

Políticas Públicas: Notas para abordar su análisis y evaluación

*Public Policies:
Guidelines for Approaching Their Analysis and Evaluation*

Por Nerio Neirotti*

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2024.

Fecha de Aceptación: 02 de abril de 2024.

RESUMEN

En este trabajo se ofrecen aportes para el análisis y la evaluación de políticas públicas a partir de ocho dimensiones que pueden ser tomadas como perspectivas de estudio. El autor retoma los procedimientos más usuales que son utilizados en el campo del análisis de las políticas públicas y agrega otros, en función de la propia experiencia académica y profesional. Se propone abordar las políticas públicas como: 1) enunciado programático, 2) conglomerado de instrumentos del sector público para su funcionamiento, 3) ciclo de intervención, 4) modelo de conversión, 5) vector de sentido, 6) campo de juego, 7) hipótesis de intervención y 8) construcción discursiva y simbólica. Según los recursos de información disponibles y el foco de estudio, se señala que se puede investigar tomando como referencia una o varias de las dimensiones.

Palabras clave: *Políticas Públicas, Gobierno, Actores Sociales y Políticos, Metodología de Análisis y Evaluación.*

ABSTRACT

This work provides contributions for the analysis and evaluation of public policies based on eight dimensions that can be considered as study perspectives. The author revisits the most common procedures used in the field of public policy analysis and adds others, based on their own academic and professional experience. It is proposed to approach public policies as: 1) a programmatic statement, 2) a cluster of public sector instruments for its operation, 3) intervention cycle, 4) conversion model, 5) sense vector, 6) playing field, 7) intervention hypothesis, 8) discursive and symbolic construction. Depending on the available information resources and the focus of study, it is noted that research can be con-

* Licenciado en Sociología por la Universidad Nacional de Cuyo. Master of Public Affairs por la University of Texas at Austin, Estados Unidos. Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Argentina. Correo electrónico: nneirotti@flacso.org.ar

ducted using one or several of these dimensions as a reference.

Keywords: *Public Policy, Government, Social and Political Actors, Analysis and Evaluation Methodology.*

Definición de política pública

En este trabajo se ofrecen aportes para el análisis y la evaluación de políticas públicas a partir de ocho dimensiones que pueden ser tomadas como vías de entrada (perspectivas para el análisis). A tal fin comenzamos con una definición muy sencilla: las políticas públicas constituyen “la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad” (Mény y Thoenig, 1989, citado por Subirats *et al.*, 2012: 19). Como se entenderá, no se trata de estudiar el Estado como concepto de teoría política, ni su sistema normativo, ni las estructuras (con sus funciones) dedicadas a la administración pública, sino que se hace referencia a lo que el Estado produce y le brinda a la sociedad.

Las políticas públicas generalmente nos remiten a un sector público o a un área de gobierno: política económica, de trabajo, de salud, de educación, etcétera, ubicado en un determinado nivel o alcance estatal (nacional, provincial / estadual, local). Existe algo en cada uno de esos sectores que nos hace pensar en un hacer y decir, relacionado con un espacio (el Estado) que resulta común para toda la ciudadanía. Sin embargo, cuando queremos definir y analizar la política aparece como un caos en el cual se presentan, de manera desordenada y sin jerarquías, estructuras gubernamentales, leyes, presupuestos, discursos o enunciados públicos de gobernantes, propaganda, eslóganes, anhelos traducidos en metas, proyectos, información estadística, debate de ideas, contiendas entre fuerzas políticas, sociales, de opinión varias y organizaciones diversas.

Un punto de partida para encontrar un hilo conductor que facilite el entendimiento de las políticas públicas son los problemas que las movilizan. Estos problemas deben tener

carácter público, es decir, atañen al conjunto de la sociedad, o a amplios sectores de ésta. Se trata de necesidades colectivas a satisfacer, carencias a resolver o simplemente brechas -entre lo que la sociedad o un sector de ésta tiene y lo que se desea- que es necesario cerrar o achicar. En función de eso la comunidad debate, reclama o propone y los gobiernos toman decisiones (entre distintas prioridades y alternativas) poniendo en marcha un conjunto de acciones. Estas decisiones y acciones no remiten a un solo momento, sino que constituyen un proceso (sucesión concatenada de eventos) que tiene cierta direccionalidad pero que suele ser muchas veces errático, y respecto del cual se puede percibir continuidad, pero también discontinuidad.

Estos procesos de decisión y acción orientados a resolver problemas públicos suelen tener objetivos o enunciados de propósitos y estrategias que, a lo largo del tiempo suelen reafirmarse, debilitarse o abandonarse para ser retomados con nuevas formas o simplemente ser dejados de lado. El juego de lo direccionado con lo errático y de lo continuo con lo discontinuo forma parte de las políticas públicas, debido a que hay múltiples actores que están participando en su hechura.

Al tener carácter público, las políticas cuentan con el Estado como protagonista principal, pero a su vez, son una construcción social, resultado de debates, demandas, propuestas y juegos de poder interactoral (en el que participan fuerzas políticas, movimientos sociales, corporaciones, representaciones empresariales, laborales y profesionales, organizaciones no gubernamentales, comunidades varias -barriales, culturales, regionales, de identidad-, etcétera) donde se producen antagonismos y colaboraciones relacionadas con el sentido que se quiere dar a las políticas públicas.

A su vez, las políticas son el resultado de circunstancias históricas con marcados antecedentes y, por otra parte, cuentan con un marco

institucional que las constriñen y las potencian (normas, estructuras estatales y sociales) así como aspectos culturales que las caracterizan, propios de sus actores y de las estructuras.

A través de las decisiones se “gobiernan” las políticas, se les da el rumbo, se establecen jerarquías (se define qué problemas o necesidades priorizar) y se puntualiza qué hacer y qué no hacer (las omisiones forman parte de las políticas públicas). Las decisiones consisten en elegir alternativas (descartando varias de ellas en beneficio de una o unas pocas) relacionadas con los problemas a abordar, las líneas de acción a seguir, los recursos a escoger, los destinatarios a los que llegan las políticas, los tiempos de ejecución, etcétera.

Al ser públicas (no pertenecer a intereses particulares de personas, empresas o grupos de carácter privado), las decisiones conllevan mayores restricciones institucionales, tales como normativas, recursos estatales establecidos y limitados presupuestariamente, incumbencias delimitadas, procedimientos reglados, balance entre los poderes del Estado, exigencias de publicidad y transparencia, controles de gestión y auditorías. También están sometidas a condicionamientos políticos (apoyos, acuerdos, ritmos electorales) que son actualizados permanentemente por la ciudadanía, las distintas organizaciones intermediadoras y los gobiernos mismos.

Las decisiones pueden alcanzar a toda la población, pero hay casos donde mejoran la situación de algunos grupos o sectores mientras que otros quedan postergados o son francamente perdedores, en cuanto son afectados negativamente. De allí que estén siempre presentes los componentes políticos tanto como los técnicos. Los primeros están relacionados con la contienda del poder, ya sea que se exprese políticamente de modo institucional -como fuerza política- o simplemente como oposición o colaboración de grupos sociales. Los segundos tienen que ver con el saber de tipo científico o de la experiencia, que estable-

cen la mejor adecuación entre medios (recursos) y fines (objetivos y productos).

Dada la complejidad de las políticas públicas, resulta difícil abordar su análisis comprensivamente y es necesario encontrar un hilo conductor o varios para entenderlas mejor. Hay distintos puntos de vista o perspectivas para acercarnos a su conocimiento, los cuales implican necesariamente hacer una reducción conceptual en base a categorías, seleccionando algunos aspectos en detrimento de otros. A estas perspectivas les llamamos dimensiones de análisis de las políticas públicas.

Proponemos llevar a cabo el análisis de políticas públicas a través de una o varias de las siguientes dimensiones: 1) Enunciado programático. 2) Conglomerado de instrumentos (medios) del sector público para su funcionamiento. 3) Ciclo de políticas. 4) Modelo de conversión. 5) Vector de sentido. 6) Campo de juego. 7) Hipótesis de intervención. 8) Construcción discursiva y simbólica.

Enunciado programático

Las políticas públicas suelen ser anunciadas y presentadas por las autoridades y los medios gubernamentales de distintos modos, desde los más informales, tales como eslóganes, cortos publicitarios, discursos, comunicados, hasta los formales como los diseños de estrategias, planes, programas y proyectos. Los momentos de cambios o inicios de rumbos de las políticas suelen ser propicios para estas presentaciones, aunque también lo son las instancias preelectorales, en las que las fuerzas políticas y sus candidatos exponen sus propósitos a los votantes y hacen conocer el perfil del gobierno que tendrían a cargo en caso de ganar.

En las circunstancias previas a la puesta en marcha de estos propósitos, los enunciados programáticos son los medios para analizar las políticas por venir, para debatir acerca de su factibilidad y su viabilidad, y de su pertinencia en relación con los problemas que la sociedad instala como prioritarios en la agenda pública.

Es el momento de pergeñar las características de las políticas públicas del panorama futuro. Pero los enunciados programáticos también son fructíferos a la hora de hacer un seguimiento de las políticas, para ver si siguen en pie los lineamientos comunicados, si -en el caso de que no fuera así- los cambios fueron justificados, si los objetivos fijados y las estrategias diseñadas fueron realistas, si la sociedad se siente identificada y satisfecha con la marcha de los acontecimientos y si los cursos de acción son sustentables. Más aún, se supone que al enunciar una política los gobernantes se comprometen a llevarla a cabo, dándole el lugar prioritario mencionado y proveyendo los recursos y acuerdos necesarios para su implementación. Verificar su cumplimiento o no es un ejercicio de análisis necesario tanto para el propio gobierno, para sus adversarios como para la ciudadanía en general.

A su vez, una propuesta electoral o de un programa de gobierno, constituye un documento de compromiso, un "contrato electoral" que reclama la atención constante de todos los cuadros de gobierno a fin de sostener y explicitar su cumplimiento y, en el caso de haber cambios, esto supondría una búsqueda de aprobación de la ciudadanía con la correspondiente actualización del contrato.

Vaya esto como primera vía de entrada -por cierto limitada- al análisis de una política pública. Es conocido que se ha dejado de lado muchas veces el cumplimiento de los compromisos, que no se brindan explicaciones al respecto y que cuando se dan se remiten a justificaciones con discursos superficiales. Sin embargo, es tarea de los analistas y evaluadores brindar herramientas para el sostenimiento de la ética gubernamental en este sentido. Por otra parte, es una perspectiva válida para hacer evaluaciones de seguimientos de la acción general de gobierno.

Conglomerado de instrumentos (medios) del sector público para el funcionamiento de las políticas públicas

Existen varias vías y herramientas que ofrecen evidencia empírica a la hora de analizar las políticas, tales como las normas que las rigen, las estructuras que las producen, los presupuestos que las sustentan y las capacidades con las que se desarrollan.

Cualquiera sea el nivel del Estado y el sector desde el cual se lleva a cabo una política, debemos tener en cuenta que siempre hay algún tipo de normativa (ley, decreto, ordenanza, reglamentación, etcétera) que la habilita, que fija sus límites y define la forma de operar. A su vez, esta norma específica se enmarca en otras más amplias -que anteceden y exceden los límites de la política- como así también da pie a otras normas subordinadas (una reglamentación en relación con una ley, un manual operativo de un programa en relación con un decreto, etcétera). La norma es la que pone en marcha la implementación de la política, da fuerza al proceso decisorio y otorga autoridad a quienes lo llevan a cabo. Conocer el contenido, el contexto y las implicaciones de las normas relacionadas con una política nos permite inferir en qué medida está habilitado el Estado, sus autoridades y sus agentes para llevarla a cabo. La norma habla más del "deber ser" que del "ser", pero nos da muchas pistas sobre la potencia, las características y las probabilidades de aplicación de la política.

A su vez, para aplicar la política existe siempre un área o estructura responsable (o varias que se coordinan entre sí), que ocupa un lugar determinado en el organigrama del Estado (ministerio, secretaría, dirección, departamento, división, etcétera), y que está habilitada (es decir, tiene incumbencia) para hacerse cargo de la misma. Esta estructura cuenta con las autoridades y agentes correspondientes (administrativos, técnicos, contables, legales,

personal de contacto con la población). Sin lugar a duda, el nivel y el tamaño de la estructura (con sus implicancias sobre el personal, el presupuesto, las instalaciones, la dotación logística, la extensión en el territorio), como así también su consolidación, producto de su antigüedad y experiencia organizacional, y -lo que no es menos- la atención o apoyo “especial” que le brinda la autoridad política, hablan de la mayor o menor importancia que se le otorga a la política pública.

El presupuesto constituye parte de los recursos necesarios para llevar a cabo la política pública (otros pueden ser recursos materiales y logísticos disponibles, dotaciones de recursos humanos, recursos varios que son comunes entre varios proyectos, programas o políticas, etcétera). Abarca los aspectos de funcionamiento de la política (incluyendo la producción y distribución de bienes y servicios, así como el mantenimiento de la infraestructura) pero también la construcción de nuevas instalaciones, la dotación logística, y la preparación y capacitación del personal (los presupuestos incluyen partidas destinadas a recursos de capital y a gastos corrientes).

Hay casos en los que se anuncia la dotación de un determinado porcentaje del presupuesto (del nivel del gobierno que se trate) a una política, como forma de marcar un compromiso con su permanencia y desarrollo. En otros casos, se anuncia que se compromete un porcentaje fijo del PBI como meta (por ejemplo: la ley de educación nacional de 2006 en Argentina, establece que se debe destinar una cifra no menor al 6% del PBI a la educación). De este modo, analizar su cumplimiento o no y conocer cuáles son las partidas que mes a mes y año a año se van destinando a distintos componentes de una política pública es un modo de monitorear y evaluar su desarrollo. Si bien la asignación y la ejecución presupuestaria son condición, pero no una garantía de que las actividades programadas se desarrollen de manera eficiente, eficaz y efectiva, un análisis

del comportamiento presupuestario de por sí brinda una información no despreciable sobre la política, y a veces, puede ser la única información que se tiene a mano, además de que siempre se trata de datos que permiten una apreciación rápida.

Por capacidades gubernamentales entendemos la cantidad de personal y el desarrollo de sus competencias, la diversificación de funciones, los criterios de su reclutamiento, la pertinencia de los conocimientos en relación con los roles que se deben cumplir, las posibilidades de capacitación y formación continua, las vías de facilitación de su creatividad, los estímulos, la comunicación eficaz, etcétera. En fin, todo aquello que tienda a la mejora de los recursos humanos para cumplir mejor con los fines de la política pública, en extensión y en calidad. Se incluye el equipamiento que potencia el perfeccionamiento y uso de sus capacidades (hardware, software, comunicaciones, metodologías, etcétera), así como el desenvolvimiento de la inteligencia organizacional (aprendizajes colectivos, sinergia, flexibilidad, capacidad de respuesta).

Tal como se planteó en relación con el presupuesto, las capacidades gubernamentales son condición necesaria pero no suficiente para contar con políticas de calidad. Sin embargo, su estudio nos permite igualmente percibir de modo aproximado la mejora de las políticas públicas, aunque sea parcialmente. Como en los casos anteriores de este apartado, podemos analizar la evolución de una política según el avance de las capacidades instaladas, también hacer una comparación entre provincias / Estados o ciudades, o tomar buenas prácticas en materia de capacidades como referencia, ya sea en un mismo país o en otros.

Ciclo de política pública

Una forma ya tradicional de analizar la política es tomándola como un ciclo o proceso de desarrollo que va desde la identificación del problema a resolver hasta la implementa-

ción y evaluación de la política (Dunn, 2017; Parsons, 2007; Aguilar Villanueva, 1996). Existen varias propuestas de periodización, de definición de fases o etapas, aunque es conveniente hablar de momentos porque la secuencia es lógica, pero no necesariamente cronológica. Podemos señalar, desde nuestro punto de vista, cinco momentos: 1) Estructuración de problemas, 2) Formulación de alternativas de solución, 3) Adopción de una política, 4) Implementación, 5) Evaluación de resultados.

Empecemos por el primero. El problema o los problemas (un conjunto de problemas interrelacionados) originan un curso de decisiones y acciones con el propósito de darles fin, disminuirlos o modificar sus características por otras menos críticas para la población. La carencia, necesidad o brecha que constituye el problema se menciona recurrentemente, se traduce en sensaciones sociales de insatisfacción, preocupación o de incomodidad, se discute en los ámbitos diversos de encuentro, y la adoptan los medios de comunicación y las redes (o la "arrojan" al ágora para que sea discutida, muchas veces con marcadas dosis de manipulación de la opinión pública). El tema queda instalado en el "ágora", se discuten las causas y sus consecuencias y se empiezan a esbozar incluso caminos de solución ("debería hacerse tal cosa..."). Es la instancia en que se estructura una demanda social, instalando el problema (los problemas) en un lugar de prioridad de la agenda pública (conjunto de temas críticos que la población considera que deben ser encarados por el sector público). Pero la población no actúa como un conjunto de individuos aislados unos de otros y en igualdad de condiciones. En la sociedad civil hay desigualdades y pujas, intereses en pugna y movimientos que se van generando por parte de quienes más sufren los problemas y consideran que debe haber solución. Muchas veces los problemas de unos suelen ser ventajas de otros, y del mismo modo, las soluciones para algunos sectores pueden implicar la afectación

de los privilegios de otros. Se agregan intereses, se generan movilizaciones, se produce cierto fenómeno de continuidad en las movilizaciones, se conforman formas incipientes de organización que luego adquieren mayor importancia estructural y de este modo, se produce una demanda que pasa de las formas espontáneas a otras organizadas.

Este el momento en que el analista hace un estudio descriptivo de los problemas e indaga acerca de sus causas, como así también ausculta el grado de poder que los distintos grupos de la sociedad detentan como para incidir en las medidas gubernamentales, moviendo el amperímetro de las decisiones públicas (esta incidencia suele ser más "ruidosa" por parte de los sectores populares más desventajados, y más sutil y silenciosa pero también más poderosa por parte de los sectores de poder económico, financiero y mediático más concentrado).

Estas demandas conforman la referencia que toman los gobernantes para diseñar su propia agenda de prioridades, llamada agenda de gobierno. Cabe aclarar que éstos también pueden instalar problemas en la agenda por propia iniciativa, ya sea porque aprovechan un momento de acumulación de poder (por ejemplo, en el inicio de un período de gobierno luego de haber obtenido un resultado electoral óptimo) para tomar medidas que resultan dolorosas o desagradables (llamadas "remedios necesarios") o para presentar por sorpresa y con fuerte iniciativa un cambio promisorio en algunas políticas (ganando de este modo una fuerte adhesión popular).

El segundo momento es el de la formulación de alternativas. El gobierno, con mayor o menor interacción con los distintos grupos, fuerzas políticas que participan en la búsqueda de soluciones (según sea su estilo más o menos participativo, según considere que debe compartir o reservarse la iniciativa, etcétera) busca las distintas vías de solución, en relación con los recursos con los que se cuenta, las vo-

luntades (apoyos y oposiciones políticas), el tiempo del que dispone y los condicionantes legales. Se establecen horizontes, objetivos, metas variadas y estrategias para alcanzarlos. En este momento, el analista pasa de estudios de tipo exploratorio, descriptivos y causales propias del momento anterior, de estructuración de problemas, a otros de tipo prospectivo y prescriptivo (¿qué ocurrirá?, ¿Qué se debería hacer? ¿Cómo se puede optimizar?). Se hacen presentes los estudios de factibilidad (análisis de resultados posibles en relación con los recursos económicos, financieros, materiales, técnicos, de capacidades, etcétera), de viabilidad (análisis de voluntades, balance de poder, consenso versus disenso, condicionantes legales e institucionales) y de sostenibilidad (Rovere, 1993).

El tercer momento es el de la adopción de la política. Se elige uno de los cursos de acción en juego, se genera una “convocatoria” de apoyos (no se trata necesariamente de algo formal, estamos haciendo referencia a un movimiento político en busca de consenso), se elaboran argumentos a favor de la elección realizada, se dicta la normativa correspondiente, se disponen las estructuras y los recursos y se toma la decisión de poner en marcha la política, dando un importante paso de legitimación. El analista, en este caso, elabora conocimientos de tipo argumentativo, puesto que es indispensable no sólo ofrecer “datos”, estadísticas y técnicas duras, sino que también es necesario convencer y comunicar de manera efectiva, sobre todo teniendo en cuenta que para sostener el lanzamiento y la implementación de la política harán falta apoyos de todo tipo (tanto de los distintos poderes del Estado, como de los demás factores de poder y de la ciudadanía en general). Asimismo, es la hora de los conocimientos formales propios de la elaboración de las normativas.

El cuarto momento es el de la implementación de la política. La gestión de una política pública supone contar con capacidad e infor-

mación para coordinar distintos recursos a fin de llevar a cabo lo que, previo a la decisión de adopción, fue el diseño. Para esto se ponen en juego capacidades tales como la de conducir los equipos técnicos, políticos, profesionales y administrativos, de estimular, de presupuestar, de manejar los tiempos, de formular y reformular la programación de actividades, de comunicar interna y externamente, etcétera. Es el tiempo de cuidar la consistencia interna del proceso, la adecuación permanente a las condiciones del contexto y al juego de poder de los involucrados. El analista ofrece conocimientos descriptivos propios del seguimiento o monitoreo de políticas, indicando dónde se generan los desvíos en relación con el diseño, en qué medida se realizan las actividades previstas y se obtienen los productos intermedios, cómo se articulan entre sí las actividades, cuáles de ellas requieren una reformulación, cómo es el comportamiento presupuestario (disposición y desembolso de los fondos necesarios), el clima de trabajo, la comunicación, etcétera. También cabe en este caso analizar cómo se articulan los niveles estratégicos de conducción, propios de los máximos responsables gubernamentales, con los tácticos que corresponden a los estratos gerenciales y éstos a su vez con los operarios, incluyendo al personal de contacto con la población (los que ofrecen de manera directa los servicios de educación, salud, seguridad, etcétera). El monitoreo (película descriptiva cuyo desarrollo es concomitante con el curso de las actividades) requiere frecuentemente explicaciones causales que son encontradas en las evaluaciones de gestión, también llamadas evaluaciones de proceso o de medio término.

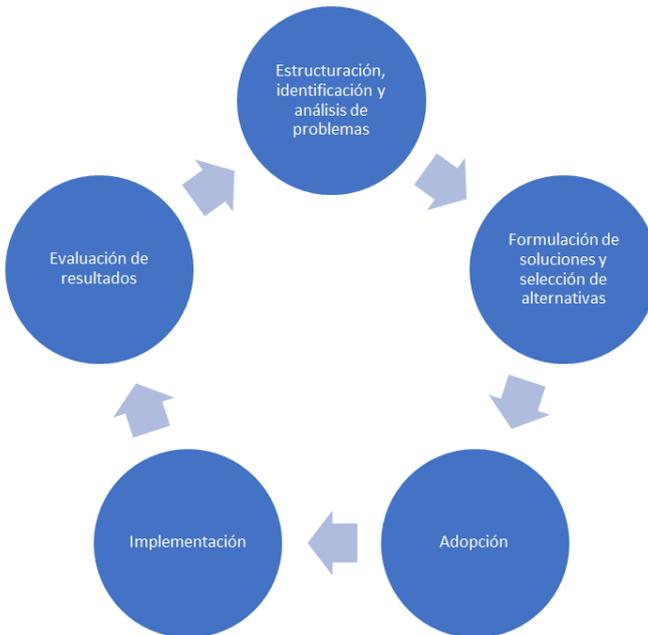
El quinto y último momento señalado en este ciclo es el de la evaluación de resultados. En esta circunstancia, luego de que la política ha sido implementada durante un tiempo considerable como para mostrar sus resultados es tiempo de analizar si los problemas que le dieron origen están en vías de disminución o

desaparición, si los bienes y servicios que la política produce son aptos para generar cambios significativos, si la distribución ha sido adecuada, si existe sinergia con otras políticas relacionadas, si el bienestar de los destinatarios ha mejorado, si la política está orientada a garantizar los derechos de la ciudadanía, etcétera. Nótese que hablamos de “evaluación de resultados” en sentido amplio, lo que contiene la distribución de bienes, servicios y otros recursos transformadores, como así también de efectos (o sea, cambios generados a fin de mejorar las condiciones de la realidad). En rigor de verdad, evaluación se hace durante todo el ciclo, a medida que se va generando conoci-

miento valorativo que esclarece el avance en las decisiones, pero aquí hacemos referencia a la evaluación que se hace una vez que se ha cumplido una etapa significativa del desarrollo de la política, que permite encontrar cambios considerables y hacer un estudio integral.

Se entiende que, una vez que podemos apreciar holísticamente la bondad de la política pública a través de la evaluación (analizando la relación entre efectos, procesos que le dieron lugar, acción de los involucrados y contexto) estamos en condiciones de hacer un nuevo análisis de problemas a fin de retomar el ciclo desde el comienzo, pero potencialmente, a partir de un nivel considerable de mejoras.

Gráfico 1.
El ciclo de Política Pública



Fuente: Elaboración propia (adaptación libre de Parsons, 2007: 111-113).

Cuadro 1.
Relación Sociedad / Gobierno y conocimiento producido según los momentos de Política Pública

| MOMENTO | RELACIÓN SOCIEDAD / GOBIERNO | CONOCIMIENTO PRODUCIDO |
|---|--|---|
| Estructuración, identificación y análisis de problemas | <ul style="list-style-type: none"> • Demanda de acción pública | <ul style="list-style-type: none"> • Explicativo (descriptivo y causal) |
| Formulación de soluciones y selección de alternativas | <ul style="list-style-type: none"> • Propuestas de respuesta | <ul style="list-style-type: none"> • Prospectivo (resultados posibles) • Prescriptivo (elección) |
| Adopción | <ul style="list-style-type: none"> • Lanzamiento de la política | <ul style="list-style-type: none"> • Argumentativo • Formal |
| Implementación | <ul style="list-style-type: none"> • Transformaciones sobre el terreno | <ul style="list-style-type: none"> • Monitoreo (descriptivo) • Análisis de gestión (explicativo causal) |
| Evaluación de resultados | <ul style="list-style-type: none"> • Debates • Reajustes • Redefiniciones | <ul style="list-style-type: none"> • Análisis integral, explicativo causal (resultados y procesos) • Recomendación de caminos a seguir (prescripción) |

Fuente: Elaboración propia.

Modelo de conversión

Es muy difundido el uso del modelo de conversión de una política pública, para diseñar la planificación, hacer un seguimiento de la gestión y llevar a cabo su evaluación. Está presente comúnmente en la gestión por resultados, muy en boga en gran cantidad de países a partir de finales del siglo pasado. Es también el instrumento central de la metodología del marco lógico (MML) (como ejemplos de la profusa distribución de manuales sobre el tema, véase Aldunate y Córdoba, 2007 y Fundación W. K. Kellogg, 2001).

El razonamiento que se sigue para la elaboración del modelo de conversión es el siguiente: las soluciones de los problemas suponen el diseño de un plan o programa que apunta a generar una situación en la que aquéllos hayan sido solucionados. Esta situación está definida

por los objetivos o propósitos, y desde la perspectiva de la evaluación (realizada luego de la implementación) los denominamos efectos (o impactos). A fin de llevar a cabo ese cambio, es menester poner en marcha un dispositivo de actividades con las que se generan productos (denominación que no obedece a una perspectiva de la economía, sino que se toma producto como “lo producido” o “lo creado”). Los productos pueden ser bienes, servicios, dispositivos de gestión, interrelaciones gubernamentales, marcos normativos, etcétera. A su vez, para poner en marcha este sistema (conjunto de actividades interrelacionadas con las que se “produce”) se debe contar con recursos de distinto tipo (financieros, humanos, materiales, tecnológicos), a los que llamamos insumos. En función de este razonamiento se construye un modelo de agregación de valor,

que va desde los recursos a las mejoras, siempre teniendo en cuenta el contexto donde se desarrolla. Podemos verlo en el siguiente gráfico,

teniendo en cuenta que a medida que se avanza hacia la derecha se va incorporando valor en el proceso:

Gráfico 2. Modelo de conversión



Fuente: Elaboración propia (adaptación libre de Fundación W. K. Kellogg, 2001: 1-3).

Son muchas las puertas para evaluar que nos abre este modelo. Si estudiamos la coherencia en el diseño y posterior ejecución de la cadena de valor hacemos una evaluación centrada en la “consistencia” de la política. A su vez, al analizarla contemplando los cambios generados en relación con el problema que le dio origen, prestando a su vez atención a la adecuación del proceso a su contexto, hacemos un estudio de “pertinencia”. Al cotejar los objetivos con los cambios realmente generados (efectos) hacemos una evaluación de “efectividad”. Al analizar los cambios generados y los productos obtenidos y distribuidos, en relación con los costos (utilización de recursos o insumos) hacemos una evaluación en función del criterio de “eficiencia”. Por otra parte, si hacemos un estudio del funcionamiento de la política (su gestión) en base al desarrollo de las actividades, su coordinación, la sinergia generada, el cumplimiento de éstas en los tiempos establecidos y la generación de productos, abordamos la evaluación desde la perspectiva de la “eficacia”.

Cabe hacer algunas observaciones sobre las limitaciones de este modelo. En primer lugar, puede generar la tentación de analizarlo linealmente, si no se tiene en cuenta que es motivo y producto del debate intenso entre

los actores. En efecto, cada grupo de actores (fuerzas sociales y políticas, organizaciones, movimientos, grupos de presión, etcétera.) imaginan su propio modelo y pujan para imponer esta imagen en la práctica; de modo que el modelo de conversión “hegemónico” de una política está siempre en estado de tensión y con su direccionalidad puesta en discusión. De allí que sea imprescindible hacer su estudio en conjunto con el análisis de actores (como se ve más adelante).

En segundo lugar, no basta con conocer si se alcanzan o no los objetivos de una política o programa sino que es menester indagar sobre la situación en la que está la ciudadanía en relación con los derechos (ya sea los señalados por las constituciones, las leyes y los pactos internacionales, como los que se van ganando en los procesos de movilización), para lo cual hay que identificar las brechas entre lo logrado y lo que queda pendiente, o sea hacer una análisis de la efectivización de los derechos.

Por último, desde las propuestas de aplicación de las teorías del cambio (Weiss, 1995; Monje, 2017), que incluyen el modelo lógico para el análisis, así como las observaciones realizadas anteriormente, se invita a hacer uso de esta herramienta sin olvidar indagar críticamente los fundamentos de las propuestas

internacionales y nacionales de las políticas de desarrollo, analizar la desigualdad de poder entre los actores, e imaginar participativamente las visiones de futuro.

Vector de sentido

Toda acción social está orientada por sentidos, según lo plantea Max Weber (1969: 5):

Por “acción” debe entenderse una conducta humana (bien consista en un hacer externo o interno, ya en omitir o permitir) siempre que el sujeto o los sujetos de la acción *enlacen* a ella un *sentido* subjetivo. La “acción social”, por tanto, es una acción en donde el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de *otros*, orientándose por ésta en su desarrollo.

El mismo autor plantea que la acción social puede ser: a) racional con arreglo a fines (relación medios / fines), b) racional con arreglo a valores, c) afectiva, d) tradicional (costumbres arraigadas).

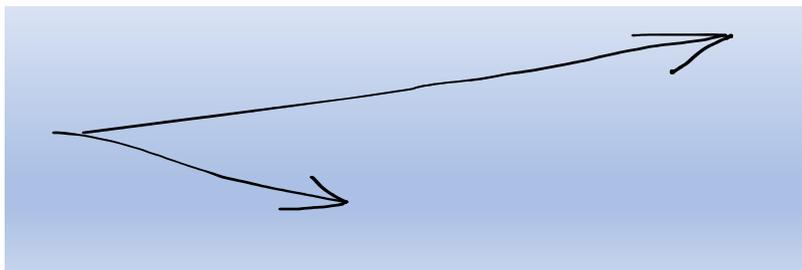
Las políticas públicas, que reúnen grandes conglomerados de “actores”, reflejan sentidos predominantes (en relación con la acumulación de fuerzas) en función de sus valores, intereses, afectos, sentimientos y costumbres arraigadas.

Son claramente diferentes los objetivos de las políticas públicas, así como sus estrategias y los recursos utilizados, según los intereses y los valores que las orientan (justicia social,

derechos de la ciudadanía, igualdad, libertad de mercado, meritocracia, etcétera). Generalmente, esos valores abrevan en un ideario más amplio que corresponde al modelo de sociedad y Estado que se propugna. En nuestros días, existe en nuestra región la pugna entre dos modelos que, según los momentos históricos y los países, dan como resultado la primacía de uno o de otro: el social (progresista, nacional-popular) y el neoliberal (incluyendo la versión anarcocapitalista). A su vez, a medida que se desagregan las distintas políticas públicas pertenecientes a estos modelos, encontramos mayor especificidad en el análisis de la primacía de una u otra orientación (o del equilibrio inestable). Tomemos, por caso la tensión entre educación pública o privada, trabajo regulado o desregulado, la salud pública o privada, garantismo o mano dura en seguridad, etcétera.

Junto con el sentido, que marca la orientación de la política, es necesario analizar el nivel de apoyo en la sociedad (o acumulación de fuerzas) con el que un gobierno cuenta para impulsar ese sentido. De este modo podemos imaginar para cada política pública un vector cuya dirección marca el sentido y cuya longitud señala la fuerza con la que se cuenta (magnitud de la adhesión y disponibilidad de recursos de todo tipo), tal como se observa en el gráfico siguiente.

Gráfico 3.
Vectores de sentido de la política (valores / fuerza)



Fuente: Elaboración propia.

El resultado de esta tensión de sentidos suele ser la oscilación de las orientaciones de la política de un lado al otro, según la fuerza política que tenga primacía en cada período de gobierno, o la emergencia de un híbrido como resultante del balance de fuerzas, de la inercia de los aparatos estatales y de los procesos de negociación.

Desde el mundo de la evaluación se pueden ofrecer interesantes análisis en relación con la dotación de sentido por parte de diferentes actores y la fuerza de la que disponen para hacerla prevalecer, así como la coherencia de las políticas públicas en función de los valores enunciados por los gobiernos y de los que motivan las demandas de la sociedad. También se puede auscultar sobre la estabilidad de la política, su sostenibilidad en el tiempo y la direccionalidad o el carácter errático de la misma.

Campo de juego

En toda política pública hay un conjunto de actores o involucrados en el proceso de conversión anteriormente descrito, que se mueven según los valores que le dan la orientación vectorial. Están quienes “hacen” de modo directo la política: políticos, administrativos, técnicos y personal del Estado en contacto directo con la sociedad, que intervienen en la generación y distribución de bienes y servicios. También están, directamente ligados al proceso de conversión, quienes son destinatarios de la política y quienes proveen insumos para la misma. Además de ellos, hay muchos otros que se consideran a sí mismos afectados o interesados; sólo como ejemplo: los gremios por la política laboral, las iglesias por la educación, las organizaciones de derechos humanos por la política homónima, y otro tanto ocurre con otros colectivos u organizaciones (movimientos sociales, organizaciones culturales, regionales, de género, etcétera). En general, las políticas públicas movilizan a grandes ámbitos de la sociedad, ya se trate de grupos sociales

y políticos, de medios de comunicación o de individuos con marcado protagonismo. Todos ellos están motivados a intervenir a fin de darle el rumbo y el contenido deseado a la política pública. Lo natural es entonces la existencia de tensiones y conflictos, imprimiéndole a la arena política un carácter agonístico (Mouffe, 2014).

En esta línea, la política pública se presenta como un campo de fuerzas o campo de juego con determinadas reglas que marcan su funcionamiento (Matus, 2007; Bourdieu y Wacquant, 2012). Este “juego” es sostenido por diversos actores con intereses específicos (obtener algún beneficio), que ocupan posiciones distintas en el campo. No todos juegan en igualdad de condiciones, algunos poseen más poder que otros porque cuentan con más recursos (de todo tipo: económicos, de conocimiento, sociales y políticos, simbólicos). Además de valores e intereses, los actores tienen un modo de entender la realidad (para sí y para argumentar frente a los otros) y una predisposición a coaligarse con unos y a rechazar a otros.

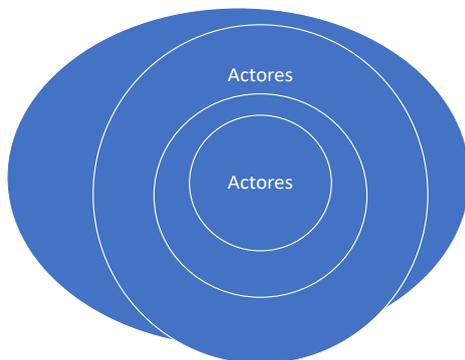
Las contiendas se desarrollan según reglas que son, en principio, aceptadas por los distintos jugadores, pero no necesariamente porque haya igualdad de opiniones, sino porque la superioridad de fuerzas de algunos permite imponerlas a través de normas, costumbres y hábitos arraigados. En momentos especialmente críticos, se generan movimientos de ruptura de las reglas del juego y la generación de otras nuevas.

En el siguiente gráfico, los círculos concéntricos representan las posiciones que pueden ocupar los actores en la política. Algunos tienen un lugar central (gran capacidad para tomar decisiones, apoyados en sus recursos y poder) y otros ocupan un lugar periférico, por bajo interés o por tener escasez de recursos. Cuando estos últimos deciden ocupar posiciones centrales, tener más poder para decidir y gozar en mayor medida de los beneficios de

la política, se generan las turbulencias en el campo de juego. También suele haber tensiones y conflictos cuando se conforman distintos bloques de la política pública (agregación

de actores con valores e intereses equivalentes) que contienen tanto actores centrales como marginales.

Gráfico 4. Posiciones de los actores en el campo de juego



Fuente: Elaboración propia.

La indagación sobre los actores es central en cualquier análisis de política pública y en su evaluación. Las políticas tienen componentes no sólo técnicos (aspecto que se acentúa en el modelo de conversión) sino también políticos (antagonismo en función de valores e intereses). Sería imposible hacer una evaluación sin identificar y explicar el comportamiento de los diversos actores en pugna o en colaboración. Además de esta explicación es menester señalar con qué voluntades se cuenta a la hora de emprender un proceso de decisión y acción o a la hora de hacer una evaluación de procesos y resultados.

Por último, desde la evaluación, todo análisis de los involucrados es fundamental dada la necesidad de comunicarse con ellos con el propósito de recibir aportes varios (conocimientos, puntos de vista, opiniones) a fin de enriquecer el análisis, de dar participación democrática a todas las voces y de validar los informes parciales y finales.

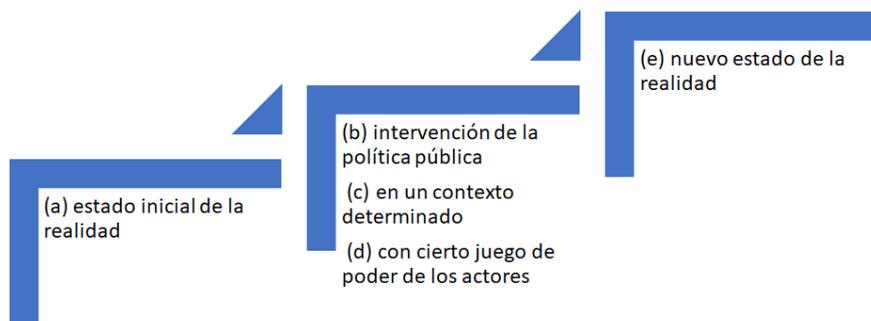
Hipótesis de intervención

Toda política pública es una gran hipótesis de intervención. Estimamos que, por el camino elegido, en función de sus objetivos y estrategias (configuración de recursos y voluntades) se estaría llegando a buen fin, es decir, a la disminución o la desaparición de los problemas públicos enfocados. Pero no se tiene ninguna certeza y, en consecuencia, es necesario constatarlo. Siempre hay una dosis de experimentación, adecuación, reconfiguración, etcétera, que hace que, aún en los caminos muy probados, dada la complejidad y el cambio permanente de la realidad social y política, sea menester volver a verificar. En definitiva, la corrección o no del rumbo elegido en cualquier política pública debe ser comprobada sobre la base de la investigación evaluativa.

De modo elemental podríamos enunciar la hipótesis central (o las hipótesis) del siguiente modo: Dado "a" (estado inicial de la realidad sobre la que se va a intervenir con la política

pública), insertando "b" (recursos, actividades, productos), teniendo en cuenta un contexto determinado "c", con cierto juego de poder de los actores "d", se genera un nuevo estado de la realidad "e" (efectos).

Gráfico 5. La política como hipótesis de intervención



Fuente: Elaboración propia.

Es la comprobación de la hipótesis la que nos señala si los objetivos elegidos y las estrategias escogidas para alcanzarlos (siempre teniendo en consideración el contexto cambiante y el juego de poder de los actores) son correctos, si siguen teniendo vigencia o es necesario modificarlos. Nótese que nos referimos a la médula del diseño de la política: los objetivos y la estrategia que la definen. Cualquier evaluación referida a una sección de la política pública, a aspectos específicos o parciales de ésta, o a la actividad operativa de la cotidianeidad, se relaciona con la hipótesis general de intervención.

He aquí el aspecto central de la producción de conocimiento evaluativo: siempre se trabaja con hipótesis cuya verificación debe ser realizada sobre la base de procedimientos científicos. En consecuencia, en toda evaluación es menester precisar la(s) hipótesis de intervención, formalizar y actualizar el marco teórico de la política, programa o proyecto (no siempre está formulado y en tal caso le corresponde la tarea a quien analiza o evalúa), y contar con una metodología de recolección e inter-

pretación de la información (véase Hernández Sampieri *et al.*, 2007, cap. 6).

Construcción discursiva y simbólica

Como dice Majone (1997), "la política está hecha de palabras" y por esta razón es recomendable no sólo ofrecer "datos" cuando se analiza y evalúa una política pública sino también argumentos persuasivos. No basta con la "demostración" de verdad, sino que es menester trabajar en el convencimiento de los actores, llevar el mensaje hacia sus espacios significativos y generar conexión entre la argumentación racional y los afectos y sentimientos.

Si pasamos de la importancia de la argumentación en la tarea de la evaluación a ver qué ocurre con las palabras y los argumentos en la arena política, observamos que, a través de éstos se producen las deliberaciones públicas que le van dando forma a las políticas. Las palabras son símbolos que las representan, pero a su vez también les dan forma. Además de esta construcción colectiva, existe también una apropiación (con incorporación de nuevo sentido) por parte de quienes poseen la potes-

tad institucional en el gobierno y el poder de decisión.

La utilización de metáforas y otros elementos retóricos, y la simplificación de argumentos complejos, constituyen recursos que facilitan la atracción y el convencimiento (Cejudo, 2010). Esta emisión de mensajes simplificados y persuasivos está orientada a generar atracción y a justificar el camino elegido para la orientación y la gestión de las políticas públicas, a captar adhesiones, a neutralizar oponentes y de este modo, a reafirmar el sentido que se les da a las políticas.

Además de la retórica, se echa mano a la potencialidad audiovisual en toda su extensión (imágenes, sonidos, canciones evocadoras, hechos impactantes) para llegar a la intimidad de las personas y -lo que no es poco importante- se utilizan recursos estéticos, al punto que muchas veces, lo estético diluye lo conceptual y de este modo gana mayor efectividad.

Las transformaciones provocadas por la digitalización, tanto sobre el lenguaje como sobre las formas de sociabilidad e incluso el comportamiento y los deseos de las personas, constituyen el caldo propicio para la manipulación simbólica y su orientación hacia el uso de sentimientos de miedo, odio e individualismo, perdiendo los espacios y las posibilidades de deliberación colectiva (Han, 2022). En muchos casos, los símbolos no se limitan a palabras, sonidos e imágenes. Es muy difundido el uso de “hechos” como símbolos (imágenes de saqueos, muerte, enfrentamientos violentos), de apodosos o de frases estigmatizadoras hacia los rivales políticos.

Trabajar con los sentimientos y explorar otros lenguajes constituye hoy, junto con el uso de las estadísticas, una de las tareas que más ocupan a la dirigencia política, en la búsqueda de la auscultación de las emociones y pasiones que radican en el ámbito de la subjetividad de las personas, con el propósito de acercarlas al espacio público y elaborar en

consonancia propuestas atractivas (Gutiérrez-Rubí, 2023).

Por último, cada vez resulta más común el uso de la teatralización con el propósito de dar más fuerza al mensaje y generar atracción (gestos acentuados, momentos de emoción, lágrimas, salidas ocurrentes, chistes oportunos), a lo que se suma el modo espectáculo que ha venido adquiriendo la política desde hace tiempo (*shows*, escenarios, luces, globos, cantos, etcétera) (Edelman, 1991).

Esta última vía de entrada para el análisis y evaluación de políticas públicas nos permite reflexionar sobre la importancia de la relación entre los aspectos subjetivos de la ciudadanía y los procesos de toma de decisiones. Conocer los discursos con enunciados y fundamentaciones, como así también los componentes simbólicos que los acompañan, resultan fundamentales en cualquier evaluación, puesto que constituyen un importante medio por el que se alimenta y se retroalimenta la constitución de las bases de apoyo. En consecuencia, la construcción de la viabilidad (confluencia de las voluntades de los actores y por esta vía, obtención de los recursos necesarios) supone su análisis, como así también lo supone el estudio de la construcción y reconstrucción de las bases políticas de sustentación y de la sostenibilidad de las políticas a lo largo del tiempo.

Conclusiones

Estas dimensiones no son excluyentes entre sí, sino que más bien se complementan, pudiéndose tomar dos o más de ellas para hacer el análisis. Resultaría una tarea titánica abordar una política pública desagregando (operacionalizando) el análisis sobre la base de todas las dimensiones aquí propuestas. Por cierto, es necesario dar prioridad a alguna(s) de ella(s), pero la propuesta se basa en la necesidad de contar, aunque sea secundariamente, con referencias a las demás, y de este modo poder trabajar con una mirada holística.

Tener en cuenta los aspectos técnicos (modelo de conversión, relación medios / fines) tanto como los políticos (vector de valores y campo de juego) es un requisito necesario para obtener un análisis integrado. Cuando la información es limitada y deseamos hacer un atajo, resultan útiles los conglomerados de instrumentos del sector público (estructuras, normas, capacidades instaladas, presupuesto) o analizar los enunciados programáticos y su cumplimiento. El ciclo de políticas nos permite contar con una descripción preliminar y aclararnos qué tipo de conocimiento debemos producir según el momento en el que se recurre a la evaluación. La construcción discursiva y simbólica nos permite analizar el carácter performativo que ésta tiene sobre la política pública y, por ende, analizar también la construcción de poder. Por último, toda investigación valorativa se apoya en el enunciado de hipótesis que deben ser corroboradas con evidencia empírica, de modo que resulta ineludible el análisis de la política pública como hipótesis de intervención.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, L. (1996). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D. F.: Miguel A. Porrúa.
- Aldunate, E. y Córdoba, J. (2011). *Formulación de programas con la metodología de marco lógico*. Santiago de Chile: CEPAL - ILPES.
- Bourdieu, P. y Wacquant, L. (2012). *Una invitación a la sociología reflexiva*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cejudo, G. (2010). Discurso y políticas públicas. Enfoque constructivista. En M. Merino et al., *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de políticas públicas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica - CIDE.
- Dunn, W. (2017). *Public Policy Analysis: An Integrated Approach*. New York, Routledge.
- Edelman, M. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.
- Fundación W. K. Kellogg (2001). *Guía de desarrollo de modelos lógicos*. Michigan: W. K. Kellogg Foundation.
- Han, B.-Ch. (2022). *Infocracia. La digitalización y la crisis de la democracia*. Buenos Aires: Taurus.
- Hernández Sampieri, R. et al. (2007). *Metodología de la investigación*. México D. F.: McGraw-Hill.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Matus, C. (2007). *Teoría del juego social*. Remedios de Escalada: Ediciones de la UNLa.
- Monje, J. (2017). *Teoría del Cambio en Contextos Complejos: 40 lecciones para la gestión de proyectos ágiles*. Madrid: UNED.
- Mouffe, Ch. (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires: FLACSO México - Miño y Dávila.
- Rovere, M. (1993). *Planificación estratégica de recursos humanos en salud*. Washington D.C.: OPS.
- Subirats, J. et al. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
- Weber, M. (1969). *Economía y sociedad*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, C. H. (1995). *Nothing as practical as good theory: Exploring theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families*. En J. Connell et al. (Eds.). *New approaches to evaluating comprehensive community initiatives* (pp. 65-92). New York: The Aspen Roundtable Institute.