

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UN ACERCAMIENTO AL ESTUDIO DE CASOS MEDIANTE EL USO DE MÉTODOS Y TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN EN CIENCIA POLÍTICA

Segundo Valmorisco Pizarro
Departamento de Ciencia Política y de la Administración
Instituto Complutense de Ciencia de la Administración (ICCA)
Universidad Complutense de Madrid
svalmori@ucm.es

María José Vicente Vicente
Departamento de Ciencia Política y de la Administración
Universidad Complutense de Madrid
mariajosevicente@ucm.es

RESUMEN:

El estudio de las políticas públicas, conforma una parte fundamental en los programas de grado de la Universidades españolas. Quienes enseñamos esta materia, debemos tratar de enfocar el estudio y análisis de dichas políticas públicas desde un punto de vista práctico. En este sentido, para el estudio, análisis y evaluación de casos hay que formar al alumnado en aquellas competencias necesarias para poder poner en práctica una combinación de métodos y técnicas de investigación mediante un proceso, que de forma sucinta debería contener algunas fases, tales como: a) definición del objeto de estudio, b) estudio de antecedentes, c) objetivos d) planteamiento de hipótesis, e) metodología, f) validación y/o refutación de hipótesis, g) indicadores de evaluación y h) conclusiones y recomendaciones.

NOTA BIOGRÁFICA DE LOS AUTORES:

Segundo Valmorisco Pizarro es Diplomado en Trabajo social, Licenciado en Sociología y Doctor en análisis y evaluación de procesos políticos y sociales por la Universidad Carlos III de Madrid. Es profesor asociado en la Universidad Complutense de Madrid y en la Universidad Carlos III de Madrid.

María José Vicente Vicente es licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración, en Derecho, diplomada en Marketing y Publicidad, con estudios de Sociología por la Universidad de Estocolmo y Doctora por la Universidad Complutense de Madrid. Es profesora asociada en la Universidad Complutense de Madrid.

PALABRAS CLAVE:

análisis; políticas públicas; metodología; estudios de caso

1. INTRODUCCIÓN

Como señalábamos en el resumen de esta ponencia, el estudio, análisis y evaluación de casos (y en concreto en la identificación de aquellos elementos que hacen posible unos óptimos resultados), requieren formar al alumnado en aquellas competencias necesarias (desde un nivel básico en primeros cursos de grado a niveles más avanzados en últimos cursos o en TFG) para poder poner en práctica una combinación de métodos y técnicas de investigación mediante un proceso, que de forma sucinta debería contener algunas fases (abundando en las citadas anteriormente), tales como:

a) definición del objeto de estudio y problema de investigación, b) estudio de antecedentes (históricos y normativos) c) objetivos (propios de la investigación y de los planes estratégicos existentes en la materia en los niveles local, regional y estatal), d) planteamiento de hipótesis, e) metodología empleada (fuentes secundarias, técnicas cualitativas y técnicas cuantitativas), f) validación y/o refutación de hipótesis, g) indicadores de evaluación y h) conclusiones y recomendaciones. En concreto, seguiremos las fases propuestas por el profesor Manuel Tamayo.

Pero, más allá de las fases habituales en el análisis, estudio y evaluación de las políticas públicas, existen algunos elementos que deben ser analizados para identificar algunos estudios de caso, desde la óptica de tratar de identificar cuáles son los factores de éxito o fracaso de dichas políticas. Nos referimos a: Presupuesto, objetivos e indicadores de evaluación, planes estratégicos, liderazgo, organización institucional, composición de los equipos de trabajo, metodología de trabajo y/o protocolos de actuación, marco normativo, coordinación (plano horizontal), gobierno multinivel (plano vertical), colaboración público-privada (actores), co-producción de servicios públicos, gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas.

La Universidad tiene un importante papel que cumplir a la hora de formar al alumnado para que sea competente en identificar las políticas públicas que están sabiendo dar respuesta a los problemas de la ciudadanía, así como los factores de éxito que las posibilitan, no sólo en los niveles local y estatal, sino sobre todo, en el nivel regional, donde encontramos 17 formas de entender la realidad. Esta ponencia se estructura en dos grandes apartados, por un lado las fases que conforman las políticas públicas y que deben ser recorridas para un amplio conocimiento de su puesta en práctica y por otro, el encaje de esas fases en la identificación de estudios de caso que sean susceptibles de ser considerados como una buena práctica en la medida en que sepan combinar alguno o varios elementos, tal y como señalábamos anteriormente, sobre todo: presupuesto, equipos de trabajo, metodologías o protocolos de actuación, liderazgo, etc. Del resultado de la combinación de varios de esos requisitos, a los que podríamos denominar ingredientes, saldrá la receta que pondrá en marcha la implementación de unas políticas públicas más o menos exitosas.

2. LAS FASES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Podemos comenzar este apartado haciendonos algunos interrogantes: ¿Para qué sirve el análisis de políticas?; ¿Qué papel desempeña dentro del Grado la asignatura de Políticas Públicas?; La acción pública como función de producción; ¿Qué es una política pública?; ¿Qué es el análisis de políticas?; ¿En qué etapas se descompone una política y su análisis?; ¿Cuáles son las ideas centrales del análisis de políticas?; ¿Dónde es más necesario mejorar la calidad de las políticas públicas?; Explicar las ciencias de las políticas públicas (Policy Sciences, Lasswell: 1971) y sus etapas: 1) Análisis de determinación de las políticas; 2) Análisis de contenido de las políticas; 3) Seguimiento y evaluación de la política; 4) Información para la política y 5) Promoción de políticas (Parsons, 1995).

Fase 1) Identificación y definición del problema.

En esta primera fase debemos tratar de contestar a las siguientes preguntas, intentando relacionar cada ciclo de las políticas con su análisis.

¿Cuál es el problema? ¿Qué ocurrirá si no actuamos? Identificación, valoración y comparación de alternativas ¿Cuáles son nuestros objetivos y prioridades? ¿De qué medios disponemos para alcanzar los objetivos? ¿Qué opción produce el máximo beneficio y reduce al mínimo los costes y efectos no deseados?

En cuanto a la definición de los problemas públicos, es importante de explicar cada subfase:

- a) Introducción a la agenda y a la definición de los problemas públicos
- b) La detección de los problemas (estudios de medición)
- c) La filtración de los problemas (la caja negra)
- d) La definición de los problemas (la definición del problema como fuente del fracaso de las políticas). Distintas definiciones del problema dan lugar a diferentes opciones de política pública. Construcción social de los problemas públicos, desde el análisis de las etapas de la definición de problemas; 1) Detección (toma de conciencia); 2) Filtración (selección del problema) y 3) Definición (delimitación y cuantificación).

En la detección de problemas, es pertinente centrarse en la construcción de la agenda (Cobb y Ross), prioridad de demandas de diferentes grupos de la población para ser asuntos que compitan por la atención de autoridades; el número potencial de temas públicos excede con mucho la capacidad de las instituciones para procesarlas.

En este sentido, existen distintos tipos de agendas, en función de la necesidad percibida y de la formación de la política:

- a) Agenda pública (sistémica): temas de alto nivel de visibilidad e interés público. Mediciones. Importancia de los “agenda setters”
- b) Agenda formal (lista de temas de quienes adoptan decisiones para tomar en consideración). Variables de iniciativa interna y externa y movilización

Dentro de la agenda formal, es posible analizar las diferentes visiones:

- a) Unidimensional: la agenda se compone (exclusivamente) de aquellos temas sobre los que existe un conflicto observable y abierto entre intereses subjetivos que se manifiestan a través de los procesos de participación política.
- b) Bidimensional: añadir al enfoque unidimensional un conjunto de problemas potenciales que obedecen a conflictos observables pero encubiertos entre intereses.
- c) Tridimensional: añadir al enfoque bidimensional problemas potenciales que obedecen a conflictos latentes que se basan en los intereses reales (no manipulados) de la opinión pública

Para esta agenda formal, se abordará la teoría del ciclo de atención de los temas públicos:

- a) Análisis de la etapa anterior al problema;
- b) El descenso paulatino de la intensidad del interés del público
- c) La etapa posterior al problema
- d) Clasificación de los temas según su permanencia en la agenda: Temas y eventos, Temas crónicos, intermitentes y crisis y reacciones ante políticas y grado de notoriedad de los temas.
- e) La teoría de "agenda-setting", con el papel de los medios de comunicación y la realidad objetiva, tipos de temas, tiempo, audiencias y medios.
- f) La dinámica de las agendas: la influencia de la agenda formal sobre la agenda pública.
- g) La agenda del presidente y la retórica presidencial
- h) La acción del gobierno
- i) La naturaleza de los problemas públicos
- j) La teoría del cambio cultural: Vieja agenda materialista vs. Nueva agenda postmaterialista; Sustitución / adición; Movilización cognitiva y sofisticación de la opinión pública; Intereses y valores de los individuos (cada tema tiene su público, cada público tiene su tema), etc.

La agenda formal puede estudiarse desde enfoques alternativos al del ciclo de las políticas:

- a) El marco de las corrientes múltiples de Kingdon.
- b) La teoría del equilibrio interrumpido (Baumgartner y Jones).

Por otro lado, no debemos olvidar la importancia de analizar las fuentes de sesgo:

- a) Las diferencias de estatus
- b) La desigual influencia ejercida por los distintos grupos en el seno de una comunidad
- c) Sesgos culturales
- d) Inercia institucional
- e) Los intereses de los decisores (políticos y burócratas)

Asimismo, es fundamental analizar los factores correctores:

- a) Grupos de interés como promotores de temas
- b) Medios de comunicación
- c) Expertos
- d) Burócratas y líderes políticos deseosos de liderar nuevos problemas
- e) Deseos de crecer de las organizaciones públicas
- f) La competencia política

Analizar los factores que ayudan a que un problema entre en agenda:

- a) Crisis
- b) Peligro de agravamiento
- c) Características peculiares del problema
- d) Situaciones emotivas
- e) Tendencias y valores de moda

- f) Legitimidad del sistema
- g) Número de afectados
- h) Importancia de los afectados
- i) Gravedad con que afecta a los individuos

La necesidad de anticipar los problemas:

- a) Políticas reactivas
- b) Políticas anticipativas

En cuanto a las estrategias de detección de problemas, explicarlos de forma esquemática:

- a) Exposición indirecta
- b) Exposición condicionada
- c) Investigación poco estructurada
- d) Investigación tradicional

En cuanto a los métodos para detectar problemas:

- a) Función directiva
- b) Posición en las redes de políticas
- c) Fomentar la participación social
- d) Los representantes de intereses
- e) Agencias especializadas
- f) Comunicar las intenciones de acción
- g) Análisis de bancos de datos
- h) Análisis de presiones del entorno
- i) El análisis de los clientes/consumidores/público beneficiado
- j) La evaluación de las políticas y de los programas en funcionamiento

En cuanto al papel de la filtración de problemas, los criterios están relacionados con el contexto, haciéndonos las siguientes preguntas: ¿Tenemos tiempo para el análisis?; ¿Hasta qué punto el problema está politizado?; ¿Existen o se han adoptado posiciones fijas ante el problema?; ¿En qué grado es central el problema para los intereses de nuestra organización?.

- En cuanto a las características internas del problema, cabe preguntarse: ¿Tenemos posibilidades de optar?; ¿Qué grado de consenso existe sobre el problema y su solución?; ¿Es un problema muy complejo?; ¿Qué grado de incertidumbre existe sobre el desarrollo del problema y sus consecuencias?
- En cuanto a las repercusiones del problema, cabe preguntarse: ¿Qué consecuencias tiene el problema?; ¿Cuántos individuos se ven afectados?; ¿Qué importancia tienen los grupos afectados?; ¿En qué grado se ven afectados los individuos?; ¿Es posible que el problema se ramifique y afecte a otros problemas?
- En cuanto a los costes de las acciones, cabe preguntarse: ¿Cuáles son los costes totales de la actuación sobre el problema?; ¿Cuál será la evolución de los costes de la actuación en el futuro?; ¿Durante cuánto tiempo tendremos que comprometer recursos si actuamos?; ¿Qué grado de certidumbre existe sobre el desarrollo del problema y sus consecuencias?; ¿Cuál es el coste de realizar el análisis?; ¿Esperamos resultados valiosos del análisis?

En cuanto a la definición del problema, hay que partir de la base de que un problema, para ser definitivo, ha de tener una construcción social. Definir un problema significa que: a) El problema ha sido reconocido como tal; b) Se ha incluido en la agenda formal; c) Es percibido por distintos actores; d) Es analizado e incluso cuantificado.

Los problemas públicos tienen una doble dimensión: a) Política: construir y estructurar una definición aceptable que permita alcanzar un cierto consenso y b) Técnica: establecer una definición operativa que permita intervenir con los instrumentos de política pública y los recursos disponibles con los que cuenta el gobierno.

Las preguntas que nos pueden ayudar a definir problemas, tras generar una serie de definiciones, pueden ser: ¿Qué problemas y estereotipos hay?; ¿Cómo se hace la

desagregación del problema?; ¿Qué es lo que consideramos problemático?; ¿Cuáles son las principales dimensiones o atributos del problema?; ¿Cuáles son sus principales magnitudes y dónde se localiza?; ¿Quién o qué segmentos lo padece(n)?; ¿Cuáles son las causas que lo originan y quién o quiénes son responsables del problema y de su solución? (y cualquier otro asunto que ayude a hacer un diagnóstico de la situación). Seguiremos con el análisis, abordando las teorías de las élites (*urban politics*, Hunter, Floyd: 1953), las teorías de los regímenes locales (Stone, Clarence N.: 1989) y las teorías pluralistas, con preguntas como: ¿Qué hace que el sistema democrático funcione en un contexto de desigualdad de recursos? (Dahl, R.: 1961).

Todas estas cuestiones conforman el cuerpo de la fase 1 de identificación y definición del problema a investigar. A continuación seguimos con la fase 2 de formulación y elección de alternativas.

Las fases 2 y 3: Formulación de alternativas y elección de alternativa y análisis de viabilidad política.

En la formulación de alternativas, hay interacción entre sistema político y Administración Pública. Así de forma esquemática, han de tratarse los siguientes puntos:

- a) Los modelos de elaboración de políticas públicas
- b) El establecimiento de objetivos y prioridades
- c) El análisis y valoración de alternativas
- d) Los instrumentos de política pública
- e) La viabilidad política de las políticas
- f) La argumentación de las políticas

Analizando las etapas de la formulación de las políticas, ahondaremos en el establecimiento de objetivos y prioridades, detectando y generando las alternativas para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de las distintas alternativas y la selección de una alternativa o de una combinación de varias alternativas.

En cuanto a los modelos de elaboración de las políticas, podemos establecer algunos tipos ideales, como son los modelos descriptivos y prescriptivos. En el tipo ideal, que es el modelo de racionalidad pura de elaboración de políticas, podemos analizar a Simon. Por su parte, en el modelo descriptivo podemos analizar la “ciencia de salir del paso” de Lindblom y en los modelos prescriptivos, podemos estudiar la diferencia entre la decisión programable (la incremental) y la no programable (la racional).

El principal desafío de la formulación de las políticas está en diseñar políticas que sean consistentes con la definición del problema, el entorno político, las limitaciones de los recursos y los valores. Para esto hemos de dotarnos de pensadores estratégicos, que establezcan objetivos en orden de prioridad para garantizar que los recursos disponibles estén concentrados en abordar los problemas con los que se enfrenta. En cualquier situación crítica se fijan en unos pocos factores de los que dependa el éxito o el fracaso de la política. Reconocen la interrelaciones que existen en su entorno (visión sistémica de la sociedad) y se garantizan de que los objetivos, planes y programas sean flexibles y adaptables a circunstancias cambiantes, intentando establecer objetivos de calidad.

En el camino, podremos encontrarnos con dificultades para el establecimiento de objetivos, tales como: a) Problemas de identificación de los objetivos de la organización; b) Las organizaciones no tienen objetivos, sólo las personas tienen objetivos; c) Los objetivos declarados suelen diferir de los reales; d) Los objetivos declarados son múltiples y con frecuencia incompatibles; e) Los objetivos cambian a lo largo del tiempo.

En todo momento habrá que ir revisando los objetivos, preguntándonos lo siguiente: a) ¿Dónde estás?; b) ¿Dónde quieres llegar?; c) ¿Qué o quién te lo impide?; d) ¿Qué necesitas de otras organizaciones?; e) ¿Qué necesitas de tu organización y de quién en particular?; f) ¿Cómo lidiarás con objetivos múltiples?; g) ¿Qué consideras como éxito?; h) ¿Merece la pena cuantificar el éxito?; i) ¿De qué condiciones depende el

éxito?; j) ¿Qué harás si no alcanzas los objetivos?. Y se irán priorizando los objetivos en función de áreas territoriales, segmentos de población servicios o actividades, los recursos (legales, humanos y financieros) que se tengan, la demanda, la necesidad y el beneficio neto, entre otros.

Para definir las alternativas, el analista debe estudiar las distintas alternativas de acción y sus posibles consecuencias, analizando la viabilidad técnica y política, la implementabilidad, los costes y beneficios y el tiempo. Dentro de la viabilidad política, se han hecho prácticas en clase sobre distintas leyes aprobadas y su viabilidad en el tiempo. Para ello se hace un análisis de las estrategias políticas, con la suma de variables (cooperación) valorando la persuasión, la negociación, el compromiso, el intercambio de favores/votos, la coalición, la competencia (suma cero), la cooptación y demás puntos de conflicto (objetivos fundamentalmente incompatibles).

Tras la definición, viene la comparación de alternativas. El analista deberá ayudar a que se genere suficiente número de opciones, a que se clarifiquen los pros y contras de cada opción y se usen las técnicas disponibles para el proceso de elección de la mejor manera posible. Puede considerarse la presentación entre tres y cinco alternativas y una fuerte recomendación de cada una de ellas.

En estas fases cabe preguntarse acerca de los fallos del Estado, de los problemas inherentes al gobierno representativo, la influencia de los intereses organizados y movilizados, las clientelas geográficas, los ciclos electorales, las poses para lograr la atención del público (agendas limitadas y percepción distorsionada de los costes) y entre más, los problemas inherentes a la oferta burocrática, con su ineficiente uso de los recursos de la organización y los problemas inherentes a la descentralización, como pueden ser los de una autoridad difusa (provocando problemas en la implementación) y entre otros, las externalidades fiscales (con una distribución desigual de bienes públicos locales). Para esto último, puede servir de ayuda el instrumento de simulación de mercados y pensar en las medidas de incentivos y sanciones para quienes colaboren o no en el proceso de implementación posterior. En este proceso de establecimiento de normas en el que se pensará, se pretende obligar a públicos y privados a comportarse de determinadas maneras. Se ha de pensar en la prestación directa de servicios (burocracias públicas), en agencias independientes (tales como empresas públicas) y entre otros, en la contratación externa: a) Directa, mediante empresas – partenariado público y privado- y b) Indirecta, mediante ONGs (por ejemplo).

La parte final, ya con la elección de una alternativa, dentro de la fase tercera, está el considerar la argumentación de las políticas, su promoción, que hace referencia a la investigación y búsqueda de argumentos con el propósito de influir en la agenda de las políticas ya sea desde dentro o desde fuera del gobierno. Ahí también se observa el apoyo político a las políticas: los outputs, outcomes y procedimientos.

En estas fases habremos analizado lo siguiente: La utilidad de los precedentes; La visión sistémica; El óptimo paretiano; Las externalidades; La psicología de la elección; El laberinto de las decisiones; La importancia del análisis marginal; Los verdaderos costes económicos; El compromiso de la decisión futura; Pluralismo, interdependencia y poder; Las dificultades de la acción pública; Los resultados como la medida del éxito y las consideraciones éticas.

Una vez formuladas las diferentes alternativas y escogidas algunas de ellas es momento de implantar las políticas públicas.

La fase 4: la implementación de las políticas públicas.

En esta fase utilizaremos a los autores Pressman, Bardach y Wildavsky como analistas.

Aquí debemos enseñar las diferentes teorías sobre la implementación, las herramientas para mejorar la implementación y la gestión intergubernamental, tratando de contestar a las siguientes preguntas: ¿Estamos teniendo en cuenta los factores políticos además de los factores técnicos?; ¿El diseño de la implementación es

correcto?; ¿Controlamos las variables clave para asegurar la implementación?; Evaluación de los resultados: ¿Qué es una “buena” política?; ¿Cuándo podemos asegurar que una política es justa?.

Estas preguntas pueden servir de fuente de posible fracaso de las políticas, para poder anticiparnos a él. Uno de los riesgos puede ser el cambio de las condiciones del entorno que afectan al programa y/o al problema: la teoría era correcta y hemos hecho X pero han cambiado las condiciones del entorno neutralizando el impacto de la política o bien, el fallo mismo de la implementación: hacemos X de forma imperfecta.

El proceso de implementación es un proceso de ensamblaje del programa a partir de diferentes componentes (recursos legales, humanos, financieros, infraestructuras y equipamientos físicos, información, bienes provistos por empresas u ONGs, grupos de apoyo, actitudes y comportamientos de los usuarios, etc..) cuyo control no está únicamente en manos de una sola organización sino que están dispersos entre actores relativamente autónomos, de modo que la persuasión y la negociación son el único modo para que cada actor coopere proporcionando los componentes que están bajo su control. Ante esto, cabe preguntarse, ¿por qué puede fallar la implementación?

Básicamente, por la complejidad de la acción conjunta:

- a) La multiplicidad de participantes y perspectivas
- b) La multiplicidad de puntos de decisión y de claros (con una anatomía del retraso)

Los juegos de implementación, de los que habla Luis Aguilar, pueden producir efectos negativos en el desarrollo de la política pública: desviación de objetivos o imposibilidad de alcanzarlos, incremento de costes y retrasos. Esta metáfora de juegos puede resumirse en a) El apilamiento de objetivos (el amontonamiento de objetivos); b) Al mejor postor (la captura de objetivos); c) Mantener la paz en casa ("El mantenimiento de la paz"); d) La participación nominal (la participación simbólica): Este juego es tremendamente destructor si el aparente apoyador no entrega o retira “componentes clave” del programa que por alguna razón monopoliza; e) La resistencia masiva (evasión de responsabilidades); f) Entropía social (incontables dificultades de coordinación, con efectos en los excesos, deficiencias y retrasos en las operaciones); g) Desviación de recursos (el juego del dinero fácil; los privados pueden aprovechar las oportunidades de la gran cantidad de dinero público, negociando términos de intercambio que le son no sólo favorables, sino que con frecuencia, les resultan desproporcionadamente favorables); h) El juego del presupuesto (al que juegan las dependencias y los funcionarios gubernamentales con miras a definir la orientación, el monto y las condiciones de utilización del dinero público. Más que obedecer a criterios de optimización, siguen otros criterios, tales como el favor a clientelas fieles y generosas, el fortalecimiento de sus grupos políticos, el quedar bien ante sus superiores, alianzas con colaboradores del mismo o inferior nivel jerárquico, la supervivencia de la red de las burocracias); i) El juego de la vida fácil (funcionarios reacios a incrementar sus cargas de responsabilidad a menos que reciban contraprestaciones en ingresos y estatus); j) El juego del barril sin fondo ("Quien mucho abarca, poco aprieta"). En razón de compromisos con sus electores y clientelas, presidentes, alcaldes, diputados, etc... tienden a recoger sus demandas y a reclamar su urgente tratamiento. Todo problema particular que inquieta a su electorado, independientemente de su origen y alcance, suele ser traducido como problema político, público y objeto de acción gubernamental; k) Pérdida de energías (la tenacidad, el territorio, “no es nuestro problema”, “quién da el primer paso”, la reputación, etc.).

El proceso de ensamblaje de los elementos de un programa consume mucho tiempo y para ello, estudiamos métodos, técnicas y tratamientos para una implementación exitosa. Esencialmente, el problema de la implementación se basa en cómo lograr el control de las acciones de muchos individuos y organizaciones para configurar una acción colectiva que permita alcanzar los objetivos de la política, disparar los costes y reducir retrasos. Para ello, el diseño de la implementación deberá prever lo más exactamente posible cuáles son los probables jugadores, los juegos que puedan poner

en marcha y el impacto de esos juegos sobre los objetivos, los recursos y los plazos de ejecución del programa. También, escribir un "escenario" (varios escenarios), intentando responder a la pregunta de ¿qué sucederá si...?, permitiendo identificar posibles fuentes de tensión y las posibles respuestas.

El esquema básico de la estructura de un escenario de implementación puede ser el siguiente:

- 1) Conceptos básicos de la política
 - a) Problema público que el programa intenta abordar
 - b) Objetivos que se pretende alcanzar
 - c) Costes y tiempos estimados
- 2) Inventario de componentes y actores
 - a) Listado y breve descripción de los componentes que será necesario ensamblar y los tiempos que se requiere para ensamblarlos
 - b) Relación de actores que controlan esos componentes, si lo hacen o no en régimen de monopolio y su posible disposición a proporcionarlos o no
- 3) Juegos
 - a) Posibles juegos que puedan jugar los distintos actores
 - b) Impactos caso de que lleven a cabo el juego
 - c) Posible estrategia para evitar el juego o para neutralizar o mitigar su impacto
 - d) Conveniencia de introducir cambios en el diseño de la implementación del programa

Los enfoques top-down y bottom up son los siguientes en ser analizados. En la implementación de arriba hacia abajo, vamos analizando distinguiendo por etiquetas:

- a) Políticas: Decide políticas. Papel protagonista: lo que importa es la calidad de la decisión
- b) Formulación: Decisión política. Papel del formulador: Quien decide no implanta
- c) Administración Pública: Ejecuta las políticas. Variable dependiente del poder político
- d) Implementación: Cuestión técnica (objetivos claros, todo bien reglado) donde no cabe el juego político. Papel del implementador: Quien implanta no decide

Abordando estos enfoques, presentaremos las herramientas para mejorar la implementación desde el modelo de arriba hacia abajo:

- a) Mejorar la calidad de la decisión
- b) Transformar las decisiones no programables en programables
- c) Sistemas de comunicación
- d) Sistemas de control
- e) Recompensas y castigos

En el modelo de abajo hacia arriba, valorar que el problema de la implementación no es el ajuste fiel a la decisión inicial, sino la adaptación de la decisión inicial a las características locales y al contexto en el que se produce y así, para evitar fallos: a) Considerar la implementación desde el momento de la formulación, b) Buen dispositivo de información de abajo hacia arriba.

Sin la aquiescencia y convencimiento de los implementadores –motivación- la implementación será siempre defectuosa.

En todo momento de esta fase, se irá observando cómo se va desarrollando la implementación, con herramientas para mejorar este proceso:

- 1) Diseño de la política

- a) ¿Se ha definido el problema correctamente?
- b) ¿Las metas y objetivos de la política son claros y consistentes?
- c) ¿Hay suficientes fondos para asignar o los elaboradores de las políticas esperan que se haga de forma barata o con poquísimo dinero?
- d) ¿Cuántos puntos de veto hay?
- e) ¿Disponemos de suficientes sanciones e incentivos para superar las resistencias?
- f) ¿Se ha asignado la implementación a agencias favorables?

2) Sistemas operativos

- Decisiones:

- a) Puesta en marcha
- b) Comunicación
- c) Contingentes
- d) Incentivos

3) Otras herramientas

- a) Impulsores
- b) Dirección por objetivos
- c) Participación de los implementadores en la formulación de la política

4) Comunicación

- Públicos clave:

- a) Usuarios, empleados, proveedores, etc...
- b) Opinión pública, diputados, otros ministerios, medios de comunicación, etc..

- Comunicación institucional:

- a) Promoción del programa
- b) Relaciones con los medios de comunicación
- c) El mix de promoción

5) Organización

- a) Producción pública: Departamento, organismo de misión, empresa pública; Redes de organizaciones: consorcio, mancomunidad, etc.
- b) Contratación externa: ONGs, empresas, partenariados público privados de larga duración; Creación de nuevas instituciones; Reforma de instituciones existentes.

Por último, siguiendo el esquema propuesto por el profesor Manuel Tamayo, el análisis de las diferentes fases por las que atraviesa una política pública se denomina evaluación. En ella podemos determinar si se están consiguiendo o no los objetivos propuestos.

La fase 5: La evaluación de las políticas públicas.

Aquí estudiaremos el concepto de evaluación de programas y la evolución de los estudios de evaluación, abordando los tipos de evaluación de políticas, la evaluación del impacto de los programas y los modelos de evaluación de impacto.

A la evaluación se le puede pedir que investigue sobre el grado de éxito de los programas de modo que se puedan adoptar decisiones sobre:

- a) La continuidad o no del programa
- b) La mejora de sus prácticas y procedimientos
- c) Añadir o suprimir estrategias y técnicas concretas del programa
- d) Iniciar programas similares en otros lugares
- e) Asignar recursos entre distintos programas que compiten entre sí
- f) Aceptar o rechazar una propuesta de programa

Se presenta un esquema básico sobre la evolución de los estudios de evaluación:

Primera generación: Medición

Segunda generación: Descripción del programa

Tercera generación: Juicio sobre los programas

Cuarta generación: Negociación

- 1) En la evaluación como medición, estudiamos las siguientes variables:
 - a) Objeto: Medición de atributos y variables de individuos
 - b) Objetivos: Cuantificar los resultados de un programa
 - c) Metodología: Positivismo. Cuantitativo. Elaboración de sistemas de medida
 - d) Aplicación principal: Ciencias de la educación, psicología, sociología, teoría de la organización.
 - e) Papel del evaluador: Metodólogo riguroso.
 - f) Carencia principal: Mide resultados pero no los explica.
- 2) En la evaluación como descripción de los programas:
 - a) Objeto: Programas públicos
 - b) Objetivos: Explicar los resultados obtenidos por el programa
 - c) Metodología: Describir el programa, su funcionamiento y su estructura
 - d) Aplicaciones: Evaluación de programas clásico
 - e) Papel del evaluador: Gestor de programas públicos que actúa de forma responsable.
 - f) Carencia principal: No se tiene en cuenta el contexto ni las variables externas que pueden condicionar el éxito y los resultados del programa.
- 3) En la evaluación como juicio sobre los programas públicos:
 - a) Objeto: Impacto de los programas públicos
 - b) Objetivos: Determinar el grado en el que los cambios que se observan en los problemas públicos son consecuencia de los programas implementados
 - c) Metodología: Neopositivismo. Investigación social aplicada a la evaluación de programas. Diseños experimentales de evaluación de programas.
 - d) Aplicación: Elaborar juicios sobre los programas para determinar si deben continuar o no y, en caso afirmativo, si deben introducirse modificaciones. Políticas de bienestar. Programas federales-europeos
 - e) Papel del evaluador: Científico social. Juez que opera con objetividad y rigor en la elaboración de sus juicios sobre las políticas y los programas
 - f) Carencia principal: Problemas de aplicación de los resultados de este tipo de evaluación al no considerar el proceso político.
- 4) En la evaluación como negociación:
 - a) Objeto: Posiciones, intereses, actitudes, creencias y orientaciones de los actores con influencia en las políticas.
 - b) Objetivos: Generar conocimiento aplicable, argumentos plausibles, identificar espacios de acuerdo y conflicto en torno a los programas.
 - c) Metodología: Constructivismo. Técnicas cualitativas. Trabajo en equipo, participación, negociación, iluminación, empoderamiento.
 - d) Aplicación: Temas de la nueva agenda postmaterialista, políticas de ciudad, etc. Revisión de políticas y programas tras períodos de cambio incremental.
 - e) Papel del evaluador: Dinamizador, facilitador, experto, mediador.
 - f) Carencia principal: Politización, pérdida de objetividad, desatención a los verdaderos impactos de los programas.

Se desplegará una tipología de estudios de evaluación:

- a) Análisis de la evaluabilidad
- b) Evaluación del contexto
- c) Evaluación previa

- d) Evaluación de la implementación
- e) Seguimiento del programa y del problema
- f) Evaluación de impacto
- g) Evaluación económica
- h) Evaluación de la calidad
- i) Metaevaluación
- j) Evaluación de las políticas a partir de las percepciones de los ciudadanos.

A continuación, se hace un estudio por políticas, con visión horizontal del gobierno, atendiendo a las variables siguientes: Agenda pública y definición del Problema. Preferencias de política pública. Valoración de outputs, outcomes y procedimientos de elaboración de la política pública. Beneficiados-perjudicados por la política pública. Nivel de apoyo de la política. Grado de información y medio de obtención de la información. Consumo colectivo de bienes públicos y otras variables de clasificación.

El Gobierno querrá medir la valoración de las políticas y satisfacción con los servicios. La fiscalidad y preferencias de gasto. La gobernanza. La información y la comunicación con los ciudadanos, etc., valorándose los outpus, outcomes y procedimientos, con un estudio de alternativas de política pública.

El nivel de conocimiento de la política es relevante, como la evaluación de los impactos de la política, lo que supone, dependiendo de los casos, a) efectuar juicios actuales, retrospectivos y prospectivos sobre las metas de la política; realizar una valoración de los costes de la política -ya sean directos, indirectos o externalidades- y b) la valoración de los principales instrumentos o componentes de la política pública estudiada, sin perder de vista el juicio respecto de los procedimientos seguidos por el ejecutivo en la elaboración e implantación de la política. El éxito gubernamental estará en una buena valoración de la utilidad del programa a la vista de su grado de responsabilidad en los cambios totales observados en el problema, traduciéndose las metas y criterios a indicadores medibles.

Analizando los datos que obtengamos de la medición, estudiaremos las amenazas a la validez interna y externa, trazando los siguientes modelos de evaluación de impacto:

- a) Experimentales
- b) No experimentales
- c) Cuasi-experimentales

En los conceptos básicos de investigación social, en la evaluación vemos estas técnicas para analizar y observar la política sobre la que pretendemos evaluar:

- a) La variable dependiente: fenómeno que se trata de explicar
- b) La variable independiente: responsable del comportamiento de la variable dependiente
- c) Manipulación: cualquier intervención intencional sobre la variable independiente que se realiza con la finalidad de observar su efecto sobre el comportamiento de la variable dependiente
- d) Sujetos: Individuos, grupos u organizaciones sobre los que se aplica el programa.
- e) Control: Conjunto de medidas, datos u otros sujetos de referencia con los que es comparado el grupo sobre el que se aplica directamente el programa.
- f) Aleatorización: Es un procedimiento particular de asignación de sujetos a distintos grupos en el marco de un experimento. En un proceso aleatorio de

asignación, todos los sujetos tienen las mismas probabilidades de ser asignados a uno u otro grupo.

- g) Validez interna: Existe validez interna si existe una relación causal auténtica entre lo que suponemos como causa y lo que predicamos como efecto.
- h) Validez externa: Existe validez externa si los resultados obtenidos en un experimento son generalizables a la totalidad de la población en condiciones no experimentales.

Por último y para finalizar esta fase, se presentan algunos consejos para evaluar:

- a) Diseñar la evaluación durante la fase de formulación de la política
- b) Determinar los propósitos y el alcance de la evaluación adecuadamente
- c) Asegurarse, antes de iniciar la evaluación, de que el programa es evaluable y de que el producto final de la evaluación será valioso y útil
- d) Vincular la evaluación y sus resultados al proceso de adopción de decisiones del programa y al "tempo" político del mismo

Dentro de estos consejos, deberán elegirse las técnicas de investigación siguiendo criterios de utilidad, prudencia y economía, como los que mostramos a continuación:

- a) Reciclar la información existente
- b) Evaluar es comparar.
- c) Recurrir a la triangulación.
- d) La credibilidad de los resultados es mayor si la evaluación interna se complementa con elementos de evaluación externa.

Los factores que afectan a las posibilidades de utilización de los resultados de una evaluación:

- a) interés
- b) credibilidad
- c) cantidad y calidad de la comunicación entre el equipo y los usuarios de la evaluación
- d) el grado de implicación de los usuarios en el proceso de la evaluación.

Para todo será necesario contar con un comportamiento ético y riguroso del evaluador.

3. ELEMENTOS PARA LA IDENTIFICACIÓN DE ESTUDIOS DE CASO

Pero, más allá de las fases habituales en el análisis, estudio y evaluación de las políticas públicas que acabamos de exponer y sobre las que los métodos y técnicas de investigación tienen un importante papel que jugar tanto desde el campo cualitativo como cuantitativo, existen algunos elementos que deben ser analizados para identificar algunos estudios de caso, desde la óptica de tratar de identificar cuáles son los factores de éxito o fracaso de dichas políticas.

Cabe aquí preguntarse, ¿a qué elementos debemos prestar atención para determinar el éxito o fracaso de una política pública? ¿qué ingredientes consiguen la receta perfecta en el campo de las políticas públicas?.

3.1 El presupuesto

Sin duda el primero de estos elementos es el presupuesto, ¿es posible implantar una política pública con escaso presupuesto? ¿qué cantidad de presupuesto es

necesaria para conseguir los objetivos propuestos?, ¿de donde debe provenir dicho presupuesto? ¿qué garantías tenemos sobre la sostenibilidad presupuestaria de una determinada política? ¿qué función juega la ideología política en ello? ¿gozamos de grandes consensos en las principales políticas públicas como para garantizar su continuidad temporal?.

El uso de métodos y técnicas nos serán de gran utilidad para una vez que hemos identificado casos de éxito podamos replicar dichos resultados a otros recursos que carecen de la información necesaria para ello. Así, como hemos señalado al principio de este paper, el análisis regional comparado nos ofrece en según qué políticas y qué CC.AA grandes lagunas de conocimiento, fruto de ausencia de investigaciones en este sentido. Por ejemplo, la política de rehabilitación sociolaboral de las personas con enfermedad mental grave y duradera de la Comunidad de Madrid precisa de 64 Millones de € para poder implantarse sobre una población de 6,5 Millones de habitantes a través de 27 centros de atención. Este conocimiento es fruto de la investigación documental y cuantitativa acerca de este recurso.

3.2 Los objetivos e indicadores de evaluación

En cualquier política pública que se precie, es fundamental establecer una serie de objetivos y metas. Dichos objetivos deben ser realistas y medibles, por lo que deben alinearse con una serie de indicadores de evaluación de los mismos.

Dichos objetivos tienen que poder casar con la propia dotación presupuestaria, de modo que a mayor volumen de recursos (humanos, materiales, financieros, etc) mayor ambición en la consecución de objetivos.

Los objetivos a alcanzar en cualquier política pública guardan una estrecha relación con las fases 2, 3 y 4 (formulación de alternativas, elección de alternativa y análisis de viabilidad política e implementación de la política).

No todos los objetivos pueden traducirse de forma numérica en indicadores de evaluación, pero consideramos que es importante tratar de medir el impacto y recorrido de dichas políticas en cuanto a resultados, si bien es posible establecer algunos matices. Por ejemplo, cuando hablamos de inserción sociolaboral de colectivos en riesgo de exclusión social (políticas sociales y laborales) no deberíamos fijarnos sólo en sus índices de inserción, sino también en el número de personas atendidas y sus avances en las diferentes fases del proceso, ya que en ocasiones la rápida inserción puede ser contraproducente. No debemos pasar por alto la importancia de establecer diferentes momentos de evaluación (ex y post, sino valorar también la pertinencia de incluir pequeñas evaluaciones al finalizar cada fase).

Sobre todo las técnicas cuantitativas pueden ayudarnos en este sentido, a través del análisis de datos ofrecidos en los informes técnicos y en las memorias de actividad de los servicios y recursos. Pero, no debemos infravalorar la importancia también de las técnicas cualitativas y documentales a la hora de estudiar las posibles carencias detectadas en el análisis y diagnóstico de las realidades a las que tratan de dar respuestas las políticas públicas.

3.3 Los planes estratégicos

Abundando en la importancia de los objetivos e indicadores de evaluación, debemos considerar como claro ejemplo en el planteamiento de objetivos antes

descritos los planes estratégicos tanto locales como regionales y nacionales. En ocasiones nos encontramos con planes estratégicos sin actualizar (como es el caso de la estrategia nacional sobre salud mental).

Cualquier plan estratégico dispone de una serie de objetivos y medidas, así como de indicadores para medir su viabilidad.

Las técnicas utilizadas en este sentido son las fuentes secundarias. En la actualidad esta información es accesible, otra cuestión menos habitual es la medición del grado de cumplimiento de las medidas, objetivos y metas de los diferentes planes estratégicos, dada la escasa cultura de evaluación existente en nuestro país.

3.4 El liderazgo

Otro elemento fundamental en la gestión de las políticas públicas es el liderazgo. La literatura nos ofrece abundante bibliografía en este sentido. Por ejemplo, el profesor Joan Prats i Catalá ha estudiado la importancia de las habilidades directivas en la Administración Pública, llegando a la conclusión que las habilidades más importantes son: habilidades lingüísticas, sensibilidad multicultural, capacidad de construcción y manejo de redes, visión y gestión estratégica, capacidad de negociar, de construir equipos, gerenciar la tensión y el conflicto, mantener la credibilidad necesaria para dirigir procesos de experimentación y aprendizaje.

Deberíamos preguntarnos ¿existe la formación necesaria en las instituciones públicas para ejercer el liderazgo? ¿es posible medir cada una de estas variables?, ¿enseñamos a nuestros estudiantes a medir el liderazgo?

Consideramos con especial importancia este punto en la gestión de las políticas públicas. En este sentido, tanto las fuentes documentales (artículos, capítulos de libro, libros, congresos, tesis doctorales, etc) como las técnicas cualitativas (entrevistas en profundidad, grupos de discusión, observación) y cuantitativas (encuestas) pueden ayudarnos a identificar no sólo estilos de liderazgo, sino el comportamiento de las variables antes planteadas en la gestión de las diferentes políticas y sus resultados en la ciudadanía.

El alumnado que curse asignaturas relacionadas con las políticas públicas en las universidades españolas debe tener conociendo de estas cuestiones y saber identificarlas con claridad.

3.5 La composición de los equipos de trabajo

Un elemento al que en ocasiones no se le presta la importancia que deberíamos es la composición de los equipos de trabajo. Si tomamos como ejemplo el análisis regional comparado en la gestión de políticas sociolaborales para personas con enfermedad mental grave entenderemos mejor esta idea. Por ejemplo las figuras de psicólogo, terapeuta ocupacional y trabajador social son las que más se repiten en los diferentes modelos regionales, sin embargo, las figuras de técnico en inserción laboral y preparador laboral las que menos, a pesar de tratarse de recursos que persiguen la inserción sociolaboral de las personas con enfermedad mental grave y duradera. En este caso, Madrid es la única CA que ofrece en sus equipos ambas figuras, lo que en gran medida puede explicar sus altas tasas de inserción laboral.

Hemos de señalar en este punto que la técnica cualitativa de la entrevista en profundidad es la más pertinente para el estudio de estas variables.

3.6 La metodología de trabajo y/o los protocolos de actuación

El siguiente elemento que consideramos fundamental en el análisis de la gestión de las políticas públicas como asignatura es la metodología de trabajo o protocolo de actuación. En el ejemplo que venimos mostrando (inserción sociolaboral de las personas con enfermedad mental grave) el itinerario de inserción (similar a las fases de cualquier política pública) es fundamental para garantizar el éxito en la gestión.

3.7 El marco y la producción normativa

La Ley de dependencia, las reformas laborales, las reformas sanitarias y las reformas educativas en nuestro país tienen un largo historial de producción normativa no siempre acorde a una estrategia. Es muy importante prestar atención a este aspecto para entender mejor los antecedentes y la producción normativa. Todo ello debe quedar reflejado en el aprendizaje por parte de alumnado en el aula.

3.8 El gobierno multinivel y la colaboración público-privada

Otro elemento que consideramos fundamental en el aprendizaje de asignaturas relacionadas con la gestión de las políticas públicas es la coordinación entre gobiernos multinivel y el análisis de competencias entre cada uno de ellos (plano vertical), así como la colaboración público-privada (en un plano más horizontal). La existencia de diferentes actores, su naturaleza y el comportamiento de cada uno de ellos hace necesaria la construcción de un mapa que analice las relaciones entre ellos.

3.9 Otros elementos: Gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas.

Para finalizar, existen otro conjunto de elementos que es necesario incluir en los programas de asignaturas relacionadas con políticas públicas, estos elementos son la co-producción de servicios públicos, el gobierno abierto, así como transparencia y la rendición de cuentas, elementos que pueden explicar duda el comportamiento de los diferentes servicios y recursos.

4. CONCLUSIONES

En este paper nos planteamos la necesidad del uso de métodos y técnicas de investigación y su influencia en el análisis de casos, como elementos a tener en cuenta en la enseñanza de asignaturas relacionadas con las políticas públicas en las universidades españolas.

Hemos comenzado en nuestra primera parte estableciendo las fases habituales en el análisis, estudio y evaluación de las políticas públicas y sobre las que los métodos y técnicas de investigación tienen un importante papel que jugar tanto desde el campo cualitativo como cuantitativo.

En la segunda parte de este paper hemos expuesto la necesidad de estudiar algunos elementos que deben ser analizados para identificar algunos estudios de caso, desde la óptica de tratar de identificar cuáles son los factores de éxito o fracaso de dichas políticas, para tratar de conocer qué ingredientes consiguen la receta perfecta en el campo de las políticas públicas. Los ocho elementos que hemos considerado fundamentales son: Prepupuesto, objetivos e indicadores de evaluación, planes estratégicos, liderazgo, organización institucional, composición de los equipos de trabajo, metodología de trabajo y/o protocolos de actuación, marco normativo, coordinación (plano horizontal), gobierno multinivel (plano vertical), colaboración público-privada (actores), co-producción de servicios públicos, gobierno abierto, transparencia y rendición de cuentas.

En estas páginas se ha argumentado la necesidad de incorporar ambos bloques a la enseñanza de asignaturas relacionadas con políticas públicas, el alumnado debe conocer y manejar estas herramientas, primero a través del conocimiento teórico basado en lecturas de textos y explicaciones del profesorado en las sesiones teóricas y posteriormente a través de trabajos de investigación que contengan tanto las fases como los elementos de análisis para poder comprender como funcionan las políticas públicas y en su caso, identificar estudios de caso que contengan factores de éxito.

5. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L (1992) (Estudio introductorio y edición), *El estudio de las políticas públicas*. México, D. F., Miguel Ángel Porrúa.

Alvira, F. R. y Serrano, A. (2015): "Diseños y estrategias de investigación social", en Manuel García Ferrando, Francisco Ricardo Alvira Martín, Luis Enrique Alonso, rafael Modesto Escobar Mercado (coord.), *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*, Madrid: Alianza págs. 76-109

Agranoff, R., y Tamayo, M. (1991), *The Basic Social Services Agreed Plan: A preliminary IGM Repon*. Papel inédito, Departamento de Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Bañón, R., y Carrillo, E. (1994), "Evaluación de la calidad de los servicios públicos", Ponencia presentada en el *Seminario sobre Gestión de Calidad de las Administraciones Públicas*. 9 y 10 de junio. Santiago de Compostela (Galicia).

Hogwood, B. W., y Gunn L. A. (1988), *Policy Analysis for the Real World*. Oxford, Oxford University Press.

Hogwood, B. W., y Peters, B. G. (1985), *The Pathology of Public Policy*. Oxford, Clarendon Press.

Lindrom, CH. E. (1991), *El proceso de elaboración de las políticas públicas*. Madrid, MAP.

Mény I. y Thhoenig, J. C. (1992), *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel. Monnier, E. (1992), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*. París, Editorial Economica.

Prats i Català, J. (2005). *De La Burocracia Al Management, Del Management A la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones públicas de nuestro tiempo*. INAP.

Presmann, J. L., y Wiildavsky, A. (1984). *Implementation*. Berkeley, CA, University of California Press.

Ramió, C. (1999). *Teoría de la Organización y Administración Pública*. Madrid: Tecnos-U. Pompeu Fabra.

Simon, H. A. (1957), *Administrativa Behaviottr*. Londres, McMillan.

Starling, G. (1988), *Strategies for Policymaking*. Chicago, IL., The Dorsey Press.

Subirats, J(1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, INAP.

Weimer, L. D., y Vining, R. A. (1992), *Policy Analysis. Concepts and Practice*. Englewood Cliffs, N. I., Prentice-Hall.