

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/281523518>

Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas

Book · January 2013

CITATIONS

48

READS

65,574

7 authors, including:



[Gonzalo Ordonez-Matamoras](#)

University of Twente

53 PUBLICATIONS 410 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología OCyT [View project](#)



Gentoo package [View project](#)

Manual de análisis y diseño de **políticas públicas**

Gonzalo Ordóñez-Matamoros
Director

Universidad
Externado
de Colombia

MANUAL DE ANÁLISIS Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

ISBN 958-710-XXX-X

© 2013, XXXXXXXXXX (?)
© 2013, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (571) 342 0288
publicaciones@uexternado.edu.co
www.librosuexternado.com

Primera edición: marzo de 2013

Diseño de carátula: Departamento de Publicaciones

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: Panamericana, formas e impresos (Colombia); Docuprint Tiraje: de
1 a 1.000 ejemplares.

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad del autor.

GONZALO ORDÓÑEZ-MATAMOROS JOSÉ ANDRÉS DUARTE GARCÍA
SARAH TADLAOUI LUIS HERNANDO LÓPEZ
SARA PORRAS ALZATE LINA PAOLA MARTÍNEZ FAJARDO
GLORIA A. CALDERÓN-PEÑA

CONTENIDO

AGRADECIMIENTOS	17
PRÓLOGO	19
PRIMERA PARTE: CONOCIMIENTO DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
1 El análisis de las políticas públicas	27
1.1 Qué son las políticas públicas	27
1.1.1 <i>Policy, Politics y Polity</i>	27
1.1.2 Multiplicidad de definiciones de políticas públicas	29
1.2 ¿Qué es el análisis de políticas públicas?	32
1.2.1 Los orígenes del análisis de políticas públicas	33
1.2.2 El APP y los paradigmas de las ciencias sociales: perspectivas epistemológicas	38
2 El proceso de las políticas públicas	41
2.1 Modelos representativos de la toma de decisiones de política pública	42
2.1.1 Racionalidad comprensiva (<i>Comprehensive Rationality</i>)	42
2.1.2 Racionalidad limitada (<i>Bounded Rationality</i>)	43
2.1.3 Incrementalismo desarticulado (<i>Disjointed incrementalism</i>)	45
2.1.4 Búsqueda mixta (<i>Mixed Scanning</i>)	46
2.1.5 Racionalidad erotética (<i>Erotetic Rationality</i>)	46
2.1.6 “Caneca de basura” (<i>Garbage Can</i>)	46
2.2 Teorías sobre el proceso que siguen las políticas públicas	47
2.2.1 Teorías basadas en el modelo racional	48
2.2.2 Teorías basadas en el análisis del poder	52
2.2.3 Institucionalismo y neo institucionalismo	53
2.2.4 Los modelos centrados en el análisis de actores relevantes	57
2.2.5 Enfoques cognitivos y constructivistas	59
3 El papel del analista de políticas públicas	64
3.1 Tipos de análisis de políticas públicas	64
3.1.1 Análisis retrospectivo y prospectivo de las políticas públicas	64
3.1.2 Análisis descriptivo y análisis normativo	67
3.1.3 Análisis instrumental y análisis científico/ académico	68
3.2 Productos analíticos	70
3.3 La postura del analista de políticas públicas	73
3.3.1 El analista frente a la complejidad del sector público	73
3.3.2 El error del tercer tipo	78
3.3.3 Consideraciones éticas y subjetividad del analista	80
3.4 Caja de herramientas para el apoyo del análisis y diseño de las políticas públicas	83
3.5 El carácter iterativo e interactivo del análisis y diseño de políticas públicas	86
3.6 Tareas y talleres	88

SEGUNDA PARTE: CONOCIMIENTO PARA ILUSTRAR LA TOMA DE DECISIONES
DE POLÍTICA PÚBLICA

4	El problema de definir el problema de políticas públicas	95
4.1	Características de los problemas públicos	97
4.2	Tipos de problemas	101
4.2.1	Problemas simples o bien estructurados	102
4.2.2	Problemas débilmente estructurados o complejos	103
4.3	Ciclo de la maduración de los problemas	106
4.3.1	La sensación problemática	107
4.3.2	La situación problemática	107
4.3.3	La objetivización del problema	109
4.3.4	La formalización del problema	114
4.4	Métodos para identificar, estructurar y definir el problema de políticas públicas	122
4.4.1	Lluvia de ideas	123
4.4.2	Análisis de fronteras del problema	124
4.4.3	Análisis clasificacional	125
4.4.4	Análisis sistémico de problemas	127
4.4.5	Análisis causal – Árbol del problema	129
4.4.6	Análisis de jerarquía de causas	130
4.4.7	Análisis de actores relevantes	132
4.4.8	<i>Synectics</i>	134
4.4.9	Análisis de múltiples perspectivas	135
4.4.10	Análisis de supuestos	136
4.5	Tareas y talleres	139
5	Identificación de criterios de decisión y de alternativas de solución	141
5.1	Definición de objetivos general y específicos	142
5.2	Identificación y definición de criterios de decisión	146
5.3	Identificación de alternativas de solución	155
5.3.1	Tipos de solución	157
5.3.2	Fuentes de ideas o de soluciones	162
5.3.3	Métodos para identificar alternativas de solución	166
5.3.4	El carácter iterativo del ADIPP y la identificación de alternativas de solución	168
6	Evaluación de alternativas	169
6.1	Predicción de resultados	170
6.1.1	Predicciones intuitivas	171
6.1.2	Modelos teóricos	177
6.1.3	Extrapolación	178
6.2	Métodos más comunes para evaluar alternativas de solución	179
6.2.1	Método de comparación por parejas o el método de las eliminatorias	179

6.2.2	Método <i>Satisficing</i> o método del limbo	180
6.2.3	Método de evaluación por calificación básica	181
6.2.4	Método del orden lexicográfico	184
6.2.5	Método de alternativas no dominantes	185
6.2.6	Método de criterios ponderados	185
6.2.7	Herramienta Goeller Scorecard	188
6.3	Tareas y talleres	192
7	Recomendación y argumentación de las soluciones	193
7.1	Modos de argumentación	197
7.1.1	Modos de argumentación basados en el “concepto de autoridad”	197
7.1.2	Modos de argumentación basados en la “razón”	200
7.2	Falacias	202
7.3	Tareas y talleres	204
TERCERA PARTE: CONOCIMIENTO PARA GENERAR IMPACTO		
8	Diseño de planes de implementación	209
8.1	¿Qué es la implementación de políticas públicas?	212
8.1.1	Modelo de implementación <i>Top-down</i>	212
8.1.2	Modelo de implementación <i>Bottom-up</i>	214
8.2	La importancia de planear la implementación al diseñar una política pública	216
8.3	La teoría versus la práctica: la implementación exitosa	220
8.4	Recomendaciones para elaborar un plan de implementación	227
8.5	Conclusiones	233
8.6	Tareas y talleres	233
9	Diseño de planes de monitoreo y evaluación de políticas públicas	234
9.1	La importancia del monitoreo y la evaluación	235
9.2	Tipos de monitoreo y evaluación	238
9.2.1	Evaluación ex-ante	239
9.2.2	Evaluación durante o monitoreo	239
9.2.3	Evaluación ex-post de resultados e impacto	240
9.3	Recomendaciones para la elaboración de planes de monitoreo y evaluación	241
9.3.1	¿Qué se evalúa?	243
9.3.2	¿Cómo se evalúa?	249
9.3.3	¿Quién realiza la evaluación?	257
9.3.4	¿Cuándo se debe evaluar?	259
9.3.5	¿Dónde se evalúa?	259
9.4	Conclusiones	260
9.5	Tareas y talleres	263
10	Comunicación efectiva del análisis de políticas públicas	263
10.1	Habilidades para la comunicación del análisis de políticas públicas	266
10.2	¿Cómo empezar a escribir?	269

10.3 ¿Qué ayudas puede utilizar el analista para hacer el documento escrito más amigable al lector?	271
10.4 ¿Cómo organizar el reporte?	278
10.5 ¿Cómo comunicar oralmente un análisis de políticas públicas?	282
ANEXO: CAJA DE HERRAMIENTAS PARA LA RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN RELEVANTE PARA EL ANÁLISIS Y EL DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	285
A.1. Métodos de escritorio	286
A.1.1. Estudio documental	286
A.1.2. Análisis de contenido	288
A.2. Métodos de trabajo de campo	288
A.2.1. Muestreo	288
A.2.2. Encuestas	289
A.2.3. Entrevistas	291
A.2.4. Grupos focales	293
A.2.5. Observación etnográfica	293
A.3. Conclusiones	295
EPÍLOGO: REFLEXIONES CRÍTICAS	297
LOS AUTORES Y EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE ESTE LIBRO	305
BIBLIOGRAFÍA	311
ÍNDICE TEMÁTICO Y DE PALABRAS CLAVE	321

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1: Perspectiva epistemológica	39
Cuadro 2: Análisis prospectivo vs. Análisis retrospectivo	67
Cuadro 3: Análisis descriptivo y normativo.	68
Cuadro 4: Análisis instrumental y científico/académico	70
Cuadro 5: Demanda de conocimientos y productos analíticos asociados	71
Cuadro 6: Métodos para el apoyo del análisis y diseño de políticas públicas	84
Cuadro 7: Tipos de problema según su estructura	102
Cuadro 8: Tipo de problema según los consensos en cuanto al “qué” y al “cómo”	105
Cuadro 9: Modelo de tabla de análisis de involucrados	133
Cuadro 10: Consumo de heroína	134
Cuadro 11: Métodos más comunes para la estructuración de problemas	138
Cuadro 12: Contrastes entre objetivos y metas	143
Cuadro 13: Ejemplo: objetivos y ámbitos de las alternativas	145
Cuadro 14: Teorema de la imposibilidad de Arrow	151
Cuadro 15: Tipos de políticas públicas según O'Hare	158
Cuadro 16: El carácter relativo de las “soluciones”	162
Cuadro 17: Predicción intuitiva - Probabilidad condicional	174
Cuadro 18: Predicción intuitiva - Impactos cruzados	174
Cuadro 19: Evaluación de alternativa (a)	176
Cuadro 20: Evaluación de alternativa (b)	177
Cuadro 21: Método del limbo	181
Cuadro 22: Método de evaluación por calificación básica	183
Cuadro 23: Método de criterios ponderados	187
Cuadro 24: Síntesis de métodos recomendados para apoyar la toma de decisiones	188
Cuadro 25: Manipulaciones factibles de May	191
Cuadro 26: Recombinación de variables políticas de May	192
Cuadro 27: Implementación Top-Down versus Bottom-Up	216
Cuadro 28: Lista de chequeo de la implementación exitosa	226
Cuadro 29: Ejemplo de tabla de plan de implementación	228
Cuadro 30: Ejemplo de cronograma de implementación	232
Cuadro 31: Seguimiento a las metas de la Concertación Nacional para el Desarrollo – Panamá 2025	249
Cuadro 32: Métodos de evaluación ex-post más comunes	254
Cuadro 33: Método de diferencias en diferencias	257
Cuadro 34: Tipos de evaluación	258

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Ciclo de las políticas públicas	50
Gráfico 2: Papel del analista de políticas públicas en el ciclo de PP	74
Gráfico 3: Criterios de selección de métodos útiles para el ADPP	85
Gráfico 4: Carácter iterativo del análisis y diseño de políticas públicas	87
Gráfico 5: Dilema ético inherente al ADIPP	91
Gráfico 6: Paso 1. Estructuración del problema	96
Gráfico 7: Ciclo de maduración del problema previo a la solución	107
Gráfico 8: Factores que explican la situación problemática	109
Gráfico 9: Espectro de la decisión	113
Gráfico 10: Ejemplo de modelos básicos del problema	116
Gráfico 11: Ejemplo de modelo descriptivo: relación ahorro-interés	117
Gráfico 12: Ejemplo de modelo de causas y consecuencias de la pobreza	119
Gráfico 13: Ejemplo de modelo simulatorio	120
Gráfico 14: Ejemplo de problema: desconexión entre centros comerciales	121
Gráfico 15: Ejemplo de solución: conexión creativa entre centros comerciales	121
Gráfico 16: Análisis de frontera	124
Gráfico 17: Ejemplo de análisis clasificacional: efectos en los usuarios de la heroína	127
Gráfico 18: Análisis sistémico de problemas	128
Gráfico 19: Ejemplo de árbol del problema de la desnutrición infantil	130
Gráfico 20: Estructura del análisis de supuestos	136
Gráfico 21: Paso 2: Identificación de criterios de decisión	141
Gráfico 22: Paso 3: Identificación de alternativas de solución	156
Gráfico 23: Paso 4: Evaluación de alternativas de solución	169
Gráfico 24: Evaluación por parejas	180
Gráfico 25: Alto nivel de hacinamiento carcelario en Bogotá	193
Gráfico 26: Paso 5: Recomendación y argumentación	194
Gráfico 27: Elementos de un argumento	195
Gráfico 28: Ejemplo de argumento: Transmilenio	196
Gráfico 29: Modo de argumentación basado en la autoridad de una persona	198
Gráfico 30: Modo de argumentación basado en la autoridad de un método	199
Gráfico 31: Modo de argumentación basado en la ética	199
Gráfico 32: Modo de argumentación basado en la razón	200
Gráfico 33. Paso 6: Elaboración de un plan de implementación	210
Gráfico 34: Modelo lógico del monitoreo y la evaluación ex –post	237
Gráfico 35. Pasos 7 y 8: planes de monitoreo y evaluación	242
Gráfico 36: ¿Qué métodos utilizar?	253
Gráfico 37: Habilidades necesarias del analista de políticas públicas	266
Gráfico 38: Diagrama de barras	272
Gráfico 39: Diagrama de línea	272
Gráfico 40: Diagrama de dispersión	273

Gráfico 41: Torta o “pie”	273
Gráfico 42: Tabla descriptiva	274
Gráfico 43: Tabla prescriptiva	275
Gráfico 44: Árbol de decisión	276
Gráfico 45: Mapa	277

PRÓLOGO

Este libro se escribió pensando en los actuales o potenciales analistas, asesores, investigadores o tomadores de decisiones de política pública que desean adquirir o desarrollar habilidades para la realización de ejercicios rigurosos de análisis y diseño de políticas públicas. Igualmente, se hizo pensando en quienes desean ordenar trabajos de asesoría y/o evaluar la calidad de los ejercicios realizados por terceros. Así mismo, este libro se escribió pensando en aquellos que, sin estar directamente vinculados al sector público, deban interactuar con instituciones públicas de carácter multilateral o nacional, bien sea del nivel central, del departamental o del municipal. Por último, el libro permitirá a los lectores de todo origen disciplinario incrementar su comprensión de las dinámicas que caracterizan la gestión pública, para convertirse así en lectores críticos, tanto de noticias que circulan en medios masivos de divulgación como de informes técnicos con algún grado de complejidad. Se utiliza un lenguaje sencillo que evita imponer las barreras típicas de los tecnicismos y la jerga disciplinaria.

En particular, esta obra responde a la motivación de los autores de ofrecer herramientas analíticas que, aunadas a la disponibilidad de recursos y a la voluntad política necesarias, conduzcan a la toma de decisiones ilustrada y, por esa vía, a la solución de problemas concretos en el mundo hispanoparlante en los diferentes niveles de gobierno. En efecto, el presente libro está inspirado en la convicción de que el conocimiento es una herramienta fundamental para avanzar en el desarrollo económico y social sustentable, lo cual es consistente con las nuevas teorías que lo definen como la sumatoria de individuos con capacidad de solucionar sus problemas cotidianos (capital humano) y de asociarse para solucionar problemas colectivos presentes y futuros (capital social). Finalmente, pero no por ello menos importante, el presente trabajo busca fortalecer la masa crítica de profesionales que demandan la toma de decisiones objetiva, bien informada y responsable, para ganarle así terreno a la improvisación, la corrupción, la incertidumbre y el despilfarro de recursos públicos que caracteriza el quehacer político en una gran cantidad de comunidades hispanas. Lejos de ser el análisis riguroso de políticas públicas una panacea es, sin duda, un aporte importante a la democracia y a la modernización de estas comunidades, tanto en los niveles centrales como locales y organizacionales.

Como es bien sabido, uno de los mayores retos de los gobiernos consiste en resolver, de manera eficaz, los problemas que aquejan a la sociedad. Sin embargo, dicho reto es de dimensiones inconmensurables pues, contrario a los científicos naturales, los científicos sociales que están llamados a apoyar este proceso se ven enfrentados a objetos de estudio de gran complejidad, variabilidad y volatilidad. En efecto, los problemas públicos son difíciles de comprender, implican tanto aspectos políticos como técnicos, no hay una relación directa unívoca e inequívoca entre causa-solución-impacto, cuando los problemas son “resueltos” aparecen nuevos problemas (hay quienes dicen que los problemas no se resuelven sino se transforman). Más complejo aún, toda solución enfrenta el dilema costo-efectividad, la incertidumbre es muy alta y en la práctica no hay soluciones ciento por ciento satisfactorias, lo que hace que la capacidad de los analistas de hacer predicciones y cálculos de los resultados sea limitada, cuando no desesperanzadora. Este libro busca ilustrar dichos retos y ofrecer formas de minimizar, en algún grado, las falencias en el ejercicio profesional de análisis y diseño de políticas públicas. A la postre, aportar a la gestión pública eficiente y eficaz en la región.

Así, aquí se introduce al lector en el estudio de las herramientas teóricas, conceptuales, metodológicas y técnicas necesarias para el análisis y el diseño de políticas públicas, ADIPP, una disciplina y un “arte” sobre el que mucho se ha escrito, particularmente en inglés, y mucho se ha criticado por su carácter “técnico”, incluso en español, pero sobre el que no existe aún un texto que pueda servir de referente básico para el desarrollo de tales actividades de manera profesional en castellano.

En la disciplina del análisis de políticas públicas, APP, se pueden distinguir dos corrientes principales. Por un lado, existe la corriente académica, enfocada en explicar el proceso de formación de las políticas, en la que el análisis es un ejercicio retrospectivo orientado hacia la investigación académica. Por otro lado, está la corriente instrumental, que se interesa en las técnicas para la elaboración de políticas, en donde el análisis es un instrumento de ayuda a la decisión orientada a ofrecer soluciones concretas para ser aplicadas en la práctica, o para impedir que se cometan errores de impacto público evitables. Este *Manual* busca enfocarse principalmente en el APP instrumental, es decir, en la segunda corriente, o como denominamos aquí ADIPP, en el cual se brinda una caja de herramientas para apoyar la decisión y, a la postre, contribuir a la solución de problemas públicos en la región.

Así, tomando la perspectiva de LASSWELL (1971) sobre la disciplina de APP, esta obra tiene como objetivo general ofrecer: a) herramientas teóricas y conceptuales necesarias para entender las complejidades que caracterizan el proceso que siguen las políticas públicas (*Knowledge of the Policy Process*), que son tomadas de la corriente académica por ser consideradas instrumentalmente útiles; b) herramientas e instrumentos necesarios para apoyar el proceso de formación de las mismas en sus distintas fases (*Knowledge in the Policy Process*), y c) basado en preocupaciones sobre las que la literatura todavía es incipiente (aún en inglés), ofrecer herramientas y consejos para aumentar la probabilidad de que los trabajos analíticos contribuyan efectivamente al logro de los objetivos buscados, no solo por la vía de propender porque sean tenidos en cuenta sino porque, además, se constituyan en vehículos conductores u hojas de ruta que permitan transitar entre el reconocimiento de la existencia de un problema y la puesta en marcha de una solución adecuada. Todo ello con una orientación aplicada a casos específicos en el contexto hispanoamericano.

Se habla de teorías instrumentalmente útiles para, como veremos más adelante, llamar la atención del hecho de que, como lo plantea LASSWELL (1971), un buen analista debe ser tanto un buen conocedor de los procesos que siguen las políticas públicas (sus determinantes, origen, evolución, modificación, efectos y terminación), como un buen aportante de conocimientos para que cada fase del proceso se dé de la manera más ilustrada posible. En efecto, compartimos la opinión de que un analista (asesor, consultor, crítico o ser el mismo tomador de decisiones) conocedor de, por un lado, las teorías explicativas de la formación, evolución, etc. de los problemas y las políticas públicas y de, por el otro, las herramientas para su diseño, implementación, seguimiento y evaluación, ofrecerá un mejor servicio al desarrollo que uno que las ignora por completo. Más aún, creemos que si bien el analista no puede garantizar el que se solucionen los problemas, si debe apelar a formas para aumentar la probabilidad de que su trabajo sea tenido en cuenta.

Por ello, en la ecuación básica referida arriba que explica las soluciones como la confluencia entre recursos, voluntad y conocimiento, queremos concentrarnos aquí en la última variable, Conocimiento, con mayúscula, factor fundamental que, bien utilizado, podría o bien hacer frente de manera más creativa a la escasez de recursos, o bien, entender y, eventualmente, incidir en la voluntad política en la dirección deseada, haciendo más difícil las posiciones arbitrarias y, por ende, autoritarias.

Desde esta perspectiva, el analista es concebido como un agente de cambio, un actor protagónico, alguien que, basado en el conocimiento tácito que tiene para ofrecer, cuenta con habilidades y capacidades de observar, de manera crítica, entender la complejidad de los fenómenos bajo estudio y, sobre todo, de incidir, que es lo que más nos motiva en este libro. Nos referimos a alguien que, incluso, podría ser percibido como ingenuo, pero que poco le importa, pues sabe que puede y desea, de manera altruista, pero bien fundamentado, desempeñar un papel activo, instrumental que, a pesar de las dificultades implícitas de su rol, acepta la complejidad y la probabilidad de no lograr sus objetivos, pero que no por ello no lo intenta. Es aquí, pues, en donde el conocimiento juega un papel crucial que determina, junto con la voluntad política y los recursos, el éxito (o fracaso) de las políticas públicas.

Para abordar los temas que a nuestro juicio soportan el ejercicio de análisis y diseño de las políticas públicas de buena calidad (e incluso para identificar criterios para juzgar la calidad del mismo) para generar impacto, el libro se divide en tres partes. Estas partes recogen la visión poli funcional que proponemos del ADIPP a partir del papel fundamental del conocimiento: Conocimiento de..., Conocimiento en... y Conocimiento para... Así, en la primera parte, titulada “Conocimiento del proceso de las políticas públicas”, compuesta por tres capítulos, se aborda la discusión que busca contextualizar el quehacer del analista en cuanto a los conceptos, modelos, teorías y fenómenos que enmarcan su actividad. En particular, se aborda de manera breve la revisión histórica, filosófica, epistemológica, metodológica y ética que caracterizan y fundamentan el ejercicio de análisis y diseño de políticas públicas. Igualmente, se discute acerca del papel que se espera desempeñe el analista de políticas públicas ante demandas de información y conocimiento, con capacidades básicas para usar herramientas analíticas, crear soluciones y lidiar con dilemas éticos que típicamente debe encarar. Es opinión de los autores que conocer y reconocer los diferentes contextos y retos que enmarcan el quehacer de las políticas públicas le permiten al analista ubicarse cómodamente dentro de la maraña que caracteriza el objeto de estudio, y de esa manera poder incidir en él de manera más eficaz y efectiva.

En la segunda parte, cuyo título es “Conocimiento para ilustrar la toma de decisiones de política pública”, y que cuenta con cuatro capítulos, se discuten aspectos del proceso de análisis y diseño de políticas públicas tales como la estructuración de problemas para el análisis y la toma de decisiones, el establecimiento de criterios de decisión, la identificación de alternativas

de solución, y la evaluación de dichas alternativas con miras a aportar conocimiento en el proceso de las políticas públicas. El lector notará que reiteradamente se llama la atención al respecto del carácter iterativo e interactivo del análisis y diseño de políticas públicas, ello, con el fin de enfatizar el que dichos ejercicios deben ser abordados a partir de la reflexión, la retroalimentación, la experimentación, el ensayo y el error analítico, en donde cada fase del proceso analítico y de diseño conduce al descubrimiento de nueva información, la que debe ser tomada en cuenta para garantizar comprensión, consistencia e impacto en la dirección deseada.

En la tercera parte, titulada “Conocimiento para generar impacto”, compuesta por tres capítulos, se aborda el diseño de mecanismos y procedimientos para la implementación de la política pública recomendada, su monitoreo y evaluación, así como la comunicación efectiva de resultados analíticos, factores concebidos como condiciones básicas para garantizar (o al menos aumentar la probabilidad de producir) el impacto deseado.

A manera introductoria y complementaria, en el anexo se discute brevemente una caja de herramientas básica para la recolección de información relevante para el análisis y diseño de políticas públicas. Igualmente, se ofrece un índice temático para identificar los conceptos y las definiciones más relevantes y la forma en que son utilizados en este *Manual*.

Así, se introduce al lector en: a) los procesos y métodos de identificación, recolección y valoración de información relevante; b) el uso de herramientas básicas de análisis tanto cuantitativos como cualitativos; c) la identificación de fallas de diseño de políticas públicas; d) la identificación de falacias argumentativas y saltos lógicos; e) la caracterización de fallas en la implementación; f) la elaboración de productos analíticos y de *policy memos*; y g) la evaluación de productos analíticos elaborados por terceros.

En particular, se espera que al final los lectores se sientan con la capacidad de: a) reconocer los conceptos básicos, las teorías explicativas y las técnicas necesarias para realizar análisis integrales de política pública como un insumo necesario para la toma de decisiones ilustrada; b) evaluar la idoneidad de los procedimientos y herramientas analíticas basadas en técnicas tanto cualitativas como cuantitativas usadas en el diseño y evaluación de políticas públicas en la práctica; c) juzgar la calidad de los diagnósticos y la coherencia de las recomendaciones de política pública que de ellos se derivan; d) realizar ejercicios prácticos de ADIPP de alta calidad, y e) demostrar habilidades en la comunicación y “venta” de los mismos.

Es importante aclarar que el ADIPP tiene tanto de ciencia como de arte, y que involucra más que los conocimientos y procedimientos de investigación característicos de las ciencias sociales. En efecto, por su naturaleza creativa, recursiva y persuasiva, el ADIPP involucra capacidades, sensibilidades y habilidades que no se aprenden únicamente a través de la teoría y la educación formal sino que se adquieren principalmente con la práctica y la experiencia. En ese sentido, las diferentes secciones del libro están diseñadas para guiar al lector en su proceso de aprendizaje y afianzamiento de las técnicas de interés que se presentan en cada capítulo a partir de ejemplos concretos. Además de reconocer el valor científico que le subyace, este *Manual* tiene en cuenta la importancia de desarrollar capacidades que trascienden la racionalidad objetiva y técnica tales como la capacidad de escuchar, de argumentar, de persuadir, de negociar, de corregir, de sustentar, de defender, de proponer, de abogar, etc. Si bien la experiencia hace al buen analista de políticas públicas, con este *Manual* ofrecemos un punto de partida para los neófitos y un referente o fuente de ideas, reflexión e inspiración para los ya iniciados y practicantes. Esperamos con esto hacer un aporte significativo.

GONZALO ORDÓÑEZ-MATAMOROS

Enschede, Países Bajos, 30 de agosto de 2012

PRIMERA PARTE
CONOCIMIENTO DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS
PÚBLICAS

Antes de abordar los diferentes métodos de análisis y diseño de políticas públicas, ADIPP, es importante definir qué se entiende por política pública. Una vez abordada esta discusión, discutiremos sobre lo que es el ADIPP, y sobre sus orígenes y principales hitos históricos. Luego, nos referiremos a los principales paradigmas y perspectivas epistemológicas que subyacen a la disciplina. Igualmente, pasaremos revista a algunas de las teorías que ofrece la literatura al respecto del proceso que siguen las políticas públicas y, en particular, discutiremos sobre los modelos de toma de decisiones que inspiran a la mayoría de tales teorías. Esta discusión, que se acerca a la vertiente académica del APP referida en el prólogo, es necesaria toda vez que ubica al lector en el contexto principal en el que típicamente se desenvuelve un analista de políticas públicas en el mundo real. De esta manera, pretendemos contribuir a una mayor comprensión del analista de los procesos que siguen las políticas públicas (*Knowledge of the Policy Process*). Finalmente, discutiremos sobre el papel del analista de políticas públicas, sus principales retos, los productos analíticos más comunes, los diferentes tipos de análisis, la postura del analista en el proceso del APP, la caja de herramientas con que debe contar para realizar su trabajo, y el carácter iterativo e interactivo del ADIPP.

I. EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

I.1. QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

I.1.1 POLICY, POLITICS Y POLITY

Una de las mayores dificultades para comprender el término de “política pública” radica en que se trata de un concepto que en la práctica no existe en el imaginario colectivo del mundo hispano. En efecto, el concepto de “*policy*” es tradicionalmente traducido al español como política, lo que a su vez suele ser interpretado como “*politics*” (la actividad política como competencia por el poder) o “*polity*” (el ámbito del gobierno de las sociedades o la esfera política distinta de/ en oposición a la sociedad civil). De esta manera, se confunde el arte de la puja por el poder (“*politics*”) con lo que hoy se conoce como política pública, el arte de saber qué se hace con el poder una vez este es adquirido.



LOS AUTORES Y EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE ESTE LIBRO

Literalmente, este *Manual* se escribió a 14 manos. Concebido como un proyecto colaborativo, se elaboró de la siguiente manera: GONZALO ORDÓÑEZ, coordinador del equipo, registró en una grabadora de voz sus clases de pregrado sobre la materia dictadas durante 16 semanas. Una vez transcritas las más de 25 horas de grabación, modificó, complementó y adaptó la versión oral a una versión más acorde con un trabajo escrito más completo. Una vez se contó con una versión “completa” o, mejor, “trabajable” del primer borrador del *Manual*, distribuyó los capítulos para su revisión y complementación de la siguiente manera: SARAH TADLAOUI se hizo cargo de enriquecer, y en muchos casos escribir, los capítulos 1 (“El análisis de política pública”), 2 (“El proceso de las políticas públicas”) y 3 (“El papel del analista de políticas públicas”). En esa labor aportaron también LUIS LÓPEZ y SARA PORRAS. SARA, por su parte, hizo lo mismo con el capítulo 4 (“El problema de definir el problema”) y el Anexo (“Caja de herramientas para la recolección de información relevante para el análisis y el diseño de políticas públicas”). JOSÉ DUARTE se responsabilizó de los capítulos 5 (“Identificación de criterios de decisión y de alternativas de solución”) y 6 (“Evaluación de alternativas”). LUIS LÓPEZ hizo lo propio con el capítulo 7 (“Recomendación y argumentación de las soluciones”). LINA MARTÍNEZ se hizo cargo de los capítulos 8 (“Diseño de planes de implementación”) y 9 (“Diseño de planes de monitoreo y evaluación”). GLORIA CALDERÓN se encargó del capítulo 10 (“Comunicación efectiva del análisis de políticas públicas”). Por último, LINA MARTÍNEZ se hizo responsable de editar la bibliografía. El orden de aparición de los autores en la carátula del libro responde al que tienen los capítulos en los que cada autor contribuyó con mayores aportes.

La revisión de cada entrega la hizo GONZALO ORDÓÑEZ de manera bilateral con los responsables, en primera instancia, seguida por una incorporación de nuevo material resultante de sus reflexiones en el marco de las clases que paralelamente dictaba en posgrado (especialización, maestría y doctorado), lo cual culminaba con una posterior revisión cruzada de parte de los otros autores del *Manual*. Dichas revisiones eran nuevamente revisadas por GONZALO, quien además procuraba que su incorporación mantuviera un solo estilo en la escritura.

A pesar del desplazamiento del coordinador del proyecto a Holanda en 2010, de la estadía de varios meses de SARA, LUIS y LINA en Francia, y del cambio de lugar de trabajo de la mayoría de los miembros del equipo, todos supieron “blindar” este proyecto de manera que las metas y responsabilidades fueran cumplidas.

Así, con la ayuda de *Skype*, *Dropbox*, unas cuantas reuniones en restaurantes de Bogotá, varias horas de aeropuerto y tren, y un “retiro” de un fin de semana en una finca cerca al municipio de Subachoque (¡gracias a “Tuto”!), se pudo tener una versión “lista” para su exposición a la crítica fuera del equipo.

En ese marco, varios borradores fueron asignados como lectura obligatoria en las clases de posgrado y pregrado dictadas por el coordinador y los coautores del *Manual*, en donde se hacían mesas redondas para mejorar el contenido del mismo. Igualmente, JORGE IVÁN CUERVO y JESÚS CARRILLO, profesores del área de políticas públicas de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado leyeron la penúltima versión, e hicieron aportes importantes a su calidad. JORGE IVÁN incluso hizo un aporte cualitativo y crítico, el cual se encuentra recogido en el Epílogo de este *Manual*.

En total, la elaboración tomó más de 3 años. En septiembre de 2012 se sometió a la revisión profesional de estilo, y en diciembre a la consideración de la casa editorial de la universidad.

He aquí una breve presentación de cada uno de los autores del *Manual* en orden alfabético.

GLORIA A. CALDERÓN PEÑA es profesional en gobierno y relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia, con título de máster en gerencia y gestión del conocimiento en las organizaciones de la Universidad Oberta de Cataluña. Su mayor experiencia laboral la ha adquirido en el sector público y en la docencia, como profesora de métodos de análisis de políticas públicas, de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Actualmente trabaja en el ICBF, en la Oficina de Cooperación y Convenios, coordinando alianzas entre el sector público y el sector privado en beneficio de los niños, niñas y adolescentes más vulnerables de Colombia.

JOSÉ ANDRÉS DUARTE GARCÍA, oriundo de Cúcuta, Norte de Santander, es profesor de métodos de análisis de políticas públicas de la Facultad de

Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, y trabaja como gestor regional de competitividad para el Viceministerio de Turismo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de la República de Colombia. Se graduó como profesional en gobierno y relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia, y especialista en opinión pública y marketing político de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá. Durante su pregrado desarrolló estudios de intercambio universitario en la Facultad de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, igualmente se desempeñó como investigador y monitor académico de las áreas de gobierno y relaciones internacionales. Fue oficial de programas del Instituto Republicano Internacional en Colombia y trabajó para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Ha sido autor de artículos para publicaciones del Departamento Nacional de Planeación, la Federación Colombiana de Municipios, la Universidad Externado de Colombia, entre otras, y colaborador en publicaciones de la Procuraduría General de la Nación y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Fue reconocido como Joven Sobresaliente de Norte de Santander por la Cámara Junior Internacional, Capítulo Norte de Santander, gracias a su liderazgo y logros académicos.

LUIS HERNANDO LÓPEZ es profesional en gobierno y relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Realizó estudios en el Instituto de Estudios Políticos de Burdeos (Sciences Po Bordeaux). Fue asesor del despacho del ministro de hacienda y crédito público. Como asesor de despacho, apoyó el manejo de las relaciones con el Congreso de la República, donde participó en el trámite de leyes para el país como lo son presupuestos generales de la nación, el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la Ley de Regla Fiscal, la Reforma Tributaria y las Reformas Constitucionales a las Regalías y de Sostenibilidad Fiscal, entre otras. Fue asesor del secretario general de la Presidencia de la República. Actualmente es director de gestión público-privada en Dattis Consultores.

LINA PAOLA MARTÍNEZ FAJARDO es profesional en gobierno y relaciones internacionales con énfasis en asuntos políticos y relaciones internacionales. En su vida profesional se ha orientado hacia las temáticas de derechos humanos y cooperación internacional, así como en el análisis y evaluación de políticas públicas. Su vida laboral se ha desarrollado mayormente en el

trabajo como consultora en formulación, ejecución y evaluación de proyectos financiados por agencias internacionales de cooperación para el desarrollo, en diferentes organizaciones colombianas sin ánimo de lucro. Por su parte, se ha encaminado en la docencia como profesora asistente de la materia métodos de análisis de políticas públicas, en la Facultad de Finanzas Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Es consultora junior del Banco Mundial en el proyecto “Colombia, Fortaleciendo los Derechos Humanos en los Programas Regionales de Paz y Desarrollo”, el cual se financia con recursos del Fondo Nórdico, NTF, mediante su programa “Conocimiento y Aprendizaje en Derechos Humanos para Personal del Banco Mundial”, y apoyó el tercer componente y cierre de dicho proyecto.

GONZALO ORDÓÑEZ-MATAMOROS es profesor e investigador asociado del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, de la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia en Bogotá, profesor asistente de la Facultad de Gestión y Gobernanza de la Universidad de Twente en los Países Bajos, e investigador asociado del Technology Policy and Assessment Center del Georgia Institute of Technology en Atlanta. Se graduó como profesional en finanzas y relaciones internacionales de la Universidad Externado de Colombia, máster en economía internacional y desarrollo económico de la Universidad de París I-Panthéon-Sorbonne, máster en derecho de las relaciones económicas internacionales de la Universidad de París X-Nanterre, Francia, y PhD en políticas públicas del Georgia Institute of Technology y el Georgia State University de los Estados Unidos. El doctor ORDÓÑEZ dirige el curso internacional para profesionales sobre evaluación de la I+D del Departamento de Ciencia, Tecnología y Estudios Políticos de la Universidad de Twente. Fue director ejecutivo del Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología, OCyT, asesor en planeación estratégica y prospectiva de Colciencias, y ha sido consultor de la Comisión Europea, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Organización de Estados Americanos, de la Red Ibero-Interamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología, y de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional de Colombia. Ha sido autor y co-autor de libros, capítulos de libros y artículos arbitrados en temas relacionados con la administración pública, las políticas públicas para la ciencia, la tecnología

y la innovación, las relaciones internacionales y sobre métodos de diseño y evaluación de políticas públicas.

SARA PORRAS ALZATE es profesora de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia. Es joven investigadora en el Centro de Investigación y Proyectos Especiales, CIPE, de la misma Universidad en donde se graduó como profesional en gobierno y relaciones internacionales. Realizó estudios de intercambio en el Instituto de Estudios Políticos de Burdeos (Sciences Po Bordeaux). Ha enfocado su vida profesional y académica hacia los campos de la cooperación internacional con énfasis en estudios europeos y derechos humanos, así como en temas presupuestales del Estado y el análisis de políticas públicas. Hizo su práctica laboral en la Delegación de la Unión Europea para Colombia, fue asistente de proyectos en la Comisión Colombiana de Juristas y hoy es analista de la Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas en el Departamento Nacional de Planeación.

SARAH TADLAOUI se graduó de Sciences Po Paris. Tiene maestría en asuntos públicos de Sciences Po Paris, y maestría en desarrollo internacional de Columbia University (School of International and Public Affairs). Ha sido consultora de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y Ashoka, Middle East. Dirige el Programa Capstone de formación en consultoría para asuntos públicos y es investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales, CIPE, de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia en Bogotá. Ha trabajado en temas relacionados con las políticas públicas de atención a población vulnerable, desplazamiento, restitución de tierras y generación de ingresos.



BIBLIOGRAFÍA

- ADAMS, G. (1981). *The Iron Triangle: The Politics of Defense Contracting*, New York, Council on Economic Priorities.
- AGUILAR, L.F. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- AGUILAR, L.F. (ed.). (2009). *El estudio de las políticas públicas*. 2da.ed., México, Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- ALBERT, J. (1977). "Some Epistemological Aspects of Cost-Benefit Analysis", *George Washington Law Review*, 45, n.º 5:1030.
- ALVIRA, F.; GARCÍA FERRANDO, M. e IBÁÑEZ, J. (1986). *El análisis de la realidad social: métodos y técnicas de investigación*. Madrid, Alianza Editorial.
- ANDERSON, J. E. (2003). *Public Policymaking: An introduction*, 5.ª ed. Boston, Houghton Mifflin.
- ARROW, K.J. (1951). *Social Choice and Individual Values*, 2.ª ed. Yale University Press, New Haven.
- BAILEY, K. D. (1982). *Methods of Social Research*, 2.ª ed., Nueva York, The Free Press.
- BARDACH, E. (1999). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica*. México, CIDE/Porrúa.
- BARKUN, M. (2003). *A Culture of Conspiracy: Apocalyptic Visions in Contemporary America*, Berkeley, University of California Press.
- BAUMGARTNER, F. R. y JONES, B. D. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago, University of Chicago Press.
- BERTRAND, J. y MULLER, P. (1987). *L'Etat en action. Politiques Publiques et corporatismes*, Paris, PUF.
- BÖRZEL, T. (1988). "Organizing Babylon: on the different conceptions of policy Networks", *Public Administration*, 76.
- BOWER, J. L. (1968). "Descriptive Decision Theory from the Administrative View Point", Chapter 3, in R.A. BAUER and K. J. GERGEN Ed. *The Study of Policy Formation*, New York, Free Press.

- BROWNE, W. P. (1998). *Groups, Interests, and U.S. Public Policy*, USA, Ed. Georgetown University Press.
- CALDWELL, R. (2002). *Project Design Handbook*. Atlanta, CARE DME Series.
- CASTELLS, M. y GODARD, F. (1974). *Monopolville*, Paris, Mouton.
- CHAPARRO, J. C. y LORA, E. (noviembre de 2008). *La conflictiva relación entre la satisfacción y el ingreso*. (Recuperado el 29 de julio de 2012), Banco Interamericano de Desarrollo: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1741719>
- CLEMONS, R. S. y MCBETH, M. K. (2001). *Public Policy Praxis: Theory and Pragmatism, A Case Approach*. New Jersey: Prentice Hall, Upper Saddle River.
- COHEN, M. D., MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1972). "A Garbage Can Model of Organizational Choice", *Administrative Science Quarterly*, vol. 17 (n.º 1), pp. 1-25.
- COLLIER, R. y COLLIER, O. (1991). *Shaping the Political Arena*, N.J., Princeton Press.
- CUERVO, J. I. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
- CUERVO, J. I. (2010). "Las políticas públicas y el marco normativo", *Política Pública Hoy*, vol. 3, (n.º 1), pp.5-8.
- DAHL, R. (1967). *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*, Chicago, Rand McNally.
- DEHAVEN-SMITH, L. y VAN HORN, C. E.. (1984). "Subgovernment Conflict in Public Policy", *Policy Studies Journal*, vol. 12 (n.º 4), June, pp. 627-642.
- DELEON, P. (1988). *Advise and Consent: The development of the policy sciences*. New York, The Russel Sage Foundation.
- DELEON, P. (1994). "The Policy Sciences Redux: new Roads to Postpositivism", *Policy Studies Journal* vol. 22, n. 1.
- DELEON, P. y DELEON, L. (2002). "Whatever happened to Policy Implementation? An Alternative Approach", *Journal of Public Administration Research and Theory* 12:4:467-492.
- DELEON, P. y STEELMAN, T.A. (1999). "The once and future Public Policy Program", *Policy Currents*, 9(2), 1-9

- DELEON, P. y STEELMAN, T. A. (2001). "Making public policy programs effective and relevant: The role of the policy sciences", *Journal of Policy Analysis and Management*; Winter, 20.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (2009). Proceso de conciliación censal 1985-2005. En M. D. Social, *Inequidades sociales de la infancia y la adolescencia*, Bogotá.
- DERY, D. (1999). "Policy by the way". *Journal of Public Policy*, 18(2), 1-14.
- DROR, Y. (1983). *Public Policymaking Reexamined*. New Jersey, Transaction Books.
- DROR, Y. (1971 (2000)). *Prolegómenos para las ciencias políticas*. En AGUILAR, L. (ed.). *El estudio de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa.
- DUBNICK, M. J. y BARDES, B. A. (1983). *Thinking about Public Policy: A problem-solving approach*. New York, Wiley.
- DUBOST, B. (7 de noviembre de 2008). *El trabajo de campo*. (Recuperado el 29 de julio de 2012). <http://segmento.itam.mx/Administrador/Uploader/material/TRABAJO%20DE%20CAMPO.PDF>
- DUNN, W. N. (2004). *Public Policy Analysis, An Introduction*, 3.^a ed., New Jersey, Pearson Prentice Hall.
- DYE, T.R. (1992). *Understanding Public Policic*, 7.^a ed., Nueva Jersey, Prentice-Hall Inc.
- ETZIONI, A. (diciembre de 1967). "Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making", *Public Administration Review*, vol. 27 (n.º 5), pp. 385-392.
- EUROPEAN COMMISSION (2006). *Cross Impact Analysis*. (Recuperado el 25 de junio de 2011). http://forlearn.jrc.ec.europa.eu/guide/2_design/meth_cross-impact-analysis.htm
- FEINSTEIN, O. (mayo-junio 2007). "Evaluación pragmática de política pública", *Evaluación de Políticas Publicas*, ICE, (n.º 836), pp. 19-30.
- FENSTER, M. (1999). *Conspiracy Theories: Secrecy and Power in American Culture*, Minneapolis, University of Minnesota Press
- FERNÁNDEZ ESPINA, C. E. (Acta bioquím. clín. latinoam. v. 38, n.º 3 La Plata de julio de 2004). *Acta bioquímica clínica latinoamericana*, (Recuperado el 29 de julio de 2012), Scielo: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So325-29572004000300009#1

- FIELDMAN, A. M. (2008). "Welfare Economics", *The New Palgrave Dictionary of Economics*. 2.^a ed., Durlauf, S. N. y Blume, L. E. Palgrave Macmillan.
- FORESTER, J. (1993). *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*, State University of New York Press.
- GUBA, E. G. (1990). *The Paradigm Dialog*. London, Sage.
- HABERMAS, J. (1978). *Raison et légitimité. Les problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Paris, Pavot.
- HECLO, H. (1995). "Issue Networks in the Executive Establishment". En *Public Policy. The essential readings*. S. Theodoulou and M. A. Cahn. Upper Saddle River, NJ, Prentice Hall.
- HERNÁNDEZ, G. (1999). "El análisis de las políticas públicas: una disciplina incipiente en Colombia", *Revista de Estudios Sociales*, n.º 4. Bogotá, Universidad de los Andes, pp. 80-91.
- HOOD, C. (2003). *The Art of the State*, Oxford University Press.
- HOPPE, R. (2010). *The Governance of Problems: Puzzling, Powering and Participation*. Bristol, Policy Press.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. y PERL, A. (2008). Toronto, Oxford University Press.
- INDEXMUNDI. (26 de julio de 2012). http://www.indexmundi.com/colombia/unemployment_rate.html. (Recuperado el 29 de julio 2012).
- INGRAM, H. y SCHNEIDER, A. (1997). *Policy design for democracy*. Lawrence, KS, University Press of Kansas.
- JENKINS, W. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London, Martin Robetson.
- JESSOP, B. (1991). *State Theory: Putting the Capitalist State Back in its place*, Cambridge, Polity Press.
- JONES, B. D. (junio de 1999). "Bounded Rationality", *Annual Review of Political Science*, vol. 2, pp. 297-231.
- JORDAN, G. (1981). "Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process", *Journal of Public Policy*. 1: 95-123, Cambridge University Press.

- JORDAN, G. (1990). "Sub-governments, policy communities and networks: refilling the old bottle?" en *Journal of Theoretical Politics*, 2, 319-338.
- KINGDON, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York, Longman.
- KRAFT, M. E. y FURLONG, S. R. (2007). *Public policy: politics, analysis, and alternatives*, 2.^a ed. Washington, D.C., CQ Press.
- KRASNER, S. (1984). "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Social Dynamics", en *Comparative Politics*, vol. 16, n.º 2, pp. 223-246.
- KUHN, T. ((1962) 2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- LARRUE, C. (2000). *Analyser les politiques publiques d'environnement*. Francia, Editions L'harmattan.
- LASSWELL, H. D. (1971). *A Pre-View of Policy Sciences*. New York, American Elsevier Publishing Company Inc.
- LEMUS RANGEL, A. *Personas que se encuentran en situación de indigencia*. Cap. 8, en "Análisis estadístico de indigentes de Bogotá: El Cartucho", <http://www.unilibrebaq.edu.co/unilibrebaq-test/pdhulbq/html/LIBINDIGENTES2.htm#marks1>. (Recuperado el 24 de octubre de 2012).
- LERNER, D. y LASSWELL, H. (1951). *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Stanford, C.A., Stanford University Press.
- LINDBLOM, C. E. (1995). "The Science of Muddling Through" en S. Theodoulou and M. Cahn. Englewood (Edits.). *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey, Prentice Hall, pp. 113-127.
- LIPSEY, R.G., y LANCASTER, K. (1957). "The General Theory of Second Best", *The Review of Economic Studies*, vol. 24, n.º 1.
- MAJONE, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, Fondo de Cultura Económica.
- MALLOY, J. (1993). "Statecraft, Social Policy and Governance in Latin America", *Governance*, vol. 6, n.º 2. pp. 220-274.
- MANHEIM, J. y RICH, R. (1988). "Investigación por encuesta, *Análisis Político Empírico. Métodos de Investigación en Ciencia Política*. Madrid, Alianza.

- MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1984). "The New Institutionalism: organizational factors in political life". *American Political Science Review* 73(Sept.): 734-49.
- MARCH, J. G. y OLSEN, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions: the organizational basis of politics*. New York, Free Press.
- MCCONNACHIE, J. y TUDGE, R. (2005). *The rough guide to conspiracy theories*. Rough Guides Ltd.
- MELTSNER, A. J. (1976). *Policy Analysts in the Bureaucracy*. Berkeley, University of California Press.
- MÉNY, Y. y THOENING, J. C. (1992). *Las políticas públicas*. España, Ciencia Política. FRANCISCO MORATA ARIEL (trad.).
- MINTROM, M. (julio de 1997). "Policy Entrepreneurs and the Diffusion of Innovation", *American Journal of Political Science*, vol. 41 (n.º 3), pp. 738-770.
- MOKATE, K. M. (agosto de 2000). *El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social*, en Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES: <http://decon.edu.uy/100jovenes/materiales/sgNC-20.pdf>. (Recuperado el 8 de marzo de 2012)
- MULLER, P. (2006). *Las políticas públicas*, 2.ª ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, Ediciones Aurora.
- MULLER, P. y SUREL, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris, Montchrétien.
- NETL, J. P. (1968). "The State as a Conceptual Variable", *World Politics*, vol. 20, n.º 4, pp. 559-592.
- PAPADOPOULOS, Y., BLONDIAUX, L., COHEN, J. et ál. (2004). "Débat: Délibération et action publique", en *Swiss Political Science Review*, vol. 10, n.º 4, pp. 147-210.
- POWELL, W. y DIMAGGIO, P. (1991). *Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- O'HARE, M. (1989). "A Typology of Governmental Action", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 8. (n.º 4), pp. 670-672.
- ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD. (s.f.). *malaria: Mapa epidemiológico según niveles de riesgo para ocho países de la selva tropical de América del Sur*, en "Datos de 1999 presentados en la Reunión de Hacer Retroceder el Paludismo en Cartagena",

agosto de 2000: <http://www.paho.org/spanish/hcp/hct/mal/maps-cartagena.htm>. (Recuperado el 29 de Julio de 2012).

OSTROM, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, NY, Cambridge, University Press.

OSTROM, E. (1993). "An Agenda for the Study of Institutions", en *Public Choice*, n.º 48, pp. 3-25.

OSSOWSKI, S. (1963). *Class Structure in the Social Consciousness*, NY, Free Press.

PARSONS, W. (1995). *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cambridge, Cambridge University Press.

PATTON, C. V. y SAWICKI, D. S. (1993). *Basic Methods of Policy Analysis and Planning*, 2da. ed. Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice Hall.

PHILOSOPHY LANDER (22 de Noviembre de 2004). *Introduction to Logic*. <http://philosophy.lander.edu/logic/authority.html> (Recuperado el 5 de septiembre de 2011).

PIERSON, P. (1993) "When Effect becomes Cause: Policy Feedback and Political Change", in *World Politics*, n.º 45, pp. 595-628.

PIGOU, A. C. (1932). *The Economics of Welfare*. London, Macmillan.

PIPES, D. (1998). *Conspiracy: How the Paranoid Style Flourishes and Where It Comes from*, New York, The Free Press.

PIPES, D. (1998). *The Hidden Hand: Middle East Fears of Conspiracy*, New York, St. Martin's Press.

POPPER, K. R. (1959). *The Logic of Scientific Discovery*. London, Hutchinson.

RESCHER, N. (1980). *Induction*. Pittsburgh, PA, University of Pittsburgh Press.

RIKER, W. (1993). "Political Sciences and Rational Choice", en J. ALT y K. SHEPSLE. *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 163-181.

RIPLEY, R. B. y FRANKLIN, G. (1975). *Policy Making in the federal executive branch*, USA, Ed. The Free Press.

ROE, E. (1994). *Narrative Policy Analysis*. Durham and London, Duke University Press.

- ROJAS GUTIÉRREZ, V. M. (diciembre de 2002). *Atención en salud a la población desplazada de la ciudad de Cartagena de Indias – Departamento de Bolívar durante septiembre 1 de 2001 a septiembre 30 de 2002*. <http://www.disaster-info.net/desplazados/informes/saludcart2002/> (Recuperado el 28 de julio de 2012).
- ROTH, A-N. (2004). *Políticas pública: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá D.C., Ediciones Aurora.
- ROTH, A-N. (2008). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas. ¿De la razón científica al arte retórico?”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 33, Medellín, Universidad de Antioquia.
- ROTHES EN FAURE A. et ál. (1995). *La construction de sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris, L’Harmattan. Paris.
- SABATIER, P. A. (1999). *Theories of the Policy Process*, Westview Press, Boulder, CO.
- SALAZAR VARGAS, C. A. (1992). *Las políticas públicas: nueva perspectiva de análisis*. Bogotá D.C., Pontificia Universidad Javeriana.
- SAMUELSON, P. (1947). “Welfare Economics”, en *Foundations of Economic Analysis*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- SCHIMTTER, P. (1997). “Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe”, *Comparative Political Studies*, vol. 10, n.º 1, pp. 7-38.
- SHEPPARD A. E. (2009) “Problema Público”, *Diccionario de Políticas Públicas*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, pp. 354-360.
- SHEPSLE, K. y BONCHEK, M. (1997). *Analyzing Politics: Rationality, Behavior and Institutions*, HY, Norton.
- SHURLOCK, N. (1999). “The paradox of policy analysis: If it is not used, why do we produce so much of it?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 18, (n.º 2), pp. 226-224.
- SIMON, H. A. (1976). *Administrative Behavior*, 3.^a ed., New York, Free Press.
- SKOCPOL, T. et ál. (eds.). (1985). *Bringing the State Back in: Strategies in Analysis of Current Research*. Cambridge, Cambridge University Press, pp. 3-43.
- STEINMO, S. et ál. (1992). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.

- STONE, D. A. (1988). *Policy Paradox and Political Reason*, Scott, Foresman; Glenview, Ill, California, The University of California.
- THATCHER, M. (1988). "The development of policy network analyses: from modest origins to overarching frameworks", *Journal of Theoretical Politics*.
- TRUMAN, D. (1964). *The Government Process: Political Interests and Public Opinion*, New York, Knopf.
- VAN WAARDEN, F. (1992). "Dimensions and types of policy networks", en *European Journal of Political Research*. 21, pp. 29-52.
- VELÁSQUEZ, R. G. (2009). "Hacia una nueva definición del concepto política pública". *Revista Desafíos*, n.º 20, Semestre I., Bogotá, pp. 149-187.
- WEBER, M. (1946). "Politics as a Vocation", en H. GARTH, y C. WRIGHT MILLS (eds.) *Essays in Sociology*, Macmillian, Nueva York.
- WEIMER, D. L. y VINING, A. R. (2004). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, Nueva Jersey, Pearson Prentice Hall.
- WEISS, J. (1976). "Using Social Science for Social Policy", *Policy Studies Journal*, 4, n.º 3.
- WILLIAMS, T. R. (1959). "A Critique of the Assumptions of Survey Research", *Public Opinion Quarterly*, 23, Spring, pp. 55-62.
- WILLIAMS, W. (1971). *Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies*. New York, American Elsevier.
- ZAMORA, J. A., ARROYAVE, S. y RODRÍGUEZ, N. S. (2009). *Políticas públicas en sistemas críticos: El caso latinoamericano*. GPPT.

ÍNDICE TEMÁTICO Y DE PALABRAS CLAVE

- A -

Abogado de la solución, 75, 82, 101, 106, 154, 165, 193, 197
 Abogado del problema, 75, 82, 154, 165
 Alternativas no dominantes, 84, 185, 189
 Amenazas a la validez de las conclusiones, 250
 Análisis causal – árbol del problema, 84, 118, 129, 140
 Análisis clasificacional, 84, 125, 138
 Análisis costo-beneficio, 49, 164, 254
 Análisis de actores relevantes, 57, 84, 132, 138
 Análisis de contenido, 84, 125, 285, 287, 288
 Análisis de fronteras del problema, 84, 110, 138
 Análisis de jerarquía de causas, 84, 130, 138
 Análisis de múltiples perspectivas, 84, 135, 138
 Análisis de política pública
 - Carácter iterativo e interactivo, 23, 27, 29, 86, 87, 142, 155, 168
 - Definición, 29, 30, 56, 61, 63, 71
 - Disciplina, 20, 36, 37, 38
 - Enfoque latinoamericano, 37
 - Evolución, 21, 32, 33, 38
 - Tipos, 64
 Análisis de supuestos, 84, 136, 138
 Análisis descriptivo, 67, 68
 Análisis econométrico, 255
 Análisis instrumental, 64, 68, 70
 Análisis normativo, 67
 Análisis para el diseño de políticas, 69
 Análisis prospectivo, 64, 66, 67, 73
 Análisis retrospectivo, 64-69
 Análisis sistémico de problemas o de sensibilidad, 127, 128, 138

Análisis y desarrollo institucional-ADI, 56

Árbol de decisión, 276

Árbol del problema, 84, 129, 130, 138

Argumentación, 62, 75, 82, 84, 86, 95, 188, 194, 195, 197

- Elementos de una, 194, 195

- Modos de, 197, 200, 202

- Saltos lógicos, 23, 204

Argumentación basada en el concepto de “autoridad”, 200

Argumentación basada en la “razón”, 201

Argumentación falaciosa, 202

- B -

Bardach, 142, 165

Baumgartner, 61

Benchmarking, 84, 167, 252, 255

Búsqueda mixta, 42, 46

- C -

Caja de herramientas, 20, 23, 27, 69, 77, 83, 85, 86, 285, 297, 305

Causas accionables, 130-132, 140, 144

Causas plausibles, 130-132, 140

Causas posibles, 130-132, 138, 140

Ciclo de las políticas públicas, 50, 70, 71, 75, 97, 156, 169, 234, 239

Coaliciones de Abogacía (*Advocacy Coalition Framework*), 48, 59

Comunicados de prensa, 265, 266, 267, 281

Conclusión falaciosa, 202, 203

Construcciones discursivas, 62, 63

Constructivismo, 38, 39

Corporativismo, 47, 52, 53

Corrientes marxistas y neo-marxistas, 52

Criterios de decisión, 22, 74, 84, 86, 87, 95, 96, 139, 141, 142, 146, 155, 156, 163, 169, 170, 194, 209, 210, 217, 242, 282, 301, 305

- D -

Decisión basada en criterios ponderados, 189

Decisión de “no hacer nada”, 31, 32, 102, 112, 115, 118, 150, 160, 161, 163, 164, 170, 171, 182, 184, 186, 187, 279

Dependencia del sendero (*Path dependence*), 55

- E -

Encuestas, 84, 85, 125, 165-167, 251-255, 260, 285, 288-294

Enfoques cognitivos y constructivistas, 59

Entrevistas, 84, 165, 166, 172, 229, 232, 252, 260, 267, 285, 289, 291, 292, 294

Error del tercer tipo, 78, 80, 82, 97, 98, 111, 112, 119, 125, 126, 163, 165, 193

Escuela del Public Choice, 47, 48

Estatismo, 48, 54

Estudios de caso, 84, 85, 164, 252, 253

Estudio documental, 286, 287, 288, 293

Evaluación de alternativas, 75, 84, 86, 87, 95, 97, 169, 192, 209, 219, 281, 305

Evaluación ex-ante, 37, 77, 238, 259

Evaluación ex-post, 70, 73, 115, 238, 240, 259

- Alcances, 244

- Criterios de evaluación, 244

- Métodos, 252

- Preguntas, 244

- Tipos, 238, 240, 258, 259

Evaluación formativa, 238, 240, 244

Evaluación sumativa, 238, 240, 244

- F -

Falacia, 202

- Definición, 202

- Tipos, 202, 203

Falsas analogías, 203

Formalización del problema, 106, 114, 122

Fronteras del problema, 884, 110, 124, 138

- G -

Goeller Scorecard, 84, 188, 189

Grupos de control, 84, 251, 252, 255, 256, 257

Grupos focales, 84, 167, 285, 293

- H -

HECLO, 54, 57, 58

Homo economicus, 42, 48

- I -

Implementación

- *Bottom-up*, 84, 214-216

- Definición, 212

- Exitosa, 212, 215, 216, 220-226, 233

- Fallida, 221, 223

- Plan de, 70, 84, 142, 187, 209-215, 219, 220, 226-228, 233, 280-282

- *Top-down*, 51, 212, 215, 216

Incrementalismo desarticulado

(*Disjointed incrementalism*), 42, 45

Indicadores, 84, 87, 155, 200, 201, 236, 237, 241-243, 246-248

Indicadores de gestión o insumo (o *input*), 246, 263, 280

Indicadores de impacto (*impact*), 248

Indicadores de producto (o de *output*), 247

- Indicadores de resultado (*outcome*), 247, 280
- Institucionalismo, 53-56
- Institucionalismo histórico, 48, 55
- Investigación de políticas públicas, 71, 88
- Issue Network*, 58
- J -
- Juicio de expertos, 254
- L -
- LASSWELL, 21, 33, 34, 36, 49, 73
- Ll -
- Lluvia de ideas, 84, 85, 123, 135, 138, 168, 253
- M -
- Mapeo de argumentaciones y análisis del discurso, 84
- Marco de análisis a partir de un referente, 60
- Marco de análisis narrativo o deliberativo, 62
- Metaproblema, 109-114, 122, 124, 138
- Método “Satisficing” o Juego del “Limbo”, 84, 180, 188
- Método de comparación por parejas o el método de las eliminatorias, 179
- Método de criterios ponderados, 185, 187, 193, 302
- Método de evaluación por calificación básica, 181, 183
- Método del orden lexicográfico, 184
- Método Delphi, 171, 172
- Métodos de escritorio, 285, 286
- Métodos de estructuración del problema, 122
- Métodos de evaluación de alternativas de solución, 179, 181
- Métodos para identificar alternativas de solución, 166
- Métodos para identificar y estructurar problemas públicos, 122
- Modelo argumentativo, 196
- Modelo causal, 118, 119, 244
- Modelo cuasi-experimental, 257
- Modelo de equilibrios puntuales (*Punctuated Equilibrium*), 61
- Modelo de la “caneca de basura”, 42, 46, 55
- Modelo lógico del monitoreo y la evaluación, 237
- Modelo racional, 44, 47, 48, 51, 213
- Modelo secuencial, 47, 49, 50
- Modelos de toma de decisiones, 27, 47
- Modelos descriptivos, 116, 117
- Modelos normativos, 116, 117
- Modelos procedimentales o simulatorios, 118, 119
- Modelos simbólicos, 118
- Modelos verbales, 118
- Monitoreo, 23, 70-77, 84, 86-88, 97, 115, 116, 142, 143, 209, 225, 226, 234-249, 259, 260, 263, 280, 282, 303, 305
- Alcances, 243
- Tipos, 238
- Muestreo, 238
- MULLER, 30, 37, 46, 53, 60, 61
- N -
- Neoinstitucionalismo, 54, 56
- Neoinstitucionalismo económico, 48
- Neoinstitucionalismo sociológico, 48, 55
- O -
- Objetivización del problema, 106, 107, 109
- Observación etnográfica, 84, 252, 285, 293

OSTROM, 56

- P -

PARSONS, 69, 213-215

Planeación de políticas públicas, 71, 72, 88

Pluralismo, 32, 47, 52, 53

Policy, 21, 23, 27

Policy Community, 58*Policy Memo*, 23*Policy Network*, 58

Política “pico y placa”, 218

Política pública

- Definición, 27-31

- Proceso, 21, 23, 27, 41, 47, 109

- Teorías, 41

- Tipos, 64, 158

Politics, 27, 28, 54, 235, 236, 299*Polity*, 27, 52

Positivismo, 38, 39, 40, 61, 63

Pospositivismo, 38, 39, 61

Problema formal, 75, 79, 107, 114, 115, 144

Problema público

- Ciclo de maduración, 107

- Definición, 95, 98

- Métodos de estructuración, 122

- Modelos, 114, 116, 117

- Tipos, 101, 102

Problema sustantivo, 111, 114

Problemas débilmente estructurados o complejos, 103

Problemas simples o bien estructurados, 102

Productos analíticos, 23, 27, 64, 70, 71, 73, 88, 234

Pronóstico, 68, 70-73, 88, 171, 239

- R -

Racionalidad erotética, 42, 46

Racionalidad limitada, 42, 43

Recomendación, 23, 69, 75, 78, 79-84, 95, 111, 117-121, 146, 155, 166, 168, 191, 194-197, 209, 213, 216, 228, 258, 259, 264-270, 277-283, 305

Resumen ejecutivo del análisis, 279

- S -

SABATIER, 60, 50, 59, 220, 221, 226, 2991

Sensación problemática, 76, 79, 97, 106-109, 114, 123, 144

Situación problemática, 29, 75, 97, 99, 101, 106-109, 114, 122, 127, 131, 138, 215, 216, 223, 237

Synectics, 84, 134, 135, 138, 167, 253

- T -

Teorema de la imposibilidad de Arrow, 44, 151

Teoría crítica, 38-40

Teoría de corrientes múltiples, 55

Teoría de la elección racional, 47, 48

Teoría de redes (*Network theory*), 57Triángulo de hierro (*Iron Triangle*), 54

- W -

Welfare Economics, 47, 48, 49



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en marzo de 2013

Se compuso en caracteres Ehrhardt Regular de 12 puntos
y se imprimió sobre propalbond de 70 gramos
Bogotá - Colombia

Post tenebras spero lucem