

# *Análisis de políticas públicas*

## *(Primera parte)*

*Carlos Salazar Vargas*



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

Wiston Churchill

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

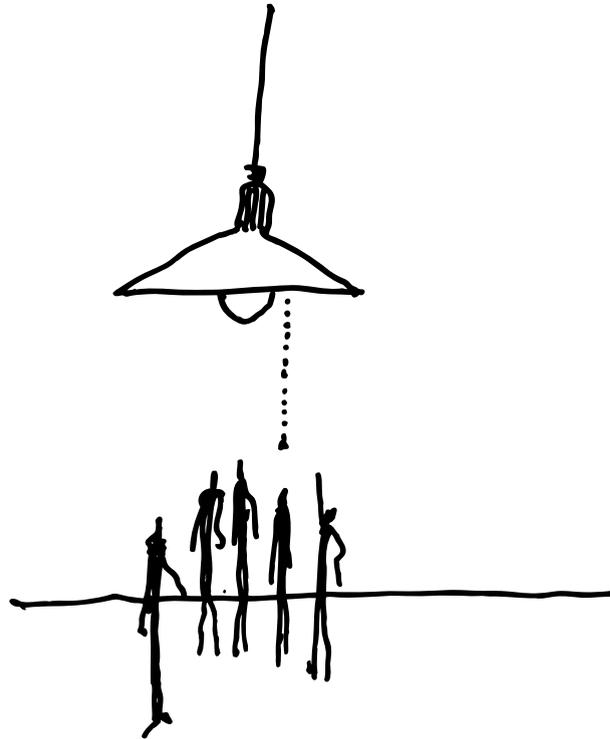
cas, el monitoreo o evaluación de los resultados de esas políticas y la redefinición del problema.

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

## Diferencias entre evaluación y análisis

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

Al respecto, dice Thoenig que el análisis de políticas públicas es “una disciplina de las ciencias sociales que utiliza múltiples métodos de investigación y de argumentación para producir y transformar la información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de los contextos políticos a fin de



resolver los problemas de la política-acción” (1981). Es común, también, distinguir entre el *policy analysis* y el *policy design* (análisis y diseño de políticas públicas). Este último, es una actividad en la cual el objetivo sería creativo por naturaleza: ya habiendo adoptado un resultado social y político como un efecto deseado, el experto estructura e inventa –a la luz de su propia preferencia– soluciones alternativas, o más bien, políticas públicas alternativas, a fin de determinar y de encontrar aquella que tenga la mayor probabilidad de alcanzar este fin.

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

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

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

## Componentes esenciales del análisis de políticas públicas

Toda política pública involucra tres sistemas: el político, el administrativo y el social. El *social*,<sup>2</sup> porque de alguna manera pretende ser una respuesta del Estado/Gobierno a problemas, demandas o necesidades de la sociedad. El sistema *político*, porque fundamentalmente es en el ámbito de lo político donde se toman las decisiones. Y finalmente el sistema *administrativo*, porque es el que va a ejecutarla, a poner en marcha esas posibles soluciones que impactan en el subsistema social que es el que recibe los beneficios o los perjuicios de la acción del Estado/Gobierno.

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

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

por contribuir a que la gestión sea cada vez mejor.

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

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

- En su calidad de ser ella misma, una política pública es un problema. Para la investigación, cumple la función de ser específica; y, para la gestión, constituye una estrategia particular de gobierno;
- El análisis se apega a dos aspectos de las políticas públicas, proporcionalmente separados y combinados a la vez: su contenido y el proceso de trabajo que recubre (Van Dyke, 1968). El

contenido aporta, a través del sentido que el análisis le imprime un conjunto social y político, de manera que todo aquello que se encuentra en juego -especialmente las relaciones y los valores- se ven afectados. La racionalidad se da, pues, en las situaciones y en las estructuras de los funcionamientos, pero nunca en los objetivos ni en los criterios abstractos (por ejemplo la eficacia).

- Las políticas públicas son un factor pertinente de la constitución y transformación de un espacio público (*polity*) y de un conjunto social. Al asignar recursos, el gobierno hace mucho más que simplemente suministrar bienes y servicios;
- Dentro del campo que se considera, el analista cuenta con el hecho de que los fenómenos se desarrollan a varios niveles -individual, grupal, organizacional, de las clases sociales- de maneras que no son necesariamente, idénticas;
- El analista considera prioritariamente las dimensiones del campo en el cual ocurre la acción, antes que recurrir a las dimensiones fuera del alcance del campo social y político que él toma en cuenta. Su actitud es, pues, estratégica.

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

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

## Tipologías para el análisis de las políticas públicas

Al igual que en la evaluación en el campo del análisis de políticas públicas existen diferentes clasificaciones y tipologías que, a menudo, se entretrejen unas con otras. Éstas pueden variar en función del paradigma con que se trabaje, el campo de acción al que se dirija, en función de la perspectiva temporal, en razón de los contenidos, así como otras muchas combinaciones de las anteriores. A continuación –y simplemente a manera de información– una relación de la muchas clasificaciones encontradas.

- a. En función del paradigma: Análisis clásico, racionalista, positivista, experimentalista centrado en los objetivos, Análisis pluralista, participativo, constructivista...
- b. En función del campo al que dirija su acción: Análisis estratégico y Análisis operativo

- c. En función del método de investigación: Análisis descriptivo, Análisis analítico, Análisis integral
- d. En función del propósito: Análisis formativo, Análisis recapitulativo, conclusivo o de resultados
- e. En función de la perspectiva temporal: Análisis ex ante, Análisis intermedio, Análisis ex post
- f. En cuanto a los analistas: Análisis interno, Análisis externo, Análisis mixto,
- g. En función de los Contenidos: Análisis de necesidades, Análisis de conceptualización o diseño de la política pública, Análisis de implementación, Análisis de resultados, Análisis de Impacto, Análisis económico.

Como se puede observar con lo anteriormente expuesto, existe mucha interrelación y hasta confusión entre lo que se entiende por *Evaluación* y aquello que se entiende por *Análisis*, hasta el punto de que algunos autores los consideran como irremediamente complementarios y que siempre deben ir ligados. Sin embargo, la tendencia es irlos separando cada vez más, pues –aunque parezca ilógico– sobre todo, para fines eminentemente didácticos, es posible hacer evaluación sin análisis, en forma independiente de él, en periodos distintos y con métodos diferentes. Así, mientras que la primera nos dice qué fue lo que sucedió, el segundo nos aclara por qué y cuáles fueron las razones y las causas para que

eso –que previamente explicitó la evaluación– sucediera. De ahí que los métodos aquí presentados, sean también complementarios entre sí e intercambiables ente estos dos procesos, lo mismo que las herramientas que a continuación se presentan.

## Supuestos básicos del análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas se fundamenta en cuatro premisas. La primera, rompe con la visión tradicional de una administración pública absolutamente dependiente del poder político. Plantea que el sistema administrativo es un actor importante y fundamental, es decir, que tiene autonomía, no es absolutamente dependiente y tampoco es jerárquico ni piramidal. Lo que existe en su interior es una estructura poliárquica, con muchos polos de poder<sup>3</sup> que dependen de sus relaciones con el sistema político y con la sociedad.

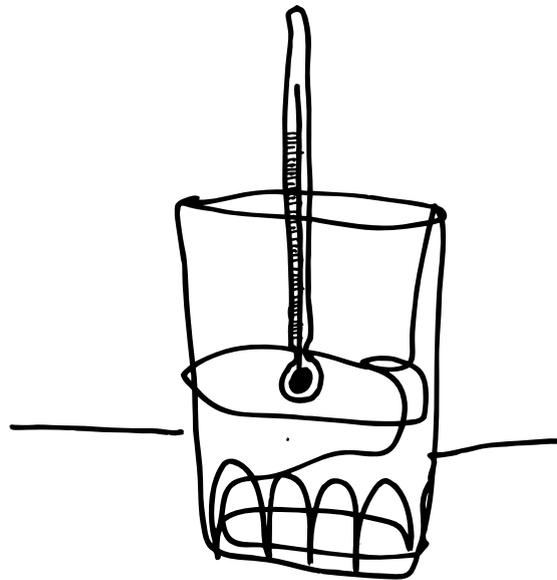
Cuestiona así, la concepción tradicional de la administración pública en varios campos. De un lado, las teorías liberales clásicas del Estado –aquellas que predicán que el Estado debe servir al interés general– muestran a la administración pública como un *intermediario* entre el Estado y la sociedad, en la medida que la administración pública es la que presta servicios, mantiene

<sup>3</sup> Robert Dahl, tiene un interesante estudio respecto a los múltiples y variados centros de poder dentro de organizaciones gubernamentales estadounidenses, en *Polyarchy-participation and opposition*.

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

A pesar de las grandes contribuciones de Max Weber al desarrollo de la administración pública, del aporte organizacional y funcional y de que ahora sea vista como algo particular y diferente, con una legislación particular<sup>4</sup> la administración pública –y a pesar del aporte organizacional y funcional– se considera todavía como una estructura estática, jerárquica y dependiente del poder político. Frente a estas visiones estructurales y rígidas, el análisis de políticas públicas hace una real contribución: propone mirar la administración pública desde una perspectiva dinámica, con un

<sup>4</sup> Distinta a la organización privada: se financia con presupuesto, no con el producto del mercado; tiene la complejidad de grandes organizaciones sociales, etcétera.



poder propio y variado del orden poliárquico, en continua interacción con los sistemas político y social. Es entonces *cogestora* del proceso.

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

son los procesos complejos que se forman en esta arena común.

En tercer lugar, el análisis de políticas no se queda en la perspectiva de la *eficiencia económica*. Esta sin duda, es una dimensión bien importante, pero va más allá porque alrededor de la ejecución de una política están las presiones de la sociedad y las presiones políticas, que necesariamente trascienden la dimensión de la eficiencia económica. Por consiguiente, las políticas públicas no se pueden mirar como el simple tránsito a través de una instancia administrativa que funciona con la misma lógica de la administración privada.<sup>5</sup> Ese es –precisamente– una parte importante del debate actual de la reforma del Estado y de la administración pública.

<sup>5</sup> De ahí el debate contemporáneo de si los criterios de efectividad (eficiencia y eficacia) de la administración privada, son válidos y aplicables también para el funcionamiento de la administración pública.

Por último y como cuarta premisa, es importante resaltar que en el análisis de políticas públicas la legitimidad de la administración pública que se plantea al menos en dos formas. Una, derivada del sistema político –la propia de los procesos electorales– que constituye una forma de legitimación como parte del aparato estatal: es lo que algunos autores llaman la *legitimación de onda larga*. La otra, la legitimación producto de los servicios que presta la administración pública a la sociedad, o sea, su relación permanente con sus clientelas sociales y que se puede entender como la *onda corta* para significar el “diario proceso de legitimación” que se produce. Dependiendo de si esas clientelas<sup>6</sup> consideran que esa parte específica de la administración pública está prestando buen servicio, ésta recibe un componente de legitimación. En caso contrario, no se legitima. De nuevo aparece la relación administración-sociedad como vínculo estrecho y cercano.

### Características del análisis de políticas públicas

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

La primera, toma la política pública como *unidad de análisis*: su unidad de análisis es la

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

El segundo lugar, el análisis de la política tiene una *ambición explicativa*. Pretende decir qué fue lo que pasó y por qué pasó, no simplemente contar lo que sucedió. El análisis de política es como la puesta a prueba de una hipótesis, en el sentido de que si se realiza un determinado tipo de acción, probablemente se producirán determinados tipos de efectos. Lo que en realidad hace el analista –recurriendo a los instrumentos de las ciencias sociales y económicas– es mirar si esa hipótesis es válida o no. Debe también sacar a flote cuáles fueron los verdaderos objetivos de la acción estatal, porque no siempre lo que dice el *discurso* de la política es lo que efectivamente se realiza.<sup>7</sup> el analista de la política no se puede contentar con lo que es para *consumo público*, tiene que escudriñar y mirar qué es lo que efectivamente se propone una política, qué es lo que realmente persigue como efecto.

La tercera característica es que el análisis de política ape-

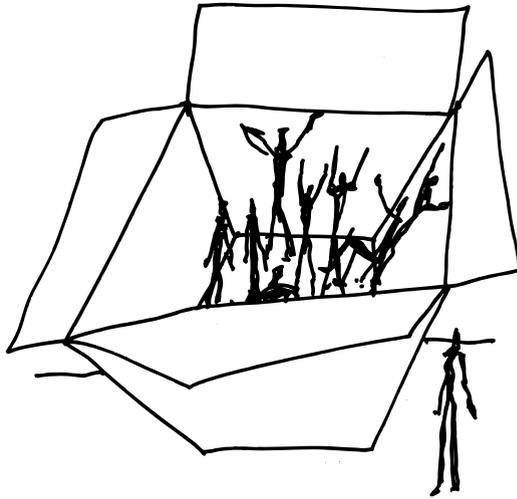
la al *análisis diacrónico*, es decir, al análisis histórico. Una política sin duda, tiene que ser considerada dentro de un contexto histórico. Al analizar por ejemplo, la política de vivienda social en un país cualquiera, no se pueden mirar simplemente los resultados; hay que considerar por qué se llegó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

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

Por último, la quinta característica demuestra que el análisis de políticas públicas trabaja con un supuesto teórico-metodológico muy importante: considera al Estado como una *organización social*

<sup>6</sup> Clientelas en términos de personas que reciben determinados servicios que presta la administración.

<sup>7</sup> Algunos formuladores de políticas recomiendan que lo que es de “consumo masivo”, no siempre debe ser todo lo que dice la política. Proponen específicamente, la necesidad de tener dos tipos de información: una abierta y otra información más reservada.



compleja,<sup>8</sup> al interior de la cual hay conflictos.<sup>9</sup> No es una entidad sin fisuras que funciona en forma monolítica, unificada y armónica; por el contrario, alberga en su interior los mismos conflictos de la sociedad, las mismas contradicciones que se observan en el conglomerado social, las disímiles y muchas veces contradictorias fuerzas y la diversidad de intereses presentes en todo sistema social, lo cual inevitablemente incide en los procesos de ejecución de las políticas públicas. En este sentido se podría decir que el proceso de ejecución de la política pública es el reflejo y la síntesis de: los intereses del sistema político (o régimen político) que se expresaron en su formulación; los intereses del sistema administrativo –que también entran a

jugar en la implementación– haciendo que ésta, por momento, se desvíe en uno u otro sentido, y también, por supuesto, los intereses de las fuerzas sociales donde están –al final de cuentas– las personas que reciben las acciones concretas y pueden reaccionar a favor o en contra de ellas.<sup>10</sup> Y es que cuando se hace referencia a los intereses del sistema administrativo, hay que tener presente que los distintos sectores

<sup>10</sup> Vale la pena recordar a este respecto, que con el nombre de "contrapeso" o "balanza de los poderes" se reconoce la teoría preconizada por Aristóteles y Locke y enunciada por Montesquieu en su obra *Del espíritu de las leyes*. Con ella se pretendía contrarrestar –casi mecánicamente– los excesos que pueden cometer en sus funciones aquellos que dirigen los destinos del Estado. Para justificar esa teoría, Montesquieu parte de la base de que dichos abusos se originan en el hecho de hallarse concentradas en una sola persona, las facultades de hacer las leyes y de aplicarlas (tiranía y absolutismo) y que para corregirlos, basta dividir o desmembrar el poder supremo en tres poderes diferenciados, autónomos e independientes entre sí, estructurándolos de modo que la acción de uno no interfiera con la de otro y que todos juntos –por un juego en que los intereses y conveniencias de cada cual, considerados a la luz de las respectivas facultades– cumplan la misión de dispensar el bien y la justicia. Estos tres poderes son:

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

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

de la administración pública –en la medida en que ganan autonomía– imponen sus intereses por encima de los intereses de la política pública. Lo mismo puede suceder con los intereses del sistema social, pues muchas veces es la misma ciudadanía que en la medida que gana autonomía, impone sus intereses por encima de aquellos de la Política Pública. Como resultado de lo anterior, el aparato estatal es una *arena* perfectamente empapada de conflictos sociales y políticos como elemento normal y forma de ser, funcionar y decidir. Lo contrario sería imaginar una sociedad *homogénea*, en la que todos pensarán igual, lo cual –aparte de ser a todas luces, una perfecta utopía– sería una situación bastante tediosa y muy aburrida.

## Énfasis en el análisis de políticas públicas

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

Una primera categoría es la de los *asesores* de quienes toman decisiones políticas. Para ellos –por lo general– la política pública es básicamente un conjunto de decisiones y, por consiguiente, la etapa o momento fundamental es la *formulación*. Su preocupación central es el que la política se

<sup>8</sup> Esta característica, precisamente, rompe con esquemas tradicionales tanto del marxismo como de las teorías liberales, para analizar –en forma más acorde con la realidad– el aparato estatal.

<sup>9</sup> Algunas veces el conflicto se considera como anormal o patológico. Sin embargo, esta perspectiva de análisis lo entiende como algo perfectamente normal, inherente al concepto mismo de la sociedad. El problema se puede presentar cuando no existen las reglas institucionales claras, los canales apropiados a las instancias determinadas para que los conflictos se puedan tramitar y resolver sin grandes traumatismos.

formule de la mejor manera posible, que tenga el mayor nivel de coherencia.<sup>11</sup> Su énfasis se concentra en el problema de la decisión y la previsión. Su preocupación primordial radica en la forma como los distintos problemas de la incertidumbre –presentes en toda decisión– están manejados y en la manera de llegar a la mejor decisión posible. En principio, no les preocupa mucho, lo demás.

Una segunda corriente o tendencia es la de los *analistas independientes* –es decir, que no son funcionarios del Estado–, quienes consideran que la política pública no son sólo buenas intenciones. Les importa lo que efectivamente el Estado hace y por consiguiente aseguran que el momento más importante de la política es la *ejecución*. Así, ponen en la etapa de implementación todo su énfasis y empeño. Para esta clase de analistas, la política pública es lo que el Estado hace y por consiguiente aseguran que el momento más importante de la política es la *ejecución*. Ponen en la etapa de implementación todo su énfasis y empeño. Para esta clase de analistas, la política pública no es como para los anteriores, un conjunto de *intenciones*, sino un conjunto de *acciones*.<sup>12</sup>

Estas dos posiciones, antes de verse como excluyentes,

<sup>11</sup> Entiendo por coherencia, la ausencia de contradicciones lógicas.

<sup>12</sup> Algunos autores, entre otros el francés Paulo Roccoeur en *El discurso de la acción* y el argentino Eliseo Verón en *Construir el acontecimiento: los medios de comunicación masiva y el accidentalismo*, consideran el discurso como acción.

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

Por eso, también para el análisis –y en relación con el origen de cualquier política– es muy importante determinar cómo se da el tránsito de un problema cualquiera (que ya existe en la sociedad) a un problema considerado por esa misma sociedad, como importante y por ello, socialmente relevante. Es decir, es necesario averiguar ¿Qué fue lo que pasó?, ¿Cuántos, quiénes y cómo intervinieron? ¿Cuáles otros actores se involucraron y podran en el futuro hacerlo? ¿Quiénes se opusieron? y también, ¿con qué recursos de poder contaron? etc. Este paso del llamado proceso integral, entre la *generación* y la etapa de *formulación*, puede desagregarse a su vez, en las siguientes seis subetapas<sup>13</sup>:

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

Cada uno de estos pasos –que se supone recorre todo Estado para responder a las necesidades y deseos de sus ciudadanos– son todo un rico campo, muy abonado que es necesario investigar, estudiar y sobre todo, analizar, teniendo en cuenta –entre otras cosas– que las circunstancias de modo, tiempo y lugar como los actores intervinieren y los recursos con que cuentan, nunca son los mismos. Este panorama se complica si se tiene en cuenta la inevitable particularidad de proceder cada gobierno (su estilo propio). Es importante plantear hipótesis y respuestas alternativas de cómo –por ejemplo– los gobiernos han incluido *consejeros presidenciales*, asesores de cabecera, altos comisionados, delegado con poderes plenos y muchos otros más cargos de diferentes y variada índole, con el fin de proceder a incluir un determinado asunto en la agenda, bien sea la ministerial, la de los mismos asesores o la presidencial. Es necesario, pues, determinar los inevitables cambios tanto en el proceso de formulación, como en el de implementación y en análisis de políticas públicas para un determinado país, con cada gobierno en general y en

<sup>13</sup> No existe todavía un consenso generalizado en torno al número, orden y secuencia, ni con respecto a las características, actores, condiciones, causas y efectos de cada una de ellas.

cada región en particular. Y es que en cada uno de los diferentes territorios que conforman nuestra particular y muy peculiar idiosincrasia latina, los procesos que se relacionan con el *análisis integral de las políticas públicas*, son afortunadamente propios, diferentes y muy particulares los unos de otros. Ahí es donde radica la riqueza del análisis comparativo: en la diversidad y variedad de actores, procesos, leyes, entornos y culturas. Realmente, nada es igual.

### Herramientas básicas para el análisis

En todo campo, área, disciplina, o perspectiva, es necesario establecer las herramientas básicas necesarias para acometer su estudio. El campo de las políticas públicas no es la excepción a esta regla, sobre todo, cuando para la etapa de análisis se trata. De acuerdo con lo anterior, se presentan a continuación algunas de las herramientas básicas, que se han considerado como las más recomendadas y mínimas necesarias, como apoyo para incursionar –con paso firme y decidido– en esta área de estudio, investigación y acción. Estas son: (1) La parcialidad del diagnóstico unipersonal, (2) El asunto o cuestión (issue), (3) El surgimiento de ese asunto o cuestión, (4) La toma de posición por parte del gobierno, (5) Flujo y contra-flujo de toda política pública (6) La toma de posición por parte de otros actores sociales, (7) La agenda gubernamental y (8) El proceso de la Agenda Gubernamental.

### La parcialidad del diagnóstico unipersonal

Algo que de por sí puede invalidar la percepción de la realidad de una situación cualquiera y por ende el análisis de una política pública, es el diagnóstico que de ella se haga. El diagnóstico es el punto de partida de todo un proceso de evaluación. Sin embargo, es sólo una visión de la realidad, la visión de quien lo elabora; por ello dependiendo de la posición y ubicación que ocupe cada uno de los diferentes actores, pueden dar lugar a distintas versiones de la realidad.<sup>14</sup> De allí la importancia de que exista siempre la alternativa de discutir, de cambiar, de corregir, todo diagnóstico de la realidad. Día a día se cuenta con mejores herramientas para aproximarse a la realidad pero se trata simplemente de ello: aproximaciones. Por lo anterior, se plantea, en primer lugar, el proceso de abordaje interdisciplinario (multidimensional) como base para la construcción de todo el andamiaje que conlleva al análisis de una política pública. En segundo lugar, se propone la planeación estratégica situacional (PES) y su concepción de “momento” como herramienta más real y –¿por qué no?– más adaptada a nuestro medio latinoamericano.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> “La verdad” es un asunto que merece un tratamiento fisiológico. Aunque algunas ciencias (religión, teología, comunicación, etc.) lo proponen como algo objetivo, sin embargo, el aspecto de subjetividad está estrechamente con ella.

<sup>15</sup> Mas adelante en este documento se presenta una breve descripción de la PES, y se compara con la planeación tradicional. Esta presentación se ha estructurado, desde el punto de vista de los supuestos teóricos de cada uno de los planteamientos.

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

### El asunto o cuestión

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

Los comportamientos o acciones involucradas en estos asuntos –que básicamente pueden ser actitudes a favor o en contra del asunto– transforman necesariamente el ámbito social existente. Para el análisis

del tema en cuestión, se tendrán en cuenta sólo aquellos asuntos que sobrepasen el ámbito puramente civil y que requieran, entonces, de la atención estatal.

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

### El surgimiento de un asunto o cuestión

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

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

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

Con estos antecedentes, lo esencial para el análisis es encontrar la estructura básica y el engranaje primigenio que sirve (o que sirvió) como base para la gestación del embrión correspondiente a ese “issue”, a ese problema que se convertirá en asunto o cuestión. Para lo-

grar lo anterior, es necesario conocer, entonces, el proceso que dio lugar a ese surgimiento, las causas que lo originaron, las circunstancias dentro de las cuales se formó, las fuerzas que lo engendraron, los medios que lo han motivando, haciendo cada vez más notorio, acrecentando su dinamismo o concreción, hasta convertirlo en una cuestión de interés para el gobierno.

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

De esta forma, es posible identificar los diferentes orígenes que se utilizaron y las distintas vías que se considerarán necesarias para concluir su posterior proceso de resolución. Al estudiar esta estructura es muy recomendable enmarcar esta información dentro del modelo DOFA,<sup>16</sup> FODA o SWOT. 

<sup>16</sup> Laureano Ladrón de Guevara presenta esta concepción instrumentalista de diagnóstico, fundamentando su utilidad para las posteriores fases o etapas del proceso integral, en *Estado, administración pública y desarrollo*, pág. 111.