

e estudios/Working Papers

(WP-2010-01)

Título

El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas. Una transición desde la tecnocracia a enfoques cualitativos. Aspectos generales sobre la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia

Autor(es):

Camacho-Celis, Mireya

Cargo/Adscripción:

Abogada, Magister en Ciencia Política. Estudiante de Doctorado en Derecho. Universidad Nacional de Colombia

Recibido: 01/07/2010

Aceptado: 01/08/2010

Publicado: 19/08/2011



Creative Commons License 3.0 (España) Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas.

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciador (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra. Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas. Una transición desde la tecnocracia a enfoques cualitativos. Aspectos generales sobre la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia

Camacho-Celis, Mireya

Resumen/Abstract:

La evolución de la disciplina hacia su autonomía ha llevado a que tanto sus contenidos epistemológicos como metodológicos se hayan revaluado y provoquen transformaciones cada vez más alejadas de las tecnocracias de esas décadas, dando paso a nuevos conceptos acordes con las evoluciones sociales en nuestros contextos. Un ejemplo de esto sería la conceptualización de las políticas públicas que ha sido objeto de múltiples propuestas según el enfoque en el que se ubiquen y la inclusión de elementos esenciales novedosos, así como nuevas propuestas incluso extremas como la de Feyerabend de un anarquismo metodológico en el análisis de políticas públicas. En el marco de la transición entre análisis cuantitativos a apuestas cualitativas y entre la reconceptualización de las políticas públicas, de su dinámica, de la relación entre actores y de los retos en países latinoamericanos como Colombia, se inscribe esta ponencia que pretende mostrar alternativas a enfoques tecnocráticos, en particular del enfoque interpretativista de análisis de las políticas públicas, tratando de esbozar algunas conclusiones en cuanto a su aplicación en la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia. Para lograr este propósito la ponencia está dividida en tres partes. La primera comprenderá una propuesta sobre la reconceptualización de las políticas públicas; la segunda tratará el paso de enfoques tecnocráticos de análisis de políticas públicas a propuestas postempiricistas como Elinor Ostrom y su modelo Institutional Analysis Development (IAD); Paul Sabatier y el Advocacy Coalitions Framework, y finalmente el análisis de discurso a partir del enfoque interpretativista de Frank Fischer; la tercera parte serán conclusiones frente a las implicaciones teóricas y metodológicas de nuevos enfoques de análisis de política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia.

Palabras clave/Keywords:

ANALISIS DE POLITICAS, GIRO ARGUMENTATIVO, DESPLAZAMIENTO FORZADO, COLOMBIA

Extracto curricular/Author Information:

La autora es colombiana. Abogada, Magister en Ciencia Política. Estudiante de Doctorado en Derecho. Universidad Nacional de Colombia.

El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas. Una transición desde la tecnocracia a enfoques cualitativos. Aspectos generales sobre la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia

Camacho-Celis, Mireya

Ponencia para su presentación en el I Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP. Septiembre 2010. Madrid

La disciplina de las políticas públicas se caracterizó en la década de los 70 por una visión tecnocrática de la actuación del Estado, ubicada como subdisciplina de la Ciencia Política o de la Administración Pública, que poco o a poco fue recobrando autonomía e independencia para constituirse hoy en día en objeto de estudio de formación avanzada a nivel de maestrías y doctorados o incluso en la creación de escuelas y facultades dedicadas exclusivamente a su estudio. Esta autonomía no ha radicado exclusivamente en la esencia de la disciplina, sino además en la capacidad de generar transformaciones sociales, entre otras razones, por la relación existente entre las políticas públicas y el cumplimiento de las obligaciones de los Estados; por la finalidad que persiguen frente a la protección de derechos fundamentales y de derechos económicos, sociales y culturales; por su influencia en el fortalecimiento de las relaciones entre Estado y sociedad civil y la promoción de la participación de grupos considerados minoritarios; o por la utilidad en la rendición de cuentas o *accountability* a través de la evaluación sobre los impactos y transformaciones que produce, que en definitiva determinan un factor relevante en la promoción de principios democráticos.

La evolución de la disciplina hacia su autonomía ha llevado a que tanto sus contenidos epistemológicos como metodológicos se hayan revaluado y provoquen transformaciones cada vez más alejadas de las tecnocracias de esas décadas, dando paso a nuevos conceptos acordes con las evoluciones sociales en nuestros contextos. Un ejemplo de esto sería la conceptualización de las políticas públicas que ha sido objeto de múltiples propuestas según el enfoque en el que se ubiquen y la inclusión de elementos esenciales novedosos, así como nuevas propuestas incluso extremas como la de Feyerabend de un anarquismo metodológico en el análisis de políticas públicas.

En el marco de la transición entre análisis cuantitativos a apuestas cualitativas y entre la reconceptualización de las políticas públicas, de su dinámica, de la relación entre actores y de

los retos en países latinoamericanos como Colombia, se inscribe esta ponencia que pretende mostrar alternativas a enfoques tecnocráticos, en particular del enfoque interpretativista de análisis de las políticas públicas, tratando de esbozar algunas conclusiones en cuanto a su aplicación en la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia.

Para lograr este propósito la ponencia está dividida en tres partes. La primera comprenderá una propuesta sobre la reconceptualización de las políticas públicas; la segunda tratará el paso de enfoques tecnocráticos de análisis de políticas públicas a propuestas postempiricistas como Elinor Ostrom y su modelo *Institutional Analysis Development* (IAD); Paul Sabatier y el *Advocacy Coalitions Framework*, y finalmente el análisis de discurso a partir del enfoque interpretativista de Frank Fischer; la tercera parte serán conclusiones frente a las implicaciones teóricas y metodológicas de nuevos enfoques de análisis de política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia.

Reconceptualizando las políticas públicas

Reconceptualizar implica el supuesto de pretender modificar un concepto anterior, ya sea porque está en desuso o porque las dinámicas actuales desbordan su contenido. Sin embargo, no es tan claro en el caso de las políticas públicas, ya que desde sus inicios se han presentado dificultades en su definición e incluso contradicciones. Para tomar algunos ejemplos de definiciones clásicas, las políticas públicas se han concebido desde sus orígenes¹, como acciones concretas del Estado, o como lo mencionara Muller² ciencias del Estado en acción, que pretendían dar respuesta a necesidades sociales o problemas socialmente construidos³. Otra dificultad del concepto de política pública se planteó en términos de la limitación de su traducción al idioma español o francés, porque pierde elementos que se encuentran en la polisemia del concepto políticas públicas en inglés como: *polity*, *policies*, *politics*, *policy*⁴.

Sin embargo, más allá de la discusión sobre la multiplicidad de acepciones, es necesario responder ¿qué son las políticas públicas? para posteriormente introducir elementos necesarios vía una propuesta de reconceptualización. Para tal efecto, siguiendo la línea de autores colombianos, citaré algunas definiciones para luego incorporar algunos de los elementos esenciales novedosos. Empezando con Salazar (1995) quien encuentra más de cuarenta definiciones⁵ de políticas públicas, y propone que son: “*el conjunto de sucesivas*

¹Salazar (2008) en su obra *Políticas Públicas y Think Tanks* se refiere a que la fecha precisa del desarrollo de la moderna fundamentación de las políticas públicas es 1951, según lo planteara Omar Guerrero, profesor titular de la Universidad Nacional Autónoma de México, en su artículo: *Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria*. Publicado en diciembre de 1991 en la Revista Administración y Desarrollo, No 29, pp.11-33.

²Muller P. (2000) *Les politiques publiques*. (Salazar, C & Jolly, J.F. Trad.). Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana. (Trabajo original publicado en 1997) p. 6

³Vargas, A. (1999) *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Bogotá, Colombia. Almudena Editores p. 55-56.

⁴Roth (2002:25) plantea que *polity* se traduce como política entendida en el ámbito del gobierno de las sociedades humanas y para Salazar (2008: 21,32) son las instituciones físicas, la estructura y la organización política; *politics* para Roth es la lucha por el control del poder, para Salazar es la práctica de la competencia política, o la actividad dirigida a conquistar, ejercer y mantener el poder, a través de estrategias que desarrollan políticos profesionales, mientras que para Vargas (1997: 55) significa lucha por el poder y construcción de consensos; *policy*, Roth lo entiende como los propósitos y programas de las autoridades públicas y Salazar las directrices o cursos de acción que son adoptados de forma deliberada para conseguir un determinado fin o alcanzar unos objetivos previamente establecidos.

⁵Carlos Salazar en su libro *Políticas públicas y Think Tanks* (44,45) plantea las siguientes definiciones de políticas públicas de autores clásicos como: Dye para quien política pública es: “Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”; Elau y Prewitt

respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente problemáticas". Vargas (1997:57)⁶ define política pública como "el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas y que buscan la resolución de las mismas o llevarlas a niveles manejables". Roth (2002:26)⁷ define política pública como (...) *la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática*. Para Cuervo (2007:82), previa revisión crítica de las definiciones de política pública que considera vagas e imprecisas⁸, no todo lo que hace el gobierno y el Estado son políticas públicas, no es sinónimo de acción gubernamental⁹, por lo que plantea una propuesta que en sus términos es un marco referencial para definir una política pública, entendida como: (...) *las actuaciones de los gobiernos y otras agencias del Estado, cuando las competencias constitucionales así lo determinen ... caracterizadas porque constituyen flujos de decisión ... orientadas a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención*, y agrega que son una forma específica de enfocar y resolver problemas sociales, que pone en el proceso de toma de decisiones, la construcción y consolidación de consensos, como un atributo del Estado Democrático de Derecho. Cuervo (2007:76)

"Política Pública se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran, como por aquellos que se atienen a ella"; Mac Rae y Wilde "un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas"; Dunleavy: "Las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político"; Plano como "las leyes, ordenanzas locales, decisiones de las Cortes, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos"; para Lane "es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida; segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos"; May "... parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción definida"; para Jaramillo es "una política elaborada por el gobierno"; Frohock como "Una practica social y no un evento singular aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas, o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparte metas, pero encuentra irracional cooperar con otros"; y Easton Rothwell "un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de las fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente"

⁶ Op. Cit Vargas (56), también hace referencia a algunas definiciones de políticas públicas de autores, entre otros, como Frodrock y Dye, ya citados, a Meny y Thoening en *Las políticas Públicas* (1992); Antoni Fernández en *Las políticas Públicas. Manual de Ciencia Política* (1996); Omar Guerrero (1993) que la define como "un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto... Es el cauce que determina y orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental"; W. Phillips Shively (1997) "... consiste en la toma de decisiones comunes para un grupo, por medio del uso del poder..."

⁷ Roth (2002:26) hace referencia al desarrollo y evolución del concepto de políticas públicas citando a teóricos como Hechlo y Wikdasky (1974:xv) para quienes "una política pública (*policy*) es una acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma"; Meny y Thoening (1986:8) proponen que la política pública es "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad" y se transforma en "un programa de acción de una autoridad pública"; Dubnick, (1983:7) propone que la política pública "está constituida por las acciones gubernamentales – lo que los gobiernos dicen y lo que hacen con relación a un problema o una controversia (*issue*)–"; Hogwood (1984:23) señala que "para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en un cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales", Muller y Surel (1998:13) consideran que una política pública "designa el proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos".

⁸ Para Lahera (2002), Meny & Thoening (1992) es "un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico", citado por Cuervo op. Cit. p73.

⁹ Cuervo (2007: 68) Para desarrollar que la política pública no es sinónimo de acción gubernamental cita la reflexión de Muller (2002) para quien definir política pública como acción gubernamental no dice nada sobre la génesis de las políticas públicas, y contraía su condición de pública que mas que un atributo descriptivo es normativo

Pérez (2007:70) establece que pueden entenderse las políticas públicas, después de citar a Meny & Toening y Lahera, entre otros, como “(...) *el conjunto de acciones planeadas, ejecutadas y evaluadas por actores públicos y privados que, a partir de la lectura, la sistematización y el análisis de las demandas sociales, estructuran conceptual, operativa y financieramente un conjunto de planes, programas y proyectos que tienen por finalidad mitigar, y en ocasiones erradicar, los problemas a los que la sociedad les confiere el estatus de problema de interés general*”.

La pregunta sería: cuál de todas éstas propuestas abarca teórica, práctica y metodológicamente la esencia de las políticas públicas? para que a partir de ésta se llegue a una reconceptualización?. Pues bien, no es una tarea fácil, entonces sin pretensión alguna de crear una nueva definición que haga parte más del problema que de la solución, se entiende la reconceptualización como una adecuación e incorporación de elementos no percibidos sumado al ajuste por las dinámicas actuales del Estado y de la sociedad en la concreción de fines y en la realización de derechos humanos. La propuesta de reconceptualización se dirige a incluir algunos elementos que permitan entender que detrás de toda política pública debe existir una participación real de la sociedad civil, una problemática que solucionada promueve la garantía de derechos fundamentales y derechos económicos, sociales y culturales, y permite una transparente y eficiente gestión del Estado en el cumplimiento de sus fines y, de esta forma, en la materialización de los derechos humanos.

En conclusión, los elementos que enmarcan una reconceptualización de las políticas públicas están dados en términos de expresarlas como vías de fortalecimiento de la relación entre Estado y sociedad civil, donde su participación no solo se limita a construir el problema social, sino además por su capacidad de intervención en la implementación, evaluación y retroalimentación. Están dadas también en términos de capacidad de concretarse, es decir, deben implementarse, deben superar los meros propósitos, intenciones o generalidades¹⁰, esto es, pasar de su componente predictivo a la acción a través de la concreción de resultados, y en definitiva de la transformación social.

Las políticas públicas deben entenderse como contextuales y allí su reconceptualización se circunscribe a su ubicación en un momento histórico determinado o dimensión temporal, penetrada por el contexto internacional a partir de las obligaciones internacionales de los Estados, por ejemplo estándares internacionales de protección de derechos humanos, y por el contexto interno o nacional impregnado de los mandatos, deberes, obligaciones y fines previstos en la Constitución o en leyes como planes de desarrollo, que conformarían la dimensión espacial, complementada a su vez por la incorporación comportamientos culturales, económicos, sociales, políticos, entre otros, que marcan diferencias entre políticas públicas, ya

¹⁰ Un ejemplo podría ser el caso de los Planes de Desarrollo que, como lo mencionara Cuervo (2007: 85), constituyen marcos de referencia e interpretación donde se enmarcan las políticas públicas pero no lo son en sí. Los Estados deben desarrollar las obligaciones que le corresponden por las funciones constitucional y legalmente atribuidas, para lo cual definen políticas y la forma en que se concreta, puede incluir las políticas públicas, siempre que se refieran a un problema social priorizado.

que no podríamos hablar de una política educativa con impactos iguales o similares en territorios indígenas que en población raizal¹¹.

Las políticas públicas son procesos que tienen puntos de partida y llegada con retroalimentación permanente¹² lo que genera interacción constante entre actores, no sólo los tradicionales: Estado y sociedad civil, sino otros como comunidad internacional, elites, sector privado, particulares, incluso una retroalimentación interna, entre políticas públicas del mismo nivel o de niveles superiores¹³; entre beneficiarios y receptores de la política, es decir, los miembros de la sociedad a los que se les resuelve la problemática o a las instituciones a las que impacta la misma.

Parte de su reconceptualización implica también reconocer como función práctica de las políticas públicas su utilidad en relación con la materialización de derechos humanos, ya que al dar respuestas a problemáticas socialmente construidas, permite concretar derechos humanos, en concordancia con los fines esenciales que el marco constitucional y legal impone a los Estados y las obligaciones contraídas en instrumentos internacionales.

Finalmente, es preciso dotar a las políticas públicas de legitimidad, es decir, que su existencia legítima obedezca a la fuente primaria de construcción del problema, donde si bien debe estar el Estado, es requisito indispensable la participación activa y deliberativa de la sociedad civil y deben legitimarse en la medida en que cumplan con el propósito o la finalidad para la que se concibieron.

En síntesis, la propuesta de reconceptualización de las políticas públicas además de los elementos esenciales ya incorporados y la finalidad frente al fortalecimiento de las relaciones entre Estado y Sociedad Civil, se dirige a considerar las políticas públicas en función del tipo de relación que se establece entre Estado y Sociedad civil, que varía entre: relaciones *de dependencia* dominación de un actor sobre otro; *de interdependencia*, donde la negociación se surte a partir de relación de colaboración y cooperación; *de participación*, que permite que una u otra parte se involucren en las políticas públicas, presenten propuestas, hagan valoraciones así no necesariamente sean tenidas en cuenta, o influyan directamente en las decisiones que se tomen¹⁴; *de incidencia* que claramente exprese el cambio que produce en las decisiones adoptadas; *de conflicto* que encuadra las políticas públicas en las que, a pesar de requerirse un consenso de las partes, se adoptan sin el consentimiento de alguna.

La propuesta de clasificación varía según el tipo de enfoque en que esté fundamentada la relación entre Estado y sociedad civil, ya que determina la preponderancia de los actores y su capacidad de intervención. Por ejemplo, si el enfoque es institucionalista¹⁵ la relación sería del

¹¹ La población raizal se refiere a los colombianos que habitan las islas del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

¹² Esto no significa que una deba ser sucesiva de otra, amplia literatura y la misma realidad indican que el proceso de la política pública es dinámico, no estático, y esa misma situación le permite saltarse o modificar etapas.

¹³ Esta clasificación sobre políticas públicas de alto o bajo nivel, no se encuentra en la tipología de los autores señalados, obedece a los niveles de impacto, es decir, si son políticas de alcance nacional, regional o local.

¹⁴ Un ejemplo en este sentido, es el manejo de información de las OSC, quienes aportando al debate en el proceso de formación de las políticas públicas pueden participar, pero esa participación no compromete la incidencia en sus resultados.

¹⁵ Anderson 2000_21

Estado hacia la sociedad civil y no viceversa; por el contrario si es teoría de redes¹⁶, la relación sería de la sociedad civil conformada por diferentes redes y comunidades hacia el Estado, cuya cohesión determina el éxito de la incidencia. O si el enfoque que se desarrolla es el ciclo de la política pública se percibirá una metodología de análisis al seguimiento y observancia de los propósitos de la política pública, donde el peso puede estar repartido entre Estado y sociedad civil, según hayan sido actores relevantes en la formulación del problema y su agendación, o en su implementación y evaluación.

Estos acercamientos epistemológicos y metodológicos sirven para analizar el tránsito entre políticas públicas desde una visión tecnocrática, basadas en concepciones sistémicas como las de Easton o Parsons del ciclo de la política¹⁷, a partir de la existencia de cinco etapas: identificación del problema¹⁸, agendación¹⁹, formación²⁰, implementación²¹ y evaluación²², hacia propuestas discursivas o interpretativistas que tratan de recoger las preocupaciones derivadas de las limitaciones y críticas de estos enfoques sistémicos, como la dificultad de conocer cuándo se pasa de una etapa a la otra, su inicio o finalización, ya sea porque se superponen o se interrelacionan o por las dificultades que surgen al momento de trasladarlas a la realidad, entre otras.

¹⁶ Anderson 2000

¹⁷ Como se indicó el ciclo de la política pública es concebido por Jones (1970, citado en Roth (2002). Sin embargo Salazar (2008:67) para hablar de las políticas públicas cita a Palumbo, para quien el círculo de la política pública involucra cinco etapas: *agenda setting, formulation, implementation, evaluation and termination*.

¹⁸ Para Roth (2002) esta fase tiene tres momentos: a) la transformación de una situación cotidiana originada por cambios sociales que afectan grupos sociales, percibido como anomalía o anormalidad, b) la formulación pública del problema que es pasarlo de ser individual a social, para lo que se requiere capacidad de los actores para adaptarlo y llevarlo a la agenda pública, c) el reconocimiento o institucionalización del proceso que se logra cuando se llega a la intervención pública lo que implica la legitimación del proceso y de sus actores. Con la definición del problema se determina su naturaleza, causas, duración, dinámica, afectados y posibles consecuencias del problema. Un ejemplo que puede explicar la etapa son las problemáticas de los grupos indígenas, quienes a partir de manifestaciones públicas, como mingas, marchas, etc., han presionado al gobierno local, regional y nacional, para que el tema de la protección del derecho al territorio, entre otros, sea entendido como un problema social y que merece ser incorporado a la agenda pública, por la amenaza o vulneración de los derechos de los pueblos indígenas

¹⁹ Cobb y Elder (1972) citados por Roth¹⁹ consideran que existen tres condiciones para que un problema se lleve a la agenda política, a) *que sea de competencia de las autoridades y que tengan capacidad o estén obligadas a hacerlo*, b) *que la distancia entre el deber ser y el ser resulte suficientemente acentuada para exigir una acción política*; c) *que el problema se presente bajo un código o lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda tratarlo*. Para Anderson (2000:93) el proceso de inscripción del problema en la agenda permite retomar los aspectos del problema que deben pasar por una agenda sistémica, entendida como una agenda de discusión con unos empresarios políticos con alcance obligatorio. La forma en que los problemas son llevados a la agenda pública se conoce como clases de movilización, dentro de las que se encuentran: *modelo de movilización*: promovido por actores sociales, esto es, la demanda social; *modelo de la oferta pública*: el problema es movilizado por organizaciones políticas; *modelo de la mediatización*: promovido por medios de comunicación que condicionan y presionan al gobierno para que incluya el problema en su agenda; *modelo de la anticipación*: antítesis del modelo de movilización, son las autoridades públicas las que deciden analizar un tema como problema; *modelo de la acción corporativista silenciosa* propuesto por March y Olson, como la movilización lograda por unos grupos organizados o privilegiados con capacidad de influencia directa sobre la agenda; *modelo decisionista de la anarquía organizada*; *modelo de Kingdon* que propone que el proceso de definición de la agenda incluye: los problemas (*problems*), las respuestas (*proposals*) y la política (*politics*). Otros modelos para inscribir temas en la agenda pública son: el *modelo de la agenda internacional*: cuya inclusión de los problemas es el resultado de compromisos internacionales, el *modelo de agenda nacional*: donde la iniciativa proviene de los departamentos y municipios para influir en las decisiones del gobierno nacional, *modelo de agencia judicial*: previsto como una característica propia en un Estado social de derecho en relación con la protección de derechos fundamentales, como sería a través de la justicia constitucional.

²⁰ La formación de la política pública se asocia al proceso de toma de decisiones en la selección de la solución o respuesta más apropiada para enfrentar el problema por parte de los actores. Este proceso de toma de decisiones implica dos momentos: la formulación de soluciones y la legitimación de la solución. Op. cit Roth (2002:73)

²¹ Se refiere a la puesta en práctica de la decisión adoptada. Son las acciones concretas que permiten ejecutar la decisión escogida como la mejor para resolver el problema priorizado. Sobre la forma en que se ejecuta la política pública también puede haber consensos y participación de las OSC ya sea en el cómo ejecutarse o en la ejecución misma

²² Es un proceso que no sólo debe darse al final; implica además un seguimiento durante el proceso y una evaluación final sobre los impactos que generó la intervención, que sirve de retroalimentación al proceso, cuyo resultado puede ser una redefinición de la política o incluso su eliminación

Si bien los enfoques tecnocráticos surgieron inicialmente como necesidad de aplicar indicadores que midieran la eficiencia de las políticas públicas, en términos de una relación costo-beneficio, como los propuestos por organismos internacionales como el Banco Mundial, el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo, no solo en la etapa de la evaluación, sino desde la misma conceptualización de la política pública están incorporados estos elementos, que van en contra de propuestas alternativas como las que se presentarán que apuntan hacia la reivindicación del individuo como actor relevante en el proceso de la política pública, esto es, como elemento central de la transformación social.

Este enfoque tecnocrático también se extiende al proceso de caracterización de las políticas públicas que hace el Banco Interamericano de Desarrollo²³, para quien deben ser estables en el tiempo; adaptables, esto es, que se ajusten por cambios en las condiciones; coherentes y coordinadas entre los participantes y con las políticas conexas, y una aplicación efectiva orientada al interés público que promuevan el bienestar general y sean eficientes en la asignación de recursos escasos con buenos rendimientos, aunque es en la práctica donde estos conceptos se vuelven difusos.

En lo metodológico, también se nota una transformación, ya que se pasa de propuestas sistemáticas o procedimentales para el análisis de políticas públicas como el modelo de ocho pasos de Eugene Bardach (2000): *la definición del problema, la obtención de información, la construcción de alternativas, la selección de criterios, proyección de los resultados, la confrontación de costos y beneficios, la decisión*, hacia propuestas como la de Roth que concibe el análisis de las políticas públicas como investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas, que va dando elementos para el segundo punto de esta ponencia, que permite mostrar a partir de la inclusión de variables sociales, cómo se analizan las políticas públicas en el contexto y para el contexto en el que se surten.

Un nuevo análisis de políticas públicas. El paso de la tecnocracia a análisis de variables sociales

Como en la reconceptualización de las políticas públicas, su análisis también puede abordarse desde diferentes enfoques epistemológicos, metodológicos, prácticos, de impacto, entre otros, Una revisión a algunas investigaciones sobre políticas públicas arroja que son diversas, algunas se refieren a casos concretos de evaluación de políticas públicas integralmente o por etapas²⁴; otras observan la metodología utilizada en el análisis de las políticas públicas de todo el proceso o parcialmente²⁵; otras buscan comprender el proceso de formación de la política pública o su implementación; o también analizan la participación e intervención de actores relevantes, como organizaciones de la sociedad civil o Estado y su capacidad de incidencia.

²³ Banco Interamericano de Desarrollo (2006) Capítulo 6. Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas públicas. *La política de las políticas públicas*. New York: Editorial Planeta Mexicana.

²⁴ El caso del programa SINERGIA del Departamento nacional de Planeación - DNP ya enunciado con anticipación

²⁵ En el caso de la etapa de seguimiento y evaluación la institución nacional de derechos humanos de Colombia (Defensoría del Pueblo) adoptó una metodología que se conoce como Prosedher que más adelante se desarrollará.

Esta diversidad en el objeto de estudio del análisis de las políticas públicas ha estado acompañada de transformaciones en la forma de hacer política, dirigida ahora a promover consensos y evitar bloqueos o protestas, a partir de la opinión pública directamente o canalizada a través de algún tipo de representación que legitima las políticas públicas desde el momento de su formación evitando el riesgo de adoptarlas por criterios de elites tecnocráticas.

Bajo este escenario pretendo analizar tres autores que, a partir de una crítica a la visión tecnocrática, muestran enfoques alternativos para reconceptualizar el análisis de las políticas públicas. En primer lugar Elinor Ostrom, premio nobel de economía 2009, quien presenta el modelo de *Institucional Analysis Development* (IAD) para analizar las políticas públicas desde capas inferiores de la interacción social y la consecuente complejidad de las instituciones; en segundo lugar Paul Sabatier con el modelo *Advocacy Coalitions* quien incorpora las creencias y los valores en la construcción de coaliciones para la formación de políticas públicas; y finalmente presentar el enfoque interpretativista basado en el análisis de discurso de Frank Fischer.

Bajo este propósito, lo primero es señalar que el análisis de políticas públicas pasó de enfoques empiricistas a postempiricistas, de un empiricismo analítico basado en teorías positivistas hacia un neopositivismo donde las políticas públicas se inscriben como propuestas de cambio enmarcadas en la realidad, no solamente propuestas normativas que se pretendan desarrollar en un laboratorio, sino que están ancladas a un contexto, lo que implica que más allá de ir a la realidad para saber qué sucede – que serían las propuestas empiricistas –, lo que se pretende con estas propuestas postempiricistas es entender el discurso que hay detrás de la política, y cómo los cambios en la política producen cambios en la sociedad.

Sin embargo, de estos enfoques no se pueden sacar generalizaciones frente a cuál es el mejor, porque la lógica constructorista se asume desde la intersubjetividad, mientras que desde la metodología interdiscursiva se busca analizar la política pública comparando los discursos para crear nuevos discursos. En este debate se inscribe Sabatier quien insatisfecho de alguna manera entre estos extremos propone el modelo de *Advocacy Coalitions*, que puede entenderse como una coalición de defensa, coalición de causa o coalición militante que busca entender las condiciones que dieron lugar a la ocurrencia de cambios en la política, es decir, lo que analiza son las transformaciones y los mecanismos indispensables para lograr estos cambios, de allí que la fuerza de su enfoque se fundamenta en el análisis sobre el pasado de la política pública, mínimo de 10 años.

Sabatier introduce en su modelo, las creencias y las ideas como elementos de incidencia e influencia en la política, dado el tránsito de un ablandamiento de las ideologías producidas por el desencanto de las ilusiones científicas de la política, a la reideologización de la sociedad por el surgimiento de conflictos teóricos nuevos. Este cambio está acompañado de la apuesta de la ciencia política de retomar el rol de las instituciones desde una corriente neoinstitucional que resalta su importancia como el de las ideologías, dejadas de lado por la pretensión de despolitizar la política y reemplazarla por el conocimiento específico fundamentado en Weber

o Easton, para de esta forma reivindicar las críticas de Marx a la gestión científica de la sociedad.

La discusión detrás de estas propuestas postempiricistas está dada en términos del papel de la ciencia y su capacidad de influencia en la transformación de la sociedad, a través de métodos no sólo cuantitativos sino cualitativos, y de la importancia de la persuasión para saber armar los discursos y conocer el momento en que se debe argumentar, punto en el que Fischer se enmarca al considerar que la política pública es un texto de argumentación, dando importancia al igual que Sabatier a la opinión pública como elemento indispensable en su conformación.

En síntesis estas propuestas lo que reflejan es la posibilidad de coexistencia de diferentes paradigmas simultáneos o varios programas de investigación que se inscriban en un mismo paradigma o incluso la ausencia de paradigma en términos de Feyerabend (Roth, 2007)

Elinor Ostrom y el enfoque Institutional Analysis Development - IAD

Elinor Ostrom en su libro *Understanding Institutional Diversity* al referirse al enfoque *Institutional Analysis Development* (IAD), como propuesta teórica para entender la complejidad de las relaciones sociales por la diversidad de las interacciones humanas en determinadas situaciones de acción y, el estudio de dichas situaciones en experimentos concretos, focaliza el funcionamiento de las instituciones, a partir de las reglas genéricas que se adoptan, cuya clasificación le permitió plantear conclusiones sobre ventajas, desventajas y límites directamente relacionados con las reglas sobre bienes comunes, recursos de uso público y criterios de gobernanza.

Las preocupaciones de Ostrom – que pretende resolver a través del modelo IAD – se dirigen a la posibilidad de profundizar en capas inferiores de las interacciones sociales, materializadas en diferentes instituciones y escenarios, que sirvan para identificar bloques universales a partir de los cuales pueda hacer predicciones con los elementos comunes que encuentre.

La propuesta teórica tiene dos componente transversales: el primero referido al aporte conceptual para entender las interacciones sociales, a través del análisis del individuo en el contexto de las instituciones – desde un enfoque neoinstitucional – y el segundo una apuesta metodológica para integrar estos conceptos a casos reales, a partir de la definición de variables que requieren un nivel de profundidad mayor para entender su complejidad, de tal forma que ubique puntos subyacentes para hacer generalizaciones frente a determinados asuntos.

El análisis de Ostrom sobre las instituciones no está limitado a una visión técnica o a tomar únicamente aquellas que se consideren como tal, sino que las concibe dentro de la promoción de un neoinstitucionalismo, como espacios, escenarios o como los llama, campos de acción en donde los individuos se organizan y desarrollan interacciones repetitivas, estructuradas, previsibles y regladas. En estos espacios se presentan diferentes posibilidades de acciones y estrategias que los individuos adoptarán teniendo en cuenta sus oportunidades y limitaciones individuales, junto con el contexto, las condiciones sociales, naturales y del ambiente, que pueden llegar a modificar los espacios y la relación entre los participantes. Cada uno de los elementos que incluye en la definición de instituciones los desarrolla de forma sistemática y

detallada: los *Holons* como subsistemas de un sistema superior que dada su conformación se constituyen como unidades de análisis que pueden ser consideradas en un todo o por partes; las arenas de acción como unidades focales de análisis compuestas por *holons*, esto es, por situaciones de acción y por participantes como individuos o como colectivos; y las situaciones de acción en donde se concretan los participantes, sus posiciones, los resultados y los vínculos que existen entre las acciones y los resultados, elementos que fundamentan el enfoque IAD que propone.

Ostrom plantea la necesidad de entender la diversidad de las interacciones humanas estructuradas, a partir por lo que se pregunta: cuáles y qué son, cómo y por qué se diseñan y se sostienen, qué consecuencias generan los diversos entornos en dichas interacciones, procesos de comprensión que servirían para definir que se sabe o se aprende sobre lo que se debe hacer, cómo se hace y por qué funciona, cómo se crea o modifica y eventualmente cómo se transmite ese conocimiento a otros. También se pregunta cómo identificar variables claves para analizar de forma sistemática las situaciones en las que los individuos se enfrentan, de cara a determinar cómo definen las reglas que les garantizarían interacciones sociales positivas.

Sin pensar que esas sean sus únicas pretensiones Ostrom intenta dotar a analistas políticos y de políticas públicas, herramientas que les permita entender cómo los individuos actúan dentro de los diferentes dilemas sociales, a partir de la integración de otras áreas o disciplinas de las ciencias sociales que tengan en cuenta las instituciones y, cómo éstas pueden ser útiles para explicar el comportamiento humano en las situaciones que experimentan, objetivo que desarrolla tomando como referentes conceptuales, modelos o teorías matemáticas como la teoría de los juegos y la teoría de escogencia racional, no sólo para analizar los individuos, la forma en que definen sus preferencias y cómo se agregan, sino además para identificar las instituciones que se crean en torno a sus interacciones sociales y la forma como esas instituciones se van consolidando y concretando a través de la definición de reglas que no sólo regulan el comportamiento sino que pueden proveer, en términos de la teoría de juegos, incentivos para un mejor relacionamiento y un mejor uso.

En lo metodológico, Ostrom ejemplifica su modelo a través de análisis del comportamiento de los individuos frente a los bienes comunes o fondos públicos que dado su carácter de exclusión o de sustracción hacen que los incentivos para mantenerlos se reduzcan directamente en relación con los pocos beneficios que se reciben de él, por lo que hace algunas conclusiones a través de investigaciones relacionadas con recursos naturales no renovables o recursos de subsistencia hacia futuro, que buscan además el fortalecimiento de las instituciones. También fortalece la consolidación de características metodológicas en las ciencias sociales, al tratar de observar al individuo en su interacción con otros, en escenarios cotidianos como la familia, barrios, mercados, empresas, ligas deportivas, iglesias, asociaciones privadas e incluso gobiernos en sus diferentes niveles, donde se obtiene información adicional y cualificada que puede ser llevada a la definición de categorías o unidades de análisis en investigaciones, que enriquecerían el estudio de las ciencias sociales en estos aspectos. De esta forma, no solo sería beneficioso, desde el punto de vista de la riqueza investigativa que el modelo de IAD puede

aportar, sino también podría ser visto como precedente de información para evaluar los incentivos o beneficios que se obtendrían de una situación determinada, de modo que si se conoce a profundidad ese modelo se puede aplicar a otros contextos o espacios.

Sin embargo, del análisis de Ostrom se puede plantear una paradoja, que incluso ella reconoce, referida por una parte a la dificultad de plantear modelos con pretensión de universalidad, en razón a que las investigaciones están limitadas al análisis de casos concretos, aunque de otra intenta reducir la brecha entre el deber ser, lo normativo, el comportamiento reglado y la aplicación, entre los problemas sociales y los conflictos entre individuos, de modo que en las investigaciones los participantes se convierten en agentes activos de la investigación y, de este modo contribuyen a superar o por lo menos intentan una visión teórica hacia una realidad aplicada a partir de la inclusión de variables sociales.

El análisis integral de las instituciones, su funcionamiento, su composición y sus influencias endógenas y exógenas, la forma en que se crean, se terminan o se modifican, acompañado de las causas y consecuencias de las interacciones constituyen elementos indispensables a la hora de entender realidades sociales y, de esa forma, facilita al analista la identificación de acciones o escenarios en los que las preferencias de los individuos son viables y finalmente concretadas.

En este contexto, la pretensión de Ostrom estaría dirigida a identificar bloques universales utilizados en la elaboración de situaciones estructuradas que sean útiles para construir teorías de comportamiento humano que respondan a la diversidad de las situaciones en las que los individuos interactúan, de modo que la diversidad del comportamiento social, así esté regularizado no puede ser visto de forma superficial, sino que debe analizarse en sus capas más profundas, con énfasis en las situaciones de acción, esto es, en el enfrentamiento de dos o más personas frente a la posibilidad de potenciales acciones que producen resultados conjuntos, como podría ser la relación de compradores y vendedores en el intercambio de mercancías en un mercado, o los legisladores, políticos, usuarios de bienes comunes, jefes de Estado, entre otros.

El análisis de estas situaciones de acción, requiere, según Ostrom, del análisis de un conjunto de variables como: los participantes, sus habilidades y características adscritas o adquiridas para cualquier situación; los atributos de los participantes que pueden ser afectados por la estructuración de las reglas en la situación de acción; sus posiciones, que pueden ser simultáneas; los posibles resultados valorados en tres puntos: i) los resultados físicos obtenidos como un resultado de la cadena de acciones de los participantes, ii) las recompensas o ganancias materiales y costos asignados para las acciones y los resultados de las reglas de rentabilidad, y iii) el conjunto de acciones permitidas y su relación con los resultados, acompañado del control de los individuos sobre las acciones, para determinar si hay coincidencia entre el valor del estado final comparado con el valor del estado inicial.

Podrían resumirse, los aspectos relevantes del modelo IAD en: la dinámica de las relaciones entre participantes y los posibles resultados obtenidos en las situaciones de acción; la importancia de contar con información sobre resultados, acciones, costos y beneficios que sirven de incentivos o de medidas preventivas para las acciones y los resultados; el

conocimiento del número de participantes, acciones disponibles, posibles resultados, frecuencia de interacciones para determinar los medios de los participantes que permitan obtener un resultado en una determinada situación de acción; la elección de los participantes con base en las creencias y en sus oportunidades y limitaciones de cada situación de acción, lo cual resulta importante para la definición de reglas que afectan la estructura de estas situaciones o sus modificaciones.

El resultado de este análisis arroja tres niveles de situaciones que afectan las reglas usadas por los participantes, que sirven a su vez para establecer un orden en las relaciones: *situaciones operacionales* que pueden tener poca oportunidad de generar cambios en las reglas; *situaciones de elección colectiva* donde los resultados generados son cambios en las reglas de otras situaciones de acción; y *situaciones de elección constitucional o meta constitucional* que corresponde a un nivel superior en el que se recoge la interpretación y el entendimiento y comprensión de las reglas.

Sin embargo, el énfasis de Ostrom está en analizar el trabajo de las partes como elemento indispensable al interior de una situación de acción para lograr describir su estructura, a partir de la descripción de un subconjunto de situaciones de acción simples o complejas a través de la descripción del árbol completo de juego en casos de relaciones estructuradas, que le permita predecir las estrategias de los participantes según su posición y responder a las acciones del resto de jugadores, aunque la dificultad radica en que no es posible hacer la descripción total porque resultaría infinita reduciéndolo a las partes claves de las cadenas de situaciones de acción complejas.

Enfoque intermedio. Sabatier y los valores y creencias en el ACF

El tránsito de Ostrom a Sabatier, marca un enfoque diferente frente al análisis de las políticas públicas por la forma en que se definen y a la importancia del individuo en la formación e implementación de las políticas públicas. Ambas propuestas plantean una diferencia frente al tradicional análisis del ciclo de la política pública, aunque la de Sabatier conserva de alguna forma la división por etapas específicamente al enfocarse en el proceso de formación de la política pública en el que intervienen las coaliciones de causa, en su propuesta de *Advocacy Coalition Framework – ACF*, así como en la etapa de implementación con los modelos *bottom up* y *top down*.

El enfoque planteado por Sabatier parte del supuesto de entender que el proceso de formación de política pública surge, no como resultado de la optimización de las preferencias del individuo desde acciones racionalmente adoptadas, sino como consecuencia del trabajo de coaliciones de causa o militancia que movilizan los temas hacia la agenda pública o la agenda administrativa.

El núcleo central del ACF es el trabajo de las coaliciones, no sólo de la coalición que triunfa sino de las restantes también, que si bien no son ganadoras si facilitan la labor de aquellas. Más allá del concepto gana/pierde que no es importante en las coaliciones, se desarrolla un trabajo de cooperación basado en la confianza y en las continuas interacciones de las coaliciones, aunque precisamente este es un punto de crítica al enfoque de Sabatier porque estos elementos se

dan como presupuestos y sobre los que no se indaga mucho. En medio de este trabajo de las coaliciones surge una figura interesante: el mediador para intervenir en posibles conflictos que se presenten entre coaliciones, denominado *policy brokers*, que es útil para que las coaliciones, si están en diferentes posiciones, puedan garantizar confianza como base para la cooperación.

El escenario en el que se mueven estas coaliciones son lo que Sabatier denomina subsistemas, que podrían ser las arenas de acción a las que se refiere Ostrom, entendidos como la suma de actores de una variedad de organizaciones tanto públicos como privados, cuya característica es estar activamente preocupado con un problema o aspecto político, de modo que se unan para lograr incidencia en las políticas públicas, ya sea en su formación o en su implementación.

La ubicación de estos subsistemas en la implementación de políticas públicas tiene una interrelación con los contextos que pueden producir cambios en el comportamiento y en el trabajo de las coaliciones y, en consecuencia en la definición e implementación de políticas públicas, que finalmente es uno de los propósitos principales de Sabatier. Sin embargo, existen factores exógenos de nivel superior que producen cambios en las políticas públicas pero que son difíciles de explicar, mientras que otros dados en contextos externos son más fáciles como los cambios en las coaliciones de gobierno, en condiciones socioeconómicas que también influyen en las modificaciones de los subsistemas de política. Para Sabatier el campo de los subsistemas de política es un enfrentamiento entre dos coaliciones con un mediador, donde plantean sus estrategias y toman decisiones que se convierten en resultados e impactos de política.

Otro elemento indispensable del enfoque ACF de Sabatier es la forma en que se construyen las coaliciones a partir de la agrupación de individuos en razón de sus valores y creencias o de su concepción de mundo, entendidas como un conjunto de valores básicos, supuestos causales y percepciones frente a los problemas formando un contexto cognitivo que fundamenta el comportamiento de las coaliciones en los subsistemas de política, lo que facilita la cohesión y la defensa desde el interior de la coalición frente a la disputa o el enfrentamiento con otras coaliciones. Sin embargo, esto no queda en un espacio inteligible o abstracto gracias a la pretensión inicial de Sabatier de integrar la información técnica dentro del ACF, y de esta manera su enfoque se basa en darle un interés especial al entendimiento del aprendizaje orientado a la política, esto es, a las alteraciones en el pensamiento o del comportamiento que son producto de la experiencia y de nueva información. Este entendimiento para Sabatier tiene una importancia adicional porque implica tener un conocimiento mayor de los problemas, de sus causas y de los factores que los acatan, asumiendo que como el aprendizaje es instrumental los miembros de las coaliciones buscan entenderlo mejor, lo que implica una actividad cognitiva.

En síntesis, Sabatier plantea que el argumento básico del ACF es que el aprendizaje orientado a la política, a menudo altera aspectos secundarios del sistema de creencias de la coalición, lo que a su vez implica cambios en aspectos centrales de la política. De esta forma relaciona las coaliciones y su interacción con los factores externos y secundarios del subsistema, de cara a modificar el comportamiento interno de las coaliciones, a partir de lo cognitivo de sus

miembros, y su consecuencial afectación al sistema de creencias de la coalición y en últimas la afectación en la política pública.

Desarrollos y ajustes posteriores al modelo ACF de Sabatier surgen como producto de sus críticas, por ejemplo la falta de claridad en la definición del sistema de valores o de su legitimidad por parte de los miembros de la misma, donde plantea hipótesis, de forma similar a como plantea Ostrom sus conclusiones, aunque obviamente no con la misma pretensión científica, respecto de la importancia del sistema de creencias en la formación de las coaliciones de causa o de militancia para mantener acuerdos al interior de la coalición y así asegurar su estabilidad y resistencia al cambio. La fortaleza de asociar la estabilidad al sistema de creencias se basa en el aprendizaje orientado a la política, de modo que resista cambios en el centro o si los permite sea en aspectos secundarios del sistema de creencias.

Otra revisión de Sabatier al modelo inicial aborda críticas relacionadas con supuestos del modelo frente a la composición, estabilidad, métodos y análisis de las coaliciones, que desvirtúa a través de ejercicios empíricos como el relativo a la composición de las coaliciones por parte de diferentes grupos de interés, agencias, legisladores e investigadores, de lo que extrae tres posiciones de las coaliciones, una pro-regulación, otra contra-regulación y la última de des-regulación. Y finalmente, aborda la crítica a la delimitación, desarrollo e interacción de los subsistemas de política, que redefine en términos de duración, condicionado al análisis por más de una década, para clasificar entre subsistemas nacientes y subsistemas maduros, conceptos que inciden en la estabilidad del sistema y en el trabajo de las coaliciones en las políticas públicas. De esta crítica se deriva el comportamiento de las coaliciones frente a problemas de acción colectiva, no tanto como se conforman sino cómo se comportan y si actúan individualmente sus miembros o en acción colectiva. Esta relación, la pretende inferir a partir de la misma definición de coaliciones de causa o militancia entendidas como personas con variedad de posiciones - términos que también usa Ostrom aunque desde el trabajo individual y no desde acciones colectivas – que comparten un sistema particular de creencias.

En conclusión, como fortalezas del ACF se destaca la posibilidad de conocer a profundidad los actores que conforman la coalición y su sistema de creencias y valores; conocer los problemas, causas, consecuencias e impactos que se movilizan hacia las agendas públicas para ser tomadas como políticas públicas; conocer el entorno y las variables endógenas y exógenas que pueden modificar los subsistemas; conocer las relaciones entre coaliciones y la forma en que van a incidir en espacios de formulación de políticas públicas donde se garantiza el consenso, para contar con un andamiaje suficiente que advierta los cambios en la política y si su grado frente a los aspectos centrales o secundarios de los subsistemas. Sabatier mantiene dos intenciones: una referida a evidenciar las correcciones frente a las incoherencias o ausencias de su modelo inicial que tenía varios elementos considerados como dados o existentes sin explicación alguna y, de otra promover investigaciones posteriores sobre las áreas que él mismo define como críticas, como el papel de las coaliciones frente a innovaciones de política o sobre la acción colectiva y los problemas de coordinación o desde un punto de vista comprado analizar la composición de coaliciones en diferentes países.

A diferencia de las verificaciones que hizo Ostrom tanto en el laboratorio como algunos de los casos presentados sobre autogestión en bienes comunes, Sabatier no hace verificaciones empíricas de su modelo y de su aplicación en la realidad, sólo mencionó algunos casos que pueden aclarar o ilustrar elementos de su enfoque pero no sobre todo el modelo, en lo que se pueden fundamentar las críticas. Sin embargo, la pretensión de Sabatier, contraria a la de Ostrom que diferencia entre enfoques y teorías, es que el ACF inicia como un marco “*framework*” y se va desarrollando cada vez más con características de teoría referidos básicamente a la dinámica de las coaliciones y a los cambios en su creencia, aunque sin indagar en aspectos psicológicos o de comportamiento individual o colectivo.

Enfoque interpretativista de Frank Fischer

La perspectiva crítica o teoría crítica o giro lingüístico o argumentativo, desarrollada en diferentes áreas de las ciencias sociales, como la política, la economía, el derecho, entre otras, promueve el análisis cualitativo de los fenómenos sociales, para entender y comprender el mundo y la complejidad de la realidad social, ampliando los límites de los métodos cuantitativos. Estas propuestas cualitativas que incluyen el análisis del discurso, de las ideas y del lenguaje usado por los actores sociales, constituyen variables de significancia para teorizar y analizar casos en la práctica social. Estos desarrollos se concretan en la construcción del conocimiento frente al proceso político, y en la toma de decisiones políticas y la forma de obtener información a través de diversos métodos de investigación y argumentación que permitan resolver los problemas sociales.

El texto de Frank Fischer²⁶, *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, se ubica en la tránsito de los estudios empíricos y positivistas a enfoques neopositivistas o al reacomodo de los análisis empíricos, desde la perspectiva del construccionismo, así como en la discusión teórica dentro del llamado giro argumentativo que hace tránsito de la tecnocracia imperante en modelos tradicionales de análisis de la política pública a propuestas alternativas como el análisis del discurso, entendido como categoría que construye nociones de mundo, identidades, aunque puede constituirse en ideología o hegemonía en determinados casos. Fischer presenta nuevas perspectivas del discurso político a partir del análisis discursivo de la política pública y de la prácticas de formulación de políticas públicas deliberativas, como contrapeso a la tecnocracia dominante y a los enfoques empiricistas de los estudios tradicionales de políticas públicas.

²⁶ profesor de Ciencia Política y Administración Pública y miembro de la Facultad del Centro para el Cambio Global y la Gobernanza. Además de dictar clase en el Doctorado en Administración Pública del Newark Campus, es miembro del Bloustein School of Planning and Public Policy y en el programa de grado en Ciencia Política en el New Brunswick campus. Algunos de los libros que ha publicado son: *Politics, Values and Public Policy* (1980), *Critical Studies in Organization and Bureaucracy* (1994) co-editado con Carmen Sirianni, *Confronting Values in Policy Analysis: The Politics of Criteria* (1987) co-editado con John Forester, *Technocracy and the Politics of Expertise* (1990), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* (1993) co-editado con John Forester, *Evaluating Public Policy* (1995), *Greening Environmental Policy: The Politics of a Sustainable Future* (1995) co-editado con Michael Black, *Living with Nature: Environmental Politics as Cultural Discourse* (1999) co-editado con Maarten Hajer, *Citizens, Experts and the Environment: The Politics of Local Knowledge* (Duke University Press, 2000), *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices* (Oxford University Press, 2003).

La preocupación general de Fischer es la crítica al fetichismo metodológico basado en el enfoque neopositivista/empiricista que promulga la presunción de rigurosidad metodológica de los análisis cuantitativos, respecto a cualquier método alterno - como las teorías postempiricistas y posmodernas – que de mayor énfasis a los valores y significados sociales para una comprensión más profunda del lenguaje y el discurso, derivadas de los avances del neoinstitucionalismo y del resurgimiento del papel de las ideas en las ciencias sociales. (Fischer, 2003: vii)

En este contexto, la propuesta de Fischer es promover un cambio postempiricista y una construcción de teoría política que replantee el uso de los análisis empíricos como única fuente de análisis y de los modelos tecnocráticos para la investigación de política pública, a partir de la construcción discursiva de la realidad a través del lenguaje y el discurso. Es también modificar los efectos que produjo la reproducción de la tecnocracia como el olvido de los sujetos y su subjetividad en las políticas públicas, respaldado por la fortaleza de los métodos cuantitativos sobre los cualitativos.

Este enfoque discursivo se refleja como sistema interno dentro de los mismos sistemas sociales, y es necesario para darle coherencia al proceso de la política pública porque resalta la importancia de las ideas y del discurso no solo como expresión de la subjetividad de los actores que intervienen en la política pública, sino como escenarios de transformación de acciones y pensamientos.

La preocupación de Fischer por el individuo y por sus ideas, valores y discursos lo lleva a proponer desde el neopositivismo una metodología postempiricista basada en la lógica del discurso práctico, como respuesta a la comprensión de la complejidad de las relaciones sociales y a la institucionalidad. El discurso, la importancia del resurgimiento de las ideas, la naturaleza de la política discursiva, la investigación de la política a través de vías discursivas, la exploración de perspectivas metodológicas en el análisis de políticas públicas, como la narrativa de la política, la argumentación y dialéctica de la política, y la discusión sobre las implicaciones del método y del papel del analista de políticas públicas como facilitador en la deliberación del ciudadano, constituyen los ejes centrales de los argumentos de Fischer.

Sin embargo, la propuesta de Fischer no surge de la nada, se fundamenta en Harold Lasswell (2003:2) para apoyar no sólo una visión multidisciplinaria del análisis, sino además la articulación entre métodos cuantitativos y cualitativos a partir de la dignidad humana, que responda a las prácticas democráticas y a las realidades de una moderna sociedad tecno-industrial, que busca mediación entre académicos, decisores del gobierno y ciudadanos comunes, conocedores de soluciones objetivas para reducir los problemas sociales. (2003:3).

Fischer hace una reconstrucción de los métodos tecnocráticos que dominaron las ciencias sociales, iniciando con el marco metodológico de los empiristas, seguido del modelo racional para la toma de decisiones²⁷, la mediación del cálculo de la eficiencia y efectividad de las metas propuestas, como formas tecnocráticas de gobernanza, el análisis costo-beneficio o evaluación de riesgo, contextualizado por los problemas propios de la época, como guerras

²⁷ Fischer cita a Stone quien se refirió a este modelo como proyecto de racionalidad.

contra la pobreza y la consecuente necesidad de cuantificar los resultados y más que los actores relevantes en el proceso o el choque de valores entre éstos, o los efectos que estas políticas produjeron²⁸. Sin embargo, los vacíos tanto en el análisis subjetivo como en la real dimensión del discurso de los actores relevantes y de su interpretación, generaron el desplazamiento hacia otras disciplinas, como la teoría y filosofía política que conlleva a la ausencia de claridad epistemológica originará algunas propuestas neopositivistas, que no solo evalúan la eficacia y eficiencia de los objetivos de las políticas sino la realidad a través de la interpretación de fenómenos sociales y de significaciones sociales basadas en el discurso.

La propuesta de Fischer es construir una teoría política basada en la argumentación y el discurso como alternativa postempiricista, dado el desencanto de los resultados de la investigación positivista, aunque deberá observar los valores sociales, los argumentos y la narrativa que acompaña el desarrollo de la política, para que pueda tornarse como aceptado y legítimo.

Dentro de las propuestas críticas que analiza Fischer, se ubica el posestructuralismo, el construccionismo social, el posmodernismo, el análisis del discurso, en la línea de una nueva postura epistemológica denominada postpositivismo o postempiricismo, aunque con una fuerte relación con la filosofía de la ciencia que refiere una postura epistemológica respecto a la construcción del “objeto de investigación” entendido en la función de interpretación de la realidad.

Fischer establece que el discurso político está inmerso en una serie de ideas y significancias sociales que producen y reproducen prácticas discursivas, de allí que el análisis objetivo es prácticamente imposible y además porque puede cubrir el discurso político de las elites dominantes que se apoyan en la hermenéutica y la discursiva (deconstruccionismo) para demostrar que el discurso político se enmarca dentro de una base de factores subjetivos presentados como “*la verdad*”. (2003: 12-15)

Fischer acoge las propuestas del movimiento crítico, a partir de su intención de proponer una nueva teoría política, por lo que es necesario que las ciencias sociales expliquen los fenómenos sociales y los parámetros de direccionamiento del comportamiento humano, a través de las políticas públicas, bajo la lógica de relacionar el neoinstitucionalismo con el tratamiento de las ideas políticas, en el que se reconoce que detrás de los resultados del cambio político subyacen muchas veces los intereses de las elites dominantes y los intereses de los grupos directamente afectados en relación directa con los procesos institucionales, las ideas políticas y el análisis político, ya que ilustra cómo diferentes contextos institucionales dan énfasis diferentes a la dimensión interactiva del discurso.

²⁸ Fischer se refiere a un estudio de caso desarrollado en Oakland, California por Pressman y Wildavsky (1973) en el que se ve que en la implementación de la política, es muy difícil reconocer cuales fueron los esquemas de orientación originales de los objetivos políticos propuestos, porque se vuelven variables en la implementación, mostrando que los objetivos iniciales fueron conflictivos y por tanto transformados de modo que dificultó la construcción de un parámetro de medición objetivo acerca de los resultados. En el trabajo de Wildavsky con Majone se inicia el planteamiento de una “teoría evolucionista” sobre la evaluación de la política. (2003:8). Weiss demuestra que la formulación y la evaluación de la política pueden influir en la construcción de objetivos y metas administrativas y al mismo tiempo generar “aclaración pública” (20003:12).

Sobre los ideales discursivos y las distorsiones de la comunicación, Fischer se basa en el trabajo de Habermas y su modelo de comunicación, donde si el poder es visto como el elemento de control y dominación, la comunicación permite organizar y coordinar las acciones de manera consensuada, de modo que sean el conocimiento y la práctica discursiva las dimensiones más críticas de las fuerzas del poder. Así, la aproximación al discurso como fuente de las ideas sociales y políticas, posiciona al lenguaje y a las estructuras que le subyacen, como elementos indispensables de la política, a partir del cual se crea una meta-política de las instituciones presente en los discursos de forma directa. De aquí se deriva la propuesta de Fischer de realizar una evaluación deliberativa de la construcción de la decisión en términos del lenguaje y de las ideas de los actores que intervienen en las instituciones

La perspectiva discursiva e interpretativista de Fischer se mueve bajo tres principios básicos: i) el énfasis en los significados para entender la realidad social; ii) la reconstrucción de los significados sociales y los cambios individuales y colectivos, con nuevas experiencias y pensamientos generando desarrollos en las prácticas, reflexión y comunicación; iii) los esquemas cognoscitivos que pueden cambiar en las sociedades (2003:48-49).

Fischer plantea la complejidad y reto de este enfoque al señalar: *El Discurso no es fácil de definir* dado su uso indeterminado por diferentes corrientes de analistas del discurso incluidos los hermenéuticos, los post-estructuralistas y los postmarxistas aunque se arriesga a definirlo como *un sistema específico históricamente de significados que forman la identidad de los sujetos y de los objetos* (2003:73). Esta teoría del discurso supone que todas las acciones, objetos y prácticas son significativas socialmente y que esos significados son determinados por luchas políticas y sociales en periodos específicos de la historia. El objetivo del análisis del discurso es mostrar como esas acciones y objetos son construidos socialmente y el significado que tienen para la interacción y organización social.

El debate surge al intentar definir la comunicación del discurso que puede darse en un nivel amplio cultural y un nivel diario de interacción comunicativa, que pueden ser pensados como micro diarios, como discursos de primer orden, y macro social - cultural como discurso de segundo orden²⁹.

Bajo este contexto, el análisis del discurso en la política comienza con el reconocimiento de que el discurso está distribuido a través de instituciones, y que pueden constituirse discursos dominantes, como una lucha de discursos compitiendo para obtener reconocimiento y poder, por lo que la tarea clave de los analistas es contar con los puntos de vista y las posiciones de los actores que hablan, las instituciones y procesos que distribuyen y reservarse lo que dicen.

Si bien el discurso mantiene relaciones con el poder y la ideología, no por esto se pueda pensar que el discurso es ideología, aunque concurre con éstas ya que significados diferentes incorporan varios significados de prácticas discursivas e ideologías y contribuye a la producción

²⁹ Fischer señala que en el nivel socio-cultural el discurso macro transmite básicamente valores y da cohesión para compartir creencias. Un ejemplo de discurso de macro nivel es la cristiandad, con la historia de Jesús, discursos que transmite a la sociedad su identidad socio cultural, de donde viene, como se puso allí y cuáles son sus valores y objetivos. (2003:75)

o transformación de las relaciones de poder y a la dominación política³⁰, por lo que insiste Fischer que las ideologías reflejan relaciones sociales y materiales básicas en una sociedad y suministran a la gente diferentes identidades sociales, por eso los grupos de una sociedad orientan ideológicamente a las mismas en diferentes caminos para construir discursos particulares.

Reforzando que el discurso no es ideología, Fischer aborda el concepto de hegemonía de Gramsci³¹ para explorar la interrelación de aspectos políticos e ideológicos del discurso, y el camino que comparten por amplios procesos de cambios políticos y sociales, que implica una ecuación social firme o fija cuyo énfasis se da sobre las estrategias de liderazgo político requerido para sostener el balance hegemónico de las fuerzas. La construcción y mantenimiento de alianzas necesarias para sostener el equilibrio, por ejemplo a través del poder discursivo, involucra la integración de más que simplemente clases subordinadas dominadas, para ganar su consentimiento.

Fischer caracteriza la labor del analista como una actividad centrada en producir evidencias y argumentos con el fin de ser aprovechados en el entorno del debate, partiendo del giro argumentativo para el análisis político, pero desarrollado dentro de una lógica dialéctica de las comunicaciones basada en las *buenas razones* utilizadas para la argumentación. El giro argumentativo busca integrar tanto en la teoría como en la práctica una metodología y los aspectos más sustantivos de la política con las prácticas cotidianas de la política y las instituciones (2003: 199). Como las decisiones políticas deben ser legitimadas, la explicación, justificación y persuasión tienen un rol muy importante dentro del ciclo de la política, con el ejercicio de la delimitación de los problemas políticos ya es un ejercicio retórico e interpretativo.

En síntesis, Fischer reconoce el papel de los analistas de política pública para apoyar la construcción de las decisiones políticas de los ciudadanos a partir de una visión constructorista que reconoce que en el análisis del discurso político se encuentran los insumos para el análisis y la construcción de una crítica científica de los procesos, y a pesar de que este tipo de análisis no puede orientar el proceso de la planificación y el direccionamiento político, el autor demuestra que, dado que los procesos políticos son de largo aliento, este tipo de orientación metodológica y epistemológica permite construir un análisis sobre la diversidad de intereses sociales que existen dentro de la construcción de un argumento político.

³⁰ Sobre este tema Fischer cita a Althusser y Pecheux para quienes el discurso es sujetado, sirve como un arma en la lucha ideológica, donde el discurso encuentra su significado social.

³¹ Fischer señala que la hegemonía en Gramsci enfatiza la dominación a través de dominios económicos, ideológicos, culturales y políticos de la sociedad. Esto se refiere al poder sobre la sociedad por una de las clases definidas económicamente, en la alianza política con otras fuerzas sociales. (2003:79)

Para concluir... Algunas líneas sobre el enfoque interpretativista en las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en Colombia.

Estos nuevos enfoques de análisis de las políticas públicas, no todos han sido comprobados con casos concretos, y precisamente es una de las críticas al pensamiento de Frank Fisher, por tal razón en la parte final tomaré algunos argumentos principales del enfoque interpretativista, para ver su relación frente a la sentencia T 025 de 2004 de la Corte Constitucional de Colombia que declara un estado de cosas inconstitucional³² en materia de desplazamiento forzado en Colombia.

El desplazamiento forzado en Colombia es un fenómeno humanitario crítico que se produce como consecuencia del conflicto armado interno y sus impactos en diferentes zonas del país, aunque acrecentado por las difíciles condiciones socioeconómicas y de pobreza de determinados sectores vulnerables de la población. Esta crisis humanitaria se fue acrecentando y en un momento decisivo la misma población en situación de desplazamiento adelantó algunas acciones colectivas de presión como bloqueos y tomas a instalaciones o edificios de entidades públicas como la oficina de la Cruz Roja Internacional, que provocó en primer lugar una movilización del problema hacia la agenda pública y un pronunciamiento de las principales autoridades del Estado Colombiano, en particular de la rama legislativa con la expedición de la Ley 387 de 1997 para la protección de esta población y de la rama judicial a través de sentencias de tutela de la Corte Constitucional para la protección judicial de los derechos de la misma población. Sin embargo, estas acciones no fueron tan contundentes en cuanto a la garantía y materialización de los derechos de la población desplazada, de modo que la problemática desbordó cualquier tipo de previsión institucional o legal que se haya pretendido adoptar.

Por tal razón la Corte Constitucional de Colombia como consecuencia de innumerables demandas de acción de tutela, concluye que la problemática es generalizada y ha provocado que el aparato administrativo del Estado sea insuficiente para la protección de esta población, en otros términos, las acciones estatales insuficientes han generado connotaciones negativas frente al proceso de implementación de políticas públicas, por la falta de concreción, su ineffectividad en el fortalecimiento de las relaciones Estado – Sociedad civil, una desconfianza generalizada de unos hacia otros, así como un detrimento y desgaste institucional porque a pesar de los esfuerzos la situación no se supera.

Hay una paradoja que se deriva de este caso, el intento de fortalecimiento de las instituciones del Estado conlleva una crisis en la misma institucionalidad en la medida que existe desconfianza, exceso de procedimientos y una legislación que en ocasiones revictimiza al desplazado en la medida en que es tratado no por su situación de especial vulneración, sino de forma asistencial en la cobertura de su atención humanitaria acompañado del incremento de la acción judicial frente a una deficiencia en el proceso de políticas públicas desde el gobierno

³² Corte Constitucional de Colombia. Sentencias T – 215/02 y T – 025/04

que legitima en este caso la acción de los órganos de justicia. Otra paradoja se concreta ya que a medida que aumenta la oferta institucional y el presupuesto para la atención a esta población vulnerable, el condicionamiento a requisitos como la inscripción en el registro único es una limitación concreta para la materialización de los derechos de esta población.

En este contexto hay tres elementos relevantes del enfoque interpretativista que pueden relacionarse con el caso del desplazamiento forzado: En primer lugar la labor del analista en términos de producir evidencias y argumentos con el fin de ser aprovechados en el entorno del debate, que busca integrar teoría, práctica y metodología, así como los aspectos más sustantivos de la política con las prácticas cotidianas de la política y las instituciones (2003: 199); en segundo lugar definir cómo las decisiones políticas deben ser legitimadas a través de la explicación, justificación y persuasión; y finalmente, determinar cuándo en el contexto cotidiano de la comunicación los discursos formales, tanto el empírico como el normativo, pueden ejercer una influencia cuando la validez de la estructura se encuentra en duda o en definición.

Si seguimos estas líneas de acción planteadas por Fischer el análisis de las políticas públicas de corte interpretativista se reconocerá más por el trabajo del analista que por los datos cuantitativos que se recojan. Pensando en la sentencia T 025 de 2004, los actores relevantes dentro del proceso: Corte Constitucional Colombiana quien declara ordenes abiertas pero con seguimiento cerrado; la Comisión de Seguimiento como órgano con participación de algunas organizaciones de la sociedad civil, los organismos internacionales como ACNUR con una presencia permanente y acompañamiento constante en varias regiones del país, basado en su mandato de prevención frente al desplazamiento forzado como posible causa de refugio de colombianos en otros países, y la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACNUDH aunque a nivel de pronunciamiento únicamente, la academia, entre otros, hacen pronunciamientos que van dando orientación al debate, por ejemplo actualmente el tema gira en torno a definir si podemos hablar de una superación parcial del estado de cosas constitucional, bajo el supuesto de mostrar avances pero no la materialización concreta de los derechos de las personas en situación de desplazamiento. Esta movilización de la información por la dinámica propia de cada actor, se da en términos de fundamentación empírica y no de lo que sucede, que se canaliza hacia el debate en los términos planteados por Fischer.

Frente al segundo elemento dudaría sustancialmente que los argumentos y persuasiones de los actores relevantes generen legitimidad de las políticas públicas, por el contrario el discurso o la relación que se puede encontrar está dada en términos de desconfianza, de ausencia de protección, de paternalismo y de justicia rogada, contrario a lo que sería una formulación e implementación participativa y deliberativa de la sociedad en las políticas públicas. La legitimidad deberá garantizarse previa participación efectiva de la sociedad civil que en este momento, ni siquiera a través de mecanismos de representación vía legislativo, encuentran eco de sus denuncias y violaciones a sus derechos, un poco atribuidas a la desarticulación de las mismas organizaciones sociales o de población desplazada.

Con relación al tercer argumento, pensar en una ubicación dentro del contexto cotidiano se pueden establecer dos conclusiones: la primera referida a que el desplazamiento forzado en Colombia hace parte de la cotidianidad de muchos, de la rutina de otros, pero en general de la apatía de casi todos los colombianos, quienes hemos aprendido a convivir con esta “catástrofe” humanitaria y la segunda que esa inmovilidad y ausencia de reacción es validada por discursos formales, porque anualmente o en términos inferiores que determina la Corte Constitucional de Colombia en sus autos de seguimiento – no menos de tres meses – se producen discursos formales de cada uno de los actores relevantes analizados que ponen sobre la mesa la lectura del problema y la que esperan sea la solución aportada desde otros, quedándose en el plano de la justificación y no del cumplimiento.

En consecuencia, resultaría muy difícil a primera vista y sin ningún nivel de profundización afirmar que este proceso de análisis de políticas públicas sea susceptible de ser aplicado en la práctica por las dificultades en considerar una relación de causa - efecto, que podría ser asociada a diferentes causas como el hambre, la pobreza, la violencia, el narcotráfico, el conflicto armado interno, la intolerancia, entre otros, y cuyo efecto sería el desplazamiento. La relación no es ni tan directa ni tan lineal, y de allí menos poder extraer generalizaciones tan concluyentes para fortalecer el componente investigativo.

En conclusión, y de cara abordar el tema de la *Gobernanza deliberativa* propuesto por Fischer, como el escenario donde concurren ciudadanos, expertos, en torno a un proceso de democratización de la deliberación política, es que se podrán concretar los tres elementos antes citados y además mostrar de forma clara la relación con la democracia, donde la participación ciudadana es la piedra angular del proceso político, porque ella contribuye a la legitimación del proceso de desarrollo e implementación política, expresado en términos de poder comunicativo.

El desarrollo de una participación comunicativa, en la medida en que ayuda a diluir la oposición de los grupos de interés, permite construir la deliberación participativa que a su vez fortalece una cultura política y puede resultar en ciudadanos que pueden aprender sobre los problemas políticos. Sin embargo, para que esto no quede solo bajo el manto valorativo de una constitución política, se debe entender esta participación como derecho y como deber de los ciudadanos pero también como obligación que el Estado debe garantizar y uno, pero no el único, de los mecanismos es vía legal, judicial o persuasiva.

En el caso del desplazamiento forzado en Colombia, la creación de espacios interinstitucionales de discusión como el propuesto por la Corte Constitucional a través de audiencias de seguimiento; la realización de foros nacionales y regionales de sensibilización, atención y seguimiento de la política pública; la inclusión de las universidades y expertos temáticos al debate para que aporten desde lo teórico; y la garantía de condiciones de seguridad y de no discriminación o estigmatización a las personas que hacen parte o representan a las organizaciones de población desplazada, son los pilares en los que se debe basar la formación de la política pública, su implementación y evaluación, en el marco de estos enfoques interpretativistas.

Estas medidas se pueden complementar con estrategias como la de la Corte Constitucional Colombiana, que en su página de internet invita a contar con la participación y consulta de cualquier ciudadano que quiera aportar sugerencias frente al cumplimiento de las obligaciones del estado en materia de desplazamiento forzado. También estimula el hecho de mejorar el nivel de información de los actores involucrados, logrando la difusión del conocimiento científico, lo que a su vez estimula la propuesta de nuevos modelos y la producción de conocimientos locales.

Para finalizar, las evaluaciones costo - beneficio, la lectura fría de indicadores, la medición de eficiencia, eficacia, deben ser reemplazadas por propuestas postempiricistas y neoinstitucionales que aportan una mirada desde la sociedad para resolver problemas sociales, y es su liderazgo y su compromiso en la movilización de estos hacia la agenda pública lo que permite incluir variables sociales desde las instituciones para implementar políticas públicas que sean verdaderos escenarios de concreción de derechos humanos, vías de fortalecimiento de la relación Estado - sociedad civil y verdaderamente legítimas por su activa participación deliberativa en la formulación, implementación y evaluación. 🌐

Referencias y fuentes/References

- Anderson, J. (2000) *Public Policymaking*. Oston, N.Y.: Houghton Mifflin Company
- Anheir, H. (2004) *Civil Society. Measurement, Evaluation, Policy*. London: Earthscan
- Banco Interamericano de Desarrollo (2006) Capitulo 6. Las instituciones políticas, el funcionamiento del sistema de formulación de políticas y los resultados de las políticas públicas. *La política de las políticas públicas*. New York: Editorial Planeta Mexicana.
- Bardach, E. (2000) *A practical guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More effective Problem Solving*. N.Y – London: Chatham House Publishers.
- Bombal, I & Villar, R. (eds) (2003) Organizaciones de la sociedad civil e incidencia de las políticas públicas. Argentina: Libros del Zorzal
- Cheresky, I. (2006). *Ciudadanía, Sociedad Civil y Participación Política*. Rgentina: Miño y Davila Editores.
- Cohen, J & Arato, A. (2001) *Sociedad civil y teoría política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cohen, J. (2000): Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa. *Metapolítica*. México, 4/14.
- Cuervo, J. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión colombiana). En Jolly, F. & Cuervo, J. (Eds.), *Ensayos sobre políticas públicas* (pp.67-95). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- _____ (2007). La definición del problema y la elaboración de la agenda. En Jolly, F. & Cuervo, J. (Eds.), *Ensayos sobre políticas públicas* (pp.151-165). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Fischer, Frank. (2003) *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford University Press.
- Habermas, J. (2005) Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*. Año/vol 4, numero 010. Santiago, Chile
- Hongiu, H, Slye, R. (2004) *Democracia deliberativa y derechos humanos*. Editorial Gedisa. Barcelona. España.
- Leiras Marcelo. (2007) La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas. En *La incidencia política de la sociedad civil*. Argentina: Siglo veintiuno editores.
- Huerta, M.A. (comp) (2004). *Las políticas públicas y las nuevas relaciones Estado- sociedad. Los casos de Chile, Colombia y Guatemala*. Bogotá: Universidad Javeriana
- MacCool, D. (1995). *Public Policy Theories, Models, and Concepts. An Anthology*. New Jersey: Prentice Hall

- Maldonado, L. & Sánchez, R. (2000) *Escritos para el estudio de los derechos humanos*. Bogotá: Defensoría del Pueblo
- Muller, P. (2000) *Les politiques publiques*. (Salazar, C & Jolly, J.F. Trad.). Bogotá, Colombia: Pontificia Universidad Javeriana. (Trabajo original publicado en 1997).
- Nino, S. *La Constitución de la democracia deliberativa*. España: Gedisa Editores
- Ortiz, S. (2006) Deliberando sobre la democracia deliberativa. Los dilemas de la deliberación pública. *Acta República Política y Sociedad*. Año 5. Numero 5.
- Ostrom, E (2007). *Understanding institutional diversity*. Princeton University Press.
- Parsons, W. (1995) *Public policy. An introduction to the theory and practice of Policy Analysis*. Cheltenham, U.K – Northampton, MA, USA: EE Publishing Limited
- Perez, Luis Eduardo. (2007) *Derechos Sociales en Serio*. Hacia un dialogo entre derechos y políticas públicas. Bogotá: DeJusticia – IDEP.
- Roth, A.N. (2002). *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. (6ª. Ed) Bogotá: Ediciones Aurora
- _____ (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora
- _____ “Teorías y marcos de análisis para las políticas públicas” en Vargas A., Quiñones J.R., Roth A.-N., López J.E., Lozano A., *Fundamentos de políticas públicas*, Universidad Nacional de Colombia. 2007, 57.
- _____ “Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico” en *Revista Ciencia Política*, No. 3, enero-junio, Depto. de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, 2007, pg. 44 *Ciencia Política* No. 3
- Sabatier P. (1995) *An advocacy coalition framework of policy change and role of policy-oriented learning therein*. Policy Sciences. Kluwer academic Publishers Netherlands.
- Salazar, C. (1995) *Las Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Javeriana
- _____ (2008) *Políticas Públicas y Think Tanks*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer Stiftung
- Vargas, A. (1999) *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Bogotá, Colombia. Almudena Editores.
- Vélez, G.J. (2007) *Redes de políticas públicas: una mirada estructural de la toma de decisiones estatal*. En En Jolly, F. & Cuervo, J. (Eds.) *Ensayo sobre Políticas Públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Citación recomendada/Recommended citation

Camacho-Celis, Mireya (2011): El giro argumentativo en el análisis de políticas públicas. Una transición desde la tecnocracia a enfoques cualitativos. Aspectos generales sobre la política pública frente al desplazamiento forzado en Colombia. GIGAPP Estudios/Working Papers. Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid. No. WP-2010-01. 26 pp.



Grupo de Investigación en
Gobierno, Administración
y Políticas Públicas

Fundación José Ortega y Gasset-Gregorio Marañón
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset

Sobre el GIGAPP

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa académica impulsada por un equipo de doctorandos y profesores del Programa de Gobierno y Administración Pública (GAP) del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP)
Programa de Doctorado en Gobierno y Administración Pública (GAP)
Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG), Fundación Ortega – Marañón
C/ Fortuny, 53
28010 Madrid – España
ewp@gigapp.org