

CONCEPTUALIZACIÓN, ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CONCEPTUALIZATION, ANALYSIS AND EVALUATION OF PUBLIC POLICY

Luis Enrique Galván Rico

Profesor Departamento de Tecnología de Servicio, Universidad Simón Bolívar, Caracas, Venezuela.
E-mail: luisgalvanrico@gmail.com

Resumen

El objetivo de esta investigación es presentar los principales fundamentos teóricos de las Políticas Públicas (PP) en su Conceptualización, Análisis y Evaluación y el modo de actuar si se quiere resolver un problema público. En este sentido, el hilo conductor de las principales teorías que se discuten en este trabajo conduce a internalizar que las PP pueden incrementar o impedir el desarrollo de la democracia en los países, dependiendo del conocimiento que se tenga de ellas y su aplicación por parte de los gobernantes de turno. Por ello, los aportes que se hagan en el plano académico sobre este tópico deben estar orientados a proveer la información sistematizada correcta para resolver los graves problemas estructurales de índole económica y social propios de los países latinoamericanos.

Palabras clave: Políticas Públicas (PP), Conceptualización, Análisis, Evaluación, Latinoamérica

Abstract

The objective of this research is to present the main theoretical fundamentals of the process from the perspective of Public Policy (PP) in her conceptualization, analysis and evaluation and how to act if you want to solve a public problem. In this sense, the theme of the main theories that are discussed in this paper leads to internalize that the PP may increase or prevent the development of democracy in the country; depending on the knowledge we have of them and their implementation by of persons in power. Therefore, the contributions to be made at the academic level on this topic must be designed to provide systematic information correct thus solve the structural problems of its own economic and social issues of Latin American countries.

Keywords: Public Policy (PP), Conceptualization, Analysis, Evaluation, Latin-American.

Recibido: 29/08/2014 - **Aprobado:** 25/09/2014

Introducción.

Una de las razones por las cuales las PP son tan difíciles de aplicar y comprender, es porque deben ser diseñadas y formuladas en beneficio de todos los habitantes de un país, pero tienen la particularidad de no ser propiedad de nadie en particular, por ello pueden ser utilizadas y manipuladas de acuerdo a intereses políticos. De allí su complejidad.

En términos generales, las PP estudian lo “qué hacen los gobiernos, cómo lo hacen, por qué lo hacen y cuál es su efecto” (Dye, citado por Parsons, 2007:31). Y su análisis, de acuerdo a lo definido por Wildavsky (citado por Parsons, 2007:32), “es un subcampo aplicado cuyo contenido no puede ser definido a partir de límites entre disciplinas, sino con base en aquello que parece adecuado a las circunstancias del momento y a la naturaleza del problema”. La orientación de las PP podría sintetizarse de acuerdo con lo planteado por Lasswell (citado por Parsons, 2007: 32) como:

- 1- Multi-metódica
- 2- Multidisciplinaria
- 3- Orientada a los problemas y,
- 4- Preocupada por trazar el mapa contextual del proceso, las opciones y los resultados.

El objetivo de este trabajo es presentar un marco de referencia sobre las Políticas Públicas (PP) en función de los desarrollos conceptuales elaborados por algunos de los más importantes investigadores en esta disciplina. Este trabajo se divide en tres partes: definición y significado, análisis y evaluación de las PP.

Significado y conceptualización de las PP

El significado contemporáneo de “policy” en inglés es el de acción racional, decisión de gobierno, programa, resultado o propósito específico, entre otras. “Politics”, por su parte, hace referencia a la lucha por el poder y el conflicto de intereses. La traducción en español de “policy” y “politics” es “política”, lo cual genera una gran confusión con referencia a dos palabras que significan acciones distintas en el idioma inglés, pero se expresan con una misma palabra en español (citado por Parsons, 2007:30).

Esta duplicidad dio origen a una serie de ambigüedades en su significado tanto en los idiomas Romances – Español, Francés, Italiano, Portugués- y otros como el Alemán y los idiomas Asiáticos – Coreano y Japonés- que modificaron radicalmente el significado de lo que se quería expresar originalmente desde la óptica del análisis del proceso de las PP.

“La idea de las PP presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva. Lo público comprende aquellas dimensiones de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes”. (Parsons, 2007: 37).

El uso del término PP ha sido sometido a un intenso debate desde que Lasswell lo acuñara por primera vez en 1951 (Aguilar L, 2003). Parte de los supuestos de un entorno democrático estable y de la existencia de numerosas organizaciones independientes del Gobierno, capacitadas tanto para la crítica como para la participación en el ejercicio del Gobierno mismo y, en general, en la marcha y directrices de las decisiones públicas.

Inicialmente este concepto suponía la idea de lo público como una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la Acción gubernamental. Se ha logrado categorizar varios significados diferentes del término “policy”, entre los cuales se encuentran (Pérez M. 2005:52):

- PP como la expresión de un propósito general o un estado de cosas deseado.
- PP como decisión del Gobierno.
- PP como autorización formal.
- PP como programa.
- PP como modelo o producto.
- PP como proceso.

Wildavsky (citado por Pérez M. 2005: 53) nos recuerda que “policy es tanto un proceso como un producto, que se usa para referirnos al proceso de toma de decisión y al producto de ese proceso”. Sin embargo, el concepto considerado como más genérico es el reseñado por Peters (citado por Pérez M. 2005: 52), quien definió las PP como “el conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”.

Larrue (citado por Kauffer, 2008: 20) propuso la siguiente definición de las políticas públicas: “Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de “grupos que conforman blancos”, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver.”

Esta definición debe complementarse necesariamente con las siguientes consideraciones (Pérez M. 2005: 51-53):

1- Las PP deben considerarse como un proceso decisional, es decir configuradas por un conjunto de decisiones a tomar en el transcurso del desarrollo y elaboración de las políticas.

2- Con respecto al hacer, se considera que: “una política es todo aquello que el Gobierno decide hacer o no hacer”.

3- Para que sea considerada como “pública” debe haber sido generada, al menos hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales.

A pesar de desarrollarse en el marco del sector público, raramente las políticas son decididas y desarrolladas por una sola organización, sino que implican normalmente la interrelación de varias organizaciones, en el aspecto tanto administrativo como de cruce de información y conjunción de criterios entre varios actores, sean diferentes u homogéneos en sus criterios y conceptos.

Para García, E (citado por Carrillo y Becerra 2013: 309.) las PP representan: “los principios normas y objetivos que expresan un curso de acción respecto a un problema o tema formulados explícitamente y sancionado por el Estado para orientar el comportamiento de un determinado sector del desarrollo y de la vida ciudadana”

Con respecto a los métodos para estructurar problemas públicos, Dunn (1994) propuso ocho (8) tipos de métodos:

- 1) Bondad de análisis
- 2) Análisis de clasificación
- 3) Análisis de jerarquía
- 4) Cinético

- 5) Lluvia de ideas
- 6) Análisis de múltiples perspectivas
- 7) Análisis de supuestos, y
- 8) Mapas de argumentación

Para da Silva, C (2012: 22,23) el proceso de formulación de las PP está directamente relacionado con su capacidad de ejecución y considerando que la PP envuelve a todos los agentes participantes en ella, ya sea como implementadores o como receptores, esta no se limita solamente a leyes y reglas pre-establecidas sino que es una acción intencional con objetivos claros que deben ser alcanzados. Considerando lo que dice Carrillo y Becerra (2013: 315), “En una sociedad donde cada día la interconectividad va en aumento, además de ser compleja, con altos niveles de incertidumbre e impredecibilidad, el diseño, formulación y ejecución de

las políticas públicas no se puede seguir haciendo mediante los tradicionales modelos lineales”. Sin una interacción e integración de los agentes involucrados para alcanzar los objetivos propuestos, la política pública no tiene sentido.

La Tabla 1 muestra las fases del proceso de las PP, describiendo las etapas y caracterizando la participación de los agentes involucrados en cada fase.

Análisis de políticas públicas

El análisis de las PP, al igual que otras formas de análisis político, emplea metáforas o modelos como recursos para explorar “lo desconocido” y tal vez lo imposible de conocer del mundo de la política, Landau (citado por Parsons 2007: 35).

TABLA 1. PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN ETAPAS Y ACTORES. Modificado de da Silva, 2012.

Proceso Político	Descripción General de la etapa	Quiénes participan
Identificación del problema y la agenda de los agentes	Identificación de las demandas o problemas de la colectividad manifestados a través de los medios de comunicación privados o quejas directas ante los organismos públicos.	Asociaciones formales o informales quienes identifican las necesidades, las discuten a fondo, presentándose al Gobierno, ejerciendo presiones económicas, políticas o sociales para la solución del problema.
Formulación y legitimación de la PP	Planteamiento de la propuesta de PP por los grupos de interés y definición de la acción materializándose esta en una ley de obligatorio cumplimiento.	Instituciones de Gobierno con responsabilidades específicas por la aplicación y consolidación de la PP.
Implementación de la política	Marcha de la PP por el aparato burocrático gubernamental	El Gobierno y las Instituciones Públicas o privadas.
Evaluación de la PP	Valoración continúa tanto cualitativa como cuantitativa de la PP en términos de procesos y resultados.	Gobierno e Instituciones públicas y Asociaciones formales o informales.

Con referencia a su objetivo de conocimiento “el análisis de políticas es 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” (Dunn, 1994:58). Posterior a las crisis económicas recurrentes en todo el mundo de los años 70s, 80s y 90s, aunadas al incremento del malestar generalizado de los pobladores de la mayoría de los países de América Latina, se entendió que los gobernantes de turno en estos países en la mayoría de los casos eran los responsables de las crisis recurrentes por la toma de decisiones erradas en PP en los aspectos económicos, políticos y sociales, ya que en su acción demostraron ser deficientes y lesivos para sus gobernados.

Thoening (Pineda, 2007:10), explica la Acción como la construcción y calificación de los problemas colectivos de una sociedad, como también la elaboración de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento.

Los estudiosos de la Acción pública han dividido su estudio en las etapas de previsión, decisión, ejecución y evaluación (Dunn 1994: 16). Sin embargo, estas etapas se entrelazan, sin tener un orden estricto de aplicación de tal manera que la Acción pública no es una vía directa y expedita a través de la cual se sigue un consecutivo de pasos que inician en el punto uno y terminan necesariamente en el dígito posterior mayor ya que en el ínterin muchas cosas no esperadas pueden suceder. El concepto de política o Acción pública como categoría de análisis está basado en varios supuestos.

Uno, la Acción pública es deliberada, es decir resulta de un acto de voluntad política y por lo tanto, tiene un objetivo o finalidad específica. Un principio paradigmático de la

Acción pública es que, debido a la escasez de recursos, los gobiernos no pueden atender todas las demandas que le son planteadas, ni pueden atender todos los asuntos con la misma intensidad, por ello la Acción pública implica también una agenda pública, es decir la decisión y selección entre varias alternativas posibles y múltiples objetivos divergentes. Al hablar de formación de la Agenda pública se hace hincapié en dos cuestiones: 1- que problemas van a ser designados por el gobierno como problemas públicos y, 2- cómo van a ser definidos estos problemas.

Dos, los gobiernos no trabajan de manera aislada sino que interactúan con otras instituciones públicas y con grupos o personas de la sociedad civil.

Tres, la definición de Acción pública se refiere a aquello que se lleva a cabo en el espacio público, conocido también como “esfera pública”. Entre las características de la Acción están que es diversificada, multifuncional y compleja. (Ortega y Ruiz, 2005: 112).

Se puede ubicar el análisis de las PP, en dos contextos: “análisis de” y “análisis para” las políticas. La clasificación más extendida y utilizada para el análisis de las PP es la utilizada por Hogwood y Gunn (citado por Pérez M, 2005: 60-61) quienes establecen siete variedades de Análisis de PP a saber:

1- Estudios sobre el contenido de las políticas: en los cuales el analista busca describir y explicar la génesis y desarrollo de políticas particulares.

2- Estudio sobre el proceso de las políticas: en los cuales se pone mayor atención a las etapas a través de las cuales un tema pasa a ser una política y a desarrollarse como tal.

3- Estudios sobre los productos de las políticas (outputs): son análisis que toman las políticas como variables dependientes

e intentan comprenderlas en términos de factores económicos, políticos, sociales y tecnológicos.

4- Estudios de evaluación: esta categoría marca la frontera entre análisis “de” y “para” políticas. Son llamados también estudios de impacto, ya que se refieren al análisis del impacto de las políticas sobre la población. Estos estudios de evaluación pueden ser tanto descriptivos como prescriptivos.

5- Información para los decisores: en estos estudios se buscan datos útiles para la toma de decisiones. El conocimiento adquirido a través de estos estudios se aplica siempre a problemas prácticos.

6- Mejora del proceso de políticas: en estos estudios el analista mejora la naturaleza del sistema de formulación de políticas.

7- Mejora y defensa de políticas: con estos estudios el analista pretende promover opciones específicas y argumentos a favor de una política particular.

En definitiva, el Análisis de PP es mucho más que el uso de múltiples métodos de investigación para producir información relevante para las políticas, incluyendo los problemas, las alternativas, las acciones, los resultados y el rendimiento de las políticas. El analista no sólo busca producir diferentes tipos de información, sino también transformar esta información como parte de argumentos razonados sobre PP (Dunn, 1994: 48). En concreto, el análisis de las PP está orientado a la solución de los problemas de la sociedad, es multidisciplinario y descriptivo, con la capacidad para predecir los resultados y presentar una variedad de formas para entender y resolver temas de importancia pública.

La ciencia de la política comenzó a desarrollarse durante las décadas de 1950 y 1960 en EEUU de América, sin embargo es

relativamente reciente en Latinoamérica, donde se asimiló este enfoque para la identificación y la solución de problemas públicos. Desde una perspectiva Latinoamericana, una de las principales limitaciones del enfoque de PP para su aplicación en los países reside en suponer que éstas se dan en sistemas políticos abiertos, altamente democráticos y con plena libertad de las garantías constitucionales. Sin embargo, lo que se ha podido constatar a lo largo de la historia reciente en muchos países es que han perdurado sistemas políticos de corte autoritario y personalistas cuya ideología de gobierno se enmarca en una Gobernanza centralizada y piramidal orientada en el sentido que la elaboración de las PP ha dado como resultado unos productos marginalmente satisfactorios para la población ya que para los gobernantes en el poder su diseño es considerado importante solo si satisface sus intereses políticos en el momento histórico de su implementación. (Parsons, 2007: XXI).

Según Kauffer (2008), diversas tipologías han sido desarrolladas para analizar las PP. En este sentido, los especialistas se han nutrido de herramientas y modelos propuestos por las ciencias sociales. En términos generales se distinguen tres grandes modelos teóricos de Análisis. El primero de ellos, de corte funcionalista, considera que el Estado conforma una ventanilla encargada de atender todas las demandas sociales. En este modelo se ubica el enfoque de la racionalidad absoluta.

Según el segundo modelo, el Estado se encuentra monopolizado por una determinada clase social, tal como lo conciben los enfoques Marxistas y Neo-Marxistas de los años setenta. Para esta concepción, el Estado tiene un margen de autonomía y maniobra limitado ya que está dominado por una clase y las PP reflejan los intereses de esa clase.

El tercer enfoque se centra en la distribución del poder y en las interacciones entre actores a través de la representación y de la organización de intereses sectoriales.

Según Kauffer, 2008: 26 “es importante señalar que numerosos análisis de PP recurren al modelo sistémico. En este, el mundo político forma un sub-sistema con estructuras, actores y reglas. Frente a las presiones, solicitudes y estímulos, este sistema reacciona con una respuesta: la PP”. Este modelo presenta un marco interpretativo muy atractivo para el analista de las PP.

Evaluación de políticas públicas

En sentido amplio evaluar es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada. Para Dye (citado por Parsons 2007:569): “es el análisis objetivo y científico de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupo sociales o situaciones para las cuales se diseñó la política como sobre la sociedad en general y, del ratio de costos actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados”

Para Epstein y Tripodi, (citado por Parsons 2007:570-571), “La evaluación es el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones” Todas las definiciones ponen el énfasis en la valoración a posteriori de los resultados de las políticas o programas.

La evaluación de las PP se entiende como el proceso que usa el conocimiento científico para tener un mejor Gobierno y así establecer los correctivos necesarios para mejorar la gestión del manejo de los problemas públicos (Martínez del Olmo, 2005).

Fue a partir de los años 80 del siglo pasado que se dió la aplicación sistemática y

generalizada de la evaluación en la mayoría de los países desarrollados

La evaluación, su enfoque y modelos, han ido evolucionando a lo largo de su historia reciente de acuerdo a la manera como se han desarrollado las PP. En los Estados democráticos orientados a responder con eficiencia y eficacia a los problemas públicos, la evaluación es un instrumento técnico y una herramienta de control político fundamental para evitar la entropía en los programas y proyectos que se lleven a cabo.

Para Dunn (1994), la evaluación es considerada como parte esencial del proceso de análisis de las PP. En primer lugar, provee información sobre el desempeño de la política y ofrece información acerca del cumplimiento de sus objetivos y metas. En segundo lugar, contribuye a la clarificación y crítica de los valores en la selección de metas y objetivos. En tercer lugar, permite la aplicación de otros métodos del análisis de políticas y se convierte en un insumo para la reestructuración del problema y la recomendación de nuevas políticas.

La clasificación sobre los diferentes enfoques de evaluación se construye sobre los tres siguientes criterios básicos (Martínez del Olmo, 2005:189):

1) según el momento y el papel que cumple la evaluación, Según el momento... aquí se consideran los siguientes aspectos.

1.1. Ex – ante: se realiza antes de la puesta en marcha del programa.

1.2. Ex – post facto: se realiza al final del programa.

Según el papel... 1.3. Formativa (pro-activa): se realiza durante el desarrollo del programa.

1.4. Sumativa (retro-activa)): se realiza al final del programa. Su objetivo es dar

información global y de resultados del programa.

2) según el contenido del programa o política que se evalúa, en este punto se examinan los siguientes ítems:

2.1. Del Diseño: analiza y valora como está formulada la política.

2.2. Del Proceso: analiza y valora como está funcionando el programa.

2.3. De Resultados: analiza efectos y productos generados por la política.

3) según el agente que realiza la evaluación, en este apartado se toma en consideración los siguientes aspectos.

3.1. Interna: se lleva a cabo dentro de la organización responsable de la política.

3.2. Externa: se realiza desde afuera por evaluadores no vinculados a la institución y al programa.

Concretamente, la evaluación trata de responder a las siguientes preguntas:

¿Cuál es la razón del problema y su dimensión?

¿Cuál es la población objetivo y donde está localizada?

¿Está la política llevándose a cabo tal como se diseñó?

¿Cuáles son los impactos de la política en la población objetivo y como la perciben sus beneficiarios?

¿Cuál es la relación costo-beneficio de la PP en términos financieros, sociales y políticos?

Curcio (2007) propuso un instrumento general muy completo para la evaluación de políticas o programas públicos, en él desarrolló una metodología que combinaba la evaluación retrospectiva con la prospectiva.

Esta metodología se centró en la definición y estructuración del problema público a solucionar y se consolidó en tres componentes:

1) Elaboración del marco conceptual de la evaluación, en el cual se definió y estructuró el problema público.

2) Evaluación conceptual orientada a revisar la coherencia externa de la política con respecto al marco conceptual y la coherencia interna entre objetivos generales, metas y actividades.

3) Evaluación empírica orientada a conocer la efectividad de la política mediante la medición del cumplimiento de las metas de desempeño y los resultados.

Conclusiones

La confusión en el uso indiscriminado del concepto “política” y “políticas públicas” por parte del Estado Venezolano, en todos sus gobiernos y, su “particular” manejo en la asignación de recursos financieros y logísticos para solventar problemas públicos evidentes, se puede entender mas no justificar, considerando a Lahera (2004: 31) cuando afirma: “Es frecuente que se use “política” y “políticas públicas” como sinónimos, pero se trata de cuestiones distintas. La política es un concepto muy amplio, relativo al poder en la sociedad en general. Las PP, en cambio, corresponden a soluciones específicas de cómo manejar estos asuntos públicos.

El análisis de las PP es un proceso determinante para la implementación y control de las mismas. Por ello, los conocidos fracasos en la implementación de las PP en algunos países latinoamericanos se deben fundamentalmente, a su gran complejidad y a la falta de profundización en la conceptualización del análisis. Para el feliz término de la puesta en práctica de las PP se requiere la conjunción de criterios tanto

de los formuladores públicos como de los diseñadores y ejecutores privados.

En los sistemas democráticos modernos la evaluación de las PP, constituye un instrumento técnico y una herramienta política de primer orden. La evaluación constituye un instrumento técnico que permite el desarrollo de procesos para la revisión y medición sistemática de un problema social específico. De esta manera se evitaría la entropía propia de los procesos para mejorar, cambiar o implementar nuevas políticas. Los resultados de la evaluación de las PP pueden dar lugar a la finalización de la política existente, a su continuidad o a una nueva política.

Referencias bibliográficas:

Aguilar L. Estudio de las Políticas Públicas. México: Editorial M.A. Porrúa. 2003.

Blázquez B y Morata B. La implementación de las políticas públicas. En: Pérez M, (Eds). Análisis de Políticas Públicas. España: 2005. pp. 153-173.

Bulcourn P y Cardozo N. ¿Por qué comparar Políticas Públicas? 2008. Consultado en Agosto 8 de 2014. Disponible en: www.politicacomparadacomparada.com.ar/

Carrillo L y Becerra M. La política pública en tiempos complejos. Academia v. XII (28). 2013. pp. 305-316.

Curcio P. Metodología para la evaluación de políticas públicas de salud. Politeia 30(38). 2007. pp. 1-19.

da Silva C. 2012. Políticas Públicas e desenvolvimento local. Brasil: Editora Vozes. 2012.

Dunn W. Public Policy Analysis: An Introduction. 2nd Edition. USA: Prentice Hall. 1994.

Kauffer E. Las Políticas Públicas : algunos apuntes generales.

Ecofronteras, México, v 16. 2008. Pp 12-38.

Lahera E. Introducción a las Políticas Públicas. México: Fondo de Cultura Económica. 2004.

Martínez del Olmo M. La evaluación de políticas y programas: En: Pérez M, (Eds) Análisis de Políticas Públicas. España. 2005. pp.175-195.

Ortega N. y Ruiz S. Definición de problemas y diseño de la agenda. En: Pérez M, (Eds) Análisis de Políticas Públicas. España. 2005. pp.111-131.

Parsons W. Políticas Públicas. México: Editorial FLACSO. México. 2007.

Pérez M. Análisis de Políticas Públicas. España: Editorial Universidad de Granada. España. 2005.

Pineda N. El concepto de política pública: Alcance y limitaciones. Seminario de Políticas Públicas. México: FLACSO. 2007. pp 1-18.