


2016

## Los fundamentos del análisis prospectivo de políticas públicas

Juan Guillermo Vieira Silva

*Universidad Nacional de Colombia*, [jgvieiras@unal.edu.co](mailto:jgvieiras@unal.edu.co)

Follow this and additional works at: <http://orb.binghamton.edu/gobernar>

 Part of the [Comparative Politics Commons](#), [Education Policy Commons](#), [Latin American Studies Commons](#), [Other Public Affairs](#), [Public Policy and Public Administration Commons](#), [Public Administration Commons](#), and the [Public Policy Commons](#)

---

### Recommended Citation

Silva, Juan Guillermo Vieira (2016) "Los fundamentos del análisis prospectivo de políticas públicas," *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*: Vol. 1 : Iss. 1 , Article 5.

Available at: <http://orb.binghamton.edu/gobernar/vol1/iss1/5>

This Article is brought to you for free and open access by The Open Repository @ Binghamton (The ORB). It has been accepted for inclusion in *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* by an authorized editor of The Open Repository @ Binghamton (The ORB). For more information, please contact [ORB@binghamton.edu](mailto:ORB@binghamton.edu).

# Los fundamentos del análisis prospectivo de políticas públicas<sup>1</sup>

DOI: 10.22191/gobernar/vol1/iss1/2

**Juan Guillermo Vieira Silva<sup>2</sup>**

jgvieiras@unal.edu.co

## Contenido

1. Introducción: una aclaración necesaria y definiciones
  - 1.1 Definiciones de análisis de políticas públicas
2. Historia del análisis de políticas públicas en EUA
  - 2.1 El surgimiento de una nueva profesión: analistas de políticas
3. El análisis de políticas públicas por dentro
  - 3.1 ¿Qué hacen los analistas de PP?
  - 3.2 Habilidades para analizar
    - 3.2.1 Habilidades personales
    - 3.2.2 Habilidades políticas
      - 3.2.2.1 El análisis de viabilidad política
    - 3.2.3 Habilidades técnicas
4. ¿Cómo analizan los analistas de PP?
  - 4.1 El proceso de análisis de políticas públicas
  - 4.2 Métodos y técnicas usados en el APP
  - 4.3 Los universales del análisis de políticas
    - 4.3.1. La matriz goals/alternatives

---

Recepción: enero 12 de 2017 | Modificación: marzo 17 de 2017 | Aprobación: julio 30 de 2017

<sup>1</sup> La primera versión de este artículo se impartió como conferencia en la Maestría en Desarrollo Regional y Planificación del Territorio, de la Universidad Autónoma de Manizales-Colombia.

<sup>2</sup> Estudiante de Doctorado en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

4.3.2. El análisis costo-beneficio

5. Conclusión: el APP en Latinoamérica

6. Referencias

## **Resumen**

Ante la inexistencia en español de una síntesis introductoria al análisis prospectivo de políticas públicas, este artículo se propone presentar sus bases conceptuales e históricas, el quehacer y las habilidades de los analistas, los modos de abordarlo y enumerar algunos de los métodos y técnicas más usados. Para ello revisa una parte importante de la literatura en inglés sobre el tema, organizándola descriptivamente con fines pedagógicos y analíticos. Inicialmente se aclara el uso de la expresión análisis de políticas públicas, diferenciando el campo de los estudios de políticas públicas, del análisis aplicado dentro del mismo para producir información para la toma de decisiones; seguidamente se discute la definición de análisis de políticas y se plantea una definición integradora. La segunda parte se dedica a los aspectos históricos, la tercera vislumbra el trabajo profesional de los analistas de políticas, y las habilidades que requieren para llevarlo a cabo (personales, políticas y técnicas), por último se plantean caminos para el análisis y técnicas y métodos útiles para empezar. El texto termina abriendo la discusión sobre la importancia del análisis de políticas públicas en el ámbito latinoamericano para gobernar, como campo de conocimiento que contribuye al fortalecimiento de las capacidades de gestión de información, y a un proceso más sistemático de toma de decisiones.

## **Palabras clave**

Análisis Prospectivo de Políticas Públicas, Análisis de Políticas Públicas, Estudios de Políticas Públicas, Políticas Públicas

## **Foundations of Public Policies Prospective Analysis**

### **Abstract**

Given the inexistence in Spanish of an introductory synthesis to prospective policy analysis, this article proposes its conceptual and historical bases, the analysts' work and skills, and the ways to approach it, listing some of the most used methods and techniques. For this, the article reviews an important part of the English literature on the subject, organizing it descriptively for pedagogical and analytical purposes. Initially, the use of the expression *public policy* analysis is clarified, differentiating the field of public policy studies from the analysis applied within it to produce information for decision making; then the definition of policy analysis is discussed and an integrative definition is proposed. The second part deals with the historical aspects, the third glimpses the professional work of policy analysts, and the skills they require to carry it out (personal, political and technical). Finally, the article poses some approaches for analysis and some useful techniques and methods to get started. The text ends by opening the discussion about policy analysis importance in the Latin American sphere to govern, as a field of knowledge that contributes to the strengthening of information management capacities, and to a more systematic process of decision making.

### **Key words**

Prospective Policy Analysis, Policy Analysis, Policy Studies, Public Policy.

## 1. Introducción: una aclaración necesaria y definiciones<sup>3</sup>

“La definición de alternativas es el instrumento supremo de poder.”  
Schattschneider (1960).

Tanto en Estados Unidos (EUA) como en Iberoamérica se utiliza sin precisión la noción “análisis de políticas públicas” (APP), unas veces como sinónimo de estudios de políticas públicas (*policy studies*) (EPP), otras, de ciencias de políticas (*policy sciences*) o como “conjunto de técnicas y criterios” (Jenkins-Smith, 1990); confusión que se agrava más con el uso diverso de la noción de políticas públicas (*public policy*) para referirse por igual a un concepto (Smith & Larimer, 2009), a las acciones del gobierno o a la práctica de las políticas públicas (PP) (Birkland, 2010), al estudio académico de esas acciones o a ambas.

Este trabajo se enfoca inicialmente en hacer una distinción entre dos connotaciones de la expresión análisis de políticas públicas (APP), puesto que una de ellas es fundamental para el desarrollo de este texto y porque ayuda a evitar confusiones posteriores. El punto de partida es el trabajo de Smith y Larimer (2013). Partiendo de una inquietud docente por estructurar un curso de introducción al “amplio, difuso y balcanizado” campo de las políticas públicas (PP), los autores comprendieron que en el fondo de sus preocupaciones subyacía la pregunta por la existencia misma del campo de los estudios de políticas públicas (EPP). Su conclusión y punto de partida fue “... que no es posible proporcionar un estudio introductorio completo y coherente del campo hasta que quienes estudiamos las políticas públicas no tengamos una noción coherente de lo que es ese campo (2013 Prefacio).” Su libro intenta proponer una visión integral del campo en cuestión a partir del intento de identificación de su núcleo o eje central. “Nuestro enfoque es definir las preguntas clave de investigación en el campo y utilizarlas para organizar los estudios de políticas en subcampos coherentes y relacionados que se refieren a esas preguntas” (2013 prefacio).

El planteamiento se concreta así: un campo amplio e integrador denominado *policy studies* o estudios de políticas públicas (EPP) y una serie de subcampos, *policy and politics*, *policy process*, *policy analysis*, *policy evaluation*, *policy design*, *policy makers and policy institutions* y *policy implementation* (2013: 21–23). Esta propuesta de organización del campo de los EPP permite distinguir con claridad las dos connotaciones que se mencionaron anteriormente, por un lado, el APP como sinónimo de EPP, referido al campo en su amplitud y como contenedor de los subcampos enumerados. En este sentido es que autores como Nioche (1997), Subirats et al. (2008), Roth (2014), Fontaine (2015), Lindblom (1994), Heclo (1972) entre muchos otros, hacen uso del término.

Por otro lado está la connotación como subcampo, el APP a que se refiere la propuesta de Smith y Larimer (2013), y que remite a un tipo de actividad más específico que el campo genérico de la connotación anterior, incluso a una profesión (Geva-May, 2005; Radin, 2000), subcampo que se ha materializado con el tiempo en una literatura específica<sup>4</sup>, sus propios posgrados, una asociación profesional (*Association for Public Policy Analysis and Management*) y sus propias revistas (*Journal of Policy Analysis and*

---

<sup>3</sup> Este documento asume como sinónimos las expresiones análisis prospectivo de políticas públicas y análisis de políticas públicas.

<sup>4</sup> La gran mayoría de la bibliografía de este texto puede describirse como específica de este subcampo.

*Management JPAM, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice JCPA*), todos diferenciables de los EPP más amplios, aunque parte de estos y en algunas dimensiones con límites difusos entre sí.

Diferenciar entre APP como campo general y APP como subcampo específico, también tiene su correlato en la versión de *policy sciences* que presentó Lasswell a partir de 1951 (Lasswell, 2000). Existiendo dos versiones sobre la noción de APP, es importante diferenciar el carácter de cada una. La primera, que aquí se ha sugerido en cambiar por EPP, tiene preocupaciones científicas analíticas y explicativas, la segunda, que aquí se sugiere seguir llamando análisis prospectivo de políticas públicas (APPP), tiene preocupaciones prácticas prescriptivas. La primera tiene que ver con conocer el proceso de las políticas y la segunda con el conocimiento para el proceso de las políticas, en un momento dado, en otras palabras “La primera examina como se desenvuelve el proceso de gobernar, mientras la última tiene como objetivo producir investigación que los tomadores de decisiones pueden usar para evaluar y mejorar las políticas públicas” (Stewart, Hedge, & Lester, 2007: 7).

Esta diferenciación es fundamental para este trabajo que tiene su punto de partida en la segunda connotación. El APP, en este sentido, como actividad principalmente normativa (Weimer, 1998) y como profesión con espacios gubernamentales y sociales concretos, restringe su amplitud al desarrollo y aplicación de ciertas habilidades, técnicas y procesos comunicativos, a la producción de conocimiento para la toma de decisiones, como lo evidencian diversas definiciones del APP, diferentes a las definiciones de políticas públicas y de los EPP.

### **1.1 Definiciones de análisis de políticas públicas**

- “El análisis de políticas públicas es un consejo orientado al cliente, relevante para las decisiones públicas e informado por los valores sociales” (Weimer & Vining, 2011).
- “El uso de la razón y la evidencia para seleccionar la mejor política entre una serie de alternativas para hacer frente a un problema de política pública en particular” (MacRae & Wilde, 1979).
- “El análisis de políticas públicas es un proceso de síntesis de información que incluye resultados de investigación, útil para producir un formato para las decisiones públicas y para determinar las necesidades futuras de información relevante para las políticas públicas” (Williams, 1971 citado en A. J. Meltsner, 1976: 2–3)
- Un proceso a través del cual se identifican y evalúan “políticas o programas alternativos que tienen como objetivo disminuir o resolver problemas sociales, económicos o físicos” (Patton & Sawicki, 1993).
- “El análisis de políticas públicas es una disciplina de la ciencia social aplicada que utiliza múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante para las políticas que puede ser utilizada en los escenarios políticos para resolver problemas de política pública” (William N. Dunn, 1994).
- “El análisis de políticas puede definirse como la investigación sistemática de opciones alternativas de política y el montaje e integración de la evidencia a favor y en contra de cada opción. Implica un enfoque de solución de problemas, la

recopilación e interpretación de información, y algunos intentan predecir las secuencias de cursos de acción alternativos” (Ukeles, 1977: 223).

- “Un método para estructurar información y proporcionar oportunidades para el desarrollo de opciones alternativas para el formulador de políticas” (Gill y Saunders, 1992, citado en Howlett & Wellstead, 2011).

Las definiciones son claras y demarcadoras del subcampo que aborda este trabajo, y hacen evidente su carácter prospectivo, remitiendo a un tipo de análisis previo a la toma de decisiones. Es posible extraer algunas características de las definiciones citadas y presentarlas como una definición en sí misma: *es un proceso sistemático de gestión de información, interdisciplinario en las técnicas que aplica, enfocado en el análisis y valoración de alternativas de política en relación a problemas públicos específicos, cuyos resultados son contratados por y dirigidos a actores de distinta naturaleza (mayormente públicos) relacionados con el problema, que necesitan consejo para la toma, o no, de decisiones.*

Hay que agregar que diferentes autores interesados en el APP le han asignado además el carácter de arte (*art*) y oficio (*craft*), desde los clásicos Wildavsky (2007, original de 1979) que tiene como subtítulo “*The art and craft of policy analysis*” y Quade (1989) hasta el mismo Weimer (2012) y, más recientemente, Bromell (2017), entre muchos otros que comparten esta concepción del APP como arte porque implica imaginación y creatividad, y oficio porque requiere dominio de métodos y técnicas concretas (Geva-May, 1997: xiii).

Para tener un margen de comparación entre las definiciones del subcampo citadas y las definiciones más amplias del campo, se ofrecen dos definiciones atinentes a éste último. Mead (1995) define las políticas públicas como un “enfoque para el estudio de la política que analiza al gobierno a la luz de los principales problemas públicos”, mientras otros refiriéndose a la definición de *policy sciences* las entienden como “un término general que describe un enfoque intelectual de gran escala aplicado al examen de los problemas críticos de la sociedad” (De Leon, 1988: 7).

Conocer el desarrollo histórico del APP puede contribuir de mejor manera a la comprensión de su naturaleza y a diferenciar con mayor claridad el ámbito del campo contenedor del ámbito del subcampo contenido.

## **2. Historia del análisis de políticas públicas en EUA**

La expresión *policy analysis* en el sentido aquí enfatizado aparece por primera vez en Lindblom (1958) refiriéndose a “un tipo de análisis cuantitativo que implica comparaciones e interacciones de valores y política.”

La definición simplificada de APP propuesta por Weimer (2011) remite a la noción de consejo, para nada habla del origen del mismo y menos del proceso de su producción. En esta lógica la historia política de la humanidad muestra variados ejemplos de la relación consejeros-consejo con la política, empezando por el *Código Hammurabi* en Mesopotamia y apartes de *Las Leyes del Manu* dirigidas a los reyes, continuando también en India con el *Arthashastra* de Kautilya, escrito para Chandragupta, rey Maurya. Se pueden sumar a esta historia algunos de los textos de Platón, luego dar un salto hasta Avicena (980-1037) para llegar hasta Maquiavelo (1469-1527), retratado por De Leon (1988: 15) como el ejemplo

más ilustrativo de la mayor institucionalización del *policy advice*<sup>5</sup> durante el Renacimiento italiano.

El siguiente salto es hasta el siglo XX. Según Dunn (2008, Capítulo 2) las características contextuales precursoras del APP en el siglo XX son: (1) la profesionalización de las ciencias sociales: fue este el período que vio institucionalizar en EUA, la Ciencia Política, la Administración Pública, la Sociología, la Economía, entre otras, (2) el surgimiento del movimiento de las *policy sciences* en 1951 (Lasswell, 2000), y (3) el surgimiento de lo que Dunn llama una perspectiva “analicentrica” proveniente de la ingeniería, la investigación de operaciones, el análisis de sistemas<sup>6</sup> y las matemáticas aplicadas.

Esta perspectiva se apoyó en el surgimiento de organizaciones como la Rand Corporation (1948) y la masiva explosión de fundaciones privadas encargadas de investigar en alternativas de políticas en áreas sociales. Esta lógica se condensó en el gigantesco *Planning, Programming, and Budgeting System* (PPBS) aplicado a la compleja estructura del Departamento de Defensa estadounidense a partir de 1961 de la mano de Robert McNamara, y expandido a otras agencias públicas a partir de 1971, con un franco desuso a partir de 1975<sup>7</sup>. La década de 1960 vio florecer en el ámbito federal estadounidense las primeras oficinas oficiales dedicadas al análisis de políticas (Radin, 2000: 15–22). Un buen recuento de entidades públicas y privadas estadounidenses dedicadas al *policy analysis* está en Weiss (1992).

## 2.1 El surgimiento de una nueva profesión: analistas de políticas

Yehezkel Dror (1967) fue quien primero llamó la atención, académicamente, sobre la nueva profesión en su famoso artículo “Policy analysts: a new professional role in government service” donde “buscó diferenciar el análisis de políticas del análisis de sistemas y definir las características de los analistas de políticas como parte del staff gubernamental” (Radin, 2000: 23). Para Dror:

el objetivo del análisis de políticas es permitir mejoras en la toma de decisiones y en la formulación de políticas por medio de una consideración más detallada de un conjunto más amplio de alternativas, dentro de un contexto más amplio, con la ayuda de herramientas más sistemáticas (1967: 232).

En línea con los desarrollos del APP en el ámbito gubernamental y con la propuesta de Dror, como lo demuestra su título, Meltsner publicó en 1976 su *Policy Analysts in the Bureaucracy*, donde identificó que los analistas de PP en la burocracia podían clasificarse en dos grandes categorías, los técnicos y los políticos, de donde elaboró una matriz que le permitió hablar de cuatro tipos de analistas (A. J. Meltsner, 1976).

**Tabla 1.** Tipos de Analistas de Políticas Públicas según Meltsner.

|   |
|---|
| <b>TIPOS DE ANALISTAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> |
|---|

<sup>5</sup> El resultado del análisis de políticas públicas.

<sup>6</sup> Diferente a la teoría sistémica de Easton 1953. Se recomienda consultar la web del *International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA)* que trabaja bajo el Análisis de Sistemas, <http://www.iiasa.ac.at/>.

<sup>7</sup> Para ampliar sobre PPBS, ver (Radin, 2000) y (Wildavsky, 1969).



|                              | <i>Habilidades técnicas</i> |            |
|------------------------------|-----------------------------|------------|
| <i>Habilidades políticas</i> | <b>High</b>                 | <b>Low</b> |
| <b>High</b>                  | Entrepreneur                | Politician |
| <b>Low</b>                   | Technician                  | Pretender  |

Tomado de Meltser (1976)

Es claro dentro del subcampo que han primado las cualidades técnicas, en detrimento de las políticas y de las personales. Más adelante se hará referencia a estos tres tipos de habilidades.

El período de institucionalización del APP y su profesión vino de la mano de la institucionalización de los EPP en general. Radin (2000: 27) refiere:

A mediados de la década de 1970, el campo del análisis de políticas parecía estarse moviendo hacia su identidad profesional. Tenía sus propias revistas, escuelas profesionales con base en universidades y practicantes individuales (principalmente en agencias gubernamentales) que se identificaban a sí mismos como analistas de políticas.

No obstante, la nueva profesión tenía diversos problemas por resolver, por ejemplo, si el trabajo del analista incluía la planeación, la evaluación y la investigación, faltaba aclarar la relación entre análisis de políticas y su manera de presupuestarse, faltaba definir si el análisis podía extenderse a la implementación (Dror argumentó en contra de la participación de los APP en temas administrativos y de implementación), el papel de los APP sobre su neutralidad o *advocacy functions*, y por último definir qué significaba que un analista de PP tuviera éxito y quiénes eran o son los clientes del APP (Radin, 2000).

La siguiente etapa en la consolidación del APP estuvo marcada por la proliferación de la profesión a casi todos los ámbitos gubernamentales, expandiéndose más allá de sus límites a la rama legislativa, *think tanks*, grupos de interés, ONG, entre otros, empezándose a hablar ya del “análisis de políticas más allá de la burocracia.” Las décadas de 1970 y 1980 fueron de “revolución” para el APP, no obstante, algunas diferencias entre una década y otra, por ejemplo a mediados de los 80 empezó a notarse una especialización de los analistas de PP en torno a sectores o áreas de políticas, derivado de su pertenencia a una u otra agencia especializada. “A pesar de estos desarrollos, en muchas instancias la definición de funciones de los analistas de PP continuaban siendo expresadas en el lenguaje y la retórica de los primeros años” (Radin, 2000: 37) y, en gran medida, se siguen expresando así hoy día, analíticamente. Según Weimer y Vining (2011), hoy día:

Los analistas prácticos de políticas trabajan en una variedad de entornos organizacionales, incluyendo agencias y legislaturas federales, estatales y locales; consultorías, institutos de investigación; asociaciones comerciales y otras organizaciones representativas de grupos de interés; así como en corporaciones comerciales y sin fines de lucro.

A esto habría que agregar que ya también están vinculados a organismos intergubernamentales y multilaterales. Por su parte MacRae y Whittington (1997: 6) hablan de tres tipos de roles para los analistas: *the policy staffer*, *the long-term policy analyst* y *the policy researcher*.

Retomando la perspectiva académica y de enseñanza del APP hay que resaltar el aporte fundamental de Wildavsky (1976) con su “Principles for a graduate school of public policy” y la fundación de la *Goldman School of Public Policy* en la Universidad de California en Berkeley, “una de las primeras creadas específicamente para entrenar analistas de políticas públicas” con énfasis en: “enfoques interdisciplinarios, profesorado especializado, un currículo que reconoce múltiples perspectivas y técnicas analíticas y un enfoque pedagógico que combina teoría y práctica” (Radin, 2000: 47). Esta<sup>8</sup> y otras escuelas fueron creadas en la década de 1970 con un ímpetu experimental bastante pronunciado que disminuyó durante 1980 y 1990.

La creación de la *Association for Public Policy Analysis and Management* (APPAM) en 1979, significó también un paso adelante para el APP desde sus inicios, debido en parte, al carácter interdisciplinario de su membrecía; en gran medida la evolución de APPAM ha reflejado la evolución del subcampo del APP.

La actualidad del subcampo en palabras de Radin (2000: 51):

Somos un campo con múltiples idiomas, valores y formas, y con múltiples individuos y grupos como clientes para el analista. Nos enfrentamos al conflicto entre los analistas que luchan por la objetividad y los que comienzan con una postura de defensa (*advocacy*). A menudo nuestro trabajo implica duelos entre analistas. Nuestras conversaciones tienen lugar en un panorama político muy amplio. Operamos con muchas definiciones diferentes de éxito. Algunos de nuestros esfuerzos cumplen con estas expectativas y otros no, pero el análisis de políticas hoy ha tomado su lugar en el mundo contemporáneo de la toma de decisiones.

Como complemento a la perspectiva de Radin aquí presentada hay que destacar la intención de sacar el subcampo de Estados Unidos hacia otros países, de la mano de la incorporación del método comparado a sus estudios y análisis. Esta intención se concretó con la creación del *Journal of Comparative Policy Analysis* (JCPA), en 1998, que significó un giro importante en la evolución del APP (MacRae Jr., 1998).

### **3. El análisis de políticas públicas por dentro**

Hecho el anterior acercamiento genérico al APP, aclarando la connotación que tiene en este texto y algunos elementos de su historia, es importante pasar a sus contenidos, prácticas y algunas especificidades, buscando evidenciar qué es lo que hace el analista de PP y sobretodo cómo lo hace, así como las principales habilidades que debe desarrollar para ser un *buen* analista, los tipos de análisis, etc. Este aparte se estructura en torno a los tres tipos de habilidades necesarias para mejorar el desempeño de los analistas de PP, las habilidades personales, las políticas y las técnicas. Al interior de este último tipo de habilidades se buscará dar respuesta a la inquietud por el cómo se hace o se debería hacer APP en la práctica.

#### **3.1 ¿Qué hacen los analistas de PP?**

---

<sup>8</sup> La *Goldman School of Public Policy* continúa siendo el centro de formación en APP más importante de los Estados Unidos, así lo evidencia el Ranking de 2016, elaborado por US News: <https://www.usnews.com/best-graduate-schools/top-public-affairs-schools/public-policy-analysis-rankings>

El analista hace análisis, más específico aún, el analista elabora información de calidad, con la gran diferencia que esta va dirigida principalmente al proceso de toma de decisiones públicas, y este destino determina en parte el tipo de información y sobretodo la forma de elaborarla y entregarla.

La respuesta a la pregunta sobre lo que hacen los analistas se puede ampliar más de la mano de Mintrom (2012a) quien habla de la función social del APP y, por tanto, del analista.

La función social más importante del análisis de políticas es apoyar una mejor toma de decisiones por parte de quienes han sido elegidos o designados para actuar en el interés del público dentro de una jurisdicción determinada. Los analistas de políticas contribuyen a esta función social más amplia a través de sus esfuerzos diarios en una amplia gama de entornos en y alrededor del gobierno. Esta función social puede aportar importantes contribuciones a la sociedad mejorando la calidad de las elecciones colectivas. Además, al ser apoyados por sólidos procesos de recopilación, análisis y deliberación de la información, todas las buenas decisiones dejan rastro de conocimientos, evidencia y conocimientos prácticos que pueden ayudar a informar la toma de decisiones futuras (Mintrom, 2012a: 17).

Más allá de esta función social y de su contribución a la toma de decisiones públicas, hay una serie de actividades que hacen los analistas de PP para cumplir esa función social. Mintrom (2012a: 20–21) enumera seis:

1- “... los analistas de políticas toman los problemas que se les presentan y pasan tiempo pensando en por qué se han enmarcado de cierta manera, cuáles podrían ser sus fuentes y por qué han surgido en tal momento.”

2- “... los analistas de políticas consideran los contextos donde surgen los problemas...”

3- “... los analistas de políticas piensan en términos de relaciones causales.”

4- “... los analistas de políticas explicitan los tipos de preocupaciones a los que consideran que se les debería prestar más atención al pensar sobre el problema actual y sus posibles soluciones.”

5- “... los analistas de políticas recogen información de antecedentes y utilizan una serie de técnicas analíticas para construir sus conocimientos sobre los posibles impactos de las posibles respuestas al problema en cuestión.”

6- “... los analistas de políticas comunican los resultados de su trabajo de fondo a los tomadores de decisiones que han solicitado su asesoramiento.”

Estas actividades se relacionan con la segunda pregunta planteada respecto a cómo hacen sus análisis los analistas de PP, que a su vez remite a las habilidades necesarias (principalmente técnicas) para llevar a cabo ese cómo. No se puede ejecutar bien una función si no se desarrollan las habilidades que capacitan para desempeñarla. El APP, al ser considerado una profesión clínica (Geva-May, 2007), implica aprender practicando, como hacen los abogados, los médicos y los psicólogos, entre otras profesiones clínicas.

### **3.2 Habilidades para analizar**

El tema del rol de los analistas de PP en el gobierno no pierde fuerza dentro de los investigadores del *policy analysis*. Recientemente Howlett y Wellstead (2011) retomaron la discusión partiendo de, y criticando, los aportes ya clásicos de Meltsner (1976) y su utilización hoy día por diversos académicos (Hoppet & Jeliaskova, 2006) tanto en la investigación empírica como pedagógicamente para entrenar analistas de PP. Estos autores discuten la relevancia contemporánea de tales aportes en los ámbitos gubernamentales actuales hasta que no sean puestos a prueba por más investigaciones. Por esta razón hacen su propio aporte desde el caso canadiense, concluyendo que el trabajo de los analistas de PP en el gobierno canadiense ya no se enmarca en la lógica de los “técnicos” y los “políticos”, pues sus roles son más complejos, variados y multidimensionales. Lo que no dicen es cuáles son las habilidades que requieren los analistas que quieran trabajar en el marco de esta complejidad, teniendo en cuenta que de los roles dependen las habilidades. Desde esta perspectiva, por esquemático y pedagógico y por ser este un texto introductorio, se conservará la clasificación que tiene en cuenta los aportes de Meltsner y el aporte de Mintrom, es decir se hablará de habilidades técnicas, políticas y personales, puesto que no se han encontrado argumentos para no tener en cuenta dentro de la formación de los analistas estas tres dimensiones, que juntas, sin duda, tienden a una formación integral del analista profesional.

Toda profesión clínica tiene un proceso de aprendizaje de las rutinas del ejercicio profesional. Se aprende a pensar de acuerdo a cierta lógica que capacita a sus practicantes para actuar como abogados, médicos o psicólogos, sin limitarlos en su subjetividad. En medicina, por ejemplo, se aprende a reconocer los síntomas, con base en estos se hace un diagnóstico a partir de una hipótesis (el paciente puede tener esto o aquello), sobre la que se ordenan unos exámenes para comprobar o negar la hipótesis, y sobre la evidencia se toman decisiones de recetar un tipo u otro de tratamientos y medicamentos que buscan “solucionar” el problema detectado (Geva-May, 2005).

La profesión médica estipula un proceso de práctica para que después de asimilada la teoría, el estudiante incorpore la lógica de la función médica a su quehacer. No se puede pretender entregar pacientes a quienes no han cumplido su año rural o de práctica, o clientes a abogados que no han tenido su práctica jurídica, como no deberían entregarse problemas públicos a analistas inexpertos por el riesgo social que esto implica. El analista de PP debe conocer los “*tricks of the trade*” de su profesión antes de ejercerla, entre los que se encuentran los tres tipos de habilidades que se desarrollan a continuación.

### **3.2.1 Habilidades personales**

Mintrom dedicó un libro completo (2003) a lo que llamó *people skills* necesarias para los analistas, después de reconocer el fuerte sesgo tecnista que ha adquirido la profesión, con primacía en su enseñanza de técnicas de investigación (cuantitativas y cualitativas) y metodologías provenientes de la economía, las matemáticas, la estadística, entre otras. El argumento de Mintrom es que los analistas altamente efectivos en su profesión requieren además de una excelente formación técnica, un gran desarrollo de sus habilidades personales, definidas como “hábitos que cultivamos que nos permiten aprovechar nuestro tiempo, trabajar bien con los demás y comunicar nuestras ideas para que sean influyentes” (Mintrom, 2003: 1), en últimas, habilidades que mejoran la interacción del analista con su mundo exterior. El argumento central del libro es que “aunque se han realizado considerables avances en la capacitación técnica que reciben los analistas de políticas, la

tarea de guiar a los analistas políticos en el desarrollo de sus habilidades personales ha sido casi ignorada” (2003: 2).

Son diez las habilidades que Mintrom presenta para equilibrar la formación de los analistas de PP (2003). La primera tiene que ver con el manejo efectivo de los recursos profesionales (jefes, compañeros de trabajo, subordinados, tiempo, capacidades personales, espacio de trabajo, etc.) a disposición del analista. Esta habilidad invita a repensar las labores cotidianas del analista para optimizar el uso del tiempo y ser más productivos. La segunda sugiere estrategias para que el analista aprenda a edificar su experticia en nuevos temas de política, de modo que le sea fácil pasar de “consumidor de conocimiento a productor de conocimiento”. La tercera remite a las entrevistas como herramientas fundamentales en el quehacer del analista de PP. La cuarta tiene que ver con saber hacer presentaciones y hablar en público. La quinta con el trabajo en equipo. La sexta con la capacidad de facilitar y organizar reuniones. La séptima trata de la escritura para audiencias múltiples. La octava, de la gestión del conflicto. La novena, de la participación activa en redes profesionales. La décima y última tiene que ver con la capacidad de los analistas de mantenerse en mejoramiento continuo, o como llama Mintrom, en búsqueda continua de la excelencia.<sup>9</sup>

### 3.2.2 Habilidades políticas

Los dos grandes tipos de analistas que Meltsner identificó empíricamente de acuerdo a lo que ellos mismos dijeron hacer, y no sobre lo que deberían hacer, se han equiparado como teniendo sus respectivas habilidades, es por esto que se habla de habilidades técnicas y políticas. No necesariamente las habilidades aquí descritas corresponden con los roles que llevaron a Meltsner a elaborar su clásica taxonomía, pero se parte de su aporte sacándolo más allá de la burocracia e incluyendo aspectos normativos.

La razón de la mención de las habilidades políticas como necesarias para la formación de los analistas de PP tiene que ver con que su trabajo se desenvuelve principal o exclusivamente en contextos políticos, si bien el analista no ejerce como tal, sirve, en muchos casos, a quienes sí lo hacen, y por tanto se requiere que disponga de cierto *sentido de supervivencia* y de preservación del buen nombre, por un lado, como de herramientas concretas para agregarle a su trabajo un mayor grado de factibilidad política, por otro, es decir que aquello que proponga porque considera que es bueno o deseable tenga mayores probabilidades de tenerse en cuenta y de realizarse.

Una cosa es el contexto político de las políticas públicas y otro el contexto político en el que suele llevar a cabo su trabajo el analista, la primer gran habilidad del analista tiene que ver con la capacidad lectora de su propio contexto político, tener claridad sobre quién es el cliente y cuál es el ámbito en que se mueve, quienes son sus jefes si los tiene, la coyuntura en la que está elaborando su análisis, la necesidad o urgencia que tiene el cliente, la orientación política, entre otras, características contextuales que se leen y deducen en el proceso de acercamiento entre analista y cliente, y deberían estar claras para el analista en el momento de firmar contrato o aceptar el encargo.

Una habilidad fundamental tiene que ver con la capacidad de reconocer el poder que como analista se tiene, o el analista como actor político (A. Meltsner, 1976: 10). El grado de participación política varía de contextos a tipos de analistas, sin embargo, reconocer el

---

<sup>9</sup> Dada la naturaleza básica de este texto no es posible ampliar la discusión sobre las cualidades mencionadas. Se remite a los lectores al libro de Mintrom (2003) y a su bibliografía.

nivel de poder puede ayudar a aumentar la perspectiva de efectividad de los “consejos” entregados. En la misma perspectiva política la habilidad para reconocerse en un escenario con ciertos recursos a disposición, que influye en la toma de decisiones y por tanto en las políticas que regulan y asignan recursos sociales, es sin duda un privilegio en el escenario del poder, que no puede negarse a ejercer el analista. Su trabajo tiene un impacto *meta-político* que sería más útil considerarlo conscientemente que dejarlo a los vaivenes del destino, porque por más analista que se sea, y más pretendida objetividad se alegue, siempre se tiene una visión de sociedad “buena.”

En este mismo sentido se destaca que también es política la posibilidad que tienen los analistas de elegir para quien trabajar (1976: 11). Aquí los factores subjetivos del analista entran en juego, si por dinero, por prestigio o porque con uno u otro tiene mayores posibilidades de influencia real en la toma de decisiones, que sería el aspecto más político en esta línea.

Sin duda es también política la posibilidad que tiene el analista de elegir qué problema(s) abordar o cómo abordarlo. Todo depende de su habilidad como analista para estructurar problemas, eligiendo unas características o perspectivas y dejando otras sin atención, lo que depende tanto de la naturaleza del problema, como de las directrices del cliente como del mismo analista, que en últimas es el que hace el trabajo técnico, en cuyos resultados se *confía* por esa misma experticia. El analista tiene un enorme poder de encuadramiento (*framing*). Esta habilidad que otorga poder al analista se extiende también a la presentación de los resultados del análisis, que estipulan jerarquización de las alternativas de decisión, orientando el camino a seguir por el cliente.

Capacidad de distinguir entre propuestas de acción técnicamente óptimas y menos óptimas pero más probables políticamente. La distancia entre técnicos y políticos en la clasificación de Meltsner se encuentra en el modo como se mueven unos y otros en las arenas movilizadas del escenario político. Los técnicos, en términos generales, prefieren hacer bien su trabajo en su lógica racional, presentando la alternativa y los consejos que suponen más óptimos desde los supuestos y modelos que parten, no les importa la viabilidad política de los mismos, creen que el trabajo político no les corresponde, que los políticos se las arreglarán. El punto es que los técnicos entiendan el valor agregado que adquiere su trabajo cuando es elaborado y presentado en el marco de los procesos políticos, con sus restricciones y posibilidades, pero también cuando se considera la viabilidad política de las propuestas que hacen.

May (1986: 109) desde el punto de vista de la relación APP y Ciencia Política, citando a Dror (1967), menciona que dentro del APP se le ha prestado especial cuidado a “problemas de viabilidad política, reclutamiento de apoyo, adaptación de objetivos contradictorios y reconocimiento de la diversidad de valores”, dimensiones que sin duda son importantes para el analista y para las cuales también debe desarrollar capacidades. De este modo se llega a un aspecto “técnico” dentro de las habilidades políticas, “el único aporte de los politólogos al APP (Webber, 1986)”, que no puede dejarse pasar sin ser considerado, se trata del análisis de factibilidad política<sup>10</sup>, bastante olvidado en el APP, en parte por la primacía de los técnicos economistas, estadísticos y matemáticos en la profesión, pero también por la falta de aportes consistentes de los politólogos y de los estudiosos de las PP sobre el mejor modo o modos de conducir análisis de factibilidad de políticas (May, 1986).

---

<sup>10</sup> Si bien se reconoce que pueden establecerse diferencias entre viabilidad y factibilidad, aquí se usarán como sinónimos.

### **3.2.2.1 El análisis de viabilidad política**

Dror (1969) manifestó su extrañeza respecto al hecho, de que si bien se reconoce la importancia de la viabilidad política para la formulación de políticas, adolece de descuido académico en los EPP, donde escasamente se le ha prestado atención. Todo indica que muy poco ha cambiado desde 1969 a hoy, evidenciado por la poca literatura especializada dentro de los estudios de políticas referida al tema de la viabilidad política de las PP.

Dada esta reconocida falencia, las categorías exploratorias que propuso el mismo Dror (1969) y Meltsner (1972) para elaborar una metodología básica de los análisis de viabilidad política en el APP mantienen su vigencia. Dror propuso ver la viabilidad política en relación a cuatro variables: 1- los actores principales, 2- insumos en el sector de las políticas, 3- interacción entre actores y 4- masa crítica de apalancamiento, con base en las cuales construye un enfoque para la estimación de la viabilidad política basado en la metodología Delphi.

Por su parte Meltsner (1972) recomienda que el analista recoja información sobre seis categorías políticas que considera tradicionales en el APP.: actores, motivaciones, creencias, recursos, escenarios decisionales e intercambios, información que será organizada en la forma de mapas políticos que le permitirán al analista estimar los apoyos y los antagonismos para las alternativas en consideración. Lo que no hace Meltsner es profundizar en la elaboración de los mapas políticos, tarea que sí emprende May (1986: 121), para quien estos mapas “retratan las relaciones entre factores que afectan la política de un asunto dado...” Menciona dos tipos de mapas, los perceptuales, que implican considerar, como el nombre lo indica, las percepciones de formuladores y grupos de interés relevantes sobre las características de una política dada; y los mapas de posición, cuya intención es retratar las posiciones de apoyo o resistencia e influencia de los grupos de interés y formuladores de política relevantes para una propuesta.

En últimas, en materia de habilidades políticas el analista pone en juego habilidades interpersonales y de capacidad de relacionamiento, así como de movilización de sus recursos, manejo de su poder y ejercicio de la influencia que deriva de su trabajo, el modo de hacerlo y presentar sus resultados; pero también pone en juego habilidades “técnicas” del análisis político, el análisis de viabilidad política de las propuestas de acción gubernamental se constituye en una herramienta fundamental para todo analista. La idea de hablar de habilidades políticas no remite a la categoría del político que describe Meltsner, quien hace uso de su posición y sus relaciones para sacar provecho para sí mismo o su jefe o cliente. Partiendo de la idea clara de que el analista de PP debe ser ante todo un técnico, se considera que el ejercicio profesional se enriquece prestando mayor atención a las habilidades personales y a las habilidades políticas. El analista aquí descrito puede parecerse un poco más al emprendedor del mismo Meltsner (1976: 36).

### **3.2.3 Habilidades técnicas**

Las habilidades técnicas suelen definir al analista como profesional experto, mientras las habilidades políticas y personales se presentan como complementarias, para mejorar su desempeño profesional. Aquí se aboga por un analista que combina los tres tipos de habilidades. Su dominio lo capacita para ejercer una función social especializada en escenarios concretos, aunque complejos. El tipo de habilidades técnicas necesarias para un analista no está definido, (ver más adelante Weimer (2012) sobre los particulares y

generales de la enseñanza del APP) puesto que como analista se nutre de desarrollos metodológicos provenientes de todas las ciencias, naturales y sociales, en la mejor lógica de interdisciplinariedad *lasswelliana* con sus *policy sciences*; su papel radica en la aplicación de las mismas a las diversas problemáticas públicas a que se enfrenta en su trabajo. Usar unas u otras determina los resultados de sus análisis, además todas no aplican por igual a todas las áreas de políticas, a los problemas planteados, a las dinámicas organizacionales o a los contextos socio-políticos nacionales a los que se enfrenta como experto.

Parafraseando a (Carlson, 2011) el APP es dinámico y diverso, no está restringido por los límites de las disciplinas tradicionales, toda innovación teórica y metodológica en cualquier campo o ciencia es rápidamente agregada a la caja de herramientas del analista de PP. Sin duda esta interdisciplinariedad del analista lo obliga a una actualización permanente, que le permite renovar sus estrategias y herramientas analíticas y por tanto innovar en sus procesos analíticos.

Debido a la variedad de métodos y técnicas disponibles y al carácter introductorio de este texto, no es posible profundizar en la operatividad de alguna en particular. Se mencionarán estrategias generales de abordaje del APP y se presentarán algunos métodos transversales al proceso de análisis en sus diversos momentos, y algunos relevantes por lo común de su uso, o por su simplicidad. Por la importancia del tema de las habilidades técnicas se tratarán en el siguiente punto.

#### **4. ¿Cómo analizan los analistas de PP?**

Este es el punto neurálgico del APP, son tan variadas y con tantos niveles de complejidad las estrategias analíticas que allanar el camino para hacer buenos análisis no siempre es fácil. No obstante, la literatura converge en torno a algunos puntos de partida y ayudas para empezar el camino a ser analistas de PP profesionales. Se mencionan el ciclo de APP tradicional, la metáfora del viaje para la investigación de PP (Majchrzak & Markus, 2014), se listan algunas técnicas transversales, y se termina con los universales de Weimer (2012).

##### **4.1 El proceso de análisis de políticas públicas**

El ciclo de APP<sup>11</sup> orienta la labor analítica ordenándola secuencialmente, además cumple funciones esquemáticas y pedagógicas, pero como sucede con este tipo de modelos heurísticos o de libros de texto (Nakamura, 1987) hay que tener en cuenta sus restricciones, porque es claro que la “realidad” no se amolda a como la modelan los ciclos. Autores clásicos dentro del subcampo como Stokey y Zeckhauser (1978) propusieron un ciclo quintuple que denominaron como una forma de “pensar acerca de los problemas de políticas.” Patton y Sawicki (1993) desarrollaron una propuesta de “*policy analysis process*” basada en seis etapas. Otros como Radin (2000, pp. 15–16) hablan de la “letanía clásica del APP” refiriéndose también a una secuencia de seis etapas; más recientemente Mintrom (2012a, : 97) habló de una estructura básica para el APP compuesta igualmente de seis pasos. El siguiente cuadro permite comparar los cuatro ciclos mencionados, haciendo claridad que no son los únicos, también son bien conocidos los ocho pasos propuestos por

---

<sup>11</sup> Este ciclo es diferente al ciclo de las PP que se presenta en los libros de texto, por ejemplo (Anderson, 2006; Jones, 1984; Meny & Thoenig, 1992; Roth, 2014; Salazar, 1995; Wu, Ramesh, Howlett, & Fritzen, 2010).



Bardach (Bardach, 2008) y el no menos interesante aporte de Dunn (2008) basado en el tradicional ciclo de las PP.

**Tabla 2.** Ciclos de Análisis de Políticas Públicas.

| <b>Ciclos de análisis de políticas públicas</b> |   |   |  |
|---|---|---|--|
| <b>Stokey y Zeckhauser (1978)</b>               | <b>Patton y Sawicki (1993)</b>                        | <b>Radin (2000)</b>                       | <b>Mintrom (2012a)</b>   |
| Establishing the context                        | Verifying, defining, detailing and the problem        | Problem identification                    | Engage in problem definition   |
| Laying out the alternatives                     | Establishing evaluation criteria                      | Development of alternatives               | Propose alternative responses to the problem                           |
| Predicting the consequences                     | Identifying alternatives                              | Delineation of objectives and criteria    | Choose criteria for evaluating each alternative policy response        |
| Valuing the outcomes                            | Evaluating alternative policies                       | Evaluation of impacts of the alternatives | Project the outcomes of pursuing each policy alternative               |
| Making a choice                                 | Displaying alternatives and distinguishing among them | Estimate of future effects                | Identify and analyze trade-offs among alternatives                     |
|   | Monitoring implemented policies                       | Recommendations for action                | Report findings and make an argument for the most appropriate response |

Elaboración propia con base en los autores citados.

Otra perspectiva del proceso de análisis es la de Majchrzak y Markus (2014) que lo presentan bajo la metáfora de un viaje, como se presenta en la tabla 3.

**Tabla 3.** El viaje de la investigación de políticas.

| <b>Fase</b>   | <b>Procesos y técnicas</b>   |
|---|--|
| Lanzamiento del proceso de investigación de políticas. Comienza con la elaboración de una pregunta de investigación, que se va refinando a medida que el analista se familiariza con el problema. | Algunas herramientas para refinar la pregunta: la rueda del cambio del problema de PP, la técnica STORM <sup>12</sup> de análisis de condiciones contextuales y el análisis de <i>stakeholders</i> . |
| Síntesis de la evidencia existente. Recolección, análisis y síntesis. Valoración de la evidencia existente.   | Métodos de recolección de información secundaria.  |

<sup>12</sup> Acrónimo para Social, Technical, Organizational, Regulatory y Market.

|   |  |
|---|--|
| Obtener nueva evidencia. Comienza con una pregunta de investigación sobre lo que no se conoce (ya sea sobre el problema o sus soluciones)   | Métodos de recolección de datos primarios: entrevistas, encuestas, estudios de caso y experimentos de campo.   |
| Diseño de recomendaciones de políticas. Desarrollar el caso base: una descripción de la situación actual y sus resultados negativos contra la cual se compararán las alternativas. Elaboración de documento persuasivo de decisión para los <i>policymakers</i> . | Técnicas de valoración de alternativas y predicción de resultados. Análisis costo beneficio, de viabilidad, de posibilidad de implementación, entre otros. |
| Expandir el compromiso de los stakeholders. Alineación de las recomendaciones con los supuestos, teorías, opiniones y valores de los stakeholders, de lo contrario pueden no ser adoptadas o encontrar oposición.   | Técnicas de persuasión y argumentación.  |

Elaboración propia con base en Majchrzak y Markus (2014).

Finalmente la propuesta de Haas y Springer (2014) enfatiza la perspectiva situacional del análisis en el sentido de entender las necesidades de información del cliente, y para ello se hace cinco preguntas respecto a la información: ¿quién la usará? ¿Qué tipos se necesitan? ¿Cómo se usará? ¿Cuándo se necesita? Y ¿qué recursos están disponibles para hacer la investigación?

#### 4.2 Métodos y técnicas usados en el APP

Ya sea el ciclo de APP tradicional o las fases de Majchrzak y Markus, cada etapa o momento tiene su propia dinámica y por tanto hay unos métodos y técnicas más idóneos para cada una. Aquí apenas se esbozan las técnicas, por lo cual se remite a la bibliografía. La tabla 4 incluye una relación de los tipos de problemas que enfrentan los analistas y algunas de las técnicas usadas para cada uno, y la tabla 5 incluye métodos de estructuración de problemas.

**Tabla 4.** Tipos de problemas y técnicas que se les relacionan.

|   |   |
|---|---|
| Problemas Exploratorios:<br>Caracterizados por falta de conocimiento existente sobre el problema. | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entrevistas</li> <li>• Encuestas</li> <li>• Observaciones in-situ</li> <li>• Análisis de datos existentes</li> <li>• Revisión de literatura</li> </ul> |
|---|---|

|   |   |
|---|---|
| <p>Problemas Descriptivos: “Ayudan a responder la pregunta ¿Qué está pasando? La información descriptiva provee una línea de base para un problema particular.”</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuantitativos</li> <li>• Encuestas</li> <li>• Análisis de costos</li> <li>• Análisis de datos existentes</li> <li>• Estadística descriptiva</li> <li>• Cualitativos</li> <li>• Entrevistas estructuradas y semi-estructuradas</li> <li>• Observación in-situ</li> <li>• Análisis de procesos (Diagramas de flujo)</li> </ul> |
| <p>Problemas Causales: “Aborda asuntos sobre los efectos, resultados e impactos de las políticas.” “Pretende dar cuenta que tan efectivo ha sido un programa o una política en el logro de sus objetivos establecidos.”</p>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseños experimentales (Si hay grupos de control)</li> <li>• Análisis de regresiones</li> <li>• Análisis de series de tiempo</li> <li>• Evaluación Sumativa Vs. Evaluación Formativa</li> </ul>  |
| <p>Problemas de Estimación (Futuro): “Busca ayudar a los tomadores de decisión a anticipar y planear para eventos futuros...”</p>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Predicciones cuantitativas</li> <li>• Medias móviles (estadística)</li> <li>• Alisado (<i>smoothing</i>) exponencial</li> <li>• Modelos auto-regresivos</li> <li>• Modelos econométricos</li> <li>• Predicciones cualitativas, DELPHI</li> <li>• Escritura de escenarios – Planeación por escenarios</li> </ul>              |
| <p>Problemas de Elección (Choice): “Cuando los tomadores de decisiones se enfrentan a una elección ante un número de alternativas futuras de política pública, pueden solicitar a los investigadores un análisis que permita la comparación.”</p> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis de políticas públicas (Racional)</li> <li>• Análisis Costo-Beneficio</li> <li>• Análisis no económicos (Viabilidad administrativa, técnica, política)</li> <li>• Matriz Goeller/cuadro de mando Goeller</li> </ul>  |

Elaboración propia con base en Haas y Springer (2014) y Putt y Springer (1989).

**Tabla 5.** Métodos de estructuración de problemas según Dunn.

| <b>Métodos de estructuración de problemas</b> |   |   |
|---|---|---|
| <b>Métodos</b>                                | <b>Objetivos</b>  | <b>Procedimientos</b>                                   |
| <b>Análisis de límites</b>                    | Estimación de los límites del metaproblema                  | Saturation sampling, problem elicitation and cumulation |
| <b>Análisis clasificaciones</b>               | Clarificación de conceptos                                  | Logical division and classification of concepts         |
| <b>Análisis de jerarquía</b>                  | Identificación de causas posibles, plausibles y realizables | Logical division and classification of causes           |
| <b>Sinéctica</b>                              | Reconocimiento de   | Construction of personal,                               |

|   |   |   |
|---|---|---|
|   | similitudes entre problemas                 | direct, symbolic, and fantasy analogies   |
| <b>Lluvia de ideas</b>                    | Generación de ideas, metas y estrategias    | Idea generation and evaluation  |
| <b>Análisis de perspectivas múltiples</b> | Generación de ideas ( <i>insights</i> )     | Joint use of technical, organizational, and personal perspectives                     |
| <b>Análisis de supuestos</b>              | Síntesis creativa de supuestos conflictivos | Stakeholder identification, assumption surfacing, challenging, pooling, and synthesis |
| <b>Mapeo de la argumentación</b>          | Evaluación de supuestos/suposiciones        | Plausability and importance rating and graphing                                       |

Tomado de Dunn (2008).

El cuadro anterior puede complementarse con lo que Patton y Sawicki (2013) llaman los métodos transversales, especialmente propuestos para análisis rápidos con información secundaria. Su propuesta se describe en seis ítems: identificar y recoger datos, entrevistar, encuestas rápidas, evaluación de datos e información, análisis básico de datos y comunicación y análisis.

Finalmente, es importante tener en cuenta las estrategias analíticas que propone Mintrom (2012b): análisis de mercado, análisis de fallas de mercado, análisis de fallas de gobierno, análisis de implementación, análisis de género, análisis institucional comparativo, *race analysis* y análisis costo beneficio (ACB), este último uno de los universales del APP según Weimer.

### 4.3 Los universales del análisis de políticas

Los universales esenciales en la enseñanza global del APP para Weimer (2012) son: la matriz *goal/alternatives* y la economía de la cual dice: “Creo que la economía hace una contribución tan normativa como positiva a la formación en análisis de políticas” refiriéndose en gran medida a la microeconomía, más específicamente al uso del análisis costo-beneficio (ACB), y por último manifiesta: “Cada analista debe tener las habilidades de artesanía para hacer análisis multi-objetivo,” habilidad que relaciona con el dominio de la matriz *goals/alternatives* ya presentada.

Los particulares, aquellos elementos del entrenamiento de los analistas de PP relacionados con el contexto nacional en donde se desenvuelve el analista están conectados, según Weimer, con las características del régimen político y su marco institucional para la elaboración de las decisiones públicas, con el marco cultural de la nación y con las restricciones constitucionales, pero también hace énfasis en otros dos elementos importantes, primero, que el tipo de metas, criterios y prioridades varía de acuerdo al régimen, segundo, considera Weimer que “la práctica ética debe ser específica de cada país.”

#### 4.3.1. La matriz *goals/alternatives*

Bardach (2008: 58) la llama matriz de resultados, otros *criteria/alternatives matrix*, mientras MacRae y Whittington (1997) basan su libro en lo que llaman *The general matrix approach*, en donde su presentación es más detallada avanzando en niveles de complejidad, puesto que proponen no solo juzgar las alternativas de políticas en razón de la dimensión criterios, sino también en razón de las partes interesadas y de los períodos de tiempo, por supuesto al cruzar estas tres dimensiones con cada una de las alternativas la matriz se hace más compleja, no obstante los autores dedican cuatro capítulos solo a la matriz criterios/alternativas, lo que en parte da a entender la importancia asignada a la misma.

En términos generales la matriz criterios/alternativas allana el proceso de esquematización de opciones de política pública en relación a ciertos parámetros, objetivos, metas, criterios, elegidos para ello, lo que en últimas facilita escoger entre las diversas alternativas. Weimer y Vining (2011: 359) enmarcan el uso de estas matrices dentro del proceso de análisis de soluciones de problemas compuesto de cinco pasos:

- a) “Selección de categorías de impacto para los objetivos pertinentes
- b) Generando un conjunto de alternativas de políticas mutuamente excluyentes
- c) Predecir el impacto que cada alternativa tendría en términos de lograr cada objetivo
- d) Valorando los impactos previstos, utilizando medidas cualitativas, cuantitativas o monetizadas; y
- e) Evaluar las alternativas en términos de metas y hacer una recomendación.”

La presentación usual y más básica consiste en ubicar los criterios o fines a la izquierda en la primera columna, y las alternativas arriba en la primera fila. Uno de los ejemplos de Weimer y Vining es el siguiente:

| Goals  |  | Poliy Alternatives |          |          |
|--------|--|--------------------|----------|----------|
|        |  | Policy 1           | Policy 2 | Policy 3 |
| Goal A |  |                    |          |          |
|        |  |                    |          |          |
| Goal B |  |                    |          |          |
|        |  |                    |          |          |
| Goal C |  |                    |          |          |

El valor de esta herramienta radica según Mintrom (2012) en que le permite al analista comparar el uso de los diversos instrumentos de política o las diversas propuestas de intervención con los criterios elegidos, también que ayuda a evaluar rápidamente donde las necesidades de evidencia para los resultados propuestos se han cumplido y en donde hay vacíos. Mintrom considera que una segunda virtud de la matriz es que puede incorporarse al reporte final, aunque en algunas de sus versiones, esto porque facilita la presentación de datos complejos de una forma sencilla.

#### 4.3.2. El análisis costo-beneficio

La perspectiva económica del APP presta especial atención al criterio de eficiencia en la toma de decisiones, y para ello propone el análisis costo-beneficio como herramienta para restar costes y beneficios de las opciones de política pública, facilitando su comparación. Ante el objetivo de hacer más con menos, el ACB delinea una forma de poder establecerlo, monetizando todos los costos y todos los beneficios, y restándolos, bajo el supuesto de que se pueden identificar y monetizar, y por tanto llevar a cabo una decisión costo eficiente. Por espacio, respecto al ACB, este texto se limita a recomendar algunas lecturas (Boardman, 2010; Mishan & Quah, 2007; Weimer, 2008; Zerbo & Bellas, 2006).

## **5. Conclusión: el APP en Latinoamérica**

El APP ubicado como un subcampo de los EPP tiene sus mayores desarrollos profesionales y académicos en los EUA y Europa. Es allí donde se encuentran espacios laborales diseñados para analistas de PP y donde hay posgrados específicos dedicados a la formación y entrenamiento de analistas. En el ámbito latinoamericano no son claros los espacios gubernamentales para los analistas, si bien existen con otras denominaciones y provenientes de profesiones muy diversas, pero muy posiblemente sin una combinación equilibrada de las tres habilidades aquí enfatizadas; tampoco es claro que los postgrados (doctorados y maestrías) regionales relativos a las políticas públicas entrenen específicamente analistas de políticas públicas en el sentido aquí aludido.

En la actualidad se aplica para Iberoamérica lo mismo que dijeron para Francia Meny y Thoening en su momento, que el estudio de las políticas públicas es aún balbuceante. Si bien el número de posgrados y publicaciones (sin hablar de calidad) ha aumentado, hay aspectos concretos en los que el campo tiene mucho camino por andar, este artículo se orienta en esa dirección, tratando de fundamentar los primeros pasos de la formación en análisis prospectivo de políticas públicas.

El APP tiene sin duda una contribución que hacer a la gestión gubernamental en la región, entre otras cosas, mediada por la politiquería desinformada y clientelar, la incapacidad estatal para hacer cumplir las decisiones públicas, y las falencias en los sistemas decisionales, adaptativos y reactivos, aspectos todos, a los que de una u otra forma aporta el análisis de políticas, cualificando la estructuración de problemas y soluciones en contextos específicos.

## **6. Referencias**

Anderson, J. E. (2006). *Public Policymaking: An Introduction* (6a ed.). Houghton Mifflin Company.

Bardach, E. (2008). *Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas*. Ciudad de México: Porrúa.

Birkland, T. A. (2010). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. M.E. Sharpe.

Boardman, A. (2010). *Cost-Benefit Analysis* (4a ed.). Pearson.

Bromell, D. (2017). *The Art and Craft of Policy Advising: A Practical Guide*. Wellington: Springer.

Carlson, D. (2011). "Trends and Innovations in Public Policy Analysis". En: *Policy Studies Journal*, 39(S1), 13–26.

De Leon, P. (1988). *Advice and consent: the development of the policy sciences*. New York: Russell Sage Foundation.

Dror, Y. (1967). "Policy Analysts: A New Professional Role in Government Service". En: *Public Administration Review*, 27(N. 3), 197–203.

Dror, Y. (1969). *The Prediction of Political Feasibility*. Rand Corporation.

Dunn, W. N. (2008). *Public Policy Analysis: an Introduction* (4a ed.). New Jersey: Pearson Prentice Hall.

Dunn, W. N. (1994). *Policy Analysis: An Introduction* (2a ed.). New Jersey: Prentice Hall.  
Fontaine, G. (2015). *El análisis de las políticas públicas: conceptos, teorías y métodos*. Barcelona-Quito: Anthropos - FLACSO Ecuador.

Geva-May, I. (1997). *An Operational Approach to Policy Analysis: The Craft*. Springer.

Geva-May, I. (Ed.). (2005). *Thinking Like a Policy Analyst: Policy Analysis as a Clinical Profession*. Palgrave Macmillan.

Geva-May, I. (2007). "We Seem to Have Always Spoken in Prose..." Policy Analysis Is a Clinical Profession: Implications for Policy Analysis Practice and Instruction". En: *The Policy Studies Journal*, 35(2), 135–164.

Haas, P. J. – Springer, J. F. (2014). *Applied Policy Research: Concepts and Cases* (2a ed.). Routledge.

Heclo, H. (1972). "Policy Analysis". En: *British Journal of Political Science*, 2(1), 83–108.  
Hoppet, R. – Jeliaskova, M. (2006). "How Policy Workers Define Their Job: A Netherlands Case Study". En: *The Work of Policy: An International Survey* (35–60). New York: Rowman and Littlefield.

Howlett, M. – Wellstead, A. M. (2011). "Policy Analysts in the Bureaucracy Revisited: The Nature of Professional Policy Work in Contemporary Government". En: *Politics and Policy*, 49(4), 613–633.

Jenkins-Smith, H. C. (1990). *Democratic Politics and Policy Analysis*. Belmont: Books/Cole Publishing.

Jones, C.O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy* (3a ed.). Belmont: Brooks/Cole Publishing.

- Lasswell, H. D. (2000). "La orientación hacia las políticas". En: *El Estudio de las Políticas Públicas* (3a ed., Vol. 1, pp. 79–103). Ciudad de México: Porrúa.
- Lindblom, C. E. (1958). "Policy Analysis". En: *The American Economic Review*, 48(3), 298–312.
- Lindblom, C. E. (1994). "La investigación social para la investigación de políticas: quién la necesita y para qué". En: *Gestión y Política Pública*, 3(2), 253–291.
- MacRae, D. – Wilde, J. A. (1979). *Policy analysis for public decisions*. Duxbury Press.
- MacRae Jr., D. (1998). "Cross-national perspectives for aiding policy choice". En: *Journal of Comparative Policy Analysis*, 1(1), 23–37.
- MacRae Jr., D. – Whittington, D. (1997). *Expert Advice for Policy Choice*. Washington D. C.: Georgetown University Press.
- Majchrzak, A. – Markus, M. L. (2014). *Methods for Policy Research* (2a ed.). Sage Publications.
- May, P. J. (1986). "Politics and Policy Analysis". En: *Political Science Quarterly*, 101(1), 109–125.
- Mead, L. (1995). "Public Policy: Vision, Potential, Limits". En: *Policy Currents*, 5, 1–4.
- Meltsner, A. (1976). *Policy Analysts in the Bureaucracy*. University of California Press.
- Meltsner, A. J. (1972). "Political Feasibility and Policy Analysis". En: *Public Administration Review*, 32(6), 859–867.
- Meltsner, A. J. (1976). *Policy Analysts in the Bureaucracy*. University of California Press.
- Meny, Y. – Thoening, J.-C. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Mintrom, M. (2003). *People Skills for Policy Analysts*. Georgetown University Press.
- Mintrom, M. (2012a). *Contemporary Policy Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Mintrom, M. (2012b). *Contemporary Policy Analysis*. Oxford University Press.
- Mishan, E. J. – Quah, E. (2007). *Cost Benefit Analysis* (5a ed.). Routledge.
- Nakamura, R. T. (1987). "The Textbook Policy Process and Implementation Research". En: *Policy Studies Review*, 7(1), 142–154.
- Nioche, J.-P. (1997). "De la evaluación al análisis de políticas públicas". En: *Tecnología administrativa*, 11(23), 99–136.
- Patton, C. V. – Sawicki, D. S. (1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (2a ed.). Prentice Hall.



Patton, C. V. – Sawicki, D. S. – Clark, J. J. (2013). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning* (3a ed.). Pearson.

Putt, A. D. – Springer, J. F. (1989). *Policy Research: Concepts, Methods and Applications* (1a ed.). Prentice Hall.

Quade, E. S. (1989). *Analysis for Public Decisions* (3a ed.). New Jersey: Prentice Hall.

Radin, B. A. (2000). *Beyond Machiavelli, Policy Analysis Comes of Age*. Washington D. C.: Georgetown University Press.

Roth, A.-N. (2014). *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Aurora.

Salazar, C. (1995). *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Schattschneider, E. E. (1960). *The Semisovereign People. A realist's view of Democracy in America* (1a ed.). Boston: Wadsworth Cengage Learning.

Smith, K. B. – Larimer, C. W. (2009). *The Public Policy Theory Primer*. Boulder, Colorado: Westview Press.

Smith, K. – Larimer, C. (2013). *The Public Policy Theory Primer* (2a ed.). Boulder, Colorado: Westview Press.

Stewart, J. – Hedge, D. M. – Lester, J. P. (2007). *Public Policy: An Evolutionary Approach*. Cengage Learning.

Stokey, E. – Zeckhauser, R. (1978). *A Primer for Policy Analysis*. New York: W. W. Norton.

Subirats, J. – Knoepfel, P. – Larrue, C. – Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.

Ukeles, J. B. (1977). "Policy Analysis: Myth or Reality?" En: *Public Administration Review*, 37(3), 223–228.

Webber, D. J. (1986). "Analyzing Political Feasibility: Political Scientists Unique Contribution to Policy Analysis". En: *Policy Studies Journal*, 14(4), 545–553.

Weimer, D. L. (1998). "Policy Analysis and Evidence: A Craft Perspective". En: *Policy Studies Journal*, 26(1), 114–128.

Weimer, D. L. (2008). *Cost-Benefit Analysis and Public Policy*. Wiley-Blackwell.

Weimer, D. L. (2012). "The Universal and The Particular in Policy Analysis and Training". En: *Journal of Comparative Policy Analysis*, 14(N. 1), 1–8.

Weimer, D. L. – Vining, A. R. (2011). *Policy Analysis* (5a ed.). New York: Pearson.

Weiss, C. H. (Ed.). (1992). *Organizations for Policy Analysis: Helping Government Think* (1a ed.). Newbury Park: Sage Publications.

Wildavsky, A. (s/f). *Speaking Truth to Power*. New Brunswick, NJ.: Transactions publishers.

Wildavsky, A. (1969). "Rescuing Policy Analysis from PPBS". En: *Public Administration Review*, 29(N. 2), 189–202.

Wu, X. – Ramesh, M. – Howlett, M. – Fritzen, S. (2010). *The public policy primer: managing the policy process* (1a ed.). Abingdon, Oxon: Routledge.

Zerbe, R. O. – Bellas, A. S. (2006). *A Primer for Benefit-Cost Analysis* (1a ed.). Edward Elgar.