

## **Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA)**

### **XVI Congreso – Girona – 7-9 septiembre 2022**

#### **Área V - Gestión Pública y Políticas Públicas**

GT 5.3 - La evaluación de políticas públicas en las administraciones públicas y en los diferentes gobiernos multinivel

Título: *El análisis y la evaluación de políticas públicas como profesión*<sup>1</sup>

Verónica Viñas - Universidad Carlos III de Madrid – Departamento de Ciencias Sociales

Email: veronica.vinas@uc3m.es

#### **Palabras clave**

Análisis de políticas públicas. Evaluación de políticas públicas. Analista de políticas públicas. Profesionalización del análisis y la evaluación de políticas públicas. España

#### **Introducción**

Los expertos participan en el análisis de políticas públicas de diversas maneras, desde el profesor universitario que realiza investigaciones independientes hasta el experto con formación académica contratado por una consultoría o una empresa. Sin embargo, se ha difuminado la frontera que separa el asesoramiento científico en materia de políticas públicas de las actividades de consultoría y de los grupos de presión. Esto hace que sea difícil valorar hasta qué punto el análisis de políticas públicas, y en particular la evaluación de políticas públicas, se ha convertido en una profesión en España. Esta ponencia comienza con una discusión sobre el concepto de "profesión", para aclarar su naturaleza multidimensional y ambivalente y para enmarcar la discusión sobre el análisis de políticas como profesión. En las siguientes secciones, la ponencia explica la evolución de la profesionalización del análisis y la evaluación de políticas públicas en España durante las últimas décadas, y describe los hitos que siguen impulsando la profesionalización del análisis de políticas, teniendo en cuenta la importancia de los programas de posgrado, las asociaciones profesionales, las conferencias y otras actividades en red, y la entrada de España en la Unión Europea (UE). Finalmente, se presenta lo que puede ser uno de los retos para el futuro de los analistas y evaluadores de políticas públicas, así como una de las líneas de investigación futura: el *big data*.

---

<sup>1</sup> Una versión más amplia de esta ponencia ha sido publicada en: Viñas, Verónica (2022). "Policy analysis and policy evaluation as a profession", en Chaqués-Bonafont, Laura y Jordana, Jacint (eds.), *Policy Analysis in Spain*, Bristol: Bristol University Press, p. 46-64.

## **Reflexiones sobre el concepto de profesión**

Existe un largo e intenso debate sobre lo que constituye una "profesión" y las características que la definen. Los trabajos de Millerson (1964) o Wilensky (1964) se citan a menudo como puntos de referencia. Según Millerson, una profesión "es un tipo de ocupación no manual de grado superior, con un estatus ocupacional reconocido tanto subjetiva como objetivamente, que posee un área de estudio o de interés bien definidos y que presta un servicio definido, tras una formación y educación avanzadas" (1964: 10). Una ocupación que conlleva una larga formación y una cualificación formal, como los médicos, los jueces, los abogados o los ingenieros, sería una profesión. Además, el conjunto de conocimientos debe estar normalizado por asociaciones profesionales que controlan el ingreso a la profesión (Di Francesco, 2015). Los profesionales están protegidos por asociaciones profesionales que seleccionan y rechazan miembros, crean programas educativos y de formación, y establecen y hacen cumplir códigos de conducta "para garantizar la autonomía, así como el uso adecuado de la autonomía" (Noordegraaf, 2007: 765; Noordegraaf, 2016: 784). Esta definición de profesión se ha utilizado durante décadas, debatiendo la naturaleza de las profesiones y/o analizando si determinadas ocupaciones pueden considerarse profesiones (Brint, 1994; Reed, 1996; Fournier, 1999; Freidson, 2001).

Sin embargo, varios autores han cuestionado esta definición de profesión (Noordegraaf, 2007, 2016; Adachi, 2017; Donaldson, 2019). Una de las principales críticas es que esta definición de profesión es demasiado estrecha, y excluye un gran número de grupos profesionales. La era postindustrial y la sociedad basada en el conocimiento están transformando las estructuras profesionales existentes. En este nuevo contexto, es necesario revisar y reformular el concepto de profesión y buscar nociones más abiertas del trabajo profesional. En esta línea, Adachi (2017: 19) sugiere reconocer que una ocupación es profesional cuando requiere habilidades que se basan en un amplio conocimiento teórico, con cierta experiencia; cuando existe una demanda considerable del servicio que presta; cuando se compromete con el bien público; y cuando sus practicantes comparten un nivel mínimo de ética profesional. Si se tienen en cuenta estas características, el análisis de políticas públicas es, sin duda, una profesión.

## **La evolución del análisis y evaluación de políticas públicas en España**

En las últimas décadas, en un contexto de consolidación democrática, de aumento de las demandas ciudadanas de rendición de cuentas y de transparencia en las administraciones públicas, junto con presupuestos limitados, la necesidad de análisis de políticas públicas ha aumentado en la mayoría de las democracias avanzadas (Radin, 2013: 9). Este proceso se ha producido en paralelo a la institucionalización del análisis y la evaluación de políticas públicas como un área de investigación y al surgimiento y consolidación de programas académicos de grado y posgrado relacionados con el análisis y la

evaluación de políticas públicas en las universidades, y al crecimiento de un campo técnico especializado dentro de las administraciones públicas.

Las profesiones de los analistas de políticas públicas son muy diversas. En algunos casos, son académicos que realizan investigaciones independientes para empresas privadas o para el gobierno. Otros son expertos contratados directamente por las administraciones públicas como consultores o trabajan para empresas privadas que asesoran a las administraciones públicas. Los analistas de políticas públicas también trabajan como empleados de *think tanks*, en partidos políticos o como personal de grupos de interés, etc. (Aubin et al, 2017: 15). Sin embargo, los analistas de políticas públicas no son un grupo homogéneo en cuanto al alcance de sus actividades. Son expertos en diferentes ámbitos relacionadas con las políticas públicas, como el análisis del diseño, la implementación, la planificación estratégica o la evaluación, y utilizan diferentes técnicas analíticas en una gran variedad de ámbitos de políticas públicas (Howlett y Wellstead, 2011: 626).

Como en cualquier otra profesión, los analistas de políticas públicas comparten habilidades y experiencias comunes. Sin embargo, provienen de diferentes formaciones académicas y trayectorias profesionales. Entre ellos hay principalmente científicos sociales con formación en economía, ciencias políticas, sociología y otras disciplinas académicas, como abogados, ingenieros, médicos y trabajadores sociales. En la mayoría de los casos, los analistas de políticas públicas poseen un alto nivel de especialización en un sector público específico (Kohoutek et al, 2013: 32; Radin, 2018: 47). Por estas razones, es necesaria una concepción amplia del analista de políticas públicas para comprender su participación y su contribución en el análisis de políticas. Como destacan Howlett y Wellstead (2011: 615), la profesión del análisis de políticas tiene una naturaleza multidimensional variada y compleja. Esta realidad compleja y multidisciplinar hace que sea difícil considerar a todos los analistas de políticas públicas como una única comunidad profesional.

### **Consolidación como profesión del analista de políticas públicas en España**

Cinco hitos han contribuido a este proceso de profesionalización del análisis de políticas públicas en España desde principios de la década de 1990. Tres de ellos están relacionados con la oferta: la introducción del análisis de políticas públicas como campo de estudio tras la reforma de los planes de estudio de las universidades; la aparición de programas de posgrado especializados en análisis en políticas públicas y evaluación, que permitieron consolidar la docencia y la investigación en políticas públicas; y la creación de asociaciones profesionales y la organización de conferencias relacionadas con las políticas públicas, aumentando la visibilidad del análisis de políticas como profesión. Los otros dos están relacionados con la demanda: la entrada de España en la Unión Europea, que provocó un aumento de la demanda de análisis y evaluación de políticas y programas públicos (Viñas, 2005; Viñas, 2009); y la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios

(AEVAL), que contribuyó a la institucionalización de la evaluación de políticas en España. Sin embargo, estos factores están estrechamente relacionados. La evolución de cada uno de ellos explica, en gran medida, la aparición y desarrollo de los demás.

### **Un nuevo reto para el análisis de políticas públicas: el *big data***

En el apartado anterior hemos mencionado los hitos que marcan el desarrollo del análisis de políticas públicas como profesión hasta hoy. Sin embargo, los datos generados globalmente (*big data*) marcarán previsiblemente el desarrollo de la profesión en el futuro. En los últimos años hemos asistido a un enorme crecimiento del *big data*. El uso de *big data* puede ser una valiosa manera de apoyar la toma de decisiones en todos los niveles de la administración pública, en una época de escasez de recursos. Sin embargo, hay poco debate científico sobre las posibilidades de integrar *big data* en el análisis y la evaluación de las políticas públicas, por lo que ambas profesiones se retrasan en la adopción de los macrodatos en sus prácticas. Por lo tanto, sería interesante comprender mejor las razones de esta situación y los principales retos y oportunidades para la integración de *big data* en el análisis y evaluación de las políticas públicas. Como es de esperar, esto conducirá a cambios en la profesión de analista de políticas públicas, o a la aparición de nuevas profesiones de análisis de datos que combinen nuevas fuentes de datos relevantes para las políticas públicas con el uso de nuevas técnicas de análisis (Longo y McNutt, 2018: 370).

### **Conclusiones**

El campo del análisis y la evaluación de políticas parece estar avanzando hacia tener una identidad profesional en España. Sin embargo, todavía es una profesión emergente aún no reconocida por etiquetas explícitas y puestos de trabajo, como en otros países (Aubin et al, 2017: 13). El desarrollo y la evolución de su profesionalización están relacionadas con el contexto histórico, social y político del país, lo que ha llevado a la creciente necesidad de analizar y evaluar las políticas y programas públicos. Más concretamente, esta profesionalización está asociada a cinco hitos principales, tres de los cuales están asociados a la oferta (cambios en la formación de grado y de postgrado, y la creación de asociaciones profesionales y la organización de congresos), y dos de ellos están relacionados con la demanda (la entrada de España en la UE y la creación de la AEVAL).

Debido a la creciente demanda de profesionales especializados en el análisis de políticas públicas, el análisis de políticas públicas ha surgido como un campo de estudio en España, aunque, como en otros países (Brans et al, 2017: 295; Méndez, 2017: 19), es relativamente joven como disciplina académica, ya que no se incluyó en los planes de estudio de las universidades hasta finales del siglo pasado. Surgió a nivel de licenciatura a principios de los años 90 y una década después en el nivel de posgrado (programas de maestría y doctorado). A nivel

de licenciatura, ha sido un campo dentro de la ciencia política, pero tiene un enfoque más multidisciplinar a nivel de máster y doctorado.

En el mundo académico español, los analistas de políticas públicas adquieren una identidad profesional a través de cátedras, grupos de investigación en políticas públicas, como GIGAPP (Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas), y grupos de trabajo en asociaciones profesionales, como la AECPA (Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración) y la FES (Federación Española de Sociología).

El interés del gobierno por promover el uso racional de los recursos públicos llevó a la creación de la AEVAL en diciembre de 2006. Fue un reconocimiento de la importancia de la evaluación, y contribuyó a la institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España. Pero esto no fue acompañado de las expectativas sobre las competencias básicas y de la acreditación profesional.

La disolución de AEVAL, y su conversión en el Instituto de Evaluación de Políticas Públicas -de menor rango institucional, y con menos autonomía e independencia- en 2017, refleja en cierto modo los vaivenes del interés del Ejecutivo por fortalecer la evaluación de políticas públicas como herramienta de rendición de cuentas y aprendizaje, y para la mejora de las políticas públicas.

Aunque el uso de títulos profesionales como "analista de políticas públicas" o "asesor de políticas públicas" está aumentando y puede reconocerse como un tipo de práctica profesional (Geva-May, 2005: 16), y una amplia gama de profesionales de diferentes disciplinas están produciendo conocimientos para la elaboración y análisis de políticas públicas (Vaitsman et al, 2013: 14), no es necesaria una asociación profesional. De hecho, los analistas de políticas públicas no tienen una asociación profesional que pueda limitar el ejercicio de la profesión a aquellos miembros con credenciales, o a los que han adquirido una certificación formal. Por su parte, aunque una asociación de evaluadores existe desde 2001, la Sociedad Española de Evaluación (SEE), ésta no controla el acceso a la profesión. Tampoco selecciona a sus miembros ni introduce un código de conducta.

Aunque el análisis de políticas públicas se practica fuera del ámbito académico, las ofertas de empleo españolas rara vez solicitan analistas de políticas públicas o exigen una cualificación en análisis de políticas públicas en la descripción del puesto. Esto es diferente para el campo de la evaluación, tanto en la consultoría nacional o internacional como en el trabajo en las administraciones públicas, donde a veces se requieren evaluadores para trabajos específicos. Por esta razón, entre otras cuestiones, puede ser conveniente distinguir entre "analista de políticas públicas" y "evaluador de políticas públicas" como dos profesiones diferentes.

Los resultados del análisis de políticas públicas son en su mayoría instrumentales, se hacen para proporcionar conocimientos y argumentos a los políticos, a los altos funcionarios o a los actores sociales para que apoyen o se opongan a propuestas de programas, y para colaborar en el diseño y en la

implementación. Por ello, los analistas de políticas públicas tratan con muchos tipos de clientes, con diferentes perspectivas y valores (Radin, 2013). Esto afecta al tipo de análisis que se lleva a cabo y a los métodos que se utilizan para aportar evidencias (Majone, 1989). En consecuencia, tendrán que adaptarse a los nuevos retos y oportunidades que surgen de las demandas de los gobiernos y de la sociedad civil, y a las nuevas necesidades técnicas de investigación y fuentes de datos (como el *big data*).

## Referencias bibliográficas

Adachi, Y. (2017) 'The policy analysis profession', en M. Brans, I. Geva- May y M. Howlett (eds) *Routledge Handbook of Comparative Policy Analysis*, New York: Routledge, p. 1–23.

Aubin, D., Brans, M. y Fobé, E. (2017) 'The policy-analytical profession in Belgium', in M. Brans y D. Aubin (eds) *Policy Analysis in Belgium*, Bristol: Policy Press, p. 13–34.

Brans, M., Aubin, D. y Ruebens, S. (2017) 'Policy analysis instruction in Belgium', en M. Brans and D. Aubin (eds) *Policy Analysis in Belgium*, Bristol: Policy Press, p. 295– 309.

Brint, S. (1994) *In an Age of Experts*, Princeton: Princeton University Press.

Di Francesco, M. (2015) 'Policy analysis instruction in Australia', en B. Head y K. Crowley (eds) *Policy Analysis in Australia*, Bristol: Policy Press, p. 261–282.

Donaldson, S.I. (2019) 'Where do we stand? Recent AEA member views on professionalization', *Evaluation and Program Planning*, 72: 152 –161.

Fournier, V. (1999) 'The appeal to "professionalism" as a disciplinary mechanism', *Sociological Review*, 47(2): 280–307.

Freidson, E. (2001) *Professionalism: The Third Logic*, Cambridge: Polity Press.

Geva- May, I. (2005) 'Thinking like a policy analyst: Policy analysis as a clinical profession', en I. Geva- May (ed) *Thinking Like a Policy Analyst: Policy Analysis as a Clinical Profession*, New York: Palgrave Macmillan, p. 16–50.

Howlett, M. y Wellstead, A.M. (2011) 'Policy analysts in the bureaucracy revisited: The nature of professional policy work in contemporary government', *Politics & Policy*, 49(4): 613–633.

Kohoutek, J., Nekola, M. y Novotný, V. (2013) 'Conceptualizing policy work as activity and field of research', *Central European Journal of Public Policy*, 7(1): 28–58.

Longo, J. y McNutt, K. (2018) 'From policy analysis to policy analytics', en L. Dobuzinskis y M. Howlett (eds) *Policy Analysis in Canada*, Bristol: Policy Press, p. 369–391.

Majone, G. (1989) *Evidence, Argument, and Persuasion in the Policy Process*, New Haven: Yale University Press.

Mendez, J.L. (2017) 'Evolution of policy analysis as a field of study in Mexico', en J.L. Mendez y M.I. Dussauge-Laguna (eds) *Policy Analysis in Mexico*, Bristol: Policy Press, p. 11–28.

Millerson, G. (1964) *The Qualifying Association: A Study of Professionalization*, London: Routledge and Kegan Paul.

Noordegraaf, M. (2007) 'From pure to hybrid professionalism: Present-day professionalism in ambiguous public domains', *Administration & Society*, 39(6): 761–785.

Noordegraaf, M. (2016) 'Reconfiguring professional work: Changing forms of professionalism in public services', *Administration & Society*, 48(7): 783–810.

Radin, B.A. (2013) 'Policy analysis reaches midlife', *Central European Journal of Public Policy*, 7(1): 8–27.

Radin, B.A. (2018) 'The evolution of the policy analysis profession in the United States', en J.A. Hird (ed) *Policy Analysis in the United States*, Bristol: Policy Press, p. 31–53.

Reed, M.I. (1996) 'Expert power and control in late modernity', *Organization Studies*, 17(4): 573–597.

Vaitsman, J., Lobato, L. y Andrade, G. (2013) 'Professionalisation of policy analysis in Brazil', en J. Vaitsman, J. Mendes Ribeiro, y L. Lobato (eds) *Policy Analysis in Brazil*, Bristol: Policy Press, p. 13–26.

Viñas, V. (2005) 'La profesión del evaluador de políticas, programas y servicios públicos: perspectivas de futuro', *RIPS (Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas)*, 4(1): 27–37.

Viñas, V. (2009) 'The European Union's drive towards public policy evaluation: The case of Spain', *Evaluation*, 15(4): 459–472.

Wilensky, H.L. (1964) 'The professionalization of everyone?', *American Journal of Sociology*, 70(2): 137–158.