

Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?*

André-Noël Roth Deubel**

Resumen

El análisis de las políticas públicas se fundamenta en diversas perspectivas epistemológicas y teóricas para construir modelos de análisis. Después de una breve presentación de los principales enfoques epistemológicos y teóricos usados, así como de los diversos modelos de análisis, se concluye que es necesario introducir el análisis de la retórica —entendida como el arte de convencer o persuadir— inscrita en las políticas públicas. Esto, con el fin de tener en cuenta el impacto de las estrategias de comunicación usadas para la justificación y legitimación de las políticas públicas.

Palabras clave

Paradigmas; Modelos Teóricos; Post-empiricismo; Persuasión.

[67]

Fecha de recepción: septiembre de 2008 • Fecha de aprobación: noviembre de 2008

Cómo citar este artículo

Roth, André-Noël. (2008, julio-diciembre). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, 67-91.

* Este artículo hace parte de la reflexión desarrollada por el autor en el Grupo de Investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP) de la Universidad Nacional de Colombia. Una primera versión de este texto fue presentada en el I Seminario sobre el rumbo de las políticas públicas, organizado por el Grupo de Estudios Sectoriales y Territoriales (ESYT), de la Universidad EAFIT y el Centro Internacional de Educación y Desarrollo Humano (CINDE), en Medellín el 15 de junio del 2007. Algunos fragmentos de este texto se encuentran igualmente publicados en Vargas A. *et al. Fundamentos de políticas públicas*, Universidad Nacional de Colombia, 2007 y en otro artículo de mi autoría, Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico, publicado en la *Revista Ciencia Política*, N°3, 2007 de la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

** Profesor investigador del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá y del CINDE-Universidad de Manizales. Politólogo y Doctor en Ciencias Políticas de la Université de Genève (Suiza). anrothd@unal.edu.co

Theoretical Perspectives for the Analysis of Public Policies: From Scientific Reason to Rhetorical Art?

Abstract

Public policy analysis is based in diverse epistemological and theoretical perspectives for build analysis models. After a brief presentation of the main epistemological and theoretical frameworks used, as well as the diverse analysis models, we conclude that it is necessary to introduce the analysis of the rhetoric –the art of to convince or to persuade– inscribed in the public policies. This, with the purpose of keeping in mind the impact of the communication strategies used for justification and legitimation of public policies.

Key words

Paradigm; Theoretical Frameworks; Postempiricism; Persuasion.

Introducción

La lógica científica busca capturar la realidad mediante la elaboración de teorías que permiten explicarla, o al menos en parte, mediante la selección de los factores o variables considerados como determinantes. Las políticas públicas, como cualquier otro objeto de conocimiento, han estado sometidas a múltiples intentos teóricos de explicación. Por lo tanto, existen diversas teorías que se proponen explicar el surgimiento, el cambio o el desarrollo de las políticas públicas, similar a como ocurre para las ciencias sociales. El trabajo científico consiste, en gran parte, en proponer teorías para explicar fenómenos (como por ejemplo las políticas públicas) e intentar mediante demostraciones, evidencias y pruebas empíricas comprobarlas o refutarlas.

Esta concepción empiricista¹ de la ciencia corresponde a la corriente principal de investigación en políticas públicas. Sin embargo, en las últimas décadas el post empirismo, como una corriente crítica del empiricismo tradicional, ha emergido también en el campo del análisis de las políticas públicas. Esta nueva perspectiva refuta la utilidad de pruebas empíricas para las políticas públicas, así mismo, propone teorías y metodologías que las consideran, principalmente, como construcciones discursivas —hechas de argumentos y de elementos retóricos— que se constituyen en narraciones o en relatos; para ello, usan teorías y metodologías de investigación desarrolladas en el campo literario.

Andomenico Majone (1997, p. 35) recuerda de manera oportuna que las políticas son hechas de palabras. De modo que estas teorías subrayan el papel de las ideas, de los factores cognitivos, retóricos o inclusive estéticos en la formación de las políticas públicas; y minimizan el papel de los intereses o de la racionalidad. En consecuencia, los análisis tienden a subrayar la dimensión artística en la construcción de las políticas públicas, en particular el arte retórico.² De esta manera, la reflexión epistemológica relativa al debate entre empiricismo y post empiricismo se introdujo en el campo del análisis de las políticas públicas. Se ha mostrado que las teorías científicas no son neutrales y que se encuentran “enmarcadas” o “adosadas” en una cierta visión del mundo, es decir en un paradigma.

Según Guba (1990), la investigación en ciencias sociales se apoya en cuatro paradigmas que se diferencian por su ontología, su epistemología y

¹ Utilizo el término empiricismo para diferenciarlo del empirismo tradicional e insistir el carácter teórico de la perspectiva, a semejanza del uso que se le da al término economicismo.

² Al respecto, véase Aristóteles (2005) y Camps (1995).

su metodología:³ el positivismo (y neopositivismo), el post positivismo, la teoría crítica y el constructivismo. Por lo tanto, dependiendo de la visión del mundo del investigador, éste abogará por teorías diferentes, frecuentemente inconmensurables entre ellas. Es decir, existen múltiples estrategias de explicación, diversas explicaciones o interpretaciones de los fenómenos a analizar. La teoría es como un mapa con el cual se pretende simplificar la realidad para hacerla entendible: es una reducción extrema de la complejidad del mundo, es como una trampa alistada para capturar la realidad, como diría Baudrillard, A lo cual cabe anotar que ninguna teoría por sí misma es capaz de dar cuenta de esta complejidad.

En este mapa conceptual sólo aparecen los puntos que tienen sentido en relación al paradigma y a la teoría escogidos. De esto modo, en un mundo plural, va a existir una pluralidad de teorías explicativas para los mismos fenómenos. Con el fin de dar cuenta de este pluralismo, se presentará a continuación una breve síntesis de cada uno de estos paradigmas y de las principales teorías. Luego, se presentarán diferentes marcos de análisis, contruidos y “alistados” por los analistas que se caracterizan por hacer énfasis en diferentes teorías y por proponer una ponderación diferenciada de los factores explicativos. En efecto, dada la complejidad del objeto de estudio, “la política pública”, se está abocado a considerar que, como ya se señaló, una sola teoría no está en condición de dar una explicación satisfactoria. Por lo tanto, el campo del análisis de políticas públicas ha desarrollado diferentes marcos de análisis que intentan, en diferente grado, combinar varias perspectivas paradigmáticas y teóricas.

[70]

Para claridad de los conceptos utilizados, he retomado aquí la distinción establecida entre marcos, teorías y modelos. Un *marco* (o un enfoque) corresponde a la “asociación y manera de considerar los problemas, un repertorio metodológico y un vocabulario interpretativo” (Balme y Brouard, 2005, p. 35), y según Ostrom (citado por Sabatier, 1999, p.261), “organiza diagnósticos y prescribe interrogantes, [...] intenta identificar elementos universales [...] para clases similares de fenómenos”. Un marco estructura las relaciones entre diferentes variables y las teorías se desarrollan al interior de un marco. Para Sabatier (1999, p. 261) una teoría es “una serie de proposiciones ligadas lógicamente entre ellas que buscan explicar una serie de fenómenos”. Según Balme y Brouard (2005, p.35), una teoría es “un conjunto de conceptos, de variables y de indicadores que establecen relaciones causales y propuestas

³ La ontología define la naturaleza de la realidad, la epistemología define la relación que existe entre el saber y el investigador y la metodología precisa la manera cómo se descubre el conocimiento.

interpretativas sobre el estado del mundo y sus transformaciones". Un modelo es una "representación simplificada de un proceso (puede ser parte de una teoría)" que "precisa hipótesis en relación a un número limitado de parámetros y variables" (Ostrom citado por Sabatier, 1999, p. 262). Esquemáticamente, un modelo se inscribe en una teoría y ésta, en conjunto con otras teorías, hace parte de un marco de análisis. El marco debe permitir "atrapar" la política pública, guiando el analista en su labor de selección de variables, hipótesis, indicadores y relaciones causales.

1. Los cuatro paradigmas de las ciencias sociales

1.1 El paradigma positivista y neopositivista

El positivismo es, sin duda, el más influyente de los paradigmas científicos. Herencia directa de la Ilustración, es desarrollado por Auguste Comte (1798-1857), quien considera que la ciencia positiva puede ser utilizada no sólo para descubrir las leyes de la naturaleza, sino que permite también entender las actividades humanas. Así mismo, afirma que los hechos percibidos y medidos son reales y objetivos, y que pueden ser entendidos mediante la investigación empírica experimental. Para el positivista, la realidad es directamente asequible y está determinada por leyes de causalidad que pueden ser descubiertas. Para Comte, el investigador puede asumir una posición de objetividad frente a los hechos (*"free of value"*) y que las hipótesis pueden ser verificadas empíricamente, de preferencia mediante el uso de la matemática.

Esta perspectiva tradicional, que se encuentra en el fundamento de la ciencia moderna, fue duramente cuestionada por el post positivismo y prácticamente abandonada en las ciencias sociales. Sin embargo, conoció una renovación mediante el neopositivismo. Esta última perspectiva, que integra la crítica post positivista popperiana, admite las dificultades y límites de la perspectiva positivista, pero reafirma la posibilidad de separar en práctica valores y hechos. El neopositivismo (en particular con la teoría del *Public Choice*) insiste en la importancia de la medición de los hechos mediante la construcción de indicadores y hace uso de una mayor formalización matemática, la cual tuvo un importante desarrollo durante estos últimos tiempos, debido a las posibilidades ofrecidas por la herramienta informática. Hoy en día, muchos analistas de políticas públicas se posicionan en esta perspectiva neopositivista, la cual prolonga el sueño de una disciplina que aporte un conocimiento científico objetivo y útil; un saber especializado que ayude a la toma de decisión o a la legitimación de decisiones en materia de políticas públicas.

[71]

En el área de las políticas públicas, estas perspectivas se denominan también como incrementalistas o utilitaristas. Por un lado, la postura incrementalista centra su análisis de la formulación e implementación de las políticas públicas en los procesos de negociación entre los varios grupos organizados que defienden sus intereses particulares tanto durante el proceso legislativo como durante el proceso de implementación. Por otro lado, la postura utilitarista se expresa ampliamente a través de los análisis costo-beneficio como método de valoración de las alternativas de políticas.

1.2 El paradigma post positivista o del racionalismo crítico

Para este paradigma, al igual que para el positivismo, la realidad existe y los hechos que ocurren pueden ser explicados. Sin embargo, su posición diverge en cuanto a las posibilidades de acceder a la realidad para ser completamente entendida o explicada. Para el post positivismo existe una multiplicidad de causas y efectos que dificulta seriamente la tarea explicativa. Adicionalmente resulta imposible para el post positivista, contrario al investigador (neo) positivista, separar los hechos de los valores. Los hechos, tal como los percibimos siempre, estarán cargados de valores. Para los defensores de esta postura, la objetividad es un ideal al cual los investigadores intentan acercarse mediante la existencia de una comunidad científica crítica que trabaja con el propósito de refutar las teorías propuestas por otros pares, o que se dedica a proponer, desde un paradigma alterno, otras explicaciones de los hechos⁴. En el plano metodológico, el post positivismo critica al experimentalismo sin desecharlo, y pregona, sobre todo en el ámbito de las ciencias sociales, tener en cuenta dimensiones, enfoques y teorías explicativas más cualitativos.

Directamente inspirado en la idea de paradigma de Thomas Kuhn (1983), Peter Hall (1993) propone establecer un paralelo entre los conocidos procesos de cambios de paradigma en la actividad científica (las revoluciones científicas de Kuhn) y el cambio de políticas públicas. De esta manera, una política pública se desarrolla bajo la misma lógica que un paradigma. Cuando logra imponerse en el campo político, una política tiene un proceso de desarrollo y de expansión, mediante la multiplicación de normas, reglas e instituciones que corresponden a la concepción básica de la política, es decir, a su núcleo duro. Esta fase corresponde a la ciencia “normal” de Kuhn: el trabajo de los políticos no cuestiona los fundamentos o postulados de la política, sino que propone adaptaciones o ajustes relativamente marginales —lo que en el plano

⁴ Actividad de falsación o falseamiento de los científicos, según Popper, y rivalidades entre matrices disciplinares defendidas por distintas comunidades de científicos, en la teoría de Kuhn.

legislativo corresponde, *grosso modo*, a modificaciones en reglamentos, decretos, entre otros. Esta actividad política administrativa corresponde a una lógica incrementalista, de cambios de “primer orden” o periféricos. Llega un momento en que la política tiene dificultades para encarar y resolver los problemas que la justifican. Los cambios habituales y periféricos no logran resolver las dificultades. Se empieza a dudar de la validez y pertinencia de la política. Es decir, la política es cuestionada y entra en crisis. Siguiendo la metáfora del paradigma científico, este es el momento en donde surgen propuestas explicativas diferentes o mejores a la original: se cuestiona primero la política como tal (cambio de segundo orden), y eventualmente, incluso, se cuestiona la lógica fundamental de la política, esto es, su núcleo duro. Hay una disputa para saber cuál es el paradigma más certero. En el plano político surgen otras propuestas de políticas para afrontar el problema. El conflicto o la crisis se resuelve por la adopción de una nueva política (cambio en los medios y/o en los objetivos de la política) o por el reafianzamiento de la anterior. El cambio de política implica entonces un cambio en el núcleo duro de la política. La nueva política va a desarrollarse con base en otros postulados e hipótesis. Frecuentemente también significa un cambio en el personal político (cambio de gobierno) o de las élites que ocupan posiciones en la estructura político administrativa del Estado. Este elemento de cambio de personal político se relaciona con el carácter social o político (y no estrictamente científico) del cambio en las revoluciones científicas (Véase Kuhn, 1983). Con esta teoría, Hall explica el proceso de cambio ocurrido durante los años setenta y ochenta en Inglaterra, que vio la sustitución de la política económica keynesiana por una política basada en los postulados de la economía neoclásica (neoliberal).

[73]

Según el epistemólogo Imre Lakatos pueden coexistir varios “programas de investigación” de forma simultánea. Los unos progresivos y otros regresivos. Hall se ha apoyado posteriormente en esta teoría para hacer frente a la crítica de que no se puede asimilar las políticas a los paradigmas científicos, ya que, según él a diferencia de lo que ocurre con las revoluciones científicas, con las políticas no se cambia la totalidad del núcleo duro, sino que se trata más de una recomposición de diferentes elementos y valores.

1.3 El paradigma de la teoría crítica

La teoría crítica constituye un tercer paradigma, desarrollado principalmente por la Escuela de Francfort (en particular J. Habermas, T. Adorno y H. Marcuse). Esta Escuela comparte también las premisas ontológicas del post positivismo. Es decir, considera que la realidad existe, pero es de imposible acceso. Por lo tanto, para los defensores del paradigma de la teoría crítica la actividad investigativa está

siempre orientada por valores y, en consecuencia, la objetividad y la búsqueda de ésta son ilusorias. La política está en todas partes. Metodológicamente, los adeptos de la teoría crítica asumen una postura “en valor” y se consideran, mediante la eliminación de la “falsa consciencia”, comprometidos con la transformación social (la objetividad científica no existe). En particular, se busca legitimar una mayor participación de los ciudadanos para afianzar la democratización de los procesos de políticas públicas (democracia deliberativa) (Cf. Forester, 1993; Swiss Political Science Review (SPSR), 2004).

Frente a las perspectivas utilitaristas o incrementalistas del neopositivismo, los analistas críticos se apoyan principalmente en la teoría de la acción comunicativa de Habermas, la cual considera que las acciones públicas son fundamentalmente acciones de comunicación. En esta perspectiva, las políticas públicas alteran la “infraestructura comunicativa” de la sociedad, la cual entrelaza la estructura social y la acción social. De este modo, la teoría crítica desarrolla una explicación de las políticas públicas en tres etapas. Primero, considera la construcción histórica de los problemas de políticas públicas como una selección condicionada de las demandas sociales. Segundo, el desarrollo e implementación de las políticas se pueden entender como procesos que modifican la infraestructura comunicativa de la sociedad. Con eso, se condicionan los fundamentos normativos y las expectativas de la ciudadanía, lo que permite, tercera etapa, mantener y reproducir la dominación.

[74]

La teoría crítica en el campo del análisis de las políticas públicas busca mostrar empíricamente el proceso por el cual se logra mantener la reproducción, en su contingencia y variabilidad, de las creencias, consentimientos y esperanzas de la ciudadanía. De esta manera, la teoría crítica se enfoca en develar las relaciones de poder y las manipulaciones de la vida cotidiana. Apunta a mostrar los límites y la vulnerabilidad de los poderes establecidos, a la vez que devela los mitos normativos y las creencias que se encuentran en su trasfondo (Cf. Forester, 1993, pp. 160-161). La labor de los analistas críticos debe contribuir entonces a “esclarecer, develar y comunicar a los ciudadanos las posibilidades actuales de vida mejor y de acciones emancipadoras” (Forester, 1993, p. 30).

1.4 El paradigma constructivista

Finalmente, el último paradigma corresponde a la postura constructivista (Berger y Luckmann, 1975). Ésta considera que la realidad es una construcción social y que, por lo tanto, la realidad objetiva no es asequible a los investigadores, incluso que no existe, ya que cada individuo puede ver la realidad de forma

diferente. La realidad es relativa. Esta idea se sustenta, por ejemplo, en los experimentos de psicología social, en donde una misma figura puede ser vista de forma diferente por los individuos: donde uno ve un pájaro, otro puede ver un caballo (*Gestalt*), o en la teoría de la relatividad de Einstein, la cual muestra que la realidad puede ser percibida de forma diferente según la posición del observador. En este contexto, el conocimiento y los investigadores son parte de la misma realidad subjetiva —nada es objetivo en el sentido positivista del término— y los descubrimientos y el conocimiento son resultado de la interacción entre diferentes saberes (intersubjetividad). Con los aportes de la filosofía pos estructuralista de Foucault y de la teoría crítica de Habermas a esta postura epistemológica, se mostró también la importancia de considerar las políticas públicas desde el ángulo del análisis del discurso (Cf. Edelman, 1991).

La metodología constructivista privilegia los procesos de identificación, comparación y descripción de las distintas construcciones de la realidad existentes (narraciones, historias de vida, relatos, retórica, hermenéutica). Desde esta perspectiva, una interpretación radical consideraría que no existe ninguna posibilidad de desarrollar una acción o una explicación basada en la razón científica, ya que cada experiencia es única. Es decir, acorde a esta postura es imposible elaborar teorías o modelos de explicación, y, aún menos, modelos predictivos o normativos de la realidad política, económica o social, pues ésta es inasequible a la objetividad y su interpretación no es más que una construcción entre otras igualmente válidas, que buscan *credibilidad* social más que certeza científica para imponerse en la actividad política. Estas son las posturas post empiricistas. Aquí se considera entonces que las ideas o los factores cognitivos —más que los intereses y la racionalidad— tienen un rol importante, sino preponderante, en la formación de las políticas públicas. Si la adopción de una política pública se debe, por lo menos parcialmente, a su capacidad de ser creíble, y no por las evidencias y pruebas científicas que la sustentan, se abre un espacio para la creación artística, entendida como la expresión simultánea de un medio para lograr un resultado y de un ideal estético. El *arte* de gobernar retoma su sentido frente a la ambición de constituir una *ciencia* del gobierno, cuestionando así la separación moderna de la ciencia y del arte.⁵

[75]

2. Los marcos de análisis: de la racionalidad al arte

Para dar cuenta de la complejidad de la política pública, la mayoría de los analistas contemporáneos de políticas públicas no sólo usan una teoría en

⁵ La palabra arte viene del latín *ars* (habilidad, oficio, conocimiento técnico). Durante el Medioevo no se distinguía las artes de las ciencias. Las facultades de artes liberales enseñaban la gramática, la dialéctica, la retórica, la aritmética, la geometría, la astronomía y la música.

particular, sino que proponen marcos explicativos generales que combinan diferentes teorías inspiradas en los diferentes paradigmas que se presentaron arriba. De este modo, los marcos de análisis propuestos buscan tener en cuenta múltiples factores determinantes.

De manera muy sintética (e incompleta) se puede considerar que todos los marcos expuestos a continuación permiten o intentan integrar, a su manera, tres tipos de factores. El primer tipo de factores corresponde a los factores *racionales*, es decir, por ejemplo, los intereses “materiales” de los actores. Postura que corresponde principalmente a la lógica investigativa neopositivista y, eventualmente, post positivista. Una segunda serie de marcos de análisis hace énfasis en los factores *institucionales* o estructurales que influyen en los procesos de formación de las políticas públicas, y que fueron revalorizados por la teoría neo institucional. Las diferentes vertientes del neo institucionalismo permiten situar esta perspectiva tanto en el neopositivismo, el post positivismo o la teoría crítica. Finalmente, un tercer grupo de marcos enfatiza en la centralidad de los factores *cognitivos o de las ideas*. Estos marcos de análisis se inspiran en el post positivismo, la teoría crítica y en el constructivismo. Es el marco presentado como el de las tres “les” (Intereses, Instituciones, Ideas). Así, existe una suerte de *continuum* de marcos, desde los más materialistas o racionalistas (positivistas) hasta los que se centran exclusivamente en el papel de los factores cognitivos (constructivistas). A continuación se presentan brevemente cinco marcos de análisis entre los más difundidos. El primero (2.1), el marco secuencial, es el más conocido. Los marcos de análisis (2.2. y 2.3) enfatizan sobre los factores explicativos racionales e institucionales. Los dos siguientes (3.4. y 3.5) se caracterizan por incluir importantes factores cognitivos en su estrategia de análisis. El último (3.6) es un marco de análisis que se sitúa en la perspectiva constructivista.

[76]

2.1 El marco secuencial

El principal marco de análisis, el primero, más popular e influyente, es sin duda el marco clásico que divide el proceso de la política pública, y, allí radica su originalidad, en diferentes etapas o fases. Este es el ciclo de política o marco secuencial, también llamado el “enfoque de los libros de textos”.⁶ Este

⁶ En Colombia, al igual que en otras partes, tanto la estructuración de los programas curriculares como los principales textos de introducción al estudio de las políticas públicas usan generalmente también esta perspectiva. Los principales libros de textos empleados en Colombia son: Aguilar Villanueva (1992), Meny y Thoenig (1992), Vargas Velásquez (1999), Salazar Vargas (1999), Roth Deubel (2002) y Muller (2002).

marco —inicialmente sugerido por Lasswell (1956) y luego desarrollado por Jones (1970)— permitió realmente “lanzar” el análisis de la política pública como campo de interés para la academia. La política pública se presenta como un objeto de análisis que puede ser subdividido en varias etapas, las cuales se pueden estudiar separadamente (influencia del positivismo). Estas etapas corresponden, por lo general y en este orden, a la definición del problema y la construcción de la agenda, la formulación, la decisión (o legitimación), la implementación y, finalmente, a la evaluación. Esta visión fragmentada ha permitido, sobre todo hasta los años ochenta, la realización de innumerables investigaciones, especializadas en una u otra etapa particular o en todo el proceso concebido como una sucesión (lógica) de etapas. Igualmente, facilitó la elaboración de teorías “parciales” por cada una de las secuencias del proceso. Esto constituye la fortaleza del marco secuencial, pero también su mayor debilidad, a saber, que se tiende a perder de vista el proceso en su conjunto. Debido a que el marco no se centra en una perspectiva teórica particular, el marco secuencial autoriza una gran flexibilidad de uso. De este modo, para el análisis de cada fase, se puede utilizar cualquier teoría.⁷

Para la construcción de la agenda se destacan, por ejemplo, los modelos teóricos propuestos por Cobb y Elder (1972), Kingdon (1984) y Garraud (1990). La secuencia de formulación y legitimación de las políticas públicas ha sido particularmente discutida y analizada por autores tales como Simon (1959), Lindblom (1959), Allison (1971), March y Olson (1972), Sfez (1976), entre otros, cuyos nombres están relacionados con el ámbito de la teoría de la decisión (Véase las nociones de racionalidad absoluta y limitada, incrementalismo, *garbage can model*, entre otras.). El estudio de la secuencia de la implementación de la política pública tiene una obra pionera autoría de Selznick (1949), la cual tiene un importante desarrollo en la década de los años setenta con las investigaciones realizadas por autores como Pressmann y Wildavsky (1973), Bardach (1977), Elmore (1978), Sabatier y Mazmanian (1979).

De allí en adelante han surgido diferentes propuestas de revisión sobre la concepción de la implementación (y de su estudio), tradicionalmente abordada como un proceso de tipo “*top-down*” (de arriba hacia abajo). De manera destacada, la implementación es considerada entonces como un proceso totalmente opuesto, es decir “*bottom-up*” (de abajo hacia arriba) (Elmore, 1978). Otras propuestas “mixtas” fueron desarrolladas: por ejemplo, como

⁷ Es de anotar que, estéticamente, este marco de análisis tiene la ventaja de poder ser presentado de una manera sencilla y con una lógica lineal y ordenada (el ciclo de la política pública).

un proceso evolutivo (Majone y Wildavsky, 1979), de aprendizaje (Browne y Wildavsky, 1983) o analizado desde una perspectiva interorganizacional (Hjern, 1982) o más recientemente, como un problema de “*management*” público (Hughes, 1994) o de *governance* (Hill y Hupe, 2002).

Por último, la concentración sobre la fase de evaluación de las políticas públicas ha generado la creación de un campo específico, casi autónomo, del análisis de la política pública con su institucionalización en numerosos países.⁸ Los diferentes enfoques teóricos para la evaluación han recorrido el mismo camino que las etapas anteriores, pasando de una perspectiva objetivista, cuantitativa —dominada por el pensamiento positivista— a unos enfoques que fueron integrando paso a paso mayor cantidad de criterios. Dichos criterios son en particular, cualitativos y tienen origen en los puntos de vista que se fueron dando a medida que se percibieron los límites y las lagunas del enfoque inicial. De la evaluación centrada en la búsqueda de causalidades simples y del experimentalismo (Campbell), se pasó a proponer una evaluación pluralista o múltiple, más comprensiva e interesada en los impactos o en la satisfacción de los usuarios o ciudadanos (Cf. Monnier, 1992; Rossi y Freemann, 1993; Kessler *et al.*, 1998). Sin embargo, en la actualidad, en particular con la introducción del hábito de la medición en la gestión pública New Public Management (NPM), la práctica evaluativa tiende a concentrarse en la evaluación de la eficiencia (por ejemplo, análisis costo-beneficio) y de resultados (cuantitativa), en las auditorías y en la rendición de cuentas. Práctica que ha generado la creación de un verdadero mercado laboral ante la fuerte demanda institucional de evaluación —frecuentemente instrumentalizada a fines de legitimación—, tanto de la gestión como de las políticas públicas.

[78]

Esta perspectiva secuencial constituye una excelente puerta de entrada para el estudio de las políticas públicas debido a sus cualidades didácticas, heurísticas y quizá estéticas, así como su flexibilidad y adaptabilidad. La cual ha permitido un desarrollo espectacular del interés por el análisis de las políticas públicas. Sin embargo, desde hace unos años se considera que su capacidad para realizar nuevos aportes explicativos se ha agotado. Debido a sus límites conceptuales y las importantes críticas que sufrió. En particular, el hecho de que el enfoque se basa en una concepción idealizada y racional con un sesgo “top-down” y legal (Cf. Sabatier y Jenkins-Smith, 1993). De este modo, muchos analistas consideran que el marco secuencial ha cumplido su ciclo de vida y que debería ser remplazado por “mejores teorías” (Sabatier, 1999, p. 7).

⁸ Se puede considerar la evaluación de las políticas públicas como una forma particular de análisis.

Tabla 1. El marco del ciclo de política: actividades y actores principales

<i>FASE I</i>	<i>FASE II</i>	<i>FASE III</i>	<i>FASE IV</i>	<i>FASE V</i>
Identificación e institucionalización de un problema	Formulación de soluciones o acciones	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
Actividades Valores, acontecimientos, intereses, demandas y agenda pública.	Actividades Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios.	Actividades Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación.	Actividades Ejecución, gestión, efectos concretos.	Actividades Reacciones, juicio sobre los efectos, medición, valoración, propuestas de reajuste.
Actores Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.	Actores Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, ONG, etc.	Actores Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc.	Actores Administración pública, ONG, empresa privada, etc.	Actores Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.

Fuente: Elaboración propia.

[79]

2.2 Las teorías de la elección racional y del *Public Choice*

Dentro de la perspectiva neopositivista, una de las teorías más difundidas en la actualidad es, sin lugar a duda, la teoría de la elección racional. Generalmente, la teoría de la elección racional considera “la política pública bajo el ángulo de un problema de acción colectiva, utiliza el individualismo metodológico y la modelización como medio de análisis y para la interpretación se apoya en algunas nociones claves como bien colectivo, juego estratégico, diferentes conceptos de equilibrio, de solución y de óptimo” (Balme y Brouard, 2005, p. 36). Balme y Brouard consideran que este enfoque se constituyó en un verdadero “paradigma” o en una “tradicón investigativa” (Cf. 2005, p. 36) de filiación epistemológica “popperiana” (Cf. 2005, p. 48) que se despliega en un ámbito amplio de las ciencias sociales, en particular, en la intersección de la economía, la ciencia política, la filosofía, la psicología, la sociología y el derecho. La elección racional propone a la vez una “serie de teorías” y de “modelos explicativos desarrollados a partir de una metodología común” (Balme y Brouard, 2005, p. 36). La teoría de la elección racional considera que el comportamiento de los actores se caracteriza por la maximización de sus

utilidades (o intereses). Los actores son seres racionales y capaces de ordenar sus preferencias. Además, actúan de forma independiente de otros actores, buscando siempre maximizar sus intereses. Esta es la tesis del individualismo metodológico.

Inscrita en una perspectiva neo institucional⁹ (Lane, 1995, pp. 217-240; Hall y Taylor, 1996, pp. 936-957; Muller y Surel, 1998, pp. 41-47; Roth, 2002, pp. 37-41), la teoría de la elección racional conoció su mayor difusión y aplicación al integrar los postulados de la economía neoclásica (*homo economicus*) para conformar la escuela del *Public Choice* (Cf. Lane, 1995, p. 206). La teoría del *Public Choice* se centra en analizar los arreglos institucionales —en particular el diseño de las instituciones estatales y las normas legales y constitucionales—, desde el ángulo de la nueva economía clásica, usando principalmente los conceptos y teorías relativos a costos de transacción, principal-agente (teoría de la agencia), teoría de los juegos, contrato, de *rent-seekers*. De manera breve, se puede decir que el *Public Choice* es la aplicación de la teoría económica para la comprensión de la política.

[80]

Para este enfoque, los arreglos institucionales deben generar los “costos de transacción”¹⁰ más bajos posibles, con el fin de evitar la captura de las políticas por los *rent-seekers* y garantizar así una mayor eficiencia en el uso de los recursos, por lo tanto, mejores resultados desde el punto de vista costo-beneficio. El enfoque tiene una fuerte dimensión normativa: la mayor eficiencia en las políticas públicas se obtiene si se “guía” o incentiva correctamente, a través de instituciones adecuadas, los comportamientos racionales y egoístas de los actores individuales y colectivos. En este interés por rediseñar instituciones más eficientes —bajo la óptica de la elección racional—, el enfoque establece un puente con la economía constitucional de Buchanan (1986, 1991).

Esta teoría es particularmente apreciada en las instituciones multilaterales de desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el Banco Mundial para impulsar las reformas al Estado. En efecto, con su énfasis en las instituciones administrativas y políticas, los estudios realizados en

⁹ En artículo de referencia, Hall y Taylor (1996) consideran que existen tres neo institucionalismos: económico o de elección racional, sociológico e histórico.

¹⁰ Los costos de transacción se definen como “los recursos necesarios para medir tanto los atributos físicos como legales de los bienes que se están cambiando, los costos de vigilar, patrullar y hacer cumplir los acuerdos y la incertidumbre que refleja el grado de imperfección en la medición y cumplimiento de los términos de intercambio”. Incluye también “los costos de búsqueda de información, costos de arreglos y decisión, costos de acción de vigilancia y policía” (North y Coase citado en Kalmanovitz, 2001, p. 37).

esta perspectiva casi siempre señalan a las instituciones públicas como “entorpecedoras” de una eficiencia óptima de las políticas públicas, pues son las responsables del nivel (siempre demasiado alto) de los costos de transacción (las instituciones privadas, más sensibles a las señales del mercado, se adaptan más rápidamente). Esta perspectiva de análisis constituye la base teórica de las reformas neoliberales de estos últimos años. Un buen ejemplo de los trabajos realizados con este enfoque es el *Informe de 2006* del BID, que se centra en el análisis comparado de los arreglos institucionales que prevalecen en la formación de las políticas públicas (partidos, parlamentos, gremios, presidencia, corte constitucional, principalmente) en los diferentes países de América Latina.

2.3 El marco *Institutional Analysis and Development (IAD)*

Bajo el nombre de *Institutional Analysis and Development Framework*, algunos analistas, como Elinor Ostrom (Cf. Ostrom citada por Sabatier, 1999, pp. 35-71), han elaborado uno de los marcos analíticos más interesantes que logra integrar la dimensión cultural en su explicación de las políticas públicas con un marco cercano a la perspectiva neopositivista. Aunque se presenta como un marco general, su base principal se halla en la teoría de la elección racional. Dicho marco pone en su centro una “arena de acción” en la cual se interrelacionan “actores” individuales y colectivos en una “situación” que corresponde al arreglo institucional específico operante para la política pública. En un primer momento, el análisis de estas interrelaciones, desde la perspectiva de la elección racional, permite explicar las características de una política pública (*the resulting outcomes*). En un segundo momento, trata de entender los factores que influyen sobre la estructuración misma de la arena de acción. Para ello, el marco considera tres tipos de factores: las reglas utilizadas por los participantes para ordenar sus relaciones (*rules-in-use*), las características materiales y físicas del contexto pertinente (estado del mundo) y, finalmente, las particularidades culturales propias de la comunidad política (*attributes of community*) (Véase figura 1).

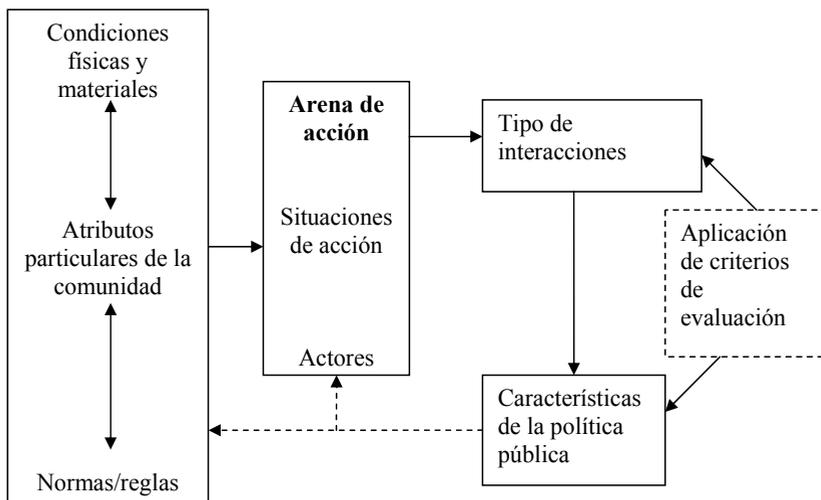
[81]

2.4 El marco de análisis *Advocacy Coalitions*

El origen del marco *Advocacy Coalitions* (AC) se remonta, según su propio autor (Cf. Sabatier, 1999, pp. 117-120) a los años 1981-1982. Con la intención de proponer una alternativa al enfoque secuencial entonces dominante, Sabatier inició la búsqueda de una síntesis de los mejores dispositivos aportados por los enfoques *top down* y *bottom up* en el estudio de la implementación, integrando de manera más satisfactoria el papel de

las informaciones técnicas en los procesos de política. Esta labor culminó en 1993 con la publicación, en colaboración con Jenkins-Smith, de un libro que incluye unos estudios empíricos basados en dicho marco.

Figura 1. El marco de análisis IAD



[82]

Fuente: Sabatier; 1999. Con adaptación propia.

El marco de análisis inicial se basa en cinco premisas. Primera, las teorías sobre proceso o cambio de política deben ser capaces de tener en cuenta mejor la información relativa a los problemas. Segunda, es necesario ver los procesos de política en una perspectiva temporal de larga duración (unos diez años o más). Tercera, la unidad de análisis no puede limitarse a la estructura gubernamental, sino a un “subsistema de política”. Este subsistema, como parte del sistema político, está compuesto por una variedad de actores, públicos y privados, que están activamente implicados o interesados en un problema de política o en una controversia. Cuarta, al interior del subsistema, es preciso incluir también, por una parte, a actores tales como: periodistas, investigadores y analistas de políticas, debido al papel tan importante que juegan en la difusión de ideas; por otra parte, a actores de todos los niveles gubernamentales activos en el proceso de formulación e implementación. Finalmente, la quinta premisa consiste en considerar que las políticas públicas incorporan teorías implícitas sobre la manera de alcanzar sus objetivos. Estas teorías pueden ser entendidas como sistemas de creencias, que incluyen valores prioritarios, percepciones de relaciones causales y de la importancia

del problema, así como apreciaciones sobre la eficacia de los instrumentos de política utilizados, que son incorporados por los miembros de coaliciones de actores “militantes” o coaliciones de “causa” (las *advocacy coalitions*- AC). La posibilidad de introducir, tanto elementos subjetivos, a saber, las creencias y los valores, como elementos más objetivos relativos al contexto y a los intereses de los actores en un único esquema-guía, ofrece así la perspectiva de seguir a través del tiempo la influencia sobre la política pública de varios elementos: actores, contexto, ideas, información, cambios tecnológicos.

En estos subsistemas de política, los actores se estructuran en comunidades de política¹¹ (por lo general entre una y cuatro), cada una basada en un sistema de creencias específico (similar a un paradigma), las cuales compiten entre ellas para influir sobre las decisiones públicas usando de manera instrumental los recursos que les procure el entorno del subsistema (Véase figura 2). Ese entorno influye sobre el subsistema y sus actores, y actúa como un proveedor de coerciones, limitaciones y recursos. Está compuesto por factores estables, como las reglas constitucionales, las condiciones socioculturales o naturales, y otros más dinámicos, como las condiciones socioeconómicas, la opinión pública, la mayoría parlamentaria o de gobierno. Un aspecto importante del modelo es la distinción que permite establecer entre cambios fundamentales y cambios secundarios en la política. Los cambios fundamentales son asimilados a un cambio de comunidad de política dominante en el subsistema. Se asemejan, haciendo una analogía con la epistemología kuhniana, a un cambio de paradigma en la política. Estos cambios son relativamente escasos,¹² ya que la mayoría de los cambios ocurren en el núcleo de la política (*policy core*) o, a un nivel más periférico, en los aspectos secundarios de la política (reglamentaciones y cambios institucionales que no cuestionan el núcleo o fundamento ni de la política (*policy core*) ni de las creencias (*deep core*) de la comunidad dominante acerca de la política en cuestión).

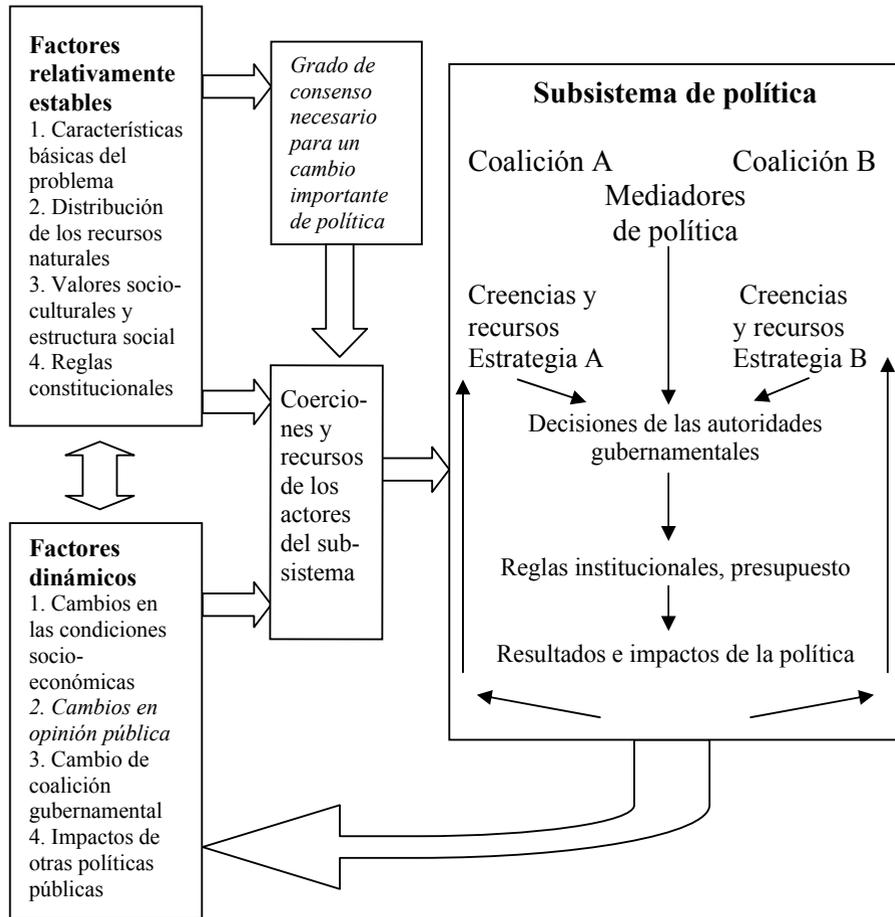
[83]

¹¹ Sabatier (1988) define una comunidad de política como “el conjunto de actores, personas provenientes de varias organizaciones tanto públicas como privadas [...] que comparten una serie de valores y de creencias acerca de algún problema y que se coordinan en su actividad y en el tiempo para alcanzar sus objetivos”. Estas comunidades de política están en la base de las coaliciones de “militantes” (*advocacy coalitions*).

¹² Al aplicar este modelo a la política ambiental colombiana (Roth, 2002, pp. 167-209), he detectado la ocurrencia de dos cambios paradigmáticos desde que el tema entró en la agenda pública: uno en 1936 y otro en el año de 1993. En cuanto a la política de derechos humanos, utilizando un modelo un tanto diferente, se consideró que el cambio paradigmático que ocurrió hacia 1990 y con la Constitución de 1991, se quedó prácticamente en el plano discursivo, pues no logró consolidarse posteriormente (Cf. Roth, 2006). Al respecto véase también Surel (1998, p. 176), quien señala que, a diferencia de lo que ocurre con los paradigmas científicos, un paradigma “societal” no es remplazado totalmente por otro, sino que existen “retraducciones” de elementos, “mecanismos de resistencia” y de “adaptación” complejos y a veces contradictorios.

Posteriormente (Cf. Sabatier, 1999, pp. 147-148), los autores han aportado correctivos a su marco inicial. Por ejemplo, atribuyen más importancia a los cambios en la opinión pública como factor dinámico, y toman en consideración el grado de consenso necesario (variable según los países) para realizar un cambio profundo de política. En conclusión, para el enfoque AC los cambios de política ocurren debido a dos causas: una de orden cognitivo y otra de orden más objetivo. De una parte, porque suceden cambios en los valores fundamentales de los miembros de las coaliciones de actores y, por otra parte, como consecuencia de perturbaciones externas a la política (Cf. Sabatier, 1999, p. 151).

Figura 2. El marco *Advocacy Coalitions*



Fuente: Sabatier, 1999, pp. 121 y 149. Con adaptación propia. En cursiva se señalan las adiciones realizadas en 1998 sobre el modelo inicial.

2.5 El marco de análisis por el referencial

Al entender las políticas públicas como configuraciones de actores, el francés Pierre Muller (2006) hace énfasis en tres puntos (pp. 67 y ss.): 1) el problema de la racionalidad de los actores, 2) el papel de la administración pública y 3) las redes de actores. Sobre el primer punto, Muller señala la incertidumbre y la complejidad de los procesos de decisión, con base en autores clásicos como Simon, Lindblom o Cohen, March y Olson. En el segundo punto, Muller se fundamenta sobre lo que llama, para el caso francés, el medio decisional central. Este medio decisional está configurado por cuatro círculos de decisión. El primer círculo es por el cual transitan todas las decisiones (por ejemplo: primer ministro, ministro de hacienda, presidente). Un segundo círculo está compuesto por las administraciones sectoriales (ministerios) que intervienen en un campo específico. Un tercer círculo está conformado por los “socios externos al Estado”, como los gremios, las grandes empresas privadas, las asociaciones, ONG, entre otros (Cf. Muller, 2006, p. 74). Por último, el cuarto círculo integra los órganos políticos como el Congreso, la rama judicial (Corte constitucional, Corte suprema en Colombia). Es en el “marco de negociaciones interministeriales” que los diferentes puntos de vista se expresan y pesan sobre la decisión, la cual aparece como un proceso de elaboración, por “poda sucesiva”, de un “consenso mínimo entre los protagonistas” (Muller, 2006, pp. 75-76). Finalmente, el tercer punto, se centra en mostrar cómo las redes de actores se constituyen en “redes de políticas públicas”. Allí, se trata de “identificar los actores susceptibles de actuar en la interfaz entre las diferentes redes”, en la medida que serán ellos quienes “ejercerán la función estratégica de integración de las diferentes dimensiones de la decisión” (*policy brokers*, mediadores, empresarios políticos). Estas redes de políticas públicas, que se expresan en foros o comunidades de políticas públicas, son el lugar de la “producción de la significación de las políticas públicas” (Muller, 2006, p. 76).

Con esto, Muller busca integrar el carácter irreducible de la dimensión global que obra en la formación de las políticas públicas. Para lo cual es necesario integrar el papel de las ideas. Según Muller, las políticas públicas no son solamente un proceso de decisión, sino el “lugar donde una sociedad dada construye su relación al mundo” (Muller, 2006, p.95). Una política pública es entonces también la construcción de una “imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir” (Muller, 2006, p. 95). Es el *referencial* de la política pública. Un referencial articula cuatro niveles de percepción del mundo —valores, normas, algoritmos e imágenes— que se descompone en tres elementos: el referencial global, el referencial sectorial y operadores de

transacción llamados la relación global-sectorial (RGS) (Muller, 2006, p. 100). El referencial global es “una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales” (Muller, 2006, p. 100). El referencial sectorial “es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión” y los operadores de transacción “corresponden a los algoritmos”. Y para Muller, estos referenciales constituidos por “ideas, creencias y visiones del mundo tienen un estatuto equivalente al de los recursos monetarios u organizacionales” (Muller, 2006, p.106). Son ideas en acción (Muller, 2006, p.107). En la acción política surgen “mediadores”, como agentes de cambio que buscan afirmar su hegemonía y liderazgo en un sector, que establecen el puente, realizan los ajustes entre el referencial global y el sectorial. Este proceso de ajustes y desajustes entre referenciales constituye entonces una dinámica continua de cambio en las políticas públicas.

2.6 El marco de análisis narrativo de Emery Roe

[86] E. Roe (1994) concibe este marco como un complemento a un análisis convencional. El autor considera que los relatos usualmente utilizados para describir y analizar las controversias de políticas públicas representan por sí mismos una “fuerza”, la cual debe ser considerada explícitamente. De manera que esos relatos de políticas se resisten a cambiar o a modificarse, incluso en presencia de datos empíricos que los contradicen, ya que continúan subyaciendo y persistiendo en las creencias de los actores y decisores, particularmente en casos de gran incertidumbre, complejidad y polarización. Para Roe, es justamente en estos casos, cuando faltan evidencias y conocimientos científicos, cuando intervienen muchas variables interdependientes, y cuando hay una polarización tan extrema entre los diferentes actores que participan en la controversia, que resulta pertinente realizar un análisis narrativo de las políticas públicas.

Un análisis narrativo procede en cuatro etapas (Roe, 1994:155-156). Primero se trata de identificar las principales historias o relatos en relación con la controversia de política, cada una con su particular inicio, desarrollo y final, es decir su guión. Luego, es necesario identificar relatos alternativos a los que dominan en la controversia, son los “contra-relatos”. En la tercera etapa, se trata de comparar estas dos series de relatos con el fin de generar un “meta-relato”. Finalmente, el analista debe determinar en qué medida este meta-relato permite replantear el problema de la manera más amena que le permiten hacer las tradicionales herramientas del análisis de las políticas públicas obtenidas desde la microeconomía, el derecho o la gestión pública. Debido al grado elevado de incertidumbre y complejidad del problema en cuestión, estas herramientas

no son capaces de aportar una solución consensual. Metodológicamente, la generación de los relatos se obtiene mediante la realización de entrevistas abiertas y el análisis de los discursos de los actores activos en la controversia de la política pública.

Conclusión

La presentación de los diferentes marcos y teorías para el análisis de las políticas públicas muestra un progresivo debilitamiento de las tesis científicas “duras” (positivismo) para introducir elementos más “blandos” (post positivismo, teoría crítica), hasta llegar prácticamente al abandono de la perspectiva científica (con propósitos de explicaciones abstractas y generalizables) en el caso del programa maximalista del constructivismo. De manera que se puede proponer la tesis según la cual en caso de que exista una gran incertidumbre, complejidad y polarización en un proceso de política pública, entonces la dimensión retórica y estética —presente en todo discurso o relato político— toma una importancia mayor. De allí el interés de retomar la reflexión sobre la retórica considerada como el arte de expresarse y de persuadir (Cf. Robrieux, 2005, p. 2).

En la medida que se reconoce la dificultad, si no la imposibilidad, de fundamentar científicamente todos los aspectos de las políticas públicas, resulta indispensable reconocer el carácter retórico que se encuentra inscrito en una política. Es de anotar que, históricamente, la retórica se desarrolla en el contexto de regímenes políticos que comportan alguna forma de institucionalidad democrática y se muere en momentos de regímenes autoritarios. Y es comprensible: la necesidad de convencer mediante la palabra a un auditorio para lograr una decisión incita a desarrollar estrategias de comunicación para tal efecto.

De modo que la retórica es un arte íntimamente ligado a la democracia. Nace hacia el siglo V antes de nuestra era en Sicilia y en Grecia con oradores famosos como Corax y Tisias, y otros, más conocidos a través de Platón y Aristóteles, como Protágoras, Gorgias o Trasímaco. Estos fundadores de la escuela sofista enseñaron a sus alumnos el arte de defender sus puntos de vista y sus intereses para triunfar sobre sus adversarios en los debates políticos. El debate se concibe entonces como una *erística*,¹³ es decir, como un diálogo conflictivo. Aristóteles considera a la retórica como un útil medio argumentativo

¹³ Del griego *eris* que significa la lucha, el combate (Cf. Robrieux, 2005, p. 7).

con la finalidad de transmitir ideas a un auditorio. En este sentido, la retórica tiene como función comunicar las ideas y esta comunicación hace uso de estrategias particulares que se diferencian de la comunicación científica, debido a que los auditorios son diferentes. Es una técnica que es preciso codificar (las diferentes figuras de retórica como la metáfora, la metonimia o la sinécdoque) en vez de negar. Así, la dialéctica será para Aristóteles la puesta en práctica de la retórica. De ese modo, el filósofo abre una vía en donde la retórica es una disciplina adaptada a los intercambios humanos, sobre todo cuando estos descansan sobre zonas de incertidumbre (Cf. Robieux, 2005, p. 11), tal como ocurre en el caso de las políticas públicas. Por eso, vale la pena reflexionar sobre la manera de introducir esta perspectiva en el análisis de las políticas públicas para su entendimiento, en particular, en un contexto en donde se tiende a valorizar la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas.

Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
2. Allison, Graham. (1971). *The essence of decision. Explaining the Cuban Misile Crisis*. Boston: Little Brown.
3. Aristóteles. (2005). *Arte poético-Arte retórico*. México : Porrúa.
4. Balme R. y S. Brouard. (2005, febrero). L'analyse politique de l'action publique: confrontation des approches, des concepts et des méthodes. *Revue Française de Sciences Politiques*, 55(1), s.p.
5. Bardach, Eugene. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law?* Cambridge: MIT Press.
6. Berger, P.L. y T. Luckmann. (1975) [1966]. *The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge*. Harmonsworth: Penguin Books.
7. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). *La política de las políticas públicas*. Washington: Planeta.
8. Browne, Angela y Aaron Wildavsky. (1998) [1983]. La implementación como exploración. En: J.L. Pressman y A. Wildavsky. *Implementación* (pp. 347-376). México: FCE.
9. Buchanan, James. (1986). *Liberty, Market and State*. Brighton: Wheatsheaf.
10. Buchanan, James. (1991). *Constitutional Economics*. Oxford: Blackwell.
11. Camps, Victoria. (1995). *Ética, retórica, política*. Madrid: Alianza.

12. Cobb, R.W. y C.D. Elder. (1972). *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-building*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
13. Edelman, Murray. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires: Manantial.
14. Elmore, Richard. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26, 185-228.
15. Forester, John. (1993). *Critical Theory, Public Policy and Planning Practice*. Albany: State University of New York Press.
16. Garraud, Philippe. (1990). Politiques nationales: élaboration de l'agenda. *L'année sociologique*, 40, Paris, PUF, 17-40.
17. Guba E.G. (Ed.) (1990). *The paradigm dialog*. London: Sage.
18. Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative politics*, 25 (3), 275-296.
19. Hall P. y Taylor R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, XLIV, 936-957.
20. Hill, Michael y Peter Hupe. (2002). *Implementing Public Policy. Governance in Theory and Practice*. London: Sage.
21. Hjern, B. (1982). Implementation Research-the link gone missing. *Journal of Public Policy*, 2 (3), 301-308.
22. Hughes, O.E. (1994). *Public Management and Administration: An Introduction*. New York: St-Martin's Press.
23. Jones, C.O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.
24. Kalmanovitz, Salomón. (2001). *Las instituciones y el desarrollo económico en Colombia*. Bogotá: Norma.
25. Kessler et al. (Dir.). (1998). *Evaluations des politiques publiques*. Paris : L'Harmattan.
26. Kingdon, John. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown and Company.
27. Kuhn, Thomas S. (1983). *La structure des révolutions scientifiques*. Paris: Flammarion.
28. Lane, Jan-Erik. (1995). *The Public Sector*. London: Sage.
29. Lasswell, Harold. (1956). *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. College Park: University of Maryland.
30. Lindblom, Charles. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19 (2), 79-88.
31. Majone, Giandomenico. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México D.F.: FCE.

32. Majone, Giandomenico y Aaron Wildavsky. (1998) [1979]. La implementación como evolución (1979). En: J. Presman y A. Wildavsky. *Implementación* (pp. 263-284). México D.F.: FCE.

33. March, J. G. y J. P. Olson. (1972). The Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17 (1), s.p.

34. Meny, Yves y Jean-Pierre Thoenig. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

35. Monnier, Eric. (1992). *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*. Paris: Economica.

36. Muller, Pierre e Yves Surel. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.

37. Muller, Pierre. (2002). *Las políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

38. Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia.

39. Pressmann, Jeffrey y Aaron Wildavsky. (1998) [1973]. *Implementación. Cómo las grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Aokland*. México D.F.: FCE.

40. Robrieux, Jean-Jacques. (2005). *Rhétorique et argumentation*. Paris: Armand Colin.

[90] 41. Roe, Emery. (1994). *Narrative Policy Análisis*. Durham and London: Duke University Press.

42. Rossi, P.H. y H. Freemann. (1993). *Evaluation: A Systematic Approach*. Newbury Park: Sage.

43. Roth Deubel, André-Noël. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.

44. Roth Deubel, André-Noël. (2006). *Discurso sin compromiso. La política de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora.

45. Roth Deubel, André-Noël. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política*, 3, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 39-64.

46. Sabatier, Paul y Hank Jenkins-Smith. (Eds.). (1993). *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.

47. Sabatier, Paul y D. Mazmanian. (1979). The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*, 5, 481-504.

48. Sabatier, Paul (Ed.). (1999). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press.

49. Salazar Vargas, Carlos. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: PUJ.

50. Selznick, P. (1949). *TVA and the Grass Roots*. Berkeley: University of California Press.

51. Sfez, Lucien. (1976). *Critique de la décision*. Paris: Presses de la FNSP.

52. Simon, Herbert. (1959). Theories of decision-making in economics and behavioral science. *American Economic Review*, 49 (3), 245-83.

53. *SPSR-Swiss Political Science Review*. (2004). Débat: Délibération et action publique. 10 (4), 147-210.

54. Vargas Velásquez, Alejo. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.

55. Vargas Velásquez, Alejo et al. (2007). *Fundamentos de políticas públicas*. Bogotá: Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia.