

CAPÍTULO DÉCIMO PRIMERO

POLICY COMO ÁREA DE ESTUDIO DE LA CIENCIA POLÍTICA Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MÉTODO POLITOLÓGICO*

Xavier TORRENS
Gemma ÁLVAREZ JIMÉNEZ

SUMARIO: I. *Las políticas públicas como área de estudio.* II. *El análisis de las políticas públicas como método politológico.* III. *Método e ideas en las políticas públicas.* IV. *Diferentes métodos para distintas fases de las políticas públicas.* V. *Bibliografía.*

I. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO ÁREA DE ESTUDIO

Las políticas públicas como área de estudio son, en términos históricos, de reciente institucionalización. Sin embargo y como apuntaba Dunn (1994), el estudio de las políticas públicas es tan antiguo como la civilización misma. Su investigación científica emerge en los Estados Unidos en el siglo XIX, desarrollándose durante el siglo XX, como consecuencia de factores tanto gubernamentales como académicos.

La administración estadounidense se estructura y profesionaliza de forma tardía, a finales del siglo XIX, tras las reformas llevadas a cabo por el profesor y posterior presidente Wilson. En su obra *The Study of Administration* (1887) defiende la creación de una doctrina aplicable a la administración y, a la vez, la separación del ámbito político-decisional del burocrático-ejecutivo, con el fin de acabar con la politización de la administración —*spoils system*—, creando así un cuerpo administrativo caracterizado por su profesionalidad. Paralelamente a esta reforma, se expande el modelo fordista o

* Este capítulo fue elaborado por los autores para aparecer en este volumen tercero de las *Antologías...*, lo cual les agradezco cordialmente.

taylorista y con él la idea de que la razón técnica puede ofrecer respuestas a las problemáticas sociales. No obstante, no fue hasta la publicación de *The policy orientation* (1951) de Lerner y Lasswell cuando el estudio de las políticas públicas empezó a construirse académicamente y, a su vez, a estructurarse metodológicamente.

Lasswell, siguiendo los postulados de su maestro Merriam, se mostró partidario de crear una disciplina que se dedicase de forma científica a la investigación de los asuntos públicos. Denominó a este nuevo campo “ciencias de políticas” (políticas entendidas como *policies*), diferenciándolo así de las “ciencias políticas” (políticas concebidas como *politics*). La propuesta de Lasswell (1970, 1971) partió de una visión conductista y multidisciplinar, fruto de su paso por la Escuela de Chicago, y postuló que las “ciencias de políticas” debían de ramificarse en dos vertientes: por un lado, en el conocimiento *del* proceso de las políticas (*policy analysis*) y, por otro, *en el* proceso de estas (*policy science*).

En el ámbito académico existía una fragmentación entre las distintas disciplinas sociales. Así, politólogos, sociólogos, juristas, psicólogos, economistas y otros investigadores sociales trabajaban de forma departamental e individualizada. Al mismo tiempo y, como consecuencia de la Guerra Fría, existía una demanda gubernamental de incluir el saber en el proceso decisonal con el fin de mejorar el desempeño de las políticas públicas. Así, el estudio de las políticas públicas apareció para Lasswell como la panacea a dicha sazón, ya que, por un lado, su análisis multidisciplinar eliminaría el aislamiento departamental de las ciencias sociales y, por otro, la ciencia aplicada mejoraría la acción gubernamental en un mundo competitivo y fragmentado en dos polos geopolíticos. Todo estuvo muy condicionado por la coyuntura académico-política estadounidense de la segunda mitad del siglo XX. Pero, a pesar de circunstancias temporales u ocasionales, todo ello con el objetivo de alcanzar un afianzamiento metodológico.

El modelo teórico de Lasswell marcó un hito en el estudio de las políticas públicas y, aunque su planteamiento fue severamente discutido por la comunidad científica, las políticas públicas como objeto de estudio se fueron expandiendo durante la década de los sesenta. Dicha expansión fue fomentada por la incorporación a la administración americana, durante los mandatos de los presidentes Kennedy (1961-1963) y Johnson (1963-1969), de numerosos analistas y académicos, cuya finalidad fue monitorizar la implementación de distintos programas sociales, sanitarios y educativos, incluidos en los proyectos *New Frontier* de Kennedy y *Great Society* de Johnson (Parsons, 2007). Simultáneamente, *think tanks* como Rand Corporation, perteneciente a la Fuerza Área de los Estados Unidos y financiada en su inicio por la Fun-

dación Ford, ayudaron también a su aplicabilidad gubernamental (Aguilar, 2003).

Finalmente, en los ochenta las políticas públicas se establecieron como un subcampo de la ciencia política, al nivel de los estudios sobre el comportamiento político, la teoría política, el sistema político o la ciencia de la administración. Las políticas públicas como materia universitaria se empezaron a impartir, de forma pionera, en las universidades de Berkeley, Carnegie-Mellon, Duke, Harvard, Ann Arbor, Austin y Stanford. En Europa, su estudio llegó inicialmente al Reino Unido, adoptándose posteriormente en Italia y Francia (Fernández, 2019). En México, la primera maestría en esta materia se creó en 1988 por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). En España, se comenzó a institucionalizar a finales de la década de 1980 en la Universidad Autónoma de Barcelona, extendiéndose después a otras universidades. En la actualidad, el estudio de las políticas públicas está ampliamente extendido y, si bien su análisis y estudio ha variado respecto al modelo de Lasswell, aún mantiene su finalidad de mejorar las condiciones de vida de la sociedad a través del saber y la metodología. En este sentido, como expone Fontaine (2015: 6) “analizar las políticas tiene una función científica (mejorar el conocimiento) y política (mejorar la acción y la toma de decisión)”.

II. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO MÉTODO POLITOLÓGICO

Existen diversas técnicas y metodologías analíticas en el campo de las políticas públicas (Harguindéguy, 2015; McRae, 1975; W. Parsons, 2007; Subirats, 2008). Aunque no todas provienen directamente del campo de las ciencias políticas, sino de otras disciplinas sociales, como la economía o la sociología, proporcionan al analista un amplio abanico de instrumentos de examen. Nos encontramos pues ante una “disciplina indisciplinada” (Daneke & Steiss, 1979) o ante un trabajo artesanal (Majone, 2012: 104), pero no por ello menos científico o ineficaz. La complejidad y diversidad de los problemas sociales a los que debemos de hacer frente, teorizados por la academia como *wicked problems* (Rittel & Webber, 1973), es decir, problemas multicausales, infunden la necesidad de disponer tanto de diversas herramientas, teóricas y empíricas, para su comprensión como de creatividad para su resolución.

A pesar de la multiplicidad de metodologías, convencionalmente se suele diferenciar el análisis de políticas públicas entre dos grandes enfoques: el análisis del contenido y el análisis de las diferentes fases de las políticas

públicas. En el análisis del contenido destacan los postulados de Lowi que, entre finales de la década de los sesenta y principios de los setenta del siglo XX, postuló de forma contraintuitiva que las políticas determinaban la política (*policy determine policy*), es decir, las características concretas de las políticas a regular creaban procesos decisionales específicos y, por tanto, las políticas no eran el resultado de la acción de los partidos políticos (*politics determine policy*).

Considerar que las políticas públicas determinaban la política evidenció que, por ejemplo, ante una reforma fiscal, su naturaleza redistribuidora —le quitamos a unos para dárselo a otros— producía que el *cleavage* partidista se dividiera entre los partidarios de una mayor igualdad de renta (por ejemplo los socialdemócratas) y aquellos en contra de la inferencia gubernamental en las rentas del trabajo (por ejemplo los neoliberales). Sin embargo, estos mismos partidos podían estar de acuerdo en la reforma de la ley electoral por el carácter constitutivo de esta. El modelo teórico de Lowi (1972) estableció una clasificación de las políticas según su contenido, diferenciando entre políticas públicas distributivas, redistributivas, reglamentarias y constitutivas, y encasillándolas con base en dos parámetros: el contenido coercitivo de la política y el grado de concentración de la amenaza coercitiva. Posteriormente y focalizándose en la variable “comportamiento político de las elites”, Wilson (1980) completó la clasificación de Lowi, añadiendo la medida de coste y beneficio. Resumimos ambos planteamientos en el cuadro 1.

Cuadro 1
 TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS

		<i>La coerción se ejerce</i>	
		<i>Directamente sobre los afectados</i>	<i>Indirectamente sobre el entorno de los afectados</i>
<i>La coerción es</i>	<i>Indirecta</i>	Políticas distributivas (costes dispersos y beneficios concentrados) Clientelismo político	Políticas constitutivas (costes y beneficios dispersos) Política mayoritaria
	<i>Directa</i>	Políticas reglamentarias (costes concentrados y beneficios dispersos) Política empresarial	Políticas redistributivas (costes y beneficios concentrados) Política de grupos de interés

FUENTE: adaptación de Lowi (1971) y Wilson (1980).

Política distributiva. Es aquel tipo de política pública que distribuye o asigna recursos, poder, prerrogativas o exenciones a unos individuos o grupos en relación con pautas de conductas. Los beneficios o servicios están concentrados para un segmento poblacional o en individuos, pero la coerción política está distribuida de forma dúctil o remota respecto a los individuos. De acuerdo con el esquema, las políticas distributivas son aquellas en las que el poder político concede una autorización para desarrollar una actividad o un servicio a un colectivo específico. Por tanto, se aplican directamente al colectivo afectado, pero es indirecta, porque no obliga al resto de colectivos a comportarse de forma distinta.

Son subsidios, contratos y licencias. Son juegos de suma cero, donde unos ganan y otros pierden. De todos modos, aunque puedan conllevar conflictos ideológicos implícitos, no acostumbran a ser controvertidas, porque apenas son visibles para otros grupos que no sean aquellos quienes se benefician de ellas. Los permisos de obras son una política distributiva que favorece directamente a los constructores. Sin embargo, el resto de ciudadanos no se ven afectados de forma directa.

Estas políticas suelen dar lugar, según Wilson, al clientelismo político. Al ser el beneficiario un colectivo concreto, el político tiene incentivos electoralistas de captar su voto, desarrollándose así una dinámica partidista de *logrolling*, es decir, un intercambio de votos entre los partidos políticos con la finalidad de que todos puedan contentar a su electorado o conseguir nuevos electores. España no ha sido ajena a esta dinámica en ciertas políticas distributivas implementadas, con consecuencias nefastas en algunos casos, como son los diversos aeropuertos vacíos que existen a lo largo de la geografía española impulsados por partidos de distintas ideologías; o el hecho de que España sea el país con más líneas de alta velocidad, por encima de Francia o Japón, sólo superados por China, cuya rentabilidad económica es negativa en muchas ocasiones. Además, teniendo en cuenta que los costes son dispersos en este tipo de políticas, es decir, que recaen sobre la sociedad en su conjunto, la movilización ciudadana suele ser desincentivada, sobre todo, en periodos de bonanza económica.

Política redistributiva. Es aquel tipo de política pública que transfiere recursos de un sector de la sociedad a otro, o de un grupo a otro, ofreciendo beneficios a unos grupos y repercutiendo los costes en otros grupos. El escenario político en este caso es colectivo y la coerción inmediata o más directa. Las políticas redistributivas son aquellas que redistribuyen los recursos públicos en función de unos criterios previos.

Son la seguridad social, la acción afirmativa o la política de impuestos. La controversia o polémica alrededor de este tipo de políticas públicas es elevado porque, generalmente, reflejan conflictos ideológicos que acaban explicitándose en la arena política y el impacto, como se ha mencionado antes, es directo a través de una coerción inmediata. Los fondos de cohesión de la Unión Europea, cuyo objetivo principal es la reducción de las disparidades económicas existentes entre los distintos estados miembros, serían un ejemplo. En este caso, a pesar de que todos los estados socios contribuyen monetariamente, de ahí que la coerción sea directa, sólo algunos acaban siendo los receptores de éstos, concretamente, los más empobrecidos. Dado que, tanto los costes como los beneficios están concentrados, cada estado y sector tiene grandes incentivos para ejercer influencia política, desarrollándose así una política de grupos de interés.

Política constitutiva. Es aquel tipo de política pública que establece las reglas institucionales de distribución de poderes en la sociedad civil e instituyen los procedimientos para la toma de decisiones. La coerción es remota o difusa mientras que el escenario político es colectivo. Las políticas constitutivas son aquellas que establecen las normas reguladoras del escenario político.

Son aquellas que se refieren al *state-building* y, en buena medida, más cercanas al concepto de *polity*, estructura institucional o sistema político. La reforma constitucional o de la ley electoral serían dos ejemplos ilustrativos. En este sentido, son indirectas y afectan al entorno, a la sociedad en su conjunto. Debido a que los costes y beneficios son dispersos, afectan a distintos actores y ámbitos, la estrategia política partidista es la búsqueda de mayorías, es decir, de decisiones consensuadas.

Política reglamentaria. Es aquel tipo de política pública que regula actividades y actuaciones de un determinado sector o ámbito de la sociedad o de la economía. La coerción política en este caso es inmediata, cercana a las personas afectadas; mientras que afecta, como en el caso de las políticas distributivas, a nivel individual. Existe controversia en este tipo de política pública dado que existe intervención gubernamental en actividades privadas o individuales con coerción inmediata. Las políticas reglamentarias consisten en acciones políticas que se aplican sobre el conjunto de la sociedad, pero su coerción recae sobre aquellos individuos que no respetan dichas acciones.

Son la protección del medio ambiente o defensa de consumidores, así como otras restricciones o limitaciones impuestas sobre la conducta de los individuos o el comportamiento de los grupos. Otro ejemplo sería el código de circulación. En esta línea, conviene subrayar que los beneficios son dis-

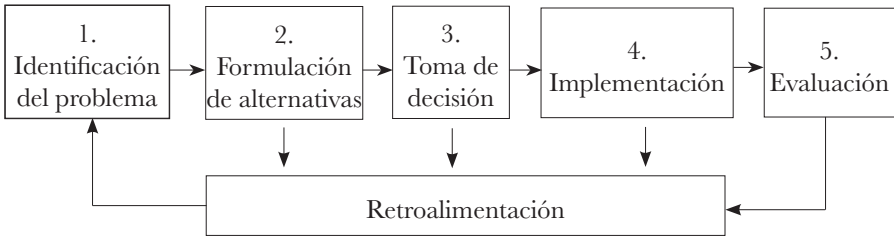
persos pero los costes son concentrados. En el ejemplo expuesto, si se intensificasen los controles de alcoholemia y las penas derivadas del consumo de alcohol, el beneficio social resultante sería la reducción de la siniestralidad, pero el coste, en forma de penalización, lo asumiría el infractor.

Wilson consideró que este tipo de políticas públicas eran un ejemplo de política empresarial, ya que, convencionalmente, las políticas reglamentarias se dirigían hacia una actividad económica concreta y los costes de la regulación solían ser asumidos por la empresa regulada.

Aunque la clasificación de Lowi sea muy clarificadora en términos conceptuales, presenta deficiencias. Una misma política puede contener, a la vez, elementos distributivos, reglamentarios, constitutivos y redistributivos. Sin embargo, existen otras clasificaciones clásicas, de carácter más generalista, como la de Anderson (2003) o la de Meny y Thoenig (1992). Anderson distingue entre “políticas sustantivas” y “procedimentales”. Las “políticas sustantivas” son aquellas que contienen una acción visible y palpable como construir, por ejemplo, una autopista. Por contra, las “políticas procedimentales” son aquellas que determinan el procedimiento que se va establecer para llevar a cabo la política. Siguiendo con el ejemplo formulado, una política procedimental podría ser que el Ministerio de Fomento se encargase de supervisar la construcción de dicha vía interurbana. Por último, la clasificación de Meny y Thoenig establece la diferencia entre “políticas materiales” y “simbólicas”. Las “políticas materiales” serían tanto las políticas sustantivas como las procedimentales. En cambio, las “políticas simbólicas” contemplarían aquellas medidas anunciadas desde los poderes públicos que carecen de impacto social más allá del discurso político. Por ejemplo, una campaña contra la violencia de género, anunciada por el gobierno, sería una política simbólica si no se hacen explícitas y se implementan medidas concretas para abordar dicha problemática.

Simultáneamente a estas distintas clasificaciones analíticas, existe el análisis con base en las distintas etapas de las políticas públicas. En ese sentido, Brewer (1974) (1974) esbozó un primer esquema, identificando seis fases. Posteriormente, Jones (1984) y Meny y Thoenig (1992) redujeron el proceso a cinco fases (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
 LAS FASES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



FUENTE: adaptación de Jones (1984) y Meny y Thoenig (1992).

A pesar de que el proceso de las fases ofrece una visión de las políticas públicas simple y lineal, también presenta insuficiencias. La realidad no suele ser rectilínea, sino que, a causa de su dinamismo, acostumbra a ser enrevesada. Como consecuencia, en el mundo no académico, nos encontramos con políticas que no llegan a implementarse porque no han pasado de la identificación del problema o políticas que una vez evaluadas conllevan una reformulación de las alternativas. Por eso el esquema planteado permite dar pasos hacia adelante y hacia atrás. Sin embargo, dicha sinopsis es didáctica y muy útil en la identificación de las distintas fases que pueden ser objeto de análisis. Desde una visión normativa, Dunn (1994) propone una metodología para cada una de ellas (véase el cuadro 3).

CUADRO 3
 METODOLOGÍA NORMATIVA DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

<i>Fase del proceso</i>	<i>Tipo de análisis</i>
Identificación del problema	Definición del problema
Formulación de alternativas	Anticipación de los efectos de las diferentes alternativas
Decisión	Recomendación o prescripción
Implementación	Monitorización o descripción
Evaluación	Evaluación

FUENTE: adaptado de Fernández (2019) partir de Dunn (1994).

Dentro del análisis de políticas públicas suelen confluír una multiplicidad de métodos. El tipo de análisis que se realizará dependerá de cada una de las cinco fases del proceso de elaboración de políticas públicas. A continuación, nos centraremos en una de estas cinco fases, la primera, la identificación del problema. Para ello, se observará cómo plantear una definición del problema en una política pública sectorial y cómo incorporar otros subcampos de la ciencia política en esta metodología. Para situarnos, se abordará la interrelación entre las ideas, más propias de la teoría política, y el método de análisis, más conforme con las políticas públicas.

III. MÉTODO E IDEAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Llegados a este punto, conviene traer a colación una discusión que se intensifica en ocasiones. Sobresale en la literatura científica un debate reiterado donde a un sinnúmero de científicos sociales les une la convicción de que conviene ahuyentar los debates teóricos de las proposiciones metodológicas. En este sentido, es frecuente observar en las ciencias sociales el planteamiento dicotómico entre teoría y métodos. Quizá en ciencia política, inclusive es más plausible comprobar dicha dicotomía endémica entre la teoría política y la política pública, como si fuesen extremos irreconciliables de la ciencia de la política. Nos conviene reconciliar teorías y métodos para trazar mayores sinergias en el seno de la ciencia política, entre sus distintos subcampos, tales como la teoría política y las políticas públicas. Porque las metodologías no están reñidas con las teorías. Veámoslo.

Es cierto que los analistas de políticas públicas tienden a subestimar el poder o la importancia de las ideas acerca de lo público (Reich, 1988). Sin embargo, los marcos conceptuales, los modelos y las teorías nos ofrecen una dirección y una estructura en nuestro estudio y proceso de elaboración de políticas públicas (Anderson, 2011: 18). Máxime si recordamos la concepción de la teoría política que afirma que el objeto de ésta debe ser el análisis de las ideas políticas en relación con los procesos políticos.

Generalmente, los teóricos políticos están alejados del lenguaje y las metodologías de la gestión pública. Sin embargo, no por ello, la teoría política tiene que resignarse a dejar de influir en el pensamiento de los gestores públicos. El pensamiento de la gestión pública puede verse mejorado si desde la teoría política se expresan sus premisas y sus postulados de modo operativo y más cercano al habitual manejo en el campo de las políticas públicas. Por esta razón, se debe dedicar parte de la atención a cómo expresar, en un lenguaje operacional o gerencial para la gestión pública, aquellas ideas y paradigmas propios y característicos de la teoría política.

Un posible común planteamiento empírico de ambos subcampos de la ciencia política puede hacer factible en su imbricación aquella clásica aseveración weberiana: “La ciencia empírica no es capaz de enseñar a nadie lo que «debe», sino sólo lo que «puede» y —en ciertas circunstancias— lo que «quiere»” (Weber, 1974: 12).

“En la implementación de programas y servicios públicos es importante tener en cuenta la creación de valor... La otra cara de la moneda es que hay que saber persuadirlos para que otorguen valor a la creación” (Torrens, 2014: 197). Así pues, desde la teoría política, la creación de valor puede consistir en hallar ideas que posibiliten su acomodación en las metodologías propias de las políticas públicas. En este primer momento, la teoría política se brinda a la creación de valor para el proceso de elaboración de una política pública. En un segundo momento, el análisis de políticas públicas tiene que otorgar valor a la creación procedente de la teoría política. Si ambos momentos llegan a buen término, entonces la creación de valor en políticas públicas por parte de la teoría política se materializará.

Mientras, hay que saber persuadir para que, desde el análisis de las políticas públicas, se otorgue valor a la creación emanada desde la teoría política. Se trataría de entender la teoría política como un examen y una crítica de las ideas políticas, una historia conceptual, pero también clarificación y evaluación de alternativas presentes (Rivero, 2000: 152). Y esto último no resulta fácil, dado que el análisis de las políticas públicas, a menudo, en la elaboración de la política pública se deja de lado el mundo de las ideas, pues se observa como si de una restricción se tratara (Moran *et al.*, 2006: 22).

Una de las funciones clave de la teoría política en su interrelación con las políticas públicas reside en encontrar la manera de forjar la máxima comprensión posible a partir de la definición del problema, concepto clave en la primera fase del proceso de elaboración de las políticas públicas. Para llevar a cabo esta misión, incidir en la forma de pensar de los gestores públicos desde la teoría política apenas es factible si previamente desde la teoría política no se remodela su forma de abordar los temas acordes con el pensamiento propio de las políticas públicas, con el objetivo que sea operativo para estas.

Para contribuir desde la teoría política a las políticas públicas se puede intentar expresar la teoría política *ex post* en términos del análisis de políticas públicas, lo que, de hecho, significaría que una idea originada en la teoría política podría expresarse *ex ante*, en el ámbito de las políticas públicas, de la discusión sobre una definición del problema, poniéndose así a disposición de su uso por parte de la gestión pública.

En resumidas cuentas, cualquier propuesta que provenga de la teoría política que quiera ponerse en acomodación con la gestión pública, puede continuar siendo normativa si fuera el caso, pero sobre todo debe ser comprensible en el plano técnico. Por lo tanto, hay que saber conjugar ambos planos, el normativo —más elaborado en teoría política— y el técnico —más procesado en políticas públicas—. “La gestión pública es, después de todo, una tarea tan normativa como técnica” (Moore, 1998: 60).

Las ideas tienen roles variados en el terreno político (Mehta, 2011). Hay que aprender a establecer conexiones causales entre los *outputs* (productos) de la teoría política y sus *outcomes* (resultados) en la gestión pública. Desde luego, hay que realizar las teorizaciones y elaborar las ideas en relación con estudios de caso y aterrizándolas en el plano empírico. Consiguientemente, hay que saber realizar la transición desde el método deductivo, más tradicional en la teoría política, hasta el enfoque de la inducción, más común en la gestión pública. Es evidente que esta cuestión no se plantearía si nos centráramos exclusivamente en la teoría política, sin conexión alguna con su valor público en el terreno de las políticas públicas.

¿Cómo los teóricos políticos pueden mejorar la gestión pública? ¿Cómo debería enfocarse esta transición desde un punto de vista práctico? Para ello, se plantean siete factores que posibilitan un mejor entendimiento entre estas dos áreas de la ciencia política si se incluyen en el quehacer del teórico político. Primero, la gestión pública se fundamenta en teorías normativas, aunque su contenido sea técnico. Segundo, la capacidad operativa de una idea. Tercero, la caracterización de la idea necesita concreción para su evaluación. Cuarto, la idea debe ser sostenible para las políticas públicas, es decir, debe contar con legitimidad o ser capaz de aunar dicha legitimación en el proceso de elaboración de la política pública. Quinto, la idea además de ser sostenible en términos de políticas públicas (*policies*), tiene que ser también sostenible políticamente o en términos políticos (*politics*). Sexto, la imagen pública de la idea misma. La cobertura mediática que se da a una idea influye en sus posibilidades de ser implementadas como política pública. Séptimo, la ventana de oportunidad de la idea, pues en un momento determinado la idea atrae la atención del foco público en detrimento de otro tiempo.

IV. DIFERENTES MÉTODOS PARA DISTINTAS FASES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La eficacia gubernamental, es decir, la capacidad que tienen las instituciones políticas para resolver los problemas y retos sociales, se ha convertido en unos

de los indicadores para valorar y, a la vez legitimar, el sistema político. Por ello, la evaluación de las políticas públicas ha devenido un factor crucial de índole politológica. Esto plantea la evaluación de las distintas fases del proceso de elaboración de las políticas públicas. Y ello se lleva a cabo con diferentes métodos. Veamos sucintamente algunos de ellos.

Técnicas cualitativas. Pese a que existen distintos métodos cualitativos, a continuación, presentaremos brevemente dos de ellos: el “método Delphi” y el “método DAFO o FODA”.

El método Delphi —cuyo nombre se inspira en el antiguo oráculo de Delphos— fue creado por investigadores de la Rand Corporation junto con el ejército del aire americano a inicios de la Guerra Fría, con el fin de dotarse de un instrumento de prospectiva que realizase predicciones ante un hipotético caso de catástrofe nuclear. No obstante, actualmente el método Delphi es una técnica muy utilizada en el ámbito empresarial y administrativo. Como definen Linston y Turoff (1975, 3) es “un método de estructuración de un proceso de comunicación grupal que es efectivo a la hora de permitir a un grupo de individuos, como un todo, tratar un problema complejo”. De modo que el método Delphi consiste en reunir a un grupo de expertos que deberán de contestar, a través de un cuestionario, una batería de preguntas sobre un tema concreto. Dichas preguntas deberán ser contestadas de forma anónima, sin que puedan ser discutidas anteriormente entre los expertos, evitando así que un participante carismático influencie a los demás. Una vez los expertos han contestado el cuestionario, el “coordinador” recoge las respuestas y, de forma anónima, las reparte entre el resto de participantes con el fin de que se evalúen las distintas ideas. El Delphi persigue que se alcance un cierto consenso en torno a una solución y, por tanto, el proceso se puede repetir varias veces.

El método DAFO o FODA sirve para realizar análisis estratégico y su acrónimo responde a cuatro conceptos: debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades. Esta técnica ofrece un diagnóstico sobre el estado de la política pública o de la administración tanto a nivel interno —dimensión interna—, es decir, de los elementos intrínsecos de la organización o de la política pública, como externo —dimensión externa—, del contexto político, social y económico que envuelve la organización o la acción gubernamental. El análisis pretende dilucidar cuáles son las fortalezas y las debilidades de las que se dispone con el fin de diseñar distintas estrategias que, por un lado, permitan reducir las debilidades y por otro, fomentar las fortalezas. Como resultado de estas variables surge una matriz de cuatro entradas (véase el cuadro 4) que permiten sintetizar la información según sean fortalezas —acciones positivas—, oportunidades —acciones que pueden traer benefi-

cios para la organización o acción gubernamental—, debilidades —acciones disfuncionales— y amenazas —acciones adversas—.

CUADRO 4
ANÁLISIS DAFO

	<i>Puntos fuertes</i>	<i>Puntos débiles</i>
<i>Dimensión interna</i>	Fortalezas	Debilidades
<i>Dimensión externa</i>	Oportunidades	Amenazas

FUENTE: adaptación de Harguindéguy (2015: 101).

Técnicas cuantitativas analíticas macroeconómicas. Tienen como objetivo medir la rentabilidad económica y social de una política pública. En el cuadro 5 se muestra una síntesis de las principales características de las técnicas más utilizadas.

CUADRO 5
PRINCIPALES TÉCNICAS CUANTITATIVAS ANALÍTICAS
MACROECONÓMICAS

<i>Técnica</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Ejemplos hipotéticos</i>
Coste-efectividad o coste eficacia [<i>Ex post</i>]	Identificar entre distintas políticas públicas que persiguen resolver la misma problemática cuál consigue mejores resultados a un menor coste. Los resultados se presentan en forma de ranking ordenados de más efectiva a menos.	[Caso 1] Se han implementado tres programas piloto entre 2013-2016, que tiene como fin reducir la siniestralidad viaria. En este caso, un análisis de coste eficacia nos permitiría saber cuál programa ha conseguido reducir los accidentes de tráfico a un coste menor.

<i>Técnica</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Ejemplos hipotéticos</i>
Coste-utilidad [Ex post]	Identificar entre distintas políticas públicas que persiguen resolver la misma problemática cuál consigue una mayor utilidad a un menor coste. Los resultados se presentan en forma de ranking ordenados de más útil a menos.	[Caso 2] Se han implementado dos programas sanitarios para preparar a las mujeres embarazadas para el parto. El análisis coste-utilidad nos permitiría saber cuál de los dos programas ha ofrecido mejores resultados, es decir, ha generado una mayor preparación y satisfacción para las madres y sus bebés.
Coste-beneficio [Ex post]	Identificar entre políticas públicas muy distintas entre sí o similares, y dilucidar cuál a menor coste consigue un mayor beneficio.	[Caso 3] Se han implementado dos programas: uno consistía en multar a aquellos dueños de perros que no recogen los excrementos de sus mascotas en las vías públicas y otro, que consistía en multar aquellos usuarios que dejan residuos domiciliarios en las calles (por ejemplo muebles). El análisis coste-beneficio nos permitiría saber cuál ha tenido un mayor beneficio en relación a los costes.
Coste-consecuencias [Ex post]	Sintetizar políticas públicas similares, pero presentado sus distintos resultados en relación con sus consecuencias.	Si aplicáramos este enfoque al caso 1, evaluaríamos cuales han sido las consecuencias directas e indirectas de cada uno de los programas.
Coste-Minimización [Ex ante]	Identificar entre políticas públicas que persiguen el mismo objetivo cuál tiene un menor coste.	Si aplicáramos este enfoque al caso 2, antes que se implementarán, sabríamos cual tiene un coste menor, presuponiendo que el resultado alcanzado en ambos es el mismo.

FUENTE: elaboración propia a partir de Parera (2009)

Técnicas cuantitativas analíticas macroeconómicas. Tienen como objetivo medir la eficiencia o el impacto de una política pública. En el cuadro presentamos un resumen de las principales características de las técnicas más utilizadas.

CUADRO 6
 PRINCIPALES TÉCNICAS CUANTITATIVAS
 ANALÍTICAS MICROECONÓMICAS

<i>Técnica</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Ejemplos hipotéticos</i>
<i>No paramétrica</i>		
Análisis evolvente de datos (DEA)	Medir la eficiencia entre los <i>inputs</i> y los <i>outputs</i> .	[Caso 1] Imaginemos que existen tres escuelas públicas en un distrito y queremos evaluar cuál de ellas utiliza los recursos de los que dispone de manera más eficiente en relación con el éxito académico en matemáticas.
Experimentos	Medir el impacto de una política pública.	[Caso 2] Queremos medir el impacto de un nuevo medicamento preventivo contra la gripe. Se establecen dos grupos, a uno se le suministra el medicamento (grupo de tratamiento) y a otro no (grupo de control). Posteriormente, se mira si el grupo de tratamiento ha contraído la gripe en la misma frecuencia que el grupo de control. Cabe destacar que ambos grupos deben de ser similares para poder inferir relaciones de causa-efecto.
Cuasi-experimentos: <i>matching</i>	Medir el impacto de una política pública.	Queremos medir el impacto del medicamento preventivo [Caso 3], pero no hemos establecido un grupo de control <i>ex antes</i> . Esta técnica nos permite crear un grupo de control <i>ex post</i> que debe parecerse lo máximo posible al grupo tratado.
Cuasi-experimentos: <i>dff in dff</i>	Medir el impacto de una política pública.	[Caso 4] Queremos medir el impacto que tiene asistir a un curso para encontrar trabajo para aquellos que están desempleados. La técnica <i>dff in dff</i> nos permite medir la diferencia que tendrá conseguir el empleo antes y después de la política. Se necesita un grupo de control y un grupo de tratamiento.

<i>Técnica</i>	<i>Finalidad</i>	<i>Ejemplos hipotéticos</i>
Cuasi-experimentos: regresiones discontinuas	Medir el impacto de una política pública.	[Caso 5] Queremos medir el impacto que tiene recibir una beca en acabar con notable desempeño el grado de ciencias políticas. El hecho de que para conseguir una beca, por ejemplo, se tenga que tener un nivel de renda concreto, esto hace que actúe como punto de corte y nos permita comparar el rendimiento de aquellos individuos que si consiguieron la beca con aquellos que estuvieron muy cerca de conseguirla.
<i>Paramétrica</i>		
Modelos de panel	Medir el impacto de una política pública.	[Caso 6] Queremos saber cómo afecta tener unos hábitos alimenticios saludables en la salud de las personas. Una técnica que nos permitiría saberlo sería el modelo de panel, ya que recoge información sobre un número elevado de personas a lo largo de toda su vida.

FUENTE: elaboración propia a partir de Blasco y Casado (2009).

Existe una gran diversidad de metodologías y enfoques en el análisis de políticas públicas. Emplear estos métodos para evaluar cada una de las fases de las políticas públicas, sus contenidos, su proceso y sus resultados es de gran utilidad para tomar decisiones políticas y para diseñar las políticas públicas de modo más acorde a las evidencias científicas. Asimismo, la retroalimentación entre métodos y resultados de las políticas públicas permite conocer mejor los problemas públicos y diseñar con mayor certitud las políticas públicas.

V. BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR, L. F. (2003), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- ANDERSON, J. (1975), *Public Policy-Making*, Londres, Thomas Nelson and Sons Limited.
- ANDERSON, J. (2003), *Public Policymaking: an Introduction*, Boston, Wadsworth.
- BACHRACH, P. y BARATZ, M. S. (1963), “Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework”, *The American Political Science Review*, 57 (3).
- BALLART, X. (1992), *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.

- BARDACH, E. (1977), *The Implementation Game: What happens after a Bill becomes a Law*, Cambridge, Massachusetts, The M.I.T Press.
- BARDACH, E. (2000), *A practical Guide for Policy Analysis: the eightfold Path to more effective Problem Solving*, Washington, CQ Press.
- BLASCO, J. y CASADO, D. (2009), *Guía práctica 5. Evaluación de impacto*, Barcelona, Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.
- BREWER, Garry D. (1974), "The Policy Sciences emerge: to nurture and structure a Discipline", *Policy Sciences* 5(3).
- COHEN, M. D. et al. (1972), "A Garbage can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, 17(1).
- DANEKE, G. A. y STEISS, A. W. (1979), "Policy Analysis: the Undisciplined Discipline", *International Journal of Public Administration*, 1(1).
- DENTE, B. y SUBIRATS, J. (2014), *Decisiones públicas*, Barcelona, Ariel.
- DUNN, W. N. (1994), *Public Policy Analysis. An Introduction*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- DYE, T. R. (1992), *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs (N.J.), Prentice-Hall.
- FRANCO, J. (2017), *Diseño de políticas públicas*, México, IEXE Editorial.
- FERNÁNDEZ, A. (2019), "Las políticas públicas", en CAMINAL, Miquel y TORRENS, Xavier (2019), *Manual de ciencia política*, Madrid, Tecnos.
- FONTAINE, G. (2015), *El análisis de políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*, Barcelona, Anthropos.
- HARGUINDÉGUY, J. (2015), *Análisis de políticas públicas*, Madrid, Tecnos.
- JONES, C. O. (1984), *An Introduction to the Study of public Policy*, University of Michigan, Brooks-Cole Publishing Company.
- KINGDON, J. (1984), *Agendas, alternatives and public Policies*, Boston, Little Brown.
- LASSWELL, H. D. (1970), "The emerging conception of the policy sciences", *Policy Sciences* (1).
- LASSWELL, H. D. (1971), *A Pre-view of policy Sciences*, University of Wisconsin – Madison, American Elsevier Pub. Co.
- LERNER, D. y H. D LASSWELL (1951), "The Policy Orientation", *The Policy Sciences*.
- LINSTONE, H. A. y TUROFF, M. (1975), *Delphi Method: Techniques and Applications* (vol. 29), Reading, MA, Addison-Wesley.
- LOWI, T. J. (1972), "Four Systems of Policy, Politics, and Choice", *Public Administration Review*, 32(4).
- MAJONE, G. (2012), "Los usos del análisis de políticas", en AGUILAR, Luis F., *Política pública*, México, Siglo XXI Editores.

- MCRAE, D. (1975), "Policy Analysis as an Applied Social Science Discipline", *The Economic Journal*, 62(245).
- MENY, Y. y THOENIG, J. C. (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- MEHTA, Jal. (2011), "The Varied Role of Ideas in Politics: From Whether to How", en BÉLAND, Daniel y HENRY COX, Robert, *Ideas and Politics in Social Science Research*, Nueva York, Oxford University Press.
- MOORE, Mark H. (1998), *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*, Barcelona, Paidós.
- MORAN, Michael *et al.* (2006), *The Oxford Handbook of Public Policy*, Nueva York, Oxford University.
- PARERA, M. (2009), *Guía práctica 6. Evaluación económica*, Barcelona, Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques.
- PARSONS, D. W. (2007), *Políticas públicas*, México, Flacso.
- PASTOR, G. (2014), *Teoría y práctica de las políticas públicas*, Valencia, Tirant lo Blanch.
- REICH, R. B. (1988), *The Power of Public Ideas*, Cambridge, Ballinger.
- RITTEL, H. W. y WEBBER, M. M. (1973), "Dilemmas in a General Theory of Planning", *Policy Sciences* 4(2).
- SALAZAR, C. (2011), *Políticas públicas*, Puebla, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla-Grupo Editorial Mariel S.C.
- SUBIRATS, Joan (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- SUBIRATS, Joan *et al.* (2008), *Análisis y gestión de políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- TORRENS, X. (2014), "Creación de valor y valor de la creación en políticas de innovación", en BAÑON, Rafael y TAMBOLEO, Rubén (2014), *La modernización de la gestión y los asuntos públicos*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- TORRENS, X. y ANTÓN, J. (2015), "Teoría política y creación de valor en políticas públicas. Cómo los teóricos políticos mejoran la gestión pública", en I. WENCES (2015), *Tomando en serio la teoría política*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- WEBER, M. (1974), *Sobre la teoría de las ciencias sociales*, Barcelona, Península.
- WILSON, J. Q. (1980), *The Politics of Regulation*, Nueva York, Basic Books.
- WILSON, W. (1887), "The Study of Administration", *Political Science Quarterly* 2(2).