

Módulo

Diplomatura de Estudio en **Implementación de Políticas Públicas**

1



El cronograma de sesiones en vivo se encuentra publicado en la Guía de Actividades. Asimismo, estaremos publicando cada link ZOOM para acceder a la sesión. Sujeto a modificaciones, previo aviso y coordinación con las y los alumnos.

ÍNDICE



2. EL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	3
2.1. Modelos Generales de Desarrollo de Políticas Públicas	3
2.1.1. Modelo racional	4
2.1.2. Modelo incremental	4
2.1.3. Modelo argumentativo	4
2.2. El Ciclo de Políticas Públicas	5
2.2.1. Modelo Visión Histórica – Laswel (1962)	6
2.2.2. Modelo de Kingdon (1984)	7
2.2.3. Modelo de Hoppe, Van de Graaf y Van Dijk (1985)	8
2.2.4. Modelo de Merilee Grindle y John Thomas	9
2.2.5. Modelo de Patterson, Davidson, Ripley (1985)	10
2.2.6. Modelo de Tamayo Saenz	11
2.3. Modelo explicativo del desarrollo de políticas públicas para el caso peruano	12
2.3.1. Las políticas nacionales en el marco del planeamiento estratégico en el Estado Peruano	17
2.4. Desarrollo de Políticas Públicas en el Perú	19

MÓDULO 1: POLÍTICAS PÚBLICAS – CONSIDERACIONES GENERALES Y SU DESARROLLO EN LA GESTIÓN PÚBLICA (PARTE 2)

El ciclo de Políticas Públicas

2.1. Modelos generales de desarrollo de políticas públicas¹

Las políticas públicas **vinculan a la Sociedad y al Estado**, pues proveen los elementos que vinculan al sistema político –al partido político que gana el proceso electoral y asume el gobierno– con el aparato estatal –en particular en lo administrativo–, de forma que los gobernantes puedan hacer realidad las ideas que fueron presentadas en la campaña electoral y fueron favorecidas por la población en las elecciones. En ese sentido, la institucionalidad estatal, es decir, el conjunto de normas y reglas de convivencia en Sociedad, que van desde la Constitución Política hasta el desarrollo normativo específico que orienta el accionar de los ciudadanos y también del propio Estado, hacen posible que las políticas públicas atiendan las necesidades y expectativas de la población, generando resultados e impactos que mejoran la calidad de vida de las familias, y el crecimiento y desarrollo de las empresas, y con ello producir bienestar –mejora calidad de vida– en la Sociedad.



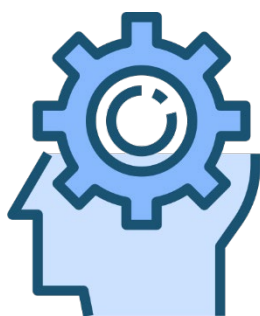
Para lograr lo anterior desde las políticas públicas, la pregunta en ciencia política es **¿qué referencia debe usarse?**, y en esa línea, han surgido múltiples modelos conceptuales, de los cuales podemos mencionar los siguientes:

- ▶ **Modelo Racional**
- ▶ **Modelo Incremental**
- ▶ **Modelo Argumentativo**



¹ El presente documento está elaborado a partir del material de trabajo del Prof. Vlado Castañeda, utilizado en el curso de “Diseño y Evaluación de Políticas Públicas”, de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2022.

2.1.1 Modelo racional



Es un modelo **prescriptivo o normativo** que asume que el proceso de decisiones ocurre de forma ordenada y racional. Los tomadores de decisión optan por un modelo determinado, por ejemplo, un cálculo de costo-beneficio, analizando cada elección en términos de lo factible, lo viable, lo legítimo y de sus posibles efectos². El modelo, sin embargo, no considera el hecho que los tomadores de decisión, muchas veces, actúan en función a otros criterios y no solo sobre la base del interés público. Tampoco toma en consideración el hecho que existan múltiples actores y que la decisión, en varias ocasiones, responda a criterios de legitimidad política y no solo criterios asociados al desempeño económico.

2.1.2 Modelo incremental

Ante el modelo racional, Charles Lindblom plantea otro modelo para entender las políticas públicas. El modelo de Lindblom tiene un **enfoque descriptivo** para explicar cómo ocurre el proceso de toma de decisiones desde el sector público. Según el autor, el proceso ocurre a través de un sucesivo y limitado número de comparaciones que reducen las posibilidades de elección, considerando las posibilidades que difieren levemente en grados de las políticas existentes. Este sistema permite simultáneamente el análisis de hechos y valores, y el de medios y fines³.



2.1.3 Modelo argumentativo

Para Giandomenico Majone, la formulación de políticas públicas ocurre básicamente a través de un **proceso de argumentación**. Las decisiones de política pública son deliberadas en el espacio público entre técnicos y políticos, y luego prevalecen aquellas que hayan logrado mayor aceptación. En términos de Majone, en este modelo el elemento central es identificar el factor de aceptación para lograr la decisión, el cual está basado en la credibilidad de las propuestas y – ciertamente –, en menor grado, en la verificación o comprobación fáctica del éxito de la política⁴.



² Portocarrero, Felipe (ed.). Políticas sociales en el Perú: nuevos aportes. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, Lima, 2000, p. 158-159.

³ Ibidem.

⁴ Cfr. MAJONE, Giandomenico. Loc. cit.

2.2. El ciclo de Políticas Públicas



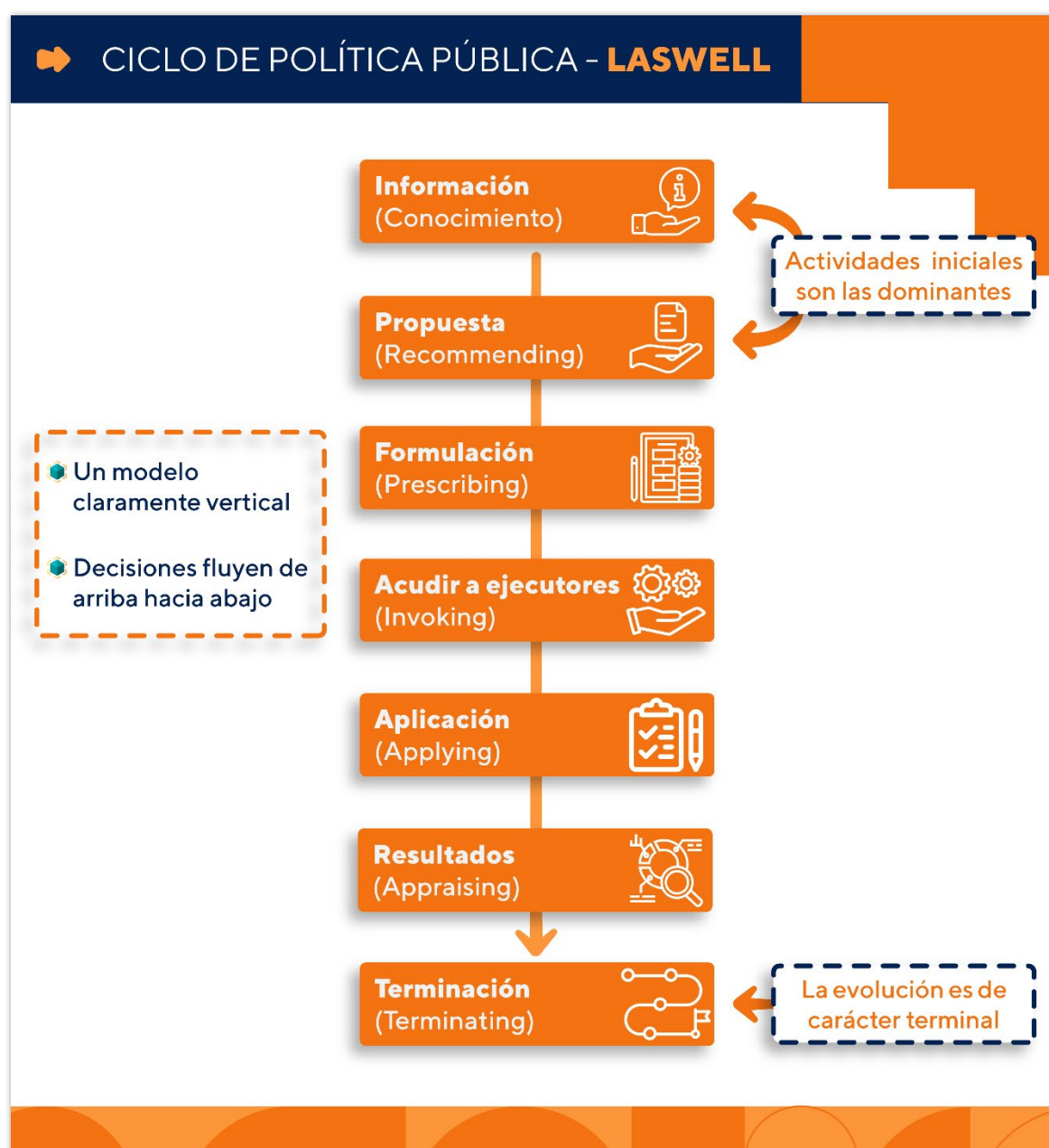
Para el desarrollo del ciclo de políticas públicas, debe considerarse que el aporte de esta modelación cíclica está en **proporcionar de una mirada integral** al proceso de gestionar las políticas públicas, pues permite orientar las implicancias de analizar situaciones a atender, hacer planteamientos y visualizar los desafíos para hacer realidad la solución, con la respectiva valoración de lo que genera en la sociedad una vez que la solución es desplegada, para atender las necesidades y expectativas de los ciudadanos. No obstante, también es necesario decir que el modelo tiene un carácter explicativo y académico, pues en la realidad la dinámica que ocurre en los diferentes momentos por los que atraviesa una política pública no es lineal.

En la literatura podemos encontrar diferentes formatos que buscan comprender el desarrollo del ciclo de políticas públicas, algunos de los cuales están presentados a continuación. **El propósito es tomar conciencia de que no existe una forma "correcta" de aproximarse a las políticas públicas, sino que por el contrario existen diferentes aproximaciones que están en función a diversos elementos que pueden estar asociados a aspectos de la realidad bajo intervención y del momento, entre otros.** La idea es identificar los elementos comunes que permitan construir una forma de comprender las políticas públicas que respondan lo mejor posible a una realidad específica, en especial a la institucionalidad existente en el Estado (peruano).



2.2.1 Modelo Visión Histórica - Laswell (1962)

En este modelo de ciclo de política pública, existen aspectos vinculados a la **situación a atender** (información), el desarrollo de la **proposición de la forma de atender la situación** (propuestas y formulación), lo **referido a su ejecución** (acudir a ejecutores y aplicación) y el **reconocimiento de cómo ha sido desarrollada la ejecución de la intervención de política pública** (resultados y terminación).



2.2.2 Modelo de Kingdon (1984)

En este modelo de ciclo de política pública hay una fuerte **incidencia sobre la consideración a la agenda en torno al desarrollo de la política pública**, que se vincula a la situación a atender (problemas), el desarrollo de la proposición de la forma de atender la situación (especificación de posibles formulaciones), con énfasis en la toma de decisiones en lo referido a su ejecución (acudir a ejecutores y aplicación), y al reconocimiento de cómo debe desarrollarse la ejecución de la intervención de política pública (resultados a lo largo del proceso).



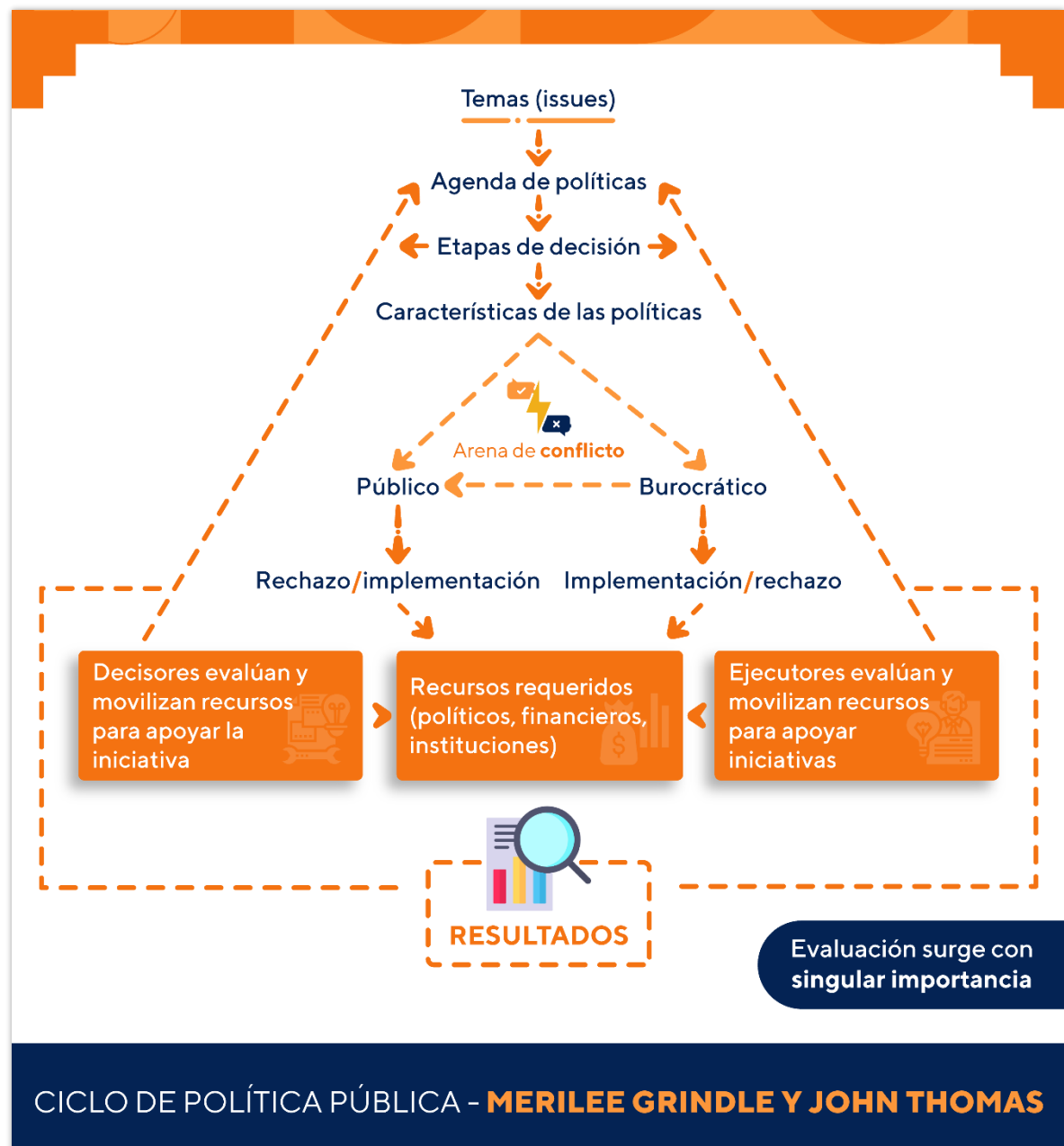
2.2.3 Modelo de Hoppe, Van de Graaf y Van Dijk (1985)

En este modelo de ciclo de política pública el énfasis está en la **interacción entre la formulación y la implementación**, considerando el entorno. Hay que tomar en consideración que existen aspectos vinculados a la situación a atender (problema como insumo del proceso), el desarrollo de la proposición de la forma atender la situación (formulación y adopción de las posibilidades bajo análisis), lo referido a su ejecución (área de intervención y estructura de implementación) y al reconocimiento de cómo debe desarrollarse la ejecución de la intervención de política pública (resultados).



2.2.4 Modelo de Merilee Grindle y John Thomas

En este modelo de ciclo de política pública puede observarse que existen aspectos vinculados a la **situación a atender** (desde la agenda política), el **desarrollo de la proposición de la forma atender la situación** (poniendo énfasis en las etapas de decisión y características de las políticas), lo **referido a su ejecución** (análisis de su implementación) y al **reconocimiento de cómo ha sido desarrollada la ejecución de la intervención de política pública** (resultados).



2.2.5 Modelo de Patterson, Davidson, Ripley (1985)

En este modelo de ciclo de política pública puede verse que existen aspectos vinculados a la situación a atender (**desde la formación de la agenda y su vinculación con el gobierno**), el desarrollo de la proposición de la forma de atender la situación (**formulación y legitimación de la política con sus respectivas proporciones de políticas**), lo referido a su ejecución (**implementación y acciones de la política**) y al reconocimiento de cómo ha sido desarrollada la ejecución de la intervención de política pública (**efectos, evaluación y decisiones sobre futuro**).



2.2.6 Modelo de Tamayo Saenz

En este modelo de ciclo de política pública existen aspectos vinculados a la situación a atender (**identificación y definición del problema**), el desarrollo de la proposición de la forma atender la situación (**formulación y adopción de alternativas**), lo referido a su ejecución (**implantación**) y al reconocimiento de cómo ha sido desarrollada la ejecución de la intervención de política pública (**evaluación de resultados**).



2.3. Modelo explicativo del desarrollo de políticas públicas para el caso peruano


A partir de lo antes descrito, hay varios elementos que pueden ser tomados en cuenta para obtener algunos lineamientos que hagan posible el desarrollo de políticas públicas, y que necesariamente deben considerar dos procesos en marcha en el Perú: **La descentralización y la modernización de la administración pública.**

En ese sentido, la metodología a aplicar debe considerar las diferentes intervenciones que existen desde los sistemas administrativos que le permiten a las organizaciones públicas operar, como es inversión pública, cuyo ciclo de proyectos es: programación multianual, formulación y evaluación, ejecución, y funcionamiento; modernización de la gestión pública, que considera la aplicación de una gestión pública por procesos orientada al logro de resultados; el presupuesto público, que vinculado a lo anterior, organiza el presupuesto de forma tal que esté explícito el logro de resultados (presupuesto por resultados), y que tiene como base la programación presupuestaria estratégica aplicada a estrategias y programas, y la cadena de valor: insumos, actividades, productos, resultados e impactos; y la planificación estratégica gubernamental (políticas y planes nacionales, regionales y locales). En este contexto, el ciclo de políticas públicas para el caso peruano puede ser dividido en cuatro etapas:


- ➡ Identificación,
- ➡ Diseño,
- ➡ Implementación y
- ➡ Evaluación.

Dicho ciclo contiene las consideraciones de los modelos conceptuales planteados en este documento (Kingdon, Hogwood y Gunn, Pallares) y además ajusta las metodologías aplicadas por las diversas instancias del sector público peruano e inclusive en los trabajos desarrollados de manera conjunta con la Sociedad Civil.

Una rápida descripción de cada una de las **etapas** propuestas para el ciclo de políticas públicas esta presentada a continuación:


 **Identificación**, donde es planteada la identificación de la agenda (pasando por agenda: pública, política y de gobierno), a partir de la cual es caracterizado el problema principal o circunstancia de análisis (cuestión de interés: demanda y expectativa de la sociedad) planteado en base a un diagnóstico en los diversos ejes temáticos (como económicos, políticos, sociales y ambientales, entre otros) que provea la información para establecer el análisis causal y con ello pueda vincularse con la etapa de diseño; siendo importante tener proyectada la población a ser atendida (de utilidad para el diseño e implementación de la política). Es importante en esta fase considerar el **análisis del problema y la posibilidad de solución.**




 **Diseño**, que considera la identificación y caracterización de las causas del problema identificado, siendo el insumo relevante para plantear luego las soluciones para cada nivel causal del problema o circunstancias de análisis (problema central, causas directas e indirectas). El diseño involucra también realizar un análisis que permita determinar entre diferentes posibles soluciones, aquella que tiene la mayor probabilidad de éxito en dar solución al problema, procediéndose luego con el establecimiento técnico de la



programación estratégica, programática y operativa de la posibilidad propuesta (calidad de la política pública, metas, costos y tiempos). En esta etapa debe procurarse que la intervención pública diseñada sea evaluable. Es importante en esta fase considerar el **análisis de la solución y la propuesta de desarrollo de la posibilidad elegida**.

 **Implementación**, que ocurre luego de aprobado el diseño y teniendo una clara asignación de la disponibilidad de los recursos necesarios para el desarrollo de las políticas públicas (normativos, financieros, humanos, logísticos-materiales, tecnológicos); a partir de lo cual debe establecerse la organización, funcionalidad y funcionamiento para el desarrollo de las políticas públicas, en el marco de una gestión pública estratégica coherente con los logros esperados (metas de resultado e impacto dispuestos en el diseño) y el buen desenvolvimiento de una gestión con un alto desempeño (efectividad, economía y calidad), con la perspectiva de atender a los ciudadanos y a la Sociedad en general. Es importante considerar el **desarrollo estratégico, programático y operativo de la intervención de política pública, considerando la programación y cronograma respectivo**. A lo anterior puede agregarse la **necesidad de considerar las capacidades gerenciales o directivas**, para una adecuada gestión política, estratégica y operativa, necesarias para la puesta en marcha de las intervenciones consideradas en la política pública.



 **Evaluación**, que involucra, por un lado, de manera transversal a cada una de las etapas anteriores (es decir aplicación de evaluaciones a nivel de identificación, diseño e implementación, para retroalimentar su desenvolvimiento) y, por otro lado, de manera que permita apreciar sistemática y objetivamente la política pública (según el nivel de intervención pública de implementación) en cuanto a sus resultados graduales y finales. A

partir de esta etapa debe ocurrir la retroalimentación a la política pública en su conjunto, haciendo coherente el esquema cíclico que debe ser visto como un proceso de desarrollo permanente e integral. Es importante considerar la **diversidad de la ejecución de evaluación a nivel de control, inspección, supervisión, seguimiento, monitoreo y evaluación de la intervención implementada**. Además, la evaluación tiene un enfoque comprensivo global a lo largo del ciclo de política, es así que en la fase de identificación debe analizarse el problema de interés a fin de evaluar la adecuación y la validación de la situación a atender; mientras en el diseño debe evaluarse la coherencia y consistencia de lo planteado, a lo que debe agregarse la evaluación en la implementación mediante el seguimiento y monitoreo; y por último la evaluación, como proceso que determina la evaluación que debe realizarse según lo que requiera ser evaluado de la intervención de política pública, considerando su situación y el proceso del propio ciclo de política pública.



Del diagrama puede apreciarse que entre las fases del ciclo de políticas públicas (identificación-diseño-implementación-evaluación) hay elementos que los conectan a nivel instrumental, como son: **I) Los escenarios y simulación** que son de utilidad para analizar la identificación y el diseño para atender la problemática y los problemas específicos de interés; **II) La línea de base y el marco lógico** que permite conectar adecuadamente las fases de diseño e implementación para el adecuada orientación de la ejecución de las intervenciones de política pública; y **III) Los registros de información** que son de interés para conectar la implementación con la evaluación en la perspectiva de valorar la consecución y obtención de los resultados esperados de implementar la política pública.

En virtud de lo antes descrito, puede elaborarse el siguiente cuadro, que muestra la aplicación del ciclo de política pública a las diversas formas de intervención pública, es decir, a nivel de políticas nacionales (que puede ser referencia para la política sectorial, multisectorial, regional y local), planes, programas presupuestales y proyecto de inversión.

TIPO DE INTERVENCIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA	CONFIGURACIÓN DEL CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN CASO PERUANO			
	Identificación	Diseño	Implementación	Evaluación
Políticas Nacionales (Según Ceplan) Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD; que aprueba la Guía de Políticas Nacionales	Diseño 	Formulación 	Implementación 	Seguimiento y Evaluación 
Planes (Según Ceplan) Directiva N° 001-2017-CEPLAN/PCD	Conocimiento de la Realidad 	Futuro Deseado 	Políticas y Planes coordinados 	Seguimiento y evaluación para la mejora continua 
Programas Presupuestales (según MEF) Directiva N° 002-2016-EF/50.01 Resolución Directoral N° 024-2016-EF/50.01 "Directiva para los Programas Presupuestales en el marco del Presupuesto por Resultados"	Diagnostico 	Diseño y Programación Física y Financiera 	Ejecución 	Seguimiento y Evaluación 
Proyectos de Inversión Pública (Según MEF) Decreto Legislativo N° 1252	Programación Multianual 	Formulación y Evaluación 	Ejecución 	Funcionamiento 

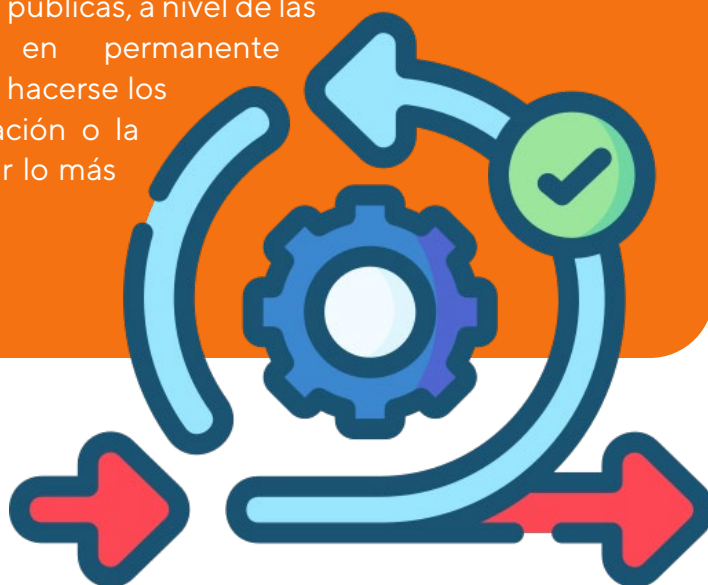
Elaboración: Vlado Castañeda

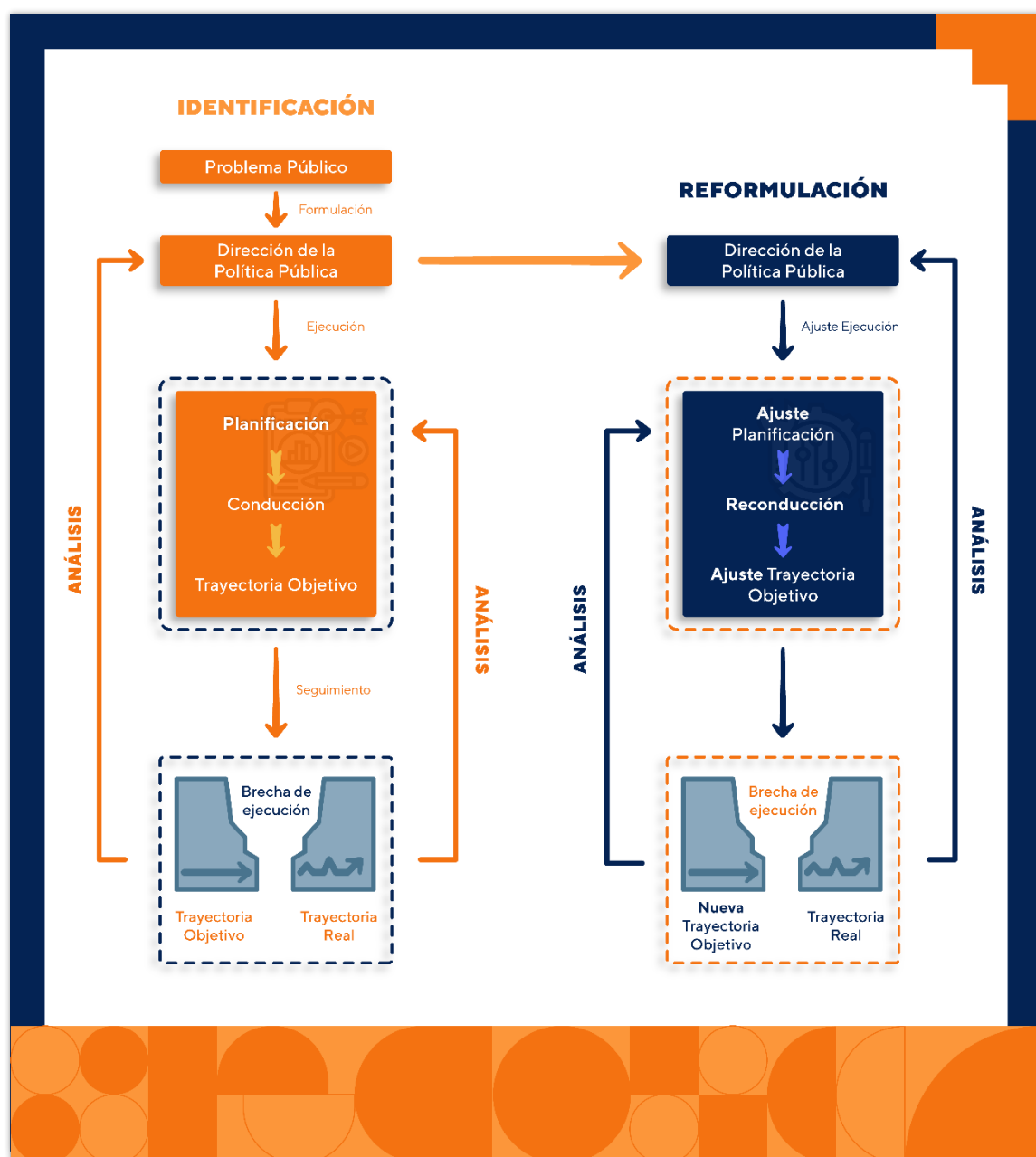
Otra mirada a las políticas públicas, alternativa al concepto de ciclo, es considerar las mismas como parte de una dinámica. En esta aproximación, si bien es cierto, las fases están presentes, la forma como interactúan no corresponde a un proceso cíclico o continuo, sino por el contrario a una interacción y saltos entre las distintas fases. En efecto, la identificación del problema público a resolver **involucra un ejercicio de caracterización y selección**, a fin de establecer lo que será el objeto de atención por parte de las políticas públicas. La identificación puede formar parte del proceso de formulación (o diseño) de la política pública, en donde son determinados como elementos centrales los objetivos y metas de bienestar que buscan ser logrados, y la estrategia e intervenciones que van a permitir lograr dichas metas.

Luego viene la ejecución (o implementación) de la política pública, que involucra también una reflexión más detallada (una planificación) sobre la forma en que lo diseñado será hecho realidad. La etapa de ejecución involucra determinar una **“trayectoria objetivo”** que permita visibilizar las diferentes actividades que deben ser realizadas para materializar las intervenciones diseñadas. Dicha trayectoria objetivo, debe ser contrastada con la efectiva ejecución de las actividades, y es el seguimiento de las actividades lo que permite conocer si lo planificado efectivamente está lográndose, lo que puede llamarse la **“trayectoria real”**.

En este punto es donde la **lógica del ciclo de políticas públicas se pierde**, pues la evaluación permite determinar la distancia (o brecha) que hay entre la trayectoria objetivo y la real, y la diferencia obtenida debe analizarse para determinar si la diferencia es por un problema de ejecución (implementación) o por un problema de formulación (diseño), y de ser uno u otro, deben producirse los ajustes para acercar la trayectoria real a la trayectoria objetivo.

En esta visión, las políticas públicas responden a una **dinámica iterativa**, donde hay un permanente proceso de contraste entre lo planificado y lo realizado, y la evaluación y análisis de las políticas públicas, a nivel de las intervenciones, deben estar en permanente observación de forma que puedan hacerse los ajustes, sea a nivel de la formulación o la ejecución, para de esta forma estar lo más cerca posible a lo planificado.





2.3.1 Las políticas nacionales en el marco del planeamiento estratégico en el Estado peruano

En el caso peruano, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), mediante Resolución de Presidencia del Consejo Directivo N° 00057-2018/CEPLAN/PCD, aprobó el documento denominado **"Guía de Políticas Nacionales"**, en donde está detallado el método para la elaboración de las Políticas Nacionales.

De acuerdo con el documento, las Políticas Nacionales deben desarrollarse través de doce (12) pasos organizados en cuatro etapas: **Diseño, formulación, implementación, seguimiento y evaluación**. Los pasos son analíticos y flexibles; es decir, en el proceso de construcción deben darse múltiples interacciones entre

cada uno y, a su vez, van reformulándose. Entonces, el valor de las etapas reside en la capacidad explicativa y flexibilidad de aplicación para comprender el proceso de las políticas nacionales.



Fuente: CEPLAN

2.4. Desarrollo de Políticas Públicas en el Perú

En el Perú, debido a la configuración del Estado unitario y descentralizado (con tres niveles de gobierno: nacional, regional y local⁵; que actúan con autonomía política, administrativa y financiera) es necesario describir el marco de acción para el desarrollo de las políticas públicas; las cuales están sometidas a la articulación de dos niveles, el territorial y el sectorial. En el nivel territorial la principal consideración es la **necesidad de adecuar las políticas públicas a las necesidades y expectativas territoriales** (en base a perspectivas de ordenamiento y planificación territorial), con el objetivo de buscar una actuación intergubernamental basada en la interdependencia que contempla aspectos como la rectoría, las competencias compartidas, la complementariedad y corresponsabilidad en la actuación como entes representativos del Estado Peruano. Por otro lado, tenemos el nivel sectorial, que viene a ser la **expresión temática de lo que necesita el enfoque territorial como punto de apoyo para el desarrollo de una actuación integral**, basada en establecer los parámetros del enfoque sectorial adecuado a lo territorial, con el establecimiento de coordinación horizontal entre las instancias de un mismo nivel de gobierno; todo ello buscando un desarrollo eficaz y eficiente de las políticas públicas.

Desde el nivel territorial las políticas públicas en el Perú están expresadas en tres formas: **Políticas nacionales, políticas regionales y políticas locales**; mientras que desde el nivel sectorial están expresadas en diferentes formas de intervención: Actividades, proyectos, programas, planes y políticas. Estas formas de expresar los niveles territorial y sectorial, deben estar debidamente articuladas por aspectos de correspondencia (es decir una política nacional contiene políticas sectoriales, lo cual es replicable a nivel regional y local), y el desarrollo y agregación de resultados (es decir lo que se consiga a nivel local debe agregarse para dar cuenta de la política regional y ello a su vez para presentar los resultados de política nacional, ello en el marco de la característica unitaria del Estado Peruano).



⁵ En el Perú existen 25 Gobiernos Regionales, 195 Gobiernos Locales Provinciales y 1643 Gobiernos Locales Distritales (El gobierno local provincial de Lima Metropolitana también puede asumir la condición de Gobierno Regional).

MARCO DE DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL PERÚ

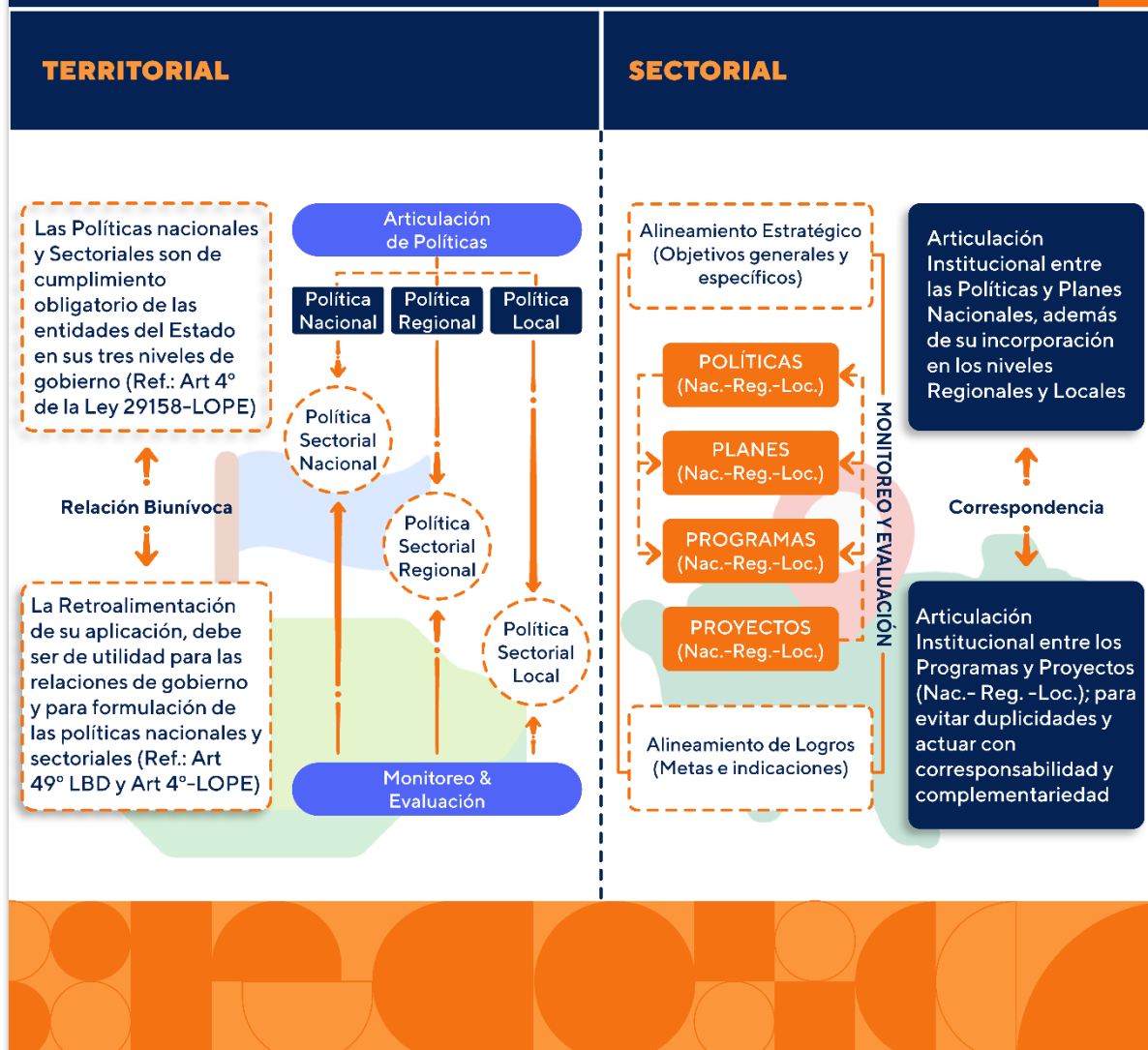


Fuente: Elaboración propia

Para el caso del diseño y evaluación de las políticas públicas en el Perú, un marco general será tener en cuenta las consideraciones de articulación territorial y sectorial para la gestión descentralizada, debido a la actuación intergubernamental y al alineamiento estratégico a nivel sectorial que se desarrolla durante su implementación (a partir de lo configurado en las etapas de identificación y diseño); para que los resultados de realizar una adecuada gestión pública redunde en el “mejoramiento y ajuste continuo que necesita la planificación territorial, haciendo que lo sectorial se ajuste a las necesidades que demande el territorio y logrando con ello que la descentralización coadyuve inercialmente a la legitimidad de las políticas públicas”⁶.

⁶ Adaptado de lo dispuesto en el ítem 4.3 El desarrollo de la gestión descentralizada para la planificación territorial (Pág. 58-59), del texto: Castañeda, Vlado (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social), marzo, 2011. “Elementos y Consideraciones para una Gestión Descentralizada”.

CONSIDERACIONES DE ARTICULACIÓN TERRITORIAL Y SECTORIAL PARA LA GESTIÓN DESCENTRALIZADA EN EL PERÚ



Fuente: "Elementos y Consideraciones para una Gestión Descentralizada". Vlado Castañeda (2011)⁷

⁷ Adaptado de lo dispuesto en el ítem 4.3 El desarrollo de la gestión descentralizada para la planificación territorial (Pág. 58-59), del texto: Castañeda, Vlado (Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social) [marzo 2011]. "Elementos y Consideraciones para una Gestión Descentralizada".