública.

El libro está dividido en cuatro partes principales:

1. El ciclo de la política pública.
2. Los actores y los intereses.
3. Los instrumentos de política.
4. La evaluación de las políticas públicas.

El libro es una herramienta de consulta y reflexión, que permite a los estudiantes comprender la complejidad de la toma de decisiones en el ámbito público y desarrollar habilidades de análisis crítico y síntesis.

## INTRODUCCIÓN

La actividad política consiste en distribuir los valores y recursos sociales y económicos disponibles entre los grupos e individuos de una sociedad. Las intervenciones de las autoridades políticas tienden a mantener o a modificar esta distribución. Las políticas públicas son la concreción de estas intervenciones. Por lo tanto, y con más razón en sociedades muy heterogéneas y desiguales, con escasos recursos, las tensiones se concentran en las autoridades para que éstas favorezcan, a través de sus políticas públicas, a uno u otro grupo social. Por eso, es imposible que la actividad gubernamental se haga en el consenso, sin controversias ni conflictos. El análisis de las políticas públicas permite entonces abordar la cuestión del Estado desde la perspectiva de su actividad concreta.

## LA POLÍTICA PÚBLICA: UNA DEFINICIÓN

La aparición de un campo específico y el interés para analizar el objeto "políticas públicas" se debe al crecimiento del intervencionismo del Estado en muchos aspectos de la vida en nuestras sociedades, independientemente de sus niveles de desarrollo. Hoy en día, en la casi totalidad de los aspectos de la vida humana, del nacimiento hasta el entierro, el Estado juega un papel mediante una u otra de sus múltiples actividades. El Estado y

sus instituciones son organizaciones a través de las cuales los agentes públicos (electos o administrativos) persiguen metas que estructuran, modelan e influyen tanto en los procesos económicos como sociales y políticos. Lo hace por medio de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y de redes de interacción que sirven de puente entre el Estado y la sociedad, entre la organización estatal y el entorno pertinente. Las políticas públicas, entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de una serie de decisiones legitimadas por el Estado en su voluntad de modificar o mantener la (re)distribución de valores y recursos disponibles mediante la acción sobre el comportamiento de actores sociales. Las políticas públicas son el lazo entre el Estado y la sociedad, el instrumento de concretización de sus objetivos, ya que la sociedad no se cambia por decreto! Es necesario recordar que las políticas públicas como tal, tampoco cambian la sociedad: son los actores de estas quienes, por sus actividades, hacen uso de recursos que facilitan las políticas públicas. Las políticas públicas ofrecen un marco de acción y eventualmente recursos para la transformación social.

Según algunos autores las políticas públicas serían la simple resultante del momento histórico vivido y del entorno cultural, sociopolítico y/o económico. Sin embargo, es necesario señalar que las políticas públicas tien-

den también a modificar este entorno (Parsons, 1995). Es decir que las políticas públicas, al mismo tiempo que están inscritas en un contexto del cual es imposible hacer caso omiso, éstas inciden sobre ese mismo contexto en una relación permanente de interacción e intercambio. El siguiente esque-

ma ilustra esa idea de una retroacción permanente y a todo nivel. Las flechas sencillas indican el sentido de las determinaciones del contexto sobre las políticas públicas y las flechas dobles señalan el impacto de las políticas sobre el entorno.

### El contexto de las políticas públicas



Entre tantas definiciones existentes del concepto de política pública, se puede señalar estas:

- un proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos (Muller y Surel, 1998)

- un conjunto de decisiones de diferentes niveles jurídicos y de acciones, coherentes y enfocadas hacia objetivos, que actores competentes –privados, asociativos o estatales- toman o aplican con la finalidad de resolver un problema social (Bussmann y al, 1998).
- el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del ré-

gimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables (Alejo Vargas Velásquez, 1999)

- un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables, de 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).

Es de anotar que en muchas ocasiones, la respuesta a un problema por parte del sistema político es consecuencia de otra política y/o de una política anterior. Es decir que la acción pública es, además, causa de nuevos problemas. Lo que lleva a considerar la política pública como un proceso que se desarrolla en forma cíclica y reiterativa: es el *ciclo de política*. El ciclo de política propone una descomposición de la política pública en una serie de etapas o de secuencias lógicas que distingue cinco fases en la vida o el desarrollo de una política pública: identificación de una problema, formulación de soluciones, toma de decisión, implementación y evaluación.

El ciclo de política: actividades y actores principales

| FASE I                                                                              | FASE II                                                                                                    | FASE III                                                                        | FASE IV                                                                 | FASE V                                                                                                                                             |
|-------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Identificación de un problema                                                       | Formulación de soluciones o acciones                                                                       | Toma de decisión                                                                | Implementación                                                          | Evaluación                                                                                                                                         |
| <b>Actividades:</b><br>Acontecimientos, intereses, demandas                         | <b>Actividades:</b><br>Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios                      | <b>Actividades:</b><br>Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación        | <b>Actividades:</b><br>Ejecución, Gestión, Efectos concretos            | <b>Actividades:</b><br>-Reacciones, juicio sobre los efectos, medición, valoración, propuestas de reajuste                                         |
| <b>Actores:</b><br>Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, etc. | <b>Actores:</b><br>Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, etc. | <b>Actores:</b><br>Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc. | <b>Actores:</b><br>Administración pública, Ong's, empresa privada, etc. | <b>Actores:</b><br>Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, etc. |

  
 Tiempo

Esta clave de lectura tiene la ventaja de presentar la política pública como una sucesión de secuencias que corresponden a la representación clásica, ideal y racional de la actividad política con sus distintos escenarios y actores y permite una utilización para cualquier política pública. También facilita la delimitación del objeto (de análisis) para su explicación. Por sus características, es frecuente que los mismos actores de las políticas públicas, el Estado, lo utilicen como un modelo normativo para la acción: es decir que planean una política pública en base a estas mismas fases. Aunque es necesario precisar que este proceso es un ideal, y que por lo tanto, no ocurre de manera tan ordenada en la realidad.

### **LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO**

Para intervenir en la sociedad en vista de modificar los comportamientos de los actores sociales —razón de ser y objetivo fundamental de las políticas públicas—, el Estado tiene a su disposición un catálogo de instrumentos de intervención muy diversificado. Al diseñar una política pública, el Estado debe decidir sobre el uso de uno u otro, o de varios de estos instrumentos para su implementación. El estudio de una política pública en función de los instrumentos jurídicos que se han previsto e implementado permite dar indicaciones sobre cómo el Estado y las instituciones han enten-

dido el problema que buscan resolver. El análisis comparativo de los méritos respectivos y de la eficacia de los instrumentos utilizados, expresados casi siempre bajo una forma jurídica, y de las instituciones construidas para enfrentar problemas similares en lugares o tiempos diferentes puede ser una ayuda importante para el diseño de las políticas públicas. En el momento de formular una política pública, los diseñadores deben entonces proceder a una selección de instrumentos que permitirá que la política pública tenga los efectos deseados.

Sin realizar mayores desarrollos en este texto se puede señalar los siguientes instrumentos de acción: los instrumentos prescriptivos, los instrumentos incentivos, los instrumentos de información, educativos, reglamentarios, los instrumentos de coordinación, los instrumentos de organización y de procedimiento, los instrumentos materiales y los instrumentos de delegación a socios (ver Roth, 2002:44ss).

### **DEFINICIÓN DE PROBLEMA Y AGENDA**

El término Agenda se utiliza en el sentido de indicar “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Padióleau, 1982). No todos los problemas terminan en la agenda o figuran en el “menú” del Estado. Temas entran y salen de la agenda.

El reconocimiento de un asunto como una realidad problemática y su traducción discursiva es susceptible de múltiples interpretaciones. La representación de un problema no es un dato objetivo. Es una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses (entendidos en un sentido amplio). La definición de lo que se puede problematizar, su priorización o no, su inscripción en la agenda del gobierno están ligados de manera íntima a esta representación. En este proceso de definición de problema, es preciso resaltar el papel importante que pueden jugar los medios de comunicación, los círculos académicos y científicos, los actores políticos—en primer lugar el Estado—, las ong's, etc.

Una vez reconocido el problema como un problema social y formulado como tal, se busca su institucionalización. Es decir su inscripción en la agenda. El reconocimiento de la necesidad de una intervención pública (o política) hace del asunto un problema político. Generalmente, se traduce luego en leyes y reglamentos que muchas veces prefiguran una política pública. Esta institucionalización se realiza a través de un proceso que tiende a legitimar tanto la definición dada al problema como a sus portavoces o promotores. El carácter socialmente *construido* de los problemas significa que la definición dada al problema, su representación y interpretación, es una

entre otras posibilidades potenciales. De una cierta forma, los problemas (y las soluciones) compiten entre ellos para figurar en la agenda: un problema que aparece importante en un momento dado puede dejar de interesar en otro momento, sin que se le haya resuelto.

### **EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y DE DECISIÓN**

En la medida en que siempre existe una pluralidad de soluciones posibles para resolver o tratar un problema, tanto en términos de finalidades, de medios como de contenidos, el proceso que conlleva a tomar decisiones es fundamental para entender las soluciones adoptadas por las autoridades gubernamentales. El gobierno fija prioridades, metas, objetivos a alcanzar así como estructuras y procesos de implementación mediante la expedición de planes, leyes, decretos, etc. En la realidad interviene en este proceso una pluralidad de actores. Estos actores (políticos, administrativos, sociales, económicos, científicos, morales, etc.) van a influir sobre el proceso de decisión a partir de sus intereses y recursos tanto materiales como ideológicos. La presencia de esa multitud de actores explica por qué las decisiones no son siempre las más "racionales" o las más coherentes; son el resultado de la confrontación y negociación entre actores. La decisión es el fruto de un largo y complejo proceso que poco tiene que ver con el esquema clásico de la

decisión concebida como un acto lineal basado en la libertad y racionalidad del tomador de decisión. Analíticamente se puede separar el proceso de decisión en dos secuencias principales: la *formulación* de soluciones y la *legitimación* de una solución.

A partir del momento en el cual se reconoce la existencia de un problema a resolver políticamente, las propuestas y alternativas de soluciones, incluida la solución del *statu quo*, van a entrar a "competir" entre ellas. Por intermedio de las luchas entre actores políticos en defensa de sus intereses materiales y/o ideológicos, una respuesta al problema poco a poco va a predominar sobre otras. Luego, un acto formal (voto, firma) se constituye en el acto de *legitimación* que atribuye a la nueva decisión una *fuerza* particular. Desde este momento, lo que no era más que una opción posible, se transforma en una norma oficial revestida de toda la autoridad y la fuerza reales y simbólicas del Estado, Administraciones y autoridades legítimas, y también los ciudadanos, podrán valerse de esta decisión para exigir uno u otro comportamiento.

Para hacer frente a las presiones y exigencias de los actores y limitar así el riesgo de que las decisiones y las políticas caigan en el empirismo, el subjetivismo y la incoherencia, el Estado se esfuerza —por lo general— por racionalizar sus mecanismos y procesos de elección y de decisión. Se busca el perfeccionamiento de las herramientas de análisis y de elaboración

de decisiones para ayudar en la toma de decisión. Este esfuerzo de racionalización se realiza a través de la planificación. Mediante el Plan se busca alcanzar los objetivos de manera coherente definiendo prioridades, jerarquía de objetivos, a corto y mediano plazo, medios y recursos necesarios. El Plan se constituye en el instrumento racional de integración y de coordinación de las diferentes políticas sectoriales por un tiempo determinado. Hoy en día, las actividades de planificación deben transformarse en un lugar privilegiado para la concertación y la evaluación de las escogencias y prioridades públicas. Debe concebirse como una herramienta prospectiva para anticipar las evoluciones y también como un lugar de intercambio y diálogo entre autoridades y sociedad civil.

Las condiciones y limitaciones (tiempo, dinero, capacidad, información, etc.) impuestas por la realidad humana y social, en la cual está inmerso todo el proceso de decisión, hace que el decisor nunca toma una decisión siguiendo una lógica totalmente racional. El decisor tiende a contentarse con la primera solución que le parece *satisfactoria*. Se trata de buscar un término medio entre el análisis del problema y la urgencia de ofrecer una solución aceptable. De antemano, el decisor privilegia a una solución sobre otra, minimiza el examen de otras soluciones. Por lo general, no busca la mejor solución sino que trata de evitar la peor (Simon, 1983). Finalmente, los criterios aplicados a la decisión son

más bien el fruto de una mezcla de intuición y de razón (es decir un juicio razonable) que de razón pura.

Una manera muy difundida de concebir el proceso de decisión hoy en día consiste en el modelo *Public Choice* o de elección pública. Sencillamente, con este modelo se trata de explicar las decisiones políticas aplicando los métodos y criterios de la economía. Según este modelo el individuo tiene un comportamiento básicamente egoísta, racional y maximizador de sus intereses. ¿Cuáles son estos intereses? Según autores como Downs (1957) la actuación de los actores políticos depende de la probabilidad de conseguir su reelección y/o obtener más recursos (maximizar) en términos de poder, de prestigio y de ingresos.

En fin, El análisis de los procesos de toma de decisión refleja las dificultades teóricas y prácticas para tomar una decisión racional o razonable. Pero, además, surge también otra pregunta central: ¿cómo conciliar la toma de decisión con la democracia? La necesidad de buscar procesos de decisión y decisiones basados en el respeto a los valores democráticos y que, a su vez, se fundan sobre un saber de tipo científico -la razón-, representa un desafío para las instituciones políticas. ¿Cómo conciliar ciencia y democracia, ciencia y política? En la cultura occidental existe una tensión siempre presente entre la legitimidad política de la democracia (es decir la voluntad de la mayoría: ¿tiene siempre la razón la ma-

yoría?) y la legitimidad que ofrece la ciencia, el discurso científico (que suele equivocarse).

### **PROCESOS Y ENFOQUES DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Es común percibir la implementación de las decisiones públicas como un problema meramente administrativo, es decir técnico, de "simple" ejecución. Desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, al contrario, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política se transforma en hechos concretos, en realidad "tocable". De hecho, el problema cambia de naturaleza, se desplaza a otro espacio. Considerar que la implementación es principalmente un problema "técnico" es demasiado simplificador. De manera que la pretendida o anhelada neutralidad de una administración pública que actúa según "criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad" (Mény, Thoenig, 1992) es una utopía. Por esto, la implementación perfecta es perfectamente inalcanzable.

Se puede definir el concepto de 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" (Mény, Thoenig, 1992). Los estudiosos de la implementación de políticas públicas han observado y propuesto varios enfoques que tienden a desarrollarse como modelos de implementación. Es-

tos modelos constituyen el puente entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución.

Una primera diferenciación ya clásica de los modelos los organiza en dos categorías en función de la concepción general utilizada para su realización práctica. La primera concepción, llamada *top-down*, corresponde a la idea tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla desde arriba (*top*) hacia abajo (*down*) o desde el centro hacia la periferia. Tiene como postulados principales la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y finalmente la búsqueda del principio de eficiencia, es decir la optimización de los recursos y los resultados (Meny, Thoenig, 1992). En otras palabras, este enfoque presupone que existe una clara separación, tanto conceptual como temporal, entre la formulación y decisión de la política de un lado y la implementación de las decisiones del otro. Y se considera por lo general que los problemas que surgen en la fase de ejecución se deben esencialmente a problemas de coordinación y de control (Thoenig, 1985). Esta concepción *top down* es privilegiada por las personas que creen más en el control, la planeación, la jerarquía, la responsabilidad y el miedo a la sanción como estrategia para lograr los objetivos de una política.

La segunda concepción toma la dirección opuesta y se llama *bottom-up*, es decir de abajo hacia arriba. His-

tóricamente los modelos que se inspiran de esta segunda categoría se desarrollaron como enfoques críticos o alternativos frente a las deficiencias y a la ineficiencia que presentan los procesos de implementación tradicionales *top-down*. Según esta segunda concepción, se trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel 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, de la periferia hacia el centro. Esta concepción es preferida por las personas que creen más bien en la espontaneidad, en la capacidad de aprendizaje, en la adaptación y en la concertación.

Más que oponer estas concepciones de concebir la implementación, por lo pronto, sería preciso definir en qué medida la implementación de una política en particular gana al quedar firme ante la oposición que suscita, y en qué medida gana al negociar su implementación con los destinatarios y/o con los responsables de la implementación. A pesar de que no exista respuesta clara en que es mejor, resulta aconsejable detenerse lo suficiente, en el momento de la formulación de la política, sobre el esquema o el programa administrativo más adecuado a la política prevista, es decir a la manera más segura de obtener los cambios de comportamientos deseados.

## EL MODELO ACTUAL DE IMPLEMENTACIÓN: LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

La obtención de resultados y la satisfacción de los ciudadanos tiende a ser, hoy en día, una condición indispensable para la legitimidad de una autoridad pública. En este sentido, importantes corrientes, principalmente de origen angloestadounidense, se han enfocada hacia una renovación de la concepción administrativa –el modelo de implementación– vigente en el sector público que se puede agrupar bajo el nombre de Nueva Gestión Pública –NGP–. Si el desarrollo tradicional del Estado y de las políticas públicas desde los años 1950 tiene su fuente ideológica en la socialdemocracia, los principios económicos de Keynes y la administración pública weberiana, la renovación administrativa propuesta se inspira directamente de la escuela neoliberal y de la gestión empresarial privada. El discurso que justifica la introducción de la NGP se apoya en los siguientes argumentos: las disfunciones interno del Estado, la burocratización excesiva, la ineficiencia y la irracionalidad del sector público, el freno al desarrollo que constituye la intervención estatal en los mercados y los efectos de la globalización (Urio, 1998). En América latina, este enfoque se viene aplicando en todos los paí-

ses bajo la impulsión del Centro Latinoamericano para la Administración del Desarrollo –CLAD<sup>72</sup> y los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, con el fin de impulsar la reforma del Estado. En Colombia, la implementación de este modelo se inició a partir del gobierno Pastrana (1998-2002). Actualmente, el gobierno de Álvaro Uribe tiende a aplicar de manera decidida este esquema general a todas las áreas de intervención del Estado. Existe un gran número de variaciones en función de las experiencias nacionales. En regla general, según la síntesis de Mönks (1998), la NGP pretende renovar la gestión pública tradicional mediante la introducción de una mayor *flexibilidad organizacional*, de una mayor *eficiencia* en el uso de los recursos (más resultados con menos recursos) y permitir una mayor *participación* de los ciudadanos en los procesos de decisión y una mayor *satisfacción* por los productos (bienes y servicios) para la población. (ver las Bases del plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado comunitario” 2002-2006, capítulo IV).

La introducción de una mayor flexibilidad en la organización administrativa se basa en tres principios: la separación entre lo político y la administración, la descentralización del sistema administrativo y, tercer principio,

<sup>72</sup> CLAD: [www.clad.org.ve](http://www.clad.org.ve) Ver en particular el documento: *Una nueva gestión pública para América latina*.

el adelgazamiento de las administraciones y la reducción de las jerarquías. Los objetivos operacionales consisten en separar la toma de decisión estratégica, que corresponde al nivel político, de la gestión y de la responsabilidad operativa, que incumbe a la administración. Este primer elemento se complementa con una delegación de la gestión operativa al nivel más bajo posible y una administración reducida, flexible, competente y motivada. Las herramientas de gestión privilegiadas en este nuevo modelo organizativo es el contrato de prestación de servicios, la división de las tareas entre financistas, contratista y comprador o usuario del servicio, la delegación mediante agencias de ejecución y la creación de agencias de control, tipo superintendencias. En término general se trata de sustituir una gestión burocrática por una gestión por contrato.

La NGP considera que se puede obtener una mayor eficiencia en el uso de los recursos mediante una orientación de la gestión hacia el mercado, la transparencia en los procedimientos administrativos y una disposición hacia el producto. Básicamente, se trata de introducir mecanismos competitivos, de mercado, en la prestación de los servicios públicos (ej. privatización, contrato de prestación) y de tener a disposición una información la más completa posible sobre el produc-

to ofrecido, los costos y los clientes de las unidades administrativas. Se enfatiza sobre un uso eficiente de los limitados recursos considerando más la calidad de los resultados o del producto que las reglas. Las herramientas desarrolladas para lograr mayor eficiencia son las licitaciones públicas, el *benchmarking*, la facturación del costo real al usuario, la construcción de indicadores y medición de resultados, la contabilidad analítica, las prácticas de auditoría y el uso de los presupuestos globales.

Finalmente, la NGP propone el fortalecimiento de la participación de los ciudadanos mediante el desarrollo de forma de participación a los procesos de decisión, de seguimiento (monitoreo) y de apropiación de la implementación mediante formas asociativas (ONG's) (ver Restrepo, 2003). Se trata también de conocer las opiniones de los clientes mediante las encuestas de satisfacción y la búsqueda de certificación de calidad tipo ISO.

El objetivo general declarado de estas transformaciones en el modo de gestión de los asuntos públicos consiste en reducir las intervenciones estatales para devolver más iniciativa y responsabilidad a la sociedad civil y al individuo para tener un Estado más eficiente y evitar la burocratización<sup>73</sup>. A pesar de que este modelo parece seductor y encuentra numerosos adeptos

<sup>73</sup> Se puede definir un sistema burocrático como un sistema de organización incapaz de corregirse en función de sus errores, y cuyas disfunciones se han convertido en elemento esencial de su equilibrio (Crozier, 1964).

tos que muestran un fervor casi religioso en la difusión e implementación de estos principios<sup>74</sup>, es de anotar que las primeras evaluaciones de las consecuencias después varios años de aplicación de este modelo de implementación de las políticas públicas, no son particularmente positivas en cuanto al impacto social global generado. Urió (1998) muestra que la aplicación del modelo parece haber contribuido, en los países industrializados, a una baja general del nivel de sueldos, a una degradación de las condiciones laborales, al crecimiento del subempleo y al aumento de la brecha entre ricos y pobres (medido por el índice de Gini) causante de una elevación de la tasa de criminalidad. Los mismos efectos parecen observarse en América latina y en particular en la Argentina (Klikberg, 2003), aunque resulta difícil considerar estos impactos como resultante de una sola causa.

### **LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

La evaluación, entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite opinar acerca de los efectos de las acciones públicas. La evaluación tiende a constituirse como una nueva disciplina en el ámbito del análisis de políticas públicas "que se ocupa de

recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos" (Majone, 1997). La variedad existente de concepciones, y por lo tanto de definiciones de la evaluación, es muy amplia. Entre la evaluación de tipo gerencial utilizada como instrumento de gestión (o mejor de control de gestión) y la evaluación interactiva, participativa, pluralista, concebida como una herramienta para la profundización del ideal democrático, existe algo más que matices.

Su importancia es aún mayor cuando las instituciones y los gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no sólo en la legalidad de sus decisiones, sino en lo que hacen, en resultados. Es entonces importante que los gobiernos y los ciudadanos sepan lo que se ha logrado por medio de las acciones emprendidas. La práctica de la evaluación debería ser considerada por el poder político como un aporte en el proceso de decisión y no como un contrapoder que busca entorpecer su acción. Por eso la evaluación debe permitir alimentar el debate democrático favoreciendo así las prácticas pluralistas y la deliberación política.

El desarrollo de las prácticas de evaluación en el sector público coincidió con la pérdida progresiva de legitimidad del Estado, inclusive en los

<sup>74</sup> El nuevo modelo de gestión se divulgó principalmente con el libro de Osborne y Gaebler (1994).

países industrializados avanzados (ver Habermas, 1978). De manera general, la ambición del Estado intervencionista o de bienestar del siglo XX, se frustró parcialmente por el difícil cumplimiento de sus objetivos, a pesar de los esfuerzos importantes realizados; situación que se evidenció en particular en sus políticas sociales. Las dudas y las críticas que surgieron sobre la actuación del Estado y su costo creciente, se tradujeron en una exigencia de una mayor eficacia y eficiencia de las autoridades públicas. Es uno de los objetivos que justifica la introducción de la Nueva Gestión Pública. Este nuevo enfoque va a abrir un campo amplio al concepto y a las prácticas de evaluación. Pero no es el único motivo. El desarrollo de la evaluación de políticas públicas encuentra su legitimación también en el hecho de que los problemas que el Estado busca resolver, controlar o mitigar por medio de sus acciones públicas, son siempre más complejos e inciertos en cuanto a medios, resultados y efectos. Basta pensar en la complejidad de los problemas ambientales o de las manipulaciones genéticas. Con frecuencia, aunque no se admita fácilmente, el Estado tiene que andar casi que a tientas. La actividad evaluadora permite entonces al Estado y a los gobernantes, y también a los ciudadanos, disponer de una mayor información —con la exigencia de transparencia— acerca de las consecuencias de sus decisiones y acciones. Un Estado responsable y democrático no puede tomar decisiones sin

tener un mínimo de interés por las consecuencias que éstas conllevan más allá del corto plazo. El propósito del evaluador no está en eliminar todo juicio de valor, sino en elevar el nivel de la discusión entre intereses contradictorios, con la finalidad de que, en lo ideal, el debate sea de mayor calidad y permita elegir entre varias alternativas de acción mejor conocidas.

Esta ambición de conjugar el rigor analítico y la acción política lleva a definir la evaluación de políticas públicas como una actividad de *investigación aplicada*, de producción de un *conocimiento comprometido* con las realidades sociales. Para Monnier (1992), es solamente con este compromiso de la evaluación con la realidad y con los actores, que ésta tendrá una utilidad social.

## CONCLUSIÓN

Fundamentalmente, el análisis de las políticas públicas, y en particular la actividad de evaluación, constituye una herramienta para encarar los tres principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos: comprender, comunicar y controlar. Los gobiernos deben tratar de *comprender* lo que pasa con los procesos sociales inducidos por la acción pública para fundamentar de manera la más acertada posible las acciones futuras; los regímenes políticos democráticos tienen también la obligación de *comunicar* para explicar, con base en una información argumentada, y dialogar con

sus públicos para conseguir el respaldo a sus acciones; y, por último, los gobiernos no pueden dejar de lado la responsabilidad de ejercer un *control* sobre las actividades que realizan (Duran, 1999). En fin, el análisis de las políticas públicas contribuyen de manera esencial al fortalecimiento de una cultura política responsable y de la democracia. En este sentido, la academia tiene un papel sociopolítico importante a jugar mediante el desarrollo de actividades de investigación, de formación y de divulgación en este campo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bussmann W., Klöti U., Knoepfel P., (editores), 1998, *Politiques publiques: Evaluation*, ed. Economica, Paris
- Crozier, Michel, 1964, *Le phénomène bureaucratique*, Seuil, Paris
- Downs, 1957, *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row, New York
- Duran, Patrice, 1999, *Penser l'action publique*, LGDJ, Paris
- Habermas, Jurgen, 1978, *Raison et légitimité. Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Payot, Paris
- Kliksberg Bernardo, 2003, "Es posible construir una economía con rostro humano?" en *Revista del CLAD Reforma y democracia*, No. 26, pp. 7-36
- Majone G., 1997, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de las políticas públicas*, FCE, México
- Mény Yves, Thoenig, Jean-Pierre, 1992, *Las políticas públicas*, Ariel, Madrid
- Monnier, Eric, 1992, *Evaluation de l'action des pouvoirs publics*, ed. Economica, Paris
- Muller Pierre, Surel Yves, 1998, *L'analyse des politiques publiques*, Montchrétien, Paris
- Muller, Pierre, 2002, *Las políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá
- Osborne David, Gaebler Ted, 1994, *La reinención del Gobierno*, Paidós, Barcelona
- Padioleau J., 1982, *L'Etat au concret*, PUF, Paris
- Parsons, Wayne, 1995, *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Edward Elgar, Cheltenham, UK
- Presidencia de la República, 2003, "Incrementar la transparencia y eficiencia del Estado" en *Bases del Plan Nacional de Desarrollo "Hacia un Estado comunitario" (2002-2006)*, capítulo IV, pp. 183-197
- Restrepo, Darío, 2003, "Las prácticas participativas: entre la socialización y la privatización de las políticas públicas" en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°25, Caracas, pp. 88-124
- Roth Deubel, André-Noël, 2002, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Ediciones Aurora, Bogotá
- Simon Herbert, 1983, *Administration et processus de decisión*, ed. Economica, Paris

Spink, Peter y al., 2001, *Nueva Gestión Pública y regulación en América latina*, CLAD, Caracas

Urio Paolo, 1998, "La gestion publique au service du marché" en Hufty Marc (dir), *La pensée comptable. Etat,*

*Néoliberalisme, Nouvelle gestion publique*, PUF, IUED, Paris, Genève, pp. 91-124

Vargas Velásquez, Alejo, 1999, *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Almudena editores, Bogotá.