

VI Coloquio de la Red Latinoamericana de Análisis del Discurso sobre la Pobreza - REDLAD, los discursos de la exclusión en América Latina. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2011.

# Enfoques para el análisis de las políticas públicas: un marco de referencia para el estudio discursivo de las políticas públicas sobre pobreza en Colombia.

Gómez Rodríguez, Óscar Enrique, Camelo Sánchez, Fabian Eduardo, Sanabria González, Iván David, Vargas Fonseca, Alan David y Mendoza Pulido, Fabian Eduardo.

Cita:

Gómez Rodríguez, Óscar Enrique, Camelo Sánchez, Fabian Eduardo, Sanabria González, Iván David, Vargas Fonseca, Alan David y Mendoza Pulido, Fabian Eduardo (2011). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas: un marco de referencia para el estudio discursivo de las políticas públicas sobre pobreza en Colombia*. VI Coloquio de la Red Latinoamericana de Análisis del Discurso sobre la Pobreza - REDLAD, los discursos de la exclusión en América Latina. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ivan.david.sanabria.gonzalez/2>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pdCg/bwM>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

**Autor:**

Oscar Enrique Gómez Rodríguez

**Vinculación Institucional:**

Universidad de Buenos Aires Argentina “UBA”  
Estudiante, Doctorado en Ciencias Sociales

**Co-autores (semillero de Investigación)**

*Fabián Eduardo Camelo Sánchez*  
Estudiante de administración pública  
Escuela Superior de Administración Pública ESAP

*Iván David Sanabria G.*  
Administrador público en Formación y estudiante de Ciencia  
Política  
Escuela Superior de Administración Pública ESAP  
Universidad Nacional de Colombia

*Alan David Vargas*  
Estudiante de Administración Pública y Derecho  
Escuela Superior de Administración Pública ESAP  
Universidad Nacional de Colombia

*Fabián E. Mendoza Pulido*  
Abogado y estudiante de la especialización en Seguridad  
Social UNAL

Estudiante de administración pública de la ESAP.

Escuela Superior de Administración Pública ESAP  
Universidad Nacional de Colombia

***ENFOQUES PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:***

***UN MARCO DE REFERENCIA PARA EL ESTUDIO DISCURSIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE  
POBREZA EN COLOMBIA***

***Palabras clave:*** Políticas públicas, Análisis de política pública, Estudios críticos del discurso, Pobreza.

*“Por ejemplo: la necesidad, la razón, la postergación,  
la relación, la consideración, el tamaño, el orden,  
la lentitud, la posición, la declaración, el desorden.  
De esas comodidades del pensamiento elevadas a  
formas, ya no sé que opinar; pienso que ningún  
hombre las podrá intuir sin el auxilio de la muerte,  
de la fiebre o de la locura. Me olvidaba de otro arquetipo  
que los comprende a todos y los exalta:  
la eternidad, cuya despedazada copia es el tiempo.”*

*Jorge Luis Borges.  
<<Historia de la Eternidad>>*

## 1. INTRODUCCIÓN

Las reflexiones acá planteadas, hacen parte de la tesis doctoral *Visualizar la pobreza. Discursos, representaciones y políticas*. En dicha dirección presentamos avances de investigación referidos a un primer momento investigativo correspondiente a dar cuenta de los *enfoques para el análisis de las políticas públicas: como un marco de referencia para el estudio discursivo de las políticas públicas sobre pobreza en Colombia*.

Abordamos entonces, una relación teórico metodológica entre las políticas públicas y los estudios críticos del discurso en el marco de dos inquietudes académicas que pretendemos dilucidar: una, entre la relación definiciones-enfoques, lo cual genera imprecisiones o claridades respecto al quehacer en las políticas públicas; y dos, la no clara diferenciación entre análisis y evaluación de políticas públicas. Así las cosas, el lector encontrará respuestas encausadas a identificar los enfoques de análisis de políticas públicas utilizados para abordar discursivamente el tema de la pobreza en Colombia.

Metodológicamente hablando, la *hermenéutica* como enfoque y el *análisis de contenido* como técnica, son los elementos que alimentan el rico proceso en cuanto a herramientas y tecnologías utilizadas para abordar el objeto – sujeto de conocimiento trabajado.

Los resultados de investigación acá presentados señalan una veta de conocimiento no sólo para la relación teórico metodológica señalada. En términos concretos, ofrecemos información respecto a la propuesta que hacemos sobre la conformación del campo de estudio que nominamos *estudios las políticas públicas*; en otro momento reflexionamos sobre el problema de privilegiar enfoques particulares para abordar la realidad en las políticas públicas, cuestión que consideramos puede llegar a influir en la interpretación y tratamiento dado en la esfera de gobierno, a temas como el de la pobreza en Colombia.

## 2. METODOLOGÍA

El proceso metodológico que asumimos para dar cuenta de nuestro objeto-sujeto de conocimiento, parte y se desarrolla desde la apropiación de un enfoque, el *hermenéutico*. Asumiendo éste, se adopta y desarrolla un método que lo conforma una técnica, la cual es el *análisis de contenido*, cuyo aporte versa en la detección de categorías claves de un texto con las cuales se busca comprender su totalidad; además con el enfoque y la técnica se construyeron unas herramientas propias, que permitieron la recolección y organización de argumentos. En cuanto a los apoyos tecnológicos recurrimos al Atlas Ti, con cuya plataforma sistematizamos y analizamos la información obtenida.

La consideración sobre un enfoque *hermenéutico*, el cual transversaliza el cómo del estudio abordado, es afín con la técnica, herramientas para el corpus abordado. Esto, en tanto nuestra técnica es el *análisis de contenido*, el cual se hace de forma *hermenéutica*, es decir, se hace bajo pautas y criterios estrictos cuando se identifican las categorías argumentativas de los respectivos autores, que implica precisión y contextualización de los conceptos retomados tal cual y como lo plantean los autores encontrados, los cuales en nuestro análisis son de segundo nivel<sup>1</sup>; por otra parte, es relacional el desarrollo de este último (*el hermenéutico*) con el *análisis de contenido*, ya que la construcción teórica que permite esta técnica, no adquiriría profundidad de no haberse realizado el rastreo y selección del material bibliográfico, conservando en las herramientas elaboradas la restitución de lo dicho por los autores de manera sistemática.

En el ámbito de la construcción e implementación de herramientas, la postura *hermenéutica* conviene e influye en tanto cada una de estas está diseñada para acercarse a los textos indagando su contexto temporal y de sentido. La influencia y efectos de este enfoque, permitió que las herramientas construidas tengan un contenido de tipo interpretativo y de captura estricta de lo afirmado por los autores, de este modo, las *herramientas* que usamos y que le darán aplicación y continuidad a la *técnica*, son: en primer lugar, una matriz de base de datos de la bibliografía abordada, diseñada en formato Excel 2007, la cual denominamos Registro de Información Documental en Enfoques de Análisis de Política Pública<sup>2</sup>; y en segundo lugar, un formato para recolección de información (Ficha RA),<sup>3</sup> donde sistematizamos y analizamos la producción académica existente sobre el tema en mención, esto permitió entender los enfoques epistémicos en el campo del análisis de las políticas públicas.

Para la primera herramienta, se hizo un rastreo y se clasificó la bibliografía, de tal manera que se identificaron las partes necesarias en las citas. Éstos versan en dos tipos: el conceptual, que lo conforman aquellos autores que abordan los temas de análisis de política pública y enfoques de análisis de política pública; el espacial-temporal, compuesto por las publicaciones nacionales posteriores a la constitución de 1991 y, las internacionales. Para la segunda herramienta elaborada, el carácter *hermenéutico* tomó mayor incidencia, en tanto se respetó lo dicho por los autores de manera estricta. Al momento de retomar en el corpus los elementos que consideramos imprescindibles para dar cuenta de los desarrollos epistemológicos, procedimos a clasificar lo esencial de los textos sin eliminar comas, puntos, ni suponer en nuestras palabras lo dicho por los autores.

---

<sup>1</sup> Existen tres (3) niveles de datos de acuerdo a la búsqueda que se realice. Los datos de *primer nivel* son aquellos que se toman directamente, como las entrevistas, conferencias grabadas, indagaciones personales; los de *segundo nivel*, son aquellos que se toman de documentos elaborados por autores que ya abordaron datos para sus propias producciones; y los de *tercer nivel* son aquellos que se extraen de lo que otros autores tomaron, por ejemplo, las citas tomadas por éstos de los estudios de otros para soportar sus argumentos. Para nuestro análisis de contenido, los datos hallados son de *segundo nivel*.

<sup>2</sup> Ver Anexo 1.

<sup>3</sup> Ver Anexo 2.

Presentada la justificación y relación del enfoque *hermenéutico* con el proceso seguido de método (es decir, con la técnica y con las herramientas abordadas), veamos ahora algunas precisiones conceptuales en aras de ilustrar al lector tanto en la concepción que se tiene sobre *hermenéutica* como en la de *análisis de contenido*. Frente al concepto de hermenéutica, sin prescindir de los argumentos que le relacionan con los demás procesos metodológicos, retomamos algunas definiciones que presentamos en dos órdenes: uno que representa una tradición interpretativa y otra que le da otros alcances a su carácter metodológico.

En el primer orden, el desarrollo que conceptualmente rescatamos y que permea nuestra postura epistémica en torno a la identificación de enfoques de análisis de política pública, es en efecto interpretativo, de lo cual da evidencia la evolución que ha presentado la *hermenéutica*.

“La hermenéutica se desarrolló como respuesta al problema de interpretación que presenta un texto cualquiera que fuere, cuyo sentido no está claro, ya porque le falten partes, o porque contenga contradicciones, o cualquier otra razón. Para evitar el error y alcanzar el contenido verdadero, el procedimiento no podía ser otro que poner en relación el sentido global por impreciso que fuere con el sentido parcial de cada una de las partes.” (Moralejo, 2010: pp. 148-149).

Dado esto, la utilización que estructuramos para abordar de la manera más adecuada nuestro objeto-sujeto de conocimiento, no solo la otorga un carácter *interpretativo*, vinculado a un sentido global del material escogido y analizado, sino otras que parten de una “reconstrucción” que recae en no permitir transgredir y pasar por alto elementos del texto en su contexto temporal y de sentido, y fundamentalmente, elementos que determinan qué hace confiable y válido un argumento principal extraído, es decir, aspectos que exponen métodos y técnicas utilizadas. Un autor que nos posibilita esta mirada que no solo recaía en los aspectos *interpretativos* del enfoque hermenéutico, sino en sus demás elementos, es Ricœur (2000), para quien la tarea fundamental de la hermenéutica, se encuentra en el siguiente orden:

“(…) ¿cuál puede ser la primera tarea de la hermenéutica? A mi juicio, buscar en el propio texto, por una parte, la dinámica interna que preside la estructuración de la obra; por otra, la capacidad de la obra para proyectarse fuera de sí misma y dar lugar a un mundo, que sería ciertamente la «cosa» del texto. Dinámica interna y proyección externa constituyen lo que llamo la labor del texto. La tarea de la hermenéutica consiste en reconstruir esta doble labor del texto.” (Ricœur, 2000: pp. 205)

Teniendo este referente en torno a las relaciones y conceptualización del enfoque *hermenéutico*, exponemos finalmente los argumentos que soportan el uso que le dimos a la técnica implementada (*análisis de contenido*), cuyo concepto está estrechamente vinculado a la determinación *hermenéutica* de nuestro método y de nuestras herramientas; un argumento que da cuenta de estos vínculos lo inferimos tomando estas relaciones, donde se afirma lo siguiente: “Esta guía corresponde a una técnica de recolección y análisis de información para que futuros investigadores entiendan mejor las herramientas sobre las cuales se pueden efectuar interesantes hallazgos cuando se busca analizar o interpretar documentos escritos o de imágenes.” (Ocampo Ramos, 2008: pp. 205). En este aporte, se lee la relación y el carácter que tienen el *análisis de contenido* en el proceso metodológico, de este modo, la técnica ofrecerá todo un desenvolvimiento organizado de datos que permitirá que se traten de tal forma que lo extraído corresponda a nuestra pretensión fijada.

Contemplando este alcance que estructuró una mejor propuesta y comprensión de las herramientas, el *análisis de contenido*, tiene dentro de sus principales objetivos: “el objetivo de la técnica es conocer el contenido del documento con base en las categorías elegidas a partir de los objetivos del estudio” (Ibíd, 2008: pp. 206). Contemplando que las categorías claves de un texto son las que nos acercaran a su *contenido*, nuestro uso de este proceso se hace *técnica*, en tanto el tratamiento (hermenéutico) de este contenido pasa por las herramientas

elaboradas donde se sistematizó la información. En palabras de Ocampo (2008): “Depende del uso el Análisis de Contenido puede ser determinada como método o herramienta dado que la estrategia de análisis brinda aportes encaminados a propósitos hermenéuticos o interpretativos.” (Ibíd., 2008: pp. 212).

En conclusión, recaemos en la relación de cada uno de los procesos que conforman nuestra propuesta metodológica, donde existe coherencia no solo entre los pasos, sino entre lo planteado en materia de método y lo desarrollado en la construcción conceptual de nuestro objeto-sujeto de conocimiento.

### **3. POR QUÉ HABLAR DE ENFOQUES DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA DISCUSIÓN DE LAS DEFINICIONES Y LOS ENFOQUES**

No existen definiciones neutrales en ningún campo ajenas a posturas epistémicas en los procesos de conocimiento, de manera que, si se parte de la existencia de diferentes definiciones del objeto de estudio de las políticas públicas, es necesario suponer una vinculación de cada una con determinado enfoque. En este orden de ideas es posible suponer que todo tipo de definición es un producto donde confluyen los argumentos que contiene el enfoque que representa. Respecto al objeto-sujeto de estudio de las políticas públicas, encontramos en algunas publicaciones académicas en Colombia, que carecen de hacer explícita esta relación fundamental<sup>4</sup>.

Aunque algunos autores proponen que es mejor dedicarse a la práctica del análisis y no agotar discusiones en torno a la cuestión de la definición (Wildawsky, 1979), el problema radica en que implícitamente se podría estar afirmando la existencia de un único tipo de análisis, si se acepta esto: un arquetipo<sup>5</sup> en el estudio de las políticas públicas como disciplina, podría dar lugar a la construcción de dogmas, asunto nada conveniente en el campo académico científico (Bourdieu, 2003), donde interviene la Ciencia Política, la Administración Pública, la Sociología, el Derecho y la Economía.

En consecuencia, un primer paso para no caer en dogmas es identificar la existencia de diferentes formas de análisis y de enfoques que darían lugar a lo que denominaríamos *Estudios de políticas públicas*, dando un salto de la forma como se ha concebido, hacia un campo multi, inter, o trans-disciplinar compuesto por diversas formas de analizar e interpretar un objeto-sujeto de conocimiento. El presente documento contiene un ejercicio de identificación de posturas por medio de las definiciones de “política pública” que en principio no son claramente abordadas por los autores. Por lo pronto, afirmamos que existe una forma de análisis que comparten algunos de éstos autores que hemos denominado *institucional*<sup>6</sup>.

#### **Rastreo a los elementos de las definiciones de políticas públicas**

El objeto de lo que aquí denominamos rastreo de elementos consistió en la identificación de los componentes de las definiciones de política pública, que resultó en la abstracción de ocho categorías. El ejercicio específico

---

<sup>4</sup> Ver intertítulo “Rastreo a los elementos de las definiciones de políticas públicas”, pagina 4.

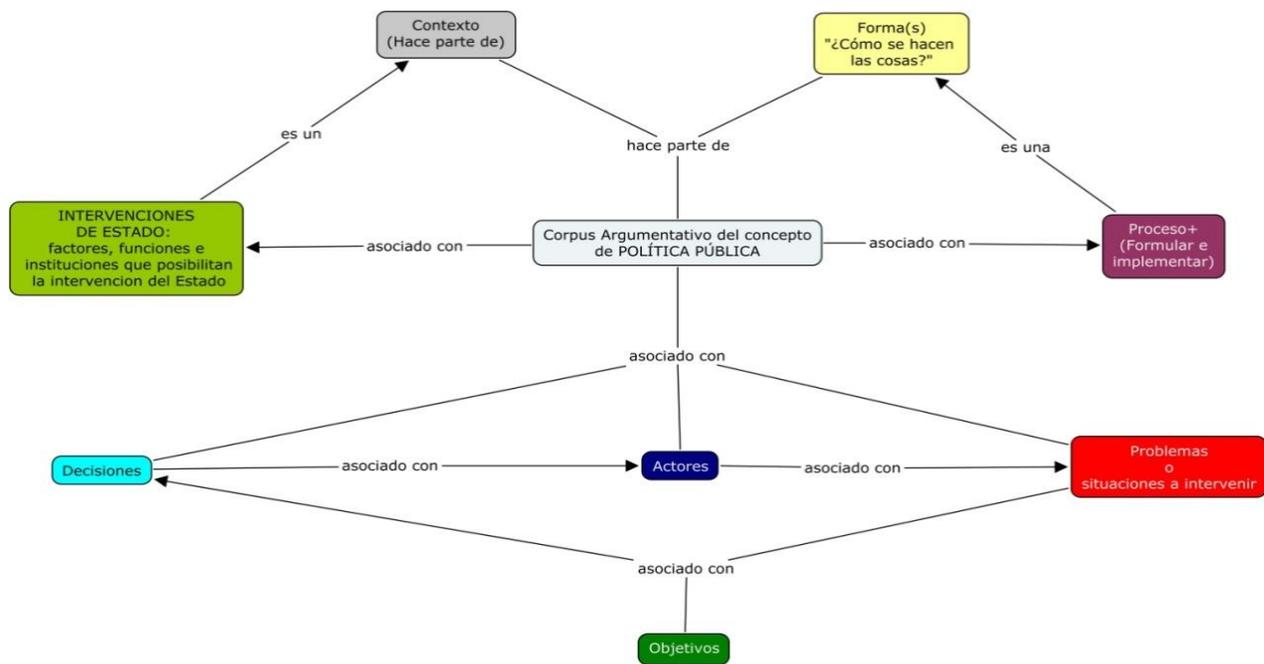
<sup>5</sup> Entendido como una forma de comportamiento estandarizado, naturalizado y de cosmovisión de la realidad, por ende de pensamiento. Maneras frente a cómo comportarse respecto a un entorno social dado. Ver en, García, Juan Martín (2003), *Teoría y ejercicios prácticos de dinámica de sistemas*, Barcelona, España, Editor Juan Martín García, pp. 23-50. En este libro encontramos una interesante manera de vincular en un modelo de sistemas elementos tanto cuantitativos como cualitativos, teniendo como base arquetípicos en el comportamiento social.

<sup>6</sup> Institucionalismo, entendido como el enfoque en que más confluyen los autores abordados.

consistió en la fragmentación de los elementos que componen las definiciones de política pública, para encontrar la singularidad de cada definición y por ende identificar el enfoque que representa:

| <i>Elementos</i>         | <i>Autores</i>                   |
|--------------------------|----------------------------------|
| ✓ Problemas              | ✗ Roth (2003, 2007, 2008 y 2009) |
| ✓ Objetivos              | ✗ Lozano (2008),                 |
| ✓ Decisiones             | ✗ Jiménez (2008),                |
| ✓ Formas                 | ✗ Velásquez (2009)               |
| ✓ Actores                | ✗ Santander (2009)               |
| ✓ Proceso                | ✗ Pérez (2007)                   |
| ✓ Contexto               | ✗ Cano (2009)                    |
| ✓ Intervención de Estado | ✗ Laborier (2007)                |
|                          | ✗ Rodríguez (2009)               |

El hecho de encontrar ideas comunes, enunciarlas, separar la información y reunirla de nuevo, no dice nada diferente a que existen ciertos consensos en el campo de las políticas públicas, y que se tienen en cuenta algunos elementos como presupuestos de la materia. Si quisiéramos conjugar y relacionar estos conceptos se podría proponer cualquier relación que estuviera en función del conocimiento:



**Gráfico 1:** Propuesta para la relación de los Elementos que componen las definiciones de políticas públicas.<sup>7</sup>  
Red lógica de sentido. Diseño propio del grupo. Elaborado en el software CmapTools versión 4.02

<sup>7</sup> En la relación se establecen los conectores “es un”, “asociado con” y “hace parte de”; estos conectores de carácter semántico se definen de la siguiente manera para el esquema en concreto:

Es un: relativo a una relación de subsunción, un elemento contiene a otro

Asociado con: relativo a una relación horizontal donde los elementos asociados se influyen mutuamente sin condición de subordinación

Hace parte de: relativo a elementos materiales, pero para el caso concreto indica un contexto al que pertenece un concepto.

Esta relación semántica es fruto de los ocho conceptos que enunciamos, sin embargo, separando los elementos no es posible dar cuenta de los enfoques. Para saber el punto de vista desde donde habla el autor, en este caso nuestra propuesta gráfica, habría que contextualizar la red de sentido<sup>8</sup> y describir al lector la finalidad, utilidad o preconcepciones que alimentan esta forma particular de organizar un conjunto de elementos. En vista de la necesidad de usar el contexto para entender el enfoque que pueden tener los autores, se aplicaron criterios hermenéuticos para identificar no sólo elementos de una definición, sino la postura<sup>9</sup>.

### **La cuestión central de la definición**

Más allá de mirar qué elementos componen las definiciones de políticas públicas, es necesario observar cuál es el elemento más importante en cada definición. Para poder llevar a cabo tal identificación, se aplicaron criterios de interpretación que ante todo tuvieran en cuenta el contexto. A continuación presentamos un ejemplo en el cual se da cuenta del enfoque institucionalista en la obra de Roth en su publicación del año 2002<sup>10</sup>:

“Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth Deubel A.-N. , 2007: pág. 27)

De manera que si no se tuviese en cuenta el contexto, podría afirmarse que los puntos centrales de Roth (indistintamente) son: Conjunto de objetivos colectivos, acciones de por lo menos una entidad gubernamental, orientación del comportamiento de actores y modificación de una situación problemática. Si se mira aisladamente tal definición pretende ser completa o imparcial pero ¿en realidad lo es? Revisemos dos citas que contextualizan (y anteceden) en orden de presentación a la definición:

“En lugar de interrogarse sobre las consecuencias de las estructuras institucionales sobre las políticas (...) es preciso invertir la pregunta e interesarse por la manera como las políticas aprobadas e implementadas por el Estado reflejan la distribución del poder y de las funciones en éste; de modo que “las políticas públicas se vuelven un medio para describir el comportamiento institucional y como sus atribuciones pueden ser atribuidas a las estructuras mismas. Las políticas se convierten en un “análogo” de las instituciones, más que en un conjunto de decisiones...” (Roth Deubel, 2007, pág. 18)<sup>11</sup>

“(...) Según Badie (1992b: 223-224), una de las consecuencias de este débil anclaje de las instituciones estatales en la sociedad es la reducción de los costos de la manipulación de éstas. Por la poca influencia real que ejercen las instituciones en las sociedades en desarrollo resultan más fáciles los cambios institucionales, la bulimia legisladora y la proliferación de instituciones: este activismo político administrativo queda en gran parte ilusorio y simbólico. La incapacidad del Estado para implementarse realmente como para ejecutar eficazmente sus políticas contribuye todavía más a su ilegitimidad y a situarse como exterior a la sociedad que pretende regular.” (Roth Deubel, 2007, pág. 23)

---

<sup>8</sup> La red surge de las relaciones semánticas que da cuenta el gráfico 1.

<sup>9</sup> Remitirse al proceso metodológico

<sup>10</sup> Para el trabajo se consultó la edición del año 2007

<sup>11</sup> Cita que hace Roth de (Meny, 1992, pág. 77)

¿Por qué estas dos citas parecen compartir un tema? ¿Acaso es casualidad? Aunque el autor no se ocupe en señalarlo, deja ver una preocupación marcada por el problema institucional del Estado, la relación política pública-institución y los campos de estudio que ofrece<sup>12</sup>. Al respecto, se podría continuar mostrando la forma en que alimentado de autores como Muller (1998), insiste en un tema:

“Hacer una política pública no significa solucionar el problema sino construir una nueva interacción de los problemas que instaura condiciones sociopolíticas para el tratamiento de estos por la sociedad y, a la vez, que estructura la acción del Estado” (Roth Deubel, 2007, pág. 54)<sup>13</sup>

Con base en estas cuatro citas anteriores se puede configurar una categoría de análisis que denominaremos: *políticas públicas y estructuras institucionales*, donde el *quid*<sup>14</sup> de la política pública es la modificación de los condicionamientos en tanto qué se hace, se deja de hacer, o se planea para modificar o sostener el comportamiento de los actores (sociedad y acción del Estado).

Además, algunas de las herramientas que se ofrecen en el texto de Roth, están orientadas a estudiar conductas o condicionamientos, como la tipología, la cual es una técnica para analizar el modo de coerción de las políticas públicas (Roth Deubel, 2007, pág. 42) y la herramienta de instrumentos de intervención del Estado la cual “...permite dar indicaciones sobre cómo el Estado y las instituciones han entendido el problema que buscan resolver y revela la concepción predominante de la autoridad.” (Roth Deubel, 2007, pág. 44)

Por lo anterior, es factible reconocer elementos institucionalistas en el texto de Roth en el campo de estudio de las políticas públicas, y por tanto el análisis implícito que ofrece su desarrollo, está dentro del enfoque cuyo objeto de estudio se concentra en los condicionamientos que rigen, existen y modifican el comportamiento de los actores por parte de las instituciones.

### **Institucionalismo: el enfoque dominante**

La formulación de la categoría “políticas públicas y estructuras institucionales” nos permitió seguir identificando el enfoque implícito de las premisas de diferentes autores. Lozano (2008) presenta varios conceptos de naturaleza analítica que, interpretados en conjunto, permiten que aflore el punto esencial, por lo pronto, de esa red de categorías<sup>15</sup> presentamos uno de sus conceptos singulares:

“Un ámbito intervenido corresponde a un espacio en el cual actúan autoridades publico-estatales para modificar condiciones e **influir sobre la conducta de actores relevantes**, con el propósito de lograr resultados que se orienten a resolver una situación socialmente problemática.” (Lozano Ayala, 2008, pág. 138) (Negrillas fuera del texto).

El concepto campo funcional de la política pública se caracteriza por revisar lo que posibilita la actividad gubernamental para que pueda intervenir mediante el uso de *dispositivos* (Lozano, 2008: 32). Con el concepto de ámbito intervenido podemos entender que se busca intervenir en las condiciones (e influir) sobre la conducta de los actores; aunque al investigador le interese los factores empíricos que permiten o no la actuación de los

---

<sup>12</sup> Proponemos el término de *Rabdomancia por citas*, como una metáfora, la rabdomancia consiste en la búsqueda de objetos ocultos por medio de herramientas, en este caso consiste en la búsqueda de enfoques que no están explícitos, pero que observando las citas que el autor hace de otros documentos es posible identificar que corriente apoya o critica.

<sup>13</sup> Cita que hace Roth de (Muller, 1998, pág. 31)

<sup>14</sup> Esencia, punto más importante o porqué de una cosa.

<sup>15</sup> Lozano presenta los siguientes conceptos, que pueden ser considerados como elementos primarios para la construcción de un modelo de análisis: Campo funcional estatal de la política pública, plano funcional organizacional del Estado y ámbito intervenido. Respecto al segundo concepto, el plano funcional en arquitectura se entiende como un plano de relaciones entre áreas.

aparatos gubernamentales, le será inevitable tener como referente constante que el logro de esa actuación está en función de la existencia de una “influencia” en la modificación de conductas.

Por otra parte, si se trata de condicionamientos e influencias en conductas, tenemos que esta restricción agrupa varias nominaciones. Aquí hemos definido este enfoque como el institucional o en términos de categorías estructuras institucionales, sin embargo, en la literatura existen varios nombres que clasifican en el filtro de nuestra definición. Un ejemplo claro es cuando se habla del neoinstitucionalismo, el cual Laborier (2007) define como:

“Es el enfoque dominante en los análisis anglosajones, se trata por ejemplo de entender como las restricciones institucionales influyen sobre los actores (Laborier, 2007, pág. 2). (...) La historia se entiende como restricciones que pesan sobre los actores y que estructuran el marco cognitivo y aceptable de la acción pública: es decir la orientación y los recursos de los actores. (...) en esta perspectiva la historia esta almacenada en las instituciones mediante su institucionalización.” (Laborier, 2007, pág. 3)

El prefijo “neo” atiende a las nuevas formas de abordar el objeto-sujeto de conocimiento pero en relación con la tradición de los estudios institucionales, que sigue siendo el ancla. Así mismo hay que reconocer la existencia de diferentes modelos y propuestas institucionales, Pascale se centra en la historia contenida en “la historia de las instituciones” porque su enfoque está marcado por un criterio de análisis a largo plazo<sup>16</sup>.

Así mismo, existen también otros modelos para estudiar asuntos concretos de las políticas públicas, como lo es “la decisión”<sup>17</sup>. Al respecto, Cano (2009) afirma:

“...al parecer el enfoque que resulta de mayor pertinencia para el análisis de actores en Colombia es el ideado desde **el neoinstitucionalismo sociológico por Cohen, March y Olsen**, para quienes los sistemas de decisión aparecen como un cesto de basura (*garbage can*) en el cual, sin un orden definido, se encuentran actividades, procedimientos, reglas formales e informales, estrategias y soluciones como un todo compuesto que impide a los actores de manera aislada controlar verdaderamente el proceso de decisión.” (Cano, 2009, pág. 50)

En otra perspectiva, los estudios institucionales son incluidos en paradigmas de las ciencias sociales, dando a entender la vinculación epistemológica de esta corriente. Roth (2008) señala que el modelo que enarbola la bandera de estudios institucionales es la denominada teoría del *Public Choice*<sup>18</sup>:

“La teoría del Public Choice se centra en **analizar los arreglos institucionales** -en particular el diseño de las instituciones estatales y las normas legales y constitucionales-, desde el ángulo de la nueva economía clásica, usando principalmente los conceptos y teorías relativos a costos de transacción, principal-agente (teoría de la agencia), teoría de los juegos, contrato, de rent-seekers.” (Roth Deubel A. N., 2008, pág. 80) (Negrilla fuera del texto)

---

<sup>16</sup> El autor plantea que se deben hacer análisis de secuencias temporales relativamente largas que permitan captar la génesis de la acción pública y sus transformaciones (Laborier, 2007, pág. 2).

<sup>17</sup> Al respecto del neoinstitucionalismo, Roth afirma que existen cuatro tipos: el neoinstitucionalismo histórico, el neoinstitucionalismo y la elección racional, neoinstitucionalismo económico y neoinstitucionalismo sociológico. (Roth, 2007: 37) (La decisión no es central en todos)

<sup>18</sup> El *Public Choice* se caracteriza por usar una de las corrientes de las ciencias económicas a modo de método. (Roth Deubel A. N., 2009, pág. XVII)

Sin embargo, el Public Choice no limita el conjunto de intereses de estudio del enfoque institucional. Dentro de los tipos de estudios institucionales se encuentran los que buscan interpretar las mentalidades de los actores o representaciones, como al Advocacy Coalitions, (Sabatier, 1999, pág. 117-120). También hay otros autores que a partir de las miradas institucionales proponen nuevos fenómenos para estudiar, Santander (2009):

“(…) si se traspasan estas ideas al análisis de políticas públicas, el espacio de esta puede ser visto, no como el entorno creado producto de la configuración de los intereses de los actores alrededor de un problema, sino como aquella configuración producto de los intereses y reacciones creadas alrededor del que hacer (sic) organizacional, por lo que se observaría como el arreglo institucional en donde se enmarca el accionar de la organización y el cual Ayala (2001) define como un conjunto de reglas que permite, a través de la negociación política, que los actores realicen sus intercambios (económicos y políticos). Este está compuesto de instituciones formales e informales que moldean la conducta de los actores que son el otro componente del arreglo.” (Santander, 2009, pág. 26)

Además de poder plantear algunas preguntas como: ¿Por qué los estudios sobre las instituciones tienen mayor relevancia? ¿Qué privilegia y qué no, los estudios que se centran en los análisis institucionalistas? En temas específicos ¿Qué influencia tiene hacer un estudio desde un enfoque marcado por el interés institucionalista? Podemos afirmar que para entender el campo académico en Colombia de la disciplina de las políticas públicas es necesario abordar el problema de las instituciones, y aunque no se comparta tal enfoque, si los autores están viendo el objeto-sujeto de conocimiento en función de esta postura, ésto debe responder a fenómenos culturales y políticos del momento de los cuales es preciso dar cuenta.

Por otra parte, otro aspecto controversial en el debate colombiano es la diferencia entre evaluación y análisis, por fuera del debate del institucionalismo pareciera existir una ambigüedad que entraremos a revisar.

#### **4. DIFERENCIACIÓN ENTRE ANÁLISIS Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: IDENTIFICACIÓN DE AMBIGÜEDADES**

Del Estudio del tema análisis de política pública, pudimos dar cuenta de un problema transversal en varios autores: no existe una clara diferenciación entre análisis y evaluación de políticas públicas. Esta situación es un problema derivado de la ambigüedad en la comprensión de dichos conceptos, que puede generar inconvenientes al tratar de establecer la actividad de quienes analizan (ya sea desde el punto de vista gubernamental o no) las políticas públicas, y al tratar de establecer desde qué posición teórica lo hacen. De tal manera que es válido plantear cuál es la diferencia entre evaluación y análisis de políticas públicas, y qué implicaciones genera dicha distinción.

En consecuencia, en este breve apartado se procederá a señalar algunas acepciones de evaluación y análisis de políticas públicas encontradas en los textos abordados, señalando algunos inconvenientes; posteriormente se mostrará que la evaluación de políticas públicas acude a la adopción de un enfoque en particular del análisis de políticas públicas por parte de los actores gubernamentales; y finalmente se plantearán algunas conclusiones sobre las ideas expuestas.

## Algunas acepciones de evaluación y análisis de políticas públicas y sus inconvenientes

Del abordaje de algunos textos sobre análisis de política pública, se encontró que no existe claridad y precisión en la utilización de los conceptos de análisis de política pública y evaluación de políticas públicas. De la misma manera no existe una diferenciación entre los conceptos señalados. En relación a este problema se encontró que existen tres formas en las que se utiliza y confunden los conceptos de análisis y evaluación de políticas públicas:

En primer lugar, en cuanto al análisis de políticas públicas, se hace referencia principalmente al campo de estudio de las políticas públicas. (Roth, 2009: XIII) Es decir el análisis de políticas públicas es la disciplina que se encarga del estudio de dichas políticas. Sin embargo esta definición entra en tensión con otras definiciones de análisis de política pública, según las cuales ésta es la acción de los actores gubernamentales al analizar las políticas públicas en particular.

“Sin embargo, la especificidad del campo de estudio “análisis de políticas pública” consiste precisamente en el análisis, bajo diversas modalidades de estudio, de enfoques y métodos, del proceso de la acción pública”. (Roth, 2009, P. XIV)

En este sentido el análisis de políticas públicas deja de ser la disciplina de las políticas públicas, para constituirse en una de las acciones del Estado y de sus actores, en el marco del ciclo de las políticas públicas (Policy Cycle) (Roth, 2008: P. 77). A esta última actividad referida, y que es realizada por el aparato gubernamental, es a lo que denominaremos evaluación de políticas públicas.

De tal manera que en esta primera perspectiva se tendría que el análisis de políticas públicas hace referencia a la disciplina que estudia las políticas públicas, mientras que la evaluación de las políticas públicas hace referencia a la actividad de análisis de la políticas públicas en particular por parte del aparato gubernamental, en el marco del ciclo de la política pública. (Roth, 2008: P. 78) Sin embargo se quiere recordar al lector que la tendencia encontrada en los textos abordados es a utilizar los conceptos de análisis y evaluación de políticas públicas sin hacer la distinción y precisión que se acaba de realizar.<sup>19</sup>

En segundo lugar se encontró un inconveniente al tratar de establecer el análisis de las políticas públicas como una actividad desarrollada de forma externa al aparato gubernamental, es decir que puede realizarse por agentes y sectores externos al gobierno (actores no gubernamentales) como la academia o grupos sociales en particular, interesados en mostrar otros aspectos diferentes a los institucionalmente resaltados por los actores gubernamentales. El inconveniente al que se trata de hacer referencia, radica en que este análisis por parte de actores no gubernamentales, tiene sustentos teóricos diferentes a los utilizados por los actores gubernamentales que hacen análisis de política pública, lo que en consecuencia puede arrojar resultados con interpretaciones diferentes.<sup>20</sup> De tal manera que el análisis de las políticas públicas estaría determinado por la clase de actor que lo realiza, sea este gubernamental o no gubernamental, lo que generaría dos tipos de análisis en virtud de la dicotomía señalada.<sup>21</sup>

Como ejemplo de los inconvenientes señalados anteriormente (la no distinción de análisis y evaluación; y sus consecuencias en la identificación de las posturas teóricas entre, los análisis de actores gubernamentales y no gubernamentales) podemos ver como ejemplo en el siguiente extracto que:

---

<sup>19</sup> Es importante precisar que algunos autores (muy pocos) si establecen la diferencia de la que se está tratando, y señalando las consecuencias que tal diferenciación implica. Por ejemplo Roth, (2008), Velázquez, Gavilanes (2009)

<sup>20</sup> Laborier, (2007)

<sup>21</sup> En estas situaciones se pueden estar excluyendo análisis con otros enfoques que pueden arrojar información valiosa y de gran importancia, pero que al no ser parte del enfoque gubernamental pueden ser dejados de lado.

“Es el caso particular de los enfoques neopositivistas, frecuentemente basado en el Public Choice y los principios de la economía neoclásica. Es actualmente la corriente dominante, generalmente adoptada en las instancias gubernamentales e internacionales para análisis y evaluación de las políticas públicas.”<sup>22</sup> El subrayado es nuestro. (Roth, 2009, pág. XVII)

Se puede dar cuenta entonces de la tendencia a mezclar el análisis de políticas públicas con la evaluación de políticas públicas. Esta cita junto con la que se presenta a continuación, da cuenta del segundo inconveniente que aquí se pretende resaltar:

“Un segundo enfoque más ligado con el ámbito académico y consciente de los límites de la postura derivada del positivismo, pero fieles a la tradición de la investigación empírica, desarrollan modelos analíticos más complejos, que intentan integrar los diferentes factores ya mencionados (acción política y administrativa concreta). Es el caso particular de autores como Sabatier (1999) en los Estados Unidos y Muller (1990) en Francia.” (Roth, 2009, Pág. XVII) El subrayado es nuestro.

En las dos anteriores citas, se puede notar por parte de Roth la existencia de dos enfoques de análisis de políticas públicas (el gubernamental, y el no gubernamental), con sustentos epistemológicos diferentes, señalando igualmente que el enfoque neopositivista es el utilizado por los actores gubernamentales.

En tercer lugar el problema de ambigüedad de términos al que hemos venido haciendo referencia, se agrava si se plantea la existencia de evaluación de políticas públicas tanto por actores gubernamentales como por los no gubernamentales. Esta es una forma combinada de las formas anteriores, en la que se manifiesta el problema de la indistinción de los conceptos de análisis y evaluación de políticas públicas, y adicionalmente se cae en el inconveniente de no diferenciar entre el tipo de análisis que hace un actor gubernamental respecto uno no gubernamental.

En síntesis las tres formas de problemas conceptuales serían: la indistinción de los conceptos de análisis de políticas públicas y de evaluación de políticas públicas; la indiferenciación del análisis de tipo gubernamental del no gubernamental; y la imprecisión del concepto de evaluación y su indiferenciación en el tipo gubernamental o no gubernamental. En conclusión, todo esto resulta en una confusión e incongruencia al no quedar claro si se está hablando de evaluación o de análisis, en el entendido en que es parte del ciclo de las políticas pública o no, y de si se hace desde dentro o fuera del aparato gubernamental, o aún más agudamente de si se está abogando por un enfoque teórico en particular o no.

## **La evaluación de políticas públicas como el enfoque de análisis del gobierno**

Anteriormente se ha visto el problema de la indiferenciación conceptual del análisis y de la evaluación de políticas públicas, y de la indeterminación e indiferenciación del enfoque teórico de quien lo desarrolla (actores gubernamentales o no gubernamentales). Ahora se planteará que la evaluación de políticas públicas es parte del ciclo de la política pública, y que dicha evaluación está en función de un enfoque en particular de análisis de políticas públicas.

---

<sup>22</sup> Esto da cuenta del enfoque dominante en el análisis de políticas públicas, y de la posibilidad de exclusión de otros análisis como los de los ámbitos académicos o de grupos sociales, que podrían arrojar resultados distintos a los del gubernamental. Igualmente puede existir la situación en la que el gobierno utilice agentes externos para que se haga el análisis de la política pública, en este sentido se pueden encontrar fácilmente contratos ofrecidos por el DNP para la elaboración de evaluaciones de resultados en políticas o programas en diferentes aspectos y temas.

El concepto de evaluación de políticas públicas se ha acuñado a partir del planteamiento del marco de análisis de política pública como un proceso de ciclo, es decir el Policy Cycle. En esta perspectiva, la evaluación es una de las etapas de la política pública, más específicamente la última etapa. Roth señala:

“Este marco (de análisis de políticas públicas) -inicialmente sugerido por Lasswell (1956) y luego por Jones (1970)- permitió realmente “lanzar” el análisis de la política pública como campo de interés para la academia. La política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas, las cuales se pueden estudiar separadamente (influencia del positivismo). Estas etapas corresponden, por lo general y en este orden, a la definición del problema y la construcción de agenda, la formulación, la decisión (o legitimación), la implementación **y finalmente, a la evaluación.**” El resaltado es nuestro. (Roth, 2008: P. 77)

Mas adelante el mismo autor citado plantea concretamente el elemento que se quiere resaltar aquí:

“Por último, la concentración sobre la fase de evaluación de las políticas públicas ha generado la creación de un campo específico, casi autónomo, del análisis de política pública con su institucionalización en numerosos países (**Se puede considerar la evaluación de políticas públicas como una forma particular de análisis**). Los diferentes enfoques teóricos de la evaluación han recorrido el mismo camino que las etapas anteriores, pasando de una perspectiva objetivista, cuantitativa –dominada por el pensamiento positivista– a unos enfoques que fueron integrados paso a paso mayor cantidad de criterios.” El resaltado es nuestro y originalmente es un pie de página del texto citado.

De tal manera que originalmente la evaluación acude a una etapa de un enfoque de las políticas públicas (Policy Cycle), que ha tendido a autonomizarse (Roth, 2008: P. 78), pero sigue siendo en realidad un enfoque particular de análisis de políticas públicas, lo que ha llevado a que se confundan los dos conceptos (análisis y evaluación).

Ahora bien, debe considerarse que la evaluación de políticas públicas, como enfoque particular del análisis de políticas públicas, están inscritas generalmente en los enfoques neopositivistas, sustentados en los principios de la economía neoclásica y que actualmente es el utilizado y adoptado por las instancias gubernamentales e internacionales en el análisis de políticas públicas.<sup>23</sup> Esta situación implica que la “evaluación” de políticas públicas por parte de los entes gubernamentales tiene un enfoque teórico determinado que privilegia una visión del Estado en particular centrada en la economía y en la metodología cuantitativa propia del positivismo.

En conclusión, es posible plantear que gubernamentalmente se toma un enfoque de análisis de políticas públicas y se incorpora como evaluación de la política pública. Esto implica adoptar el enfoque de análisis más conveniente a los intereses de la administración gubernamental o parcializar el análisis de las políticas públicas, dado que se está adoptando un enfoque teórico en particular que puede excluir otros enfoques.

Como consecuencia lógica se puede intuir que el enfoque de análisis con el que se hace y evalúa una política pública desde el aparato gubernamental, determina de alguna manera la forma en que se entiende la pobreza en Colombia, dado que la información y datos que de aquel análisis se arroja, determina la manera como esta es concebida.<sup>24</sup>

Finalmente se quisiera plantear que para superar el problema de la ambigüedad de los conceptos que se ha mostrado en este trabajo, es necesario recurrir a formas más rigurosas de referirse a la práctica y a la conceptualización del quehacer de las políticas públicas. Por ejemplo es muy importante pensar en constituir el

---

<sup>23</sup> Esta situación ya fue descrita anteriormente. Ver Roth, 2009: P.XVII

<sup>24</sup> Sin embargo, por el momento la comprobación de esta hipótesis escapa a las pretensiones y evidencias que hemos encontrado, pero que son parte del objetivo del proceso investigativo que continua en progreso.

campo de estudios de las políticas públicas, como “Estudios de Política Pública”, para diferenciarlo de la práctica concreta de análisis. Igualmente es importante precisar que el aparato gubernamental se restringe a evaluar la política pública, más no a hacer análisis, puesto que este puede ir en muchos casos en contra de sus propios intereses políticos o administrativos.

## **5. CONCLUSIONES**

Existe un problema transversal conceptual en algunos autores que estudian el tema de análisis de políticas públicas, dado que no existe una clara diferenciación entre análisis y evaluación de políticas públicas.

Este problema se manifiesta en tres formas principalmente: La indistinción de los conceptos de análisis de políticas públicas y de evaluación de políticas públicas; la indiferenciación del análisis de tipo gubernamental del no gubernamental; y la imprecisión del concepto de evaluación y su indiferenciación en el tipo gubernamental o no gubernamental. Esta falta de precisión conceptual implica una indeterminación al no ser claros cuando se habla de evaluación o de análisis de políticas públicas, dado que dichos conceptos se tienden a confundir.

La evaluación de políticas públicas es parte del enfoque ciclo de la política pública, siendo un enfoque particular de análisis de políticas públicas. Gubernamentalmente se toma un enfoque de análisis de políticas públicas y se incorpora como evaluación de la política pública.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (2000). Estudio introductorio. En *La hechura de las políticas*. México D.F: Porrúa.
- Bourdieu, P. (2003). *El oficio de Científico: ciencia de la ciencia y reflexividad*. Barcelona: Anagrama.
- Cano, L. F. (2009). De la Adopción a la Adaptación de los Discursos y Métodos para el Análisis de las Políticas Públicas en Colombia. En A. N. Roth Deubel, *Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Debates y Experiencias en Colombia*. Bogotá: Editora Guadalupe S.A.
- Jiménez, W. G. (2009). El Enfoque de Políticas Públicas y los Estudios sobre Gobierno. En A. N. Roth Deubel, *Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Debates y Experiencias en Colombia*. Bogotá: Editora Guadalupe S.A.
- Laborier, P. (2007). La dimensión histórica del análisis de Políticas Públicas. En A. N. Roth Deubel, *Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Debates y Experiencias en Colombia*. Bogotá: Editora Guadalupe S.A.
- Lozano Ayala, A. (2008). *Aspectos sobre Política Pública ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Moralejo, Enrique (2010). 6. La Hermenéutica Contemporánea. En: Díaz, Esther (Editora). *Metodología de las Ciencias Sociales*. Editorial Biblos. Buenos Aires. República Argentina.
- Ocampo Ramos, Bernardo Antonio (2008). Análisis de contenido: un ejercicio explicativo. En: PÁRAMO, Pablo (Compilador). *La Investigación en las Ciencias Sociales. Técnicas de recolección de información*. Universidad Piloto de Colombia. Bogotá D.C.
- Ricœur, Paul (2000). Narratividad, fenomenología y hermenéutica”. En: *Anàlisi 25, Quaderns de comunicació i cultura*. Universidad Autónoma de Madrid, Cuaderno Gris, trad. de G. Aranzueque. Madrid. pp. 189-207.
- Roth Deubel, A. N. (2009). Ensayo Introductorio, Las políticas públicas como campo de estudio. En A. N. Roth Deubel, *Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Debates y Experiencias en Colombia*. Bogotá: Editora Guadalupe S.A.
- Roth Deubel, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos , 67-91.
- Roth Deubel, A.-N. (2007). *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciona Aurora.
- Santander, J. (2009). El Espacio de la Política Pública. Un análisis Institucional. En A. N. Roth Deubel, *Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Debates y Experiencias en Colombia*. Bogotá: Editora Guadalupe.