

JOAN NOGUERA TUR*
JAVIER ESPARCIA PÉREZ*

FUNDAMENTOS TEÓRICOS PARA UN ANÁLISIS EFECTIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

RESUMEN

La competitividad territorial de los espacios rurales ha disminuido como consecuencia de los cambios funcionales que se han producido en las últimas décadas. Ante el riesgo de que el incremento de las desigualdades entre espacios dinámicos y desfavorecidos reduzca las posibilidades de un desarrollo global sostenible las instituciones públicas han puesto en funcionamiento políticas y programas para favorecer la cohesión de los espacios y las regiones. En numerosas ocasiones, el modo en que las actuaciones públicas se han diseñado y llevado a la práctica no ha servido para mejorar la situación de las zonas más atrasadas sino que la ha agravado. Los problemas de descoordinación, la dispersión de competencias, los periodos de ejecución inadecuados, la escasez o inadecuación de los recursos financieros y humanos destinados, etc. están en el origen de estas deficiencias. Hasta el momento presente, no se ha prestado la atención suficiente al modo en que se han diseñado e implementado las iniciativas públicas para promover el desarrollo, y a su impacto sobre el territorio. En este artículo se presenta, en forma de argumentación teórica, los elementos que deben ser considerados en un proceso de análisis – evaluación.

ABSTRACT

Territorial competitiveness of rural areas has suffered from the global dynamics over the last decades. Fundamental changes in the basic functions demanded from those areas (from food and labour providers to post-productivistic leisure-related and quality-oriented demands) have conditioned the ability of some rural territories to “find their place”. In order to reduce the risk of an increased gap between dynamic and deprived areas that could reduce chances for a global sustainable development, public decision-makers have launched policies and programmes to promote cohesion. Frequently, the way in which public policies have been designed and implemented has not contributed at all to improve the situation of deprived areas, rather it has worsened. The main causes of these deficiencies are: the lack of coordination, the presence of many authorities and organisations with decision-power over a single issue, inadequate implanting periods, the insufficient or inadequate funding, etc. In this paper we present, from a theoretical point of view, the main elements that should be considered in an policy analysis – evaluation process.

* UDerval. Departament de Geografia. Universitat de València

INTRODUCCIÓN

La dinámica socioeconómica de las últimas décadas en el conjunto de los espacios rurales desfavorecidos ha provocado un considerable deterioro de sus tejidos económico y social que sólo en los últimos años, y en casos concretos, se ha visto frenado. El despo-
blamiento y el consecuente envejecimiento demográfico son las principales consecuencias, y a la vez causas, de la pérdida de competitividad territorial de estos espacios. Este proceso está teniendo efectos perniciosos para la calidad de vida de la población rural y para la consecución del equilibrio territorial, necesario en cualquier modelo de desarrollo sostenible a largo plazo. Como respuesta institucional a esta realidad, se han puesto en funcionamiento desde mediados de los años 80 una serie de actuaciones encaminadas a promover la integración de los espacios más desfavorecidos en el proceso de crecimiento económico y bienestar social alcanzado por otros territorios más dinámicos.

A pesar del reconocimiento desde las instituciones públicas de la necesidad de actuar para restablecer el equilibrio territorial, en numerosas ocasiones el modo en que las actuaciones públicas se han diseñado y llevado a la práctica no ha servido para mejorar la situación de las zonas más atrasadas sino que la ha agravado. Muchas veces el modo en que una actuación se ha implementado ha condicionado sus resultados: los problemas de descoordinación, la dispersión de competencias, la escasez o inadecuación de los recursos financieros y humanos destinados, etc.. Hasta el momento presente, no se ha prestado la atención suficiente al modo en que se han diseñado e implementado las iniciativas públicas para promover el desarrollo, y a su impacto sobre el territorio.

En España, el análisis y evaluación de los resultados de las políticas públicas cuenta con escasa tradición y menor reflexión teórica. Hasta fecha muy reciente, la mayor parte de las políticas y programas públicos han contado, en el mejor de los casos, con una valoración de los resultados consistente en la medida de *output* político en relación con el *input* económico empleado. Sin embargo, en la mayoría de las situaciones, los recursos se han invertido sin quedar constancia de los resultados cualitativos alcanzados. La filosofía tradicional y burocrática dominante en la mayoría de las instituciones, en lo que se refiere al diseño y aplicación de políticas públicas, ha supuesto una atención casi exclusiva a los resultados cuantitativos, a las "metas" en cuanto a inversión o número de beneficiarios que una política o programa concreto debía alcanzar.

En el caso de iniciativas públicas encaminadas a favorecer el desarrollo de zonas rurales y desfavorecidas, la recopilación de información acerca del número de beneficiarios y de las inversiones realizadas por éstos, no constituye un indicador suficiente de su eficiencia y eficacia de una política o programa, y mucho menos para descubrir todos sus efectos directos, indirectos e inducidos¹ sobre una economía o sociedad concreta. Del

¹ Hy (1995) aporta una definición clara de los conceptos de efectos directos, indirectos e inducidos en el marco del análisis de políticas:

Efectos directos. Son aquellos asociados con cambios inmediatos en las demandas generadas por variaciones en el empleo, en los ingresos personales o familiares, en los gastos gubernamentales y en la formación de capital de inversión público y privado.

Efectos indirectos. Cambios causados por las necesidades provodadas por empresas e instituciones públicas. Se trata esencialmente de impactos inter-industriales. Estos cambios miden los efectos sobre el empleo, ingresos familiares, gastos gubernamentales y formación de capital de inversión público y privado debidos a las demandas de una industria de todo tipo de artículos necesarios para la producción de un bien o servicio.

Efectos inducidos. Cambios en las pautas de consumo y gasto de las familias causadas por cambios en sus niveles de ingreso debidos a su vez a los efectos directos e indirectos. Estos nuevos gastos son reintroducidos en la economía en forma de nueva demanda.

mismo modo en que el diseño y aplicación de una política debe, para obtener resultados óptimos, implicar a la población sobre la que va a aplicarse, el análisis y evaluación de sus resultados, necesario para incrementar el éxito de iniciativas futuras, debe tener a los beneficiarios y no beneficiarios de una actuación concreta como centro del proceso de evaluación. De este modo, emergerán los puntos fuertes y las carencias de la iniciativa tal y como son percibidos por aquellos que han sido “sujetos pacientes” de la aplicación de la misma.

Las crecientes restricciones presupuestarias que afrontan la mayoría de los gobiernos occidentales han impuesto los criterios de eficiencia y eficacia en la administración de los recursos públicos. Como consecuencia, comienza a haber una mayor preocupación y concienciación entre los tomadores de decisiones sobre la necesidad de establecer mecanismos de control y análisis de las iniciativas puestas en práctica, para maximizar su impacto y optimizar los recursos empleados.

Son dos los objetivos fundamentales del análisis y evaluación de políticas públicas: por un lado, el conocimiento sobre el modo en que los recursos utilizados por una política o programa alcanzan sus objetivos (eficacia), y el modo en que lo hacen en relación a los recursos empleados (eficiencia); por otro lado, el análisis de los efectos de todo tipo sobre el sistema al que se aplica (impacto). Ambos, constituyen elementos de creciente importancia en el proceso de elaboración y aplicación de políticas. Sin embargo, los departamentos o unidades de evaluación y seguimiento han sido y siguen siendo *rara avis* en el sistema institucional español, en sus distintos niveles de gobierno (Central, Regional o Local). Tan solo recientemente, el impulso “evaluador” promovido por la Unión Europea está suponiendo que se esté llevando a cabo, no sin dificultades y grandes deficiencias, un creciente número de análisis de políticas públicas.

TENDENCIAS ACTUALES EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La principal finalidad del análisis de políticas consiste en apoyar a los tomadores de decisiones en la elección de la alternativa de actuación más óptima de entre diversas opciones bajo condiciones de elevada incertidumbre². Es importante destacar en este punto que el concepto clave en esta definición es el de “apoyo”, por cuanto el papel de los analistas no es el de sustituir el criterio de los tomadores de decisiones sino proporcionar una base más sólida para justificar la decisión tomada, ayudando a clarificar el problema, destacar las posibles alternativas y comparar sus consecuencias.

Pollit (1993), define el proceso como una actividad que implica la aplicación sistemática de teoría, métodos y técnicas de las ciencias sociales con el fin de identificar y valorar los procesos e impactos de las políticas y programas públicos. Añade que esta actividad puede llevarse a cabo de forma retrospectiva (análisis *ex post*) o prospectiva (análisis *ex ante*), en secreto o públicamente, por el gobierno o por organizaciones no gubernamentales. Por otro lado, puede considerarse el análisis de políticas como un proceso

La relación entre estos tres conceptos y sus diferencias se perciben claramente a través del ejemplo propuesto por este mismo autor: la construcción de un puente provoca que el contratista adquiera varios tipos de materiales de construcción a los proveedores (*efecto directo*). Los proveedores, a su vez, deben adquirir materiales de varios productores (*efectos indirectos*). Por último, este incremento en la demanda de materiales de construcción produce incrementos de ingresos y empleo que estimulan el gasto en el conjunto de la economía (*efectos inducidos*).

² Se habla de incertidumbre por el hecho de que, en el contexto político, las decisiones se toman con un conocimiento incompleto de las posibles alternativas dado que son todavía posibilidades y no realidades.

continuo a lo largo del periodo de aplicación de una política o programa determinado. De este modo, el proceso permite incrementar la eficacia del análisis al considerar su componente dinámica, es decir, estudiando la "historia" de la política en vez de obtener una impresión estática de un momento determinado.

El concepto y contenido del análisis y evaluación de políticas ha variado substancialmente a lo largo del tiempo. La tarea de analizar políticas públicas comenzó a ser importante en los años 60, cuando el objetivo consistía en la mejora de la actuación gubernamental en términos casi exclusivamente cuantitativos. En el caso de las políticas de "desarrollo rural" de la época, centradas en la promoción de la actividad agraria desde una óptica fundamentalmente productivista, esta tendencia puede ejemplificarse con la preocupación por el número de hectáreas puestas en regadío, el número de municipios a los que se dotaba de determinados servicios o equipamientos, etc. Parece que en aquel momento, el éxito de una política estuviese en relación directa y exclusiva con el volumen de *output* obtenido, sin importar mucho los recursos empleados para obtener dichos resultados, ni los efectos que se derivaban de la aplicación de la política sobre la población y el territorio. Desde entonces el análisis de políticas públicas ha evolucionado hacia objetivos relacionados con el incremento de la eficiencia y eficacia, y con el conocimiento de los efectos no directos, en estrecha relación, entre otros factores, con las crecientes presiones presupuestarias.

Un tema central relacionado con el objetivo de incrementar la eficacia de los procesos de evaluación, y hacerlos de este modo más útiles en el proceso de toma de decisiones, es la creciente importancia otorgada al análisis de políticas desde un punto de vista prospectivo (*ex-ante*) o retrospectivo (*ex-post*). Estos nuevos enfoques se contraponen al tradicional "enfoque auditor" o control financiero consistente en la supervisión por parte del organismo evaluador de la actividad financiera de las agencias gestoras para confirmar si los fondos se han distribuido de acuerdo con las instrucciones y procedimientos recibidos. Este "enfoque auditor" ha venido dominando el análisis de políticas públicas con el fin de controlar gastos y se realiza de forma paralela a la implementación de la política o programa. Políticas esenciales para el desarrollo rural todavía en vigor, siguen fundamentando sus sistemas de evaluación en este tipo de controles financieros: Programa de Modernización de Explotaciones Agrarias, Incentivos Económicos Regionales, etc.

Se ha criticado la práctica del análisis de políticas por su falta de base teórica, por su incapacidad para anticipar consecuencias imprevistas, por su escasa utilización por parte de los tomadores de decisiones y por determinados errores de implementación. Las causas de estas críticas y deficiencias están en la creencia, afirmada por el modelo tradicional de análisis de políticas, de que mediante métodos científicos puede obtenerse conocimiento válido y objetivo. En esta línea argumental, Radin (1996) afirma que el núcleo central de la concepción original del análisis de políticas se fundamentaba en las técnicas positivistas y en los modelos económicos normativos. Sin embargo, la teoría que fundamenta los conocimientos y creencias de los analistas y evaluadores actúa a modo de filtro distorsionador de la realidad (WHITE, 1994). Esto implica que un analista concreto contemplará el proceso de análisis desde una óptica específica en función de sus convicciones e intereses particulares, y probablemente influenciado por las convicciones e intereses de los tomadores de decisiones. Radin (1996) señala que:

"El conflicto entre la cultura del análisis y la cultura de la política se produce a diario y se expresa en un conjunto de diferencias relacionadas con valores, tiempo, incertidumbre, evidencia y significados

[...] Algunos analistas no son capaces de reconocer que sus propios valores y creencias pueden ensombrecer su enfoque. Otra respuesta de los analistas ha sido su identificación con compromisos políticos o éticos particulares. A pesar de que pueden no haber iniciado sus carreras con esa intención, este compromiso puede haber ocurrido a medida que los analistas se especializan en un aspecto político concreto, se van convenciendo de la certeza de sus recomendaciones y, como resultado, toman partido por una opción concreta.” (RADIN 1996, p. 2)

La información tiene un papel clave en el proceso de análisis de políticas. La definición correcta de los indicadores necesarios para analizar una política o programa así como el modo en que dicha información es obtenida, condicionarán en gran medida los resultados del análisis. Weiss (1983) conceptualiza el problema de la información como las tres “I” -información, ideología e intereses- considerando que la primera está condicionada por las otras dos. Este problema puede estar presente tanto en los casos en que el proceso de evaluación se lleva a cabo por la institución que ha diseñado la política, como en los casos en que dicho proceso depende de entidades externas o gestores a escalas inferiores. En ambos casos, puede primar el interés político por unos resultados satisfactorios, las tendencias ideológicas o la necesidad de justificar la propia actuación, sobre la evaluación crítica que permita conocer el impacto real de la actuación.

Siguiendo a Rosell (1993) podemos dividir las aportaciones teóricas al campo del análisis de políticas en dos categorías: el análisis prescriptivo y el análisis descriptivo-predictivo.

El análisis prescriptivo persigue la mejora del diseño de políticas introduciendo una mayor racionalización en el proceso de selección de alternativas, de manera que éstas puedan alcanzar más fácilmente sus objetivos. A este enfoque se le denomina “ciencias políticas” y comprende dos tendencias: por un lado, trabajos cualitativos y teóricos y, por otro, trabajos cuantitativos dominados por la economía del bienestar y centrados en técnicas como el análisis coste-beneficio, coste-eficacia y análisis de decisión.

El análisis descriptivo-predictivo, llevado a cabo tradicionalmente por los científicos políticos, intenta dar sentido y evaluar las políticas y programas que ya han sido implementados. Dentro de este enfoque pueden diferenciarse a su vez diversas tendencias: en primer lugar, las clasificaciones de políticas según su carácter. Lowi (1964) por ejemplo, establece una clasificación entre políticas distributivas, redistributivas y reguladoras; en segundo lugar, el análisis cuantitativo de factores relacionados con el gasto público en entidades territoriales; en tercer lugar, los estudios de casos cualitativos de uno o varios campos de la actuación política; en cuarto lugar, los estudios de casos referidos a la implementación de políticas públicas y análisis de factores susceptibles de incrementar su eficiencia; en quinto lugar, teorías del proceso político que describen subsistemas políticos y marcos institucionales en términos generales y que pueden ser aplicados a diferentes áreas de la práctica política; en sexto lugar, aportaciones teóricas generales y valoraciones críticas de conceptos fundamentales; por último, estudios del proceso de diseño de políticas al estilo de los trabajos incluidos en la ciencia política.

Rist (1994), por su parte, destaca una serie de tendencias teóricas en el campo del análisis de políticas públicas en la actualidad: en primer lugar, un cambio desde evaluaciones a gran escala, de leyes o directivas completas, y emprendidas por organizaciones o entidades externas, hacia evaluaciones a pequeña escala, de programas concretos, y emprendidas por unidades creadas dentro de las propias instituciones que diseñan y/o gestionan dichos programas. Se trata de una tendencia positiva por la mayor claridad de objetivos y la mayor operatividad. En el caso de España y por lo que se refiere al análisis

y evaluación de políticas de desarrollo rural, esta tendencia se manifiesta en la constitución de una Unidad de Evaluación dentro de la Secretaría de Desarrollo Rural y Conservación de la Naturaleza, para el desarrollo de sistemas de evaluación de programas concretos como el LEADER. Más tarde, esta iniciativa ha sido seguida por algunos gobiernos regionales con la creación de unidades de evaluación. La principal dificultad para la constitución de este tipo de unidades consiste en la falta de formación y de experiencia en análisis y evaluación de políticas.

En segundo lugar, el análisis y evaluación, aunque necesarios, son concebidos cada vez más como una actividad con impacto limitado sobre la formulación de políticas y la toma de decisiones, debido a que los resultados de los procesos evaluatorios se tienen en cuenta de forma indirecta, cumulativa y, en ocasiones, retardada. A este problema contribuyen de forma importante los complejos y lentos procesos de contratación. En tercer lugar y en relación con lo anterior, existen crecientes restricciones financieras en los recursos disponibles para la función evaluadora en la mayoría de los países.

En cuarto lugar, hay una tendencia generalizada a la opinión de que la utilidad y efectividad de la evaluación se incrementa cuando la información necesaria es parte de una base de datos generada por el gobierno o institución a cargo de la política o programa que se evalúa. En este sentido, la propia Unión Europea ha ido estableciendo unos criterios comunes e indicadores básicos para cada programa, que se recogen de manera sistemática y que conforman una base de datos de gran valor en el proceso de evaluación, aunque todavía insuficiente.

Por último, la evaluación pueden aportar conocimiento organizativo. Esto significa que los resultados obtenidos por una evaluación, si se plantea ésta en forma de informaciones que puedan actuar como *feedbacks* para los tomadores de decisiones, pueden aportar los elementos de juicio necesarios para efectuar las correcciones adecuadas en la política o programa de forma que se mejore su eficacia futura. Ya es posible afirmar que, en algunos casos, evaluaciones realizadas desde un enfoque mixto cuantitativo – cualitativo aportan evidencia que está siendo empleada como elemento para el diseño de nuevas iniciativas.

Aunque un buen número de analistas políticos continúan definiendo el éxito de su trabajo en función del impacto de su análisis sobre problemas sociales, otros comienzan a valorar su capacidad de influencia sobre los tomadores de decisiones. Frecuentemente, los analistas políticos se dan cuenta de que su función más útil no consiste en llevar a cabo todas las etapas de un análisis político clásico -definición del problema, especificación del destinatario, contexto, criterios, análisis, recomendaciones- sino que mas bien consiste en ayudar a los tomadores de decisiones a entender las dimensiones del problema político y a situar a todos los actores relevantes implicados en una decisión (MELSTER, 1982). En este sentido, Bardach (1977) señala que el principal apoyo que los analistas de políticas pueden facilitar a los tomadores de decisiones no es técnico, sino político. Se trata de diseñar políticas y programas que en su concepción básica y estructura sean capaces de mantener su consistencia ante un conjunto de presiones sociales y políticas constantes y cambiantes durante el proceso de implementación³.

³ En este sentido, Winter (1996) señala que las decisiones que han de tomar durante el proceso de implementación son igualmente decisiones políticas y forman parte del proceso político del mismo modo que lo son la legislación o la formulación del contenido de la política.

EL PROCESO EN EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS

El proceso de análisis y seguimiento de una política pública incluye una serie de etapas o tareas que comienzan incluso antes de que la actuación concreta se haya puesto en funcionamiento, en la fase de diseño de la misma, y que varían según diferentes enfoques.

Leonard (1991) afirma que en un proceso racional de toma de decisiones deberían contemplarse tres estadios o fases que se implementarían de forma cíclica y no lineal: en primer lugar, el proceso de Análisis de la Política (evaluación *ex - ante*) consistente en un examen prospectivo en función de los objetivos que se propone alcanzar una actuación pública y con el fin de predecir su factibilidad. El resultado de esta primera fase es una política bien diseñada antes de ponerse en práctica. En el contexto de las políticas de desarrollo rural, esta planificación previa de objetivos y el estudio de su viabilidad es fundamental como modo de asegurarse un impacto efectivo en su aplicación posterior. Muchas de las actuales iniciativas de desarrollo, han fracasado o han tenido un impacto mucho menor del potencial, debido a la ausencia de un estudio previo sobre el contexto en el que se tenían que aplicar las iniciativas.

La segunda fase es la Auditoría, o examen concurrente, que se realiza durante el periodo de implementación de la política (evaluación *durante*). Su objetivo es analizar si se están siguiendo los procedimientos adecuados, si el gasto se sitúa en los límites establecidos y, sobre todo, conocer los primeros efectos (positivos y negativos) de la aplicación de la iniciativa. Su finalidad es prevenir el fraude y proporcionar orientación sobre el grado de adecuación del proceso de implementación para introducir las correcciones necesarias. Sin embargo, el control del gasto y los plazos ha constituido hasta la fecha, en el mejor de los casos, el único mecanismo de control y evaluación en las políticas de desarrollo rural. No se trata de una actuación incorrecta, sino insuficiente ya que no aporta conocimiento exacto sobre el impacto real de la actuación sobre el territorio en cuanto a sus efectos sobre la economía y sociedad local, su nivel de coordinación con otras iniciativas aplicadas, y ni las estrategias necesarias para optimizar su eficacia. Debe formar parte del proceso de evaluación, pero nunca constituirse en el único instrumento de valoración.

La tercera fase es la Evaluación propiamente dicha (evaluación *ex - post*), llevada a cabo una vez que el programa ha finalizado su ejecución. Examina los resultados obtenidos por la actuación en relación con el modo en que se ha implementado. Su objetivo principal es valorar los resultados del programa y realizar los cambios adecuados en función de las deficiencias detectadas. Su utilidad está en función de la rapidez con la que se ejecute, por lo que es esencial que existan indicadores recogidos durante el periodo de implementación de la iniciativa, que deberán ser completados tras finalizar el periodo de ejecución.

Sin embargo, en este proceso, la valoración de los resultados de una actuación política no es independiente de las cambiantes prioridades políticas. De este modo, las cuestiones que los tomadores de decisiones se plantean como preferentes en cada momento influirán en el modo en que se realiza el análisis y evaluación de una iniciativa pública. Del mismo modo, los resultados del análisis y la evaluación determinarán cambios en los modos de actuar de los tomadores de decisiones (figura 1). Existe, por tanto, un doble ciclo, político y racional, en el que se producen interacciones: el análisis político previo a la puesta en funcionamiento de cualquier actuación pública influye en el diseño de la pro-

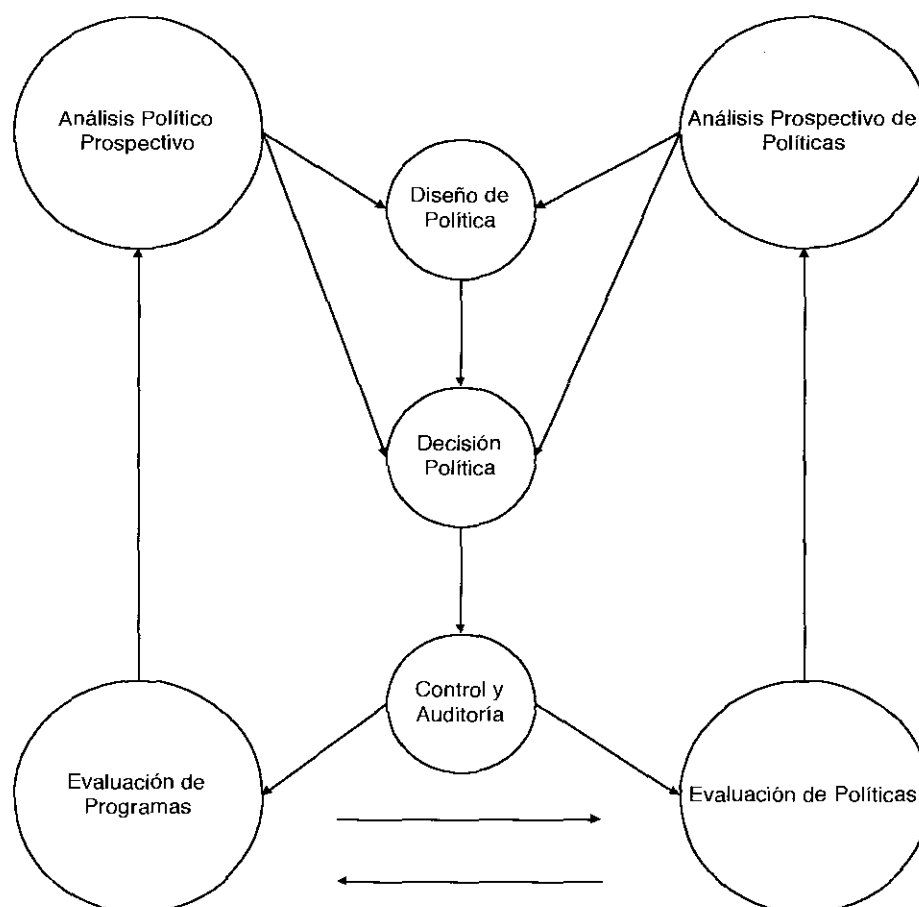


Figura 1. El Ciclo de Análisis Racional y el Ciclo de Análisis de Políticas. Fuente: Leonard (1991).

pia actuación y en el proceso de toma de decisiones político -ciclo racional. Por su parte, el análisis racional del proceso de toma de decisiones influirá en las decisiones políticas y el diseño político.

Aunque el Ciclo Político es importante dado que es necesario tomar decisiones acerca del diseño e implementación de la actuación política, el Ciclo Racional es sólo opcional y relativamente débil debido a dos razones: por un lado, su lento funcionamiento frente al rápido funcionamiento de la evaluación política; por otro lado, el hecho de que con frecuencia la evaluación de programas se hace en función de lo que interesa a los investigadores más que en función de lo que preocupa a los tomadores de decisiones. Como resultado, puede existir una falta de interés por parte de los tomadores de decisiones en los resultados de la evaluación

Por su parte Waterman y Wood (1993) destacan la importancia del proceso de evaluación al proporcionar a los tomadores de decisiones información directa, sistemática,

continua y objetiva sobre el funcionamiento y resultados de una política determinada. Conciben el análisis y seguimiento político como un proceso interactivo que comprende cuatro etapas. En primer lugar, un examen cualitativo de los aspectos relevantes implicados en una actuación pública concreta, de manera previa a la implementación de la política. Se trata de identificar para cada caso concreto, que *outputs* políticos son de interés, cuáles son los agentes relevantes y sus objetivos. En función de estos aspectos hay que valorar los posibles cambios en las acciones de un programa o política. Toda esta información constituirá la base sobre la que se determinarán los factores que podrían afectar al proceso de implementación de la política.

La segunda etapa comienza una vez que se ha definido la información relevante, se han identificado los estímulos y se han definido hipótesis sobre el proceso de implementación. Esta fase consiste en la recogida de una base de datos sobre los resultados actuales del programa que se está implementando. Los datos deben incluir una amplia variedad de factores relacionados con el proceso político, más que estar centrados tan solo en un tipo concreto de *output*.

Una vez que los datos han sido recogidos, la tercera etapa implica el análisis estadístico de los resultados obtenidos por la política mediante la utilización de métodos cuantitativos. Por último, tras el análisis de los datos, se derivan una serie de conclusiones y recomendaciones que proporcionan información útil para valorar y analizar los resultados de una actuación pública. Sin embargo, es importante que se preste atención a las posibles explicaciones o análisis contradictorios que puedan aparecer sobre el mismo proceso político dado que pueden dar lugar a confusiones y pérdida de eficacia del proceso de análisis. Esta tarea se lleva a cabo mediante un nuevo análisis de la información recopilada, incluyendo métodos cualitativos como entrevistas de seguimiento con los agentes implicados.

Allen *et al.* (1992) proponen un paradigma para analizar el contexto en el que se produce la investigación sobre los resultados de una política (figura 2). En el paradigma propuesto, cada tarea da lugar a nuevas demandas de tareas que se van sucediendo.

En este paradigma, el análisis de una actuación comienza con la demanda del cliente que es el factor determinante de los objetivos de la investigación. Las demandas del cliente se sintetizan en estudios políticos que, a su vez, requieren directrices analíticas para las cuales es necesaria cierta información y datos. Todo ello da como resultado la elaboración de metodologías y modelos conceptuales que pueden o no ser convertidos en herramientas informáticas -por ejemplo, sistemas expertos- dependiendo de la complejidad del problema. Por su parte, en el caso de los resultados cada tarea implica un producto para la siguiente.

A lo largo de todo este proceso existen una serie de posibles errores que deben ser evitados: en primer lugar, el problema para el que se está realizando el análisis puede estar mal o insuficientemente especificado, lo que puede llevar a un esfuerzo encaminado a solventar el problema erróneo; en segundo lugar, el sistema puede ser mal interpretado dando lugar a la construcción de un modelo inapropiado; en tercer lugar, los modelos creados pueden ser inapropiados para las herramientas confeccionadas dando lugar a resultados erróneos; en cuarto lugar, los datos pueden ser inexactos o incompletos; por último, puede no haberse explorado suficientemente el conjunto de alternativas.

El proceso de diseño e implementación de políticas puede concebirse como un sistema que es alimentado por las demandas de la sociedad -a través de partidos políticos, grupos de poder, resultados electorales, etc.- y por los recursos disponibles, mientras que

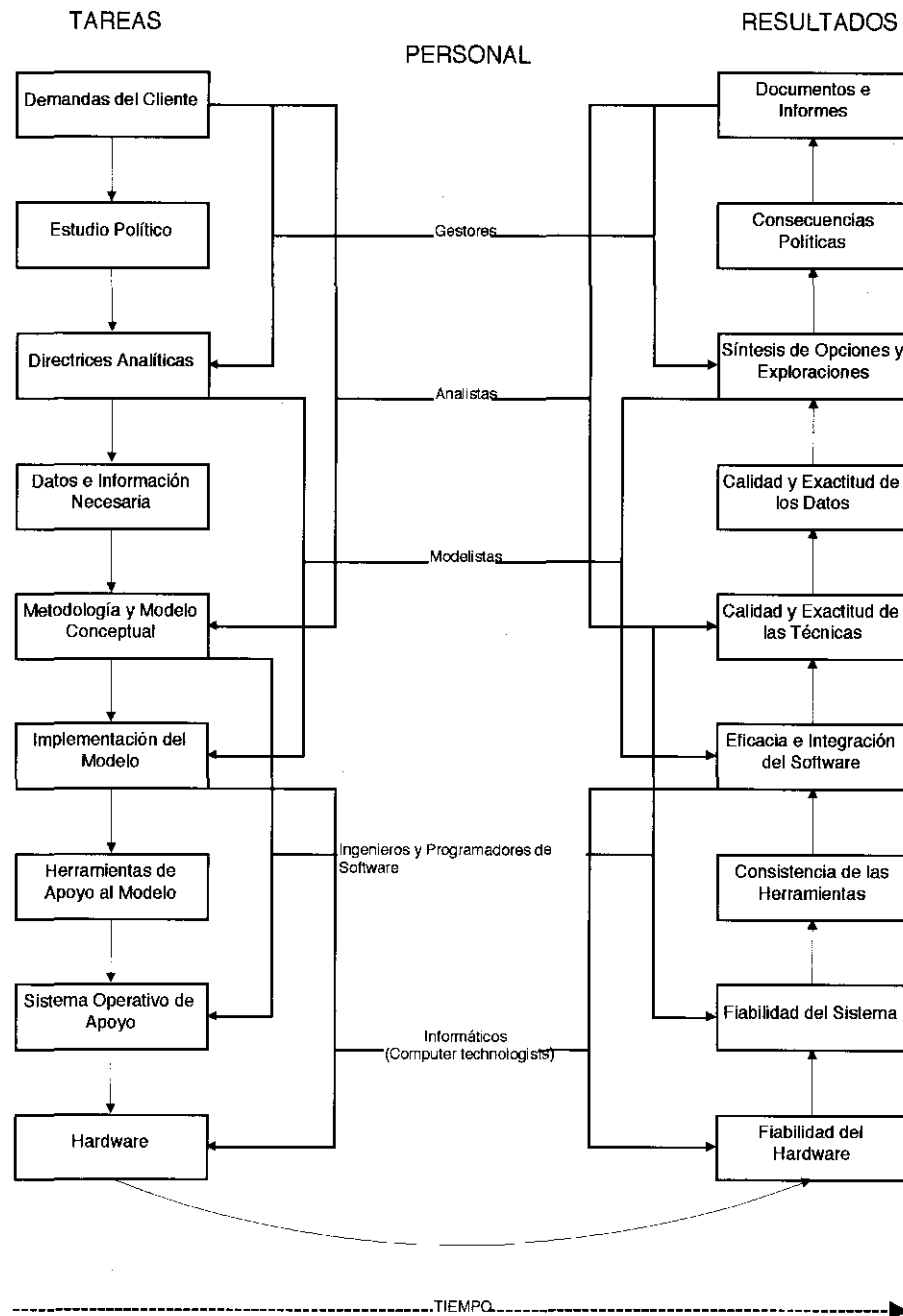


Figura 2. Sucesión Típica de Tareas y Resultados Comprendidos en un Estudio Orientado al Diseño de Modelos de Análisis de Políticas. Fuente: Allen *et al.* (1992).

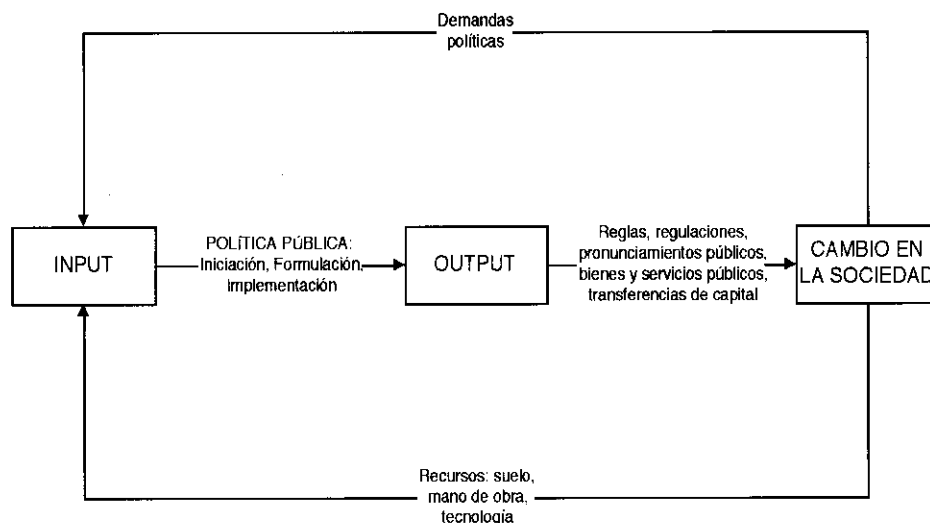


Figura 3. El Proceso de Toma de Decisiones Políticas. Fuente: Burch (1979), Jones (1991).

sus productos están constituidos por los diferentes tipos de decisiones políticas y sus consecuencias. Las decisiones políticas producen a su vez impactos sobre la sociedad que modifican las demandas e intereses futuros que alimentan el sistema (figura 3). Por tanto, se trata de un proceso cíclico y dinámico. Sin embargo, en el funcionamiento de este sistema, actúan una serie de elementos que condicionan el modo en que las demandas e intereses sociales son introducidos a asimilados durante el proceso de toma de decisiones y en el que están muy presentes los grupos de poder o lobbies. Winter (1996) aporta una tipología de grupos de presión, distinguiendo entre dos tipos básicos: los internos y los externos. Los primeros son aquellos considerados como legítimos por el gobierno y que actúan como asesores de forma regular, los segundos no están directamente implicados en el proceso político.

Rosell (1993), propone un marco teórico para el análisis de las políticas públicas basado en la tradición de la economía del bienestar y el análisis coste-beneficio, por un lado, y en conceptos relacionados con la ciencia política, por otro. Dicho enfoque divide el análisis de políticas en dos partes: por un lado, el estudio del contexto político -valores u objetivos que debe alcanzar una política concreta- y, por otro lado, el estudio de la formulación de la política -estrategias para alcanzar los valores propuestos (figura 4).

El estudio del contexto político está determinado por varios criterios que deben fundamentar el proceso de selección de cualquier alternativa para la puesta en marcha de una política o programa: la noción de interés público, los criterios de equidad, eficacia y eficiencia, y el grado de factibilidad de cada alternativa (figura 5). En función de la mayor o menor importancia que se otorgue a cada uno de estos criterios, la selección final de la estrategia política a seguir se estará moviendo en un *continuum* en cuyos extremos se sitúan los modelos de dirección y control, por un lado, y de incentivos de mercado o liberal, por otro. Por su lado, el estudio de la formulación de la política se define, de forma similar, como un *continuum* que va desde el modelo aprehensivo al modelo incrementalista.

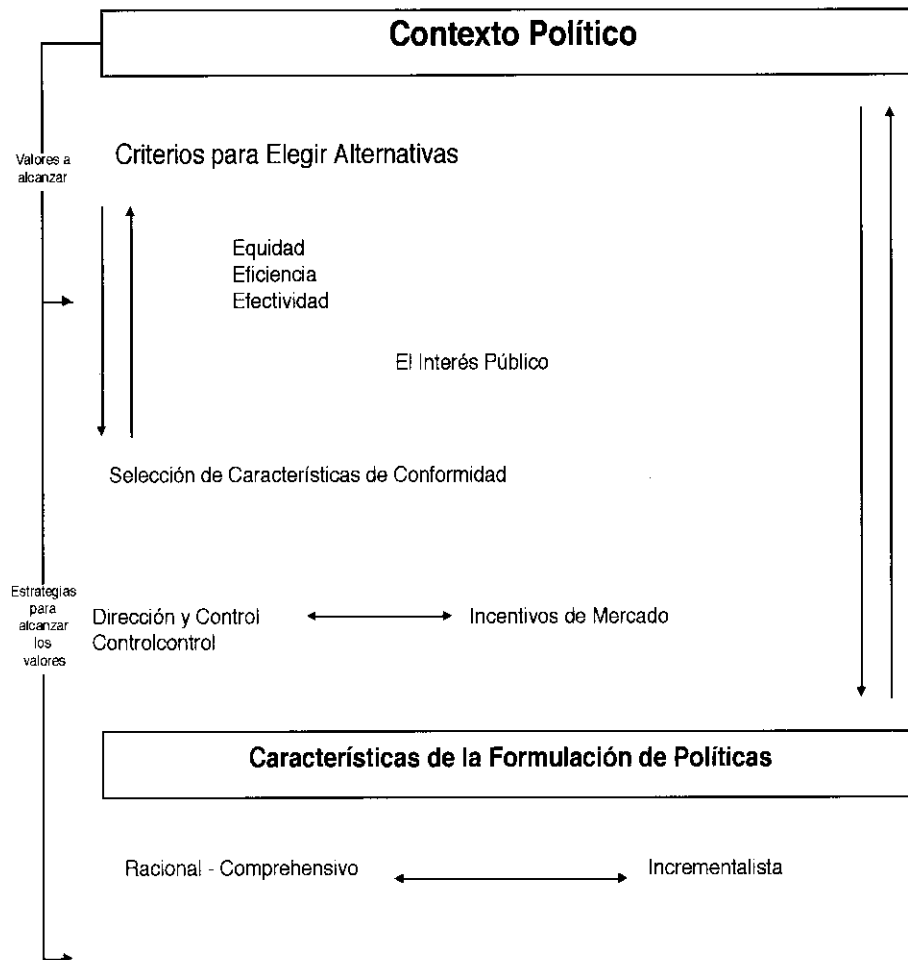


Figura 4. Criterios para Evaluar Políticas Públicas. Fuente: Rosell (1993).

Nos vamos a centrar en la última etapa del análisis de políticas: el análisis retrospectivo o ex-post, cuyos resultados se espera que sirvan para obtener recomendaciones para el diseño e implementación de políticas futuras más efectivas. Winter (1996) señala las diferentes fases que lo constituyen (figura 6).

LA BÚSQUEDA DE UN ANÁLISIS MÁS EFECTIVO

Considerar que el análisis de una política constituye una etapa mas en una sucesión de tareas es una visión restrictiva del papel fundamental que el análisis tiene a la hora de optimizar el uso de los recursos públicos y los resultados de una acción concreta. El aná-

- **El Interés Público.** Determinar el significado y contenido del interés público es la condición básica para el establecimiento de los objetivos a alcanzar por las actuaciones públicas. El contenido del concepto de interés público no puede ser la simple adición de las preferencias individuales puesto que siempre existirán intereses contrapuestos. Es necesario, por tanto, construir un concepto de interés público a partir de la negociación y el consenso.
- **Equidad.** El sentido del término está más en relación con la justicia social -distribución justa de los recursos escasos- que con la igualdad. La idea fundamental es que la cantidad de un bien o servicio proporcionada a cada grupo social no tiene por que ser la misma pues la demanda de ese bien o servicio variará en función del grupo social concreto. Lo que debe asegurarse es que cada grupo social pueda disponer de la cantidad necesaria de dicho bien o servicio.
- **Eficiencia.** Es la cantidad de resultado atribuible a una política (*output* político) en relación a los recursos invertidos en la misma (*input* político). Los intereses y objetivos contrapuestos de los distintos grupos implicados en el proceso político, determinan que las políticas públicas alcancen un grado de eficiencia limitado.
- **Eficacia.** Es la cantidad de resultado atribuible a una política (*output*) en relación con el resultado esperado -metas u objetivos propuestos para una actuación. La diferencia fundamental con el concepto de eficiencia es que sólo hace hincapié en las consecuencias reales de una política o programa determinado en relación con las consecuencias esperadas, sin prestar atención a los recursos que han sido necesarios para alcanzar los objetivos.
- **Factibilidad.** Las alternativas políticas con mejores consecuencias o resultados no siempre son las que se llevan a cabo. El apoyo que una actuación obtenga estará en función de los intereses de cada grupo de poder y determinará su elección o rechazo.

Figura 5. Criterios para guiar la elección de alternativas políticas.

lisis abarca todos los estadios de la "vida" de la política o programa concreto y debe comenzar en el momento en que se está diseñando la posible actuación.

La eficacia y eficiencia de una política concreta está no sólo en función del cuidado y acierto que se haya tenido en el proceso de diseño y formulación. Una política bien diseñada puede fracasar si no se implementa de forma adecuada. Hogwood y Gunn (1984) describen una serie de requisitos necesarios para que el proceso de implementación se realice de forma correcta:

- *Que las circunstancias externas a la agencia que implementa el programa no impongan restricciones paralizantes.* Las circunstancias externas -físicas, políticas, sociales, etc.- están fuera del control de la institución y por tanto pueden suponer obstáculos insalvables para el buen funcionamiento de una política, por muy bien diseñada que esté. Cabe incluir aquí la necesidad de que existan cauces de comunicación y acción conjunta

Tarea	Métodos	Dificultades
Establecer las metas políticas generales.	Examinar la legislación, documentos de las instituciones, realizar entrevistas con los políticos y responsables clave.	Discreción, objetivos contrapuestos, propaganda frente a realidad, racionalización <i>post hoc</i> .
Identificar objetivos específicos o resultados deseados.	Métodos similares a la etapa anterior, con mayor énfasis en los retoques políticos introducidos por las agencias gestoras.	Similares a la etapa anterior.
Identificar agencias e individuos responsables de la implementación.	Métodos similares a la anterior tarea con mayor énfasis en las entrevistas con agentes clave.	Proyectos multi-agencia.
Especificar etapas clave en el proceso de implementación	Tareas similares a la anterior tarea con atención adicional a las experiencias de los beneficiarios.	Racionalización <i>post hoc</i> .
Valorar los resultados alcanzados.	Definir criterios para lograr los objetivos, determinar las técnicas de recogida de información, recogida de datos, análisis.	Calidad de los datos, problemas de influencias externas, problemas de efectos secundarios.

Figura 6. Fases del análisis político retrospectivo. Fuente: Winter (1996).

entre las instituciones con competencia sobre un mismo territorio, para evitar la aparición de acciones con objetivos contrapuestos.

- *Que se disponga de tiempo y recursos suficientes para el programa, y que se disponga de la adecuada combinación de recursos.* Muchas políticas pueden fracasar incluso cuando no existen circunstancias externas adversas debido a escasez de recursos financieros o a la mala planificación del tiempo necesario para alcanzar los objetivos. Los efectos de una acción pública pueden retrasarse de forma importante, especialmente cuando se aplica sobre territorios escasamente articulados y dinámicos como los espacios rurales. Si la urgencia de resultados predomina sobre la planificación, el impacto potencial de las actuaciones puede reducirse substancialmente.
- *Que la política que ha de implementarse esté fundamentada en una teoría válida de causa-efecto, y que la relación entre causa y efecto sea directa y sin condicionamientos significativos.* Es posible que las relaciones causa-efecto que fundamentan una actuación política estén basadas en creencias particulares de las personas que las diseñan y que dichas creencias no estén contrastadas y/o sean falsas. Esto puede llevar a dirigir los recursos a unos destinatarios potenciales que no son los que mejor van a responder o a utilizarlos. La ausencia de estudios o planes previos a la implementación de políticas de desarrollo lleva, en no pocas ocasiones, a una actuación que está más guiada por convicciones o intereses particulares que por el conocimiento.

- *Que las relaciones de dependencia sean mínimas.* Cuantas más decisiones por parte de diferentes agentes y en diferentes momentos del proceso sean necesarias, mayor será el riesgo de que aparezcan fallos en la implementación. Por tanto es esencial que las competencias en la gestión de una actuación concreta estén en manos de una sola agencia que no sea dependiente de otras. En el caso de las políticas de desarrollo rural, la inexistencia de una autoridad política singular con competencias exclusivas, incrementa las posibilidades de solapamientos o confusiones en el proceso.
- *Que exista consenso y entendimiento en cuanto a los objetivos.* En muchas ocasiones, los objetivos de organizaciones y programas son difíciles de identificar por estar formulados de forma abstracta, vaga o evasiva. Incluso cuando existen objetivos concretos y bien definidos, la libre interpretación por parte de cada uno de los agentes implicados en el proceso de implementación puede llevar a incompatibilidades y reducción de la eficacia.
- *Que las tareas estén correctamente especificadas y en una secuencia clara y correcta.* Lo contrario puede conducir a confusión y a la no consecución de los objetivos propuestos.
- *Que haya una comunicación y coordinación perfecta.* Si las agencias gestoras o los beneficiarios no tienen canales efectivos de comunicación, pueden no entender bien cuales son los objetivos de la política. En el medio rural, la facilitación de información de calidad es esencial por el escaso dinamismo y formación de gran parte de los promotores potenciales.
- *Que los responsables puedan exigir y obtener conformidad.* Pueden aparecer desacuerdos y reinterpretaciones de los objetivos de la política por intereses particulares, rivalidades o disconformidades entre agencias, etc.

El proceso de implementación no debe concebirse como la simple puesta en práctica de una política previamente formulada. Es imprescindible introducir los conceptos de negociación e interacción. De este modo el concepto de implementación se transforma, convirtiéndose en un proceso de discusión entre los diversos agentes implicados que puede dar lugar a variaciones en el propio modo de operar de la política.

Considerando el proceso en su globalidad, pueden extraerse una serie de pautas que permitirían incrementar la eficacia del análisis y evaluación de las iniciativas públicas y la utilidad de sus resultados: en primer lugar, los resultados de la evaluación se obtienen con demasiado retraso. En la actualidad, cuando existe algún tipo de proceso de evaluación, éste se diseña y lleva a cabo cuando la actuación ya está siendo implementada, o incluso cuando ya ha finalizado. Si bien es cierto que un análisis *ex-post* es ingrediente indispensable de un buen proceso de evaluación, éste debe ser completado por un proceso previo en el que se hayan definido, con anterioridad a la puesta en práctica de la actuación, los criterios que guiarán su análisis y los parámetros que es necesario obtener. Es por ello que se impone la necesidad de diseñar el proceso de evaluación ya desde el momento en que se diseña la política que va a ser evaluada.

En segundo lugar, el diseño de las actuaciones políticas debe facilitar su posterior análisis, lo cual no implica que haya que alterar sus objetivos o herramientas en función del análisis a realizar. Se trata más bien de diseñar actuaciones que puedan ser posteriormente analizadas de forma eficaz: si las políticas son implementadas en forma parecida a experimentos -probando diferentes alternativas en diferentes lugares- será mucho más sencillo saber qué efectos concretos son consecuencia de la aplicación de una determinada actuación.

En tercer lugar, las políticas y programas deberían mantenerse en vigor por un periodo de tiempo más prolongado -siempre que la consecución de sus objetivos lo justifique- de forma que sus efectos puedan hacerse más patentes y la evaluación más productiva. En cualquier caso, habrá que trabajar en el diseño de diferentes sistemas de evaluación que sean capaces de adaptarse a la duración de diferentes políticas. En cuarto lugar, la evaluación debe centrarse en aspectos que sean de interés social y político, no en aspectos técnicos de interés para el investigador, como manera de aumentar su utilidad y ser consecuentes con sus objetivos.

Por último, deben perfilarse los aspectos metodológicos del análisis y evaluación de políticas de forma que no se produzcan resultados confusos y diferentes interpretaciones sobre los mismos resultados.

En resumen, la finalidad última del proceso de análisis y evaluación de políticas públicas es la mejora del proceso de toma de decisiones a través, entre otros aspectos, de la reducción de las posibilidades de realizar una elección de la alternativa equivocada, teniendo siempre presente que no está en manos del evaluador la decisión de qué alternativa tomar sino tan solo la capacidad de influenciar mediante su conocimiento y trabajo dicha decisión.

BIBLIOGRAFÍA

- ALLEN, P. *et al.*, (1992): Quality in Policy Modelling, *Interfaces* n° 22:4, pp.70-85
- BANKES, S. (1993): Exploratory Modelling for Policy Analysis, *Operations Research*, Vol. 41, n° 3
- BARÓN, J. (1997): Intuitive thinking and public policy, <http://www.sas.upenn.edu/jbaron/gowda.html#72>
- BEHN, R.D. (1997): *What right do public managers have to lead?* Mimeografiado.
- GILLROY, J.M. (1992): The Ethical Poverty of Cost-Benefit Methods. Autonomy, Efficiency and Public Policy Choice, *Policy Sciences*, n° 25, pp. 83-102
- Hy, R.H. (1995): Economic Modeling and Public Policy. En *International Journal of Public Administration*, 18 (1), 1-11
- LEEuw, F.L.; RIST, R. y SONVICHSEN, R. (1994): *Can Government Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*. New Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- LEONARD, H. D. (1991): The Role of Policy Analysis and Evaluation, *Outils, Pratiques, Institutions pour Évaluer les Politiques Publiques*. Actes du seminaire PLA-ENA, Avril-Juillet, 1990, Commissariat General du Plan, la Documentation Francaise.
- RADIN, B.A. (1996): *The evolution of the policy analysis field: from conversation to conversations*, APPAM, <http://qsilver-queensu.ca/appam/pradd96.htm>
- RIST, R. C. (1994): The Evolution of and Utilisation of Program Evaluation; Some International Observations, *Sciences of Formation*, Institut d'Etudes Politiques de Paris, *L'Evaluation des Politiques Publiques*. Dossier documentaire, première partie.
- RIST, R. C. (1995): *Policy Evaluation*. Elgar Reference Collection. The International Library of Comparative Public Policy. Aldershot, UK.
- WATERMAN, R.W. y WOOD B.D. (1993): Policy Monitoring and Policy Analysis, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 12 n° 4, pp. 685-699
- WHITE, L.G. (1994): Policy Analysis as Discourse, *Journal of Policy Analysis and Management*, Vol. 13, n° 3, pp. 506-25
- WINTER, M. (1996): *Rural Politics. Policies for agriculture, Forestry and the Environment*. Routledge, Londres.