



**INSTITUTO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE
CHIAPAS, A. C.**

MAESTRIA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

MATERIA: DISEÑO Y ANÁLISIS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

ACTIVIDAD: 9.- TRABAJO FINAL (ENSAYO)

ALUMNO: ING. JAIRO ALEXANDER LÓPEZ HERNÁNDEZ

DOCENTE: DRA. C. ODALYS PEÑATE LÓPEZ

TAPACHULA, CHIAPAS A 26 DE MAYO DE 2015

Introducción

Las políticas públicas pensadas como el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones en torno a determinados problemas sociales, pueden actuar como una alternativa real para mejorar la calidad de vida de un grupo de ciudadanos específico y transformar la realidad. El estudio de la política social y de la política pública en general, es una herramienta clave que permite hacer propuestas concretas para mejorar continuamente su desempeño e identificar las acciones que pueden considerarse o no efectivas en la solución de problemas sociales y económicos que aún persisten y que urge atender.

En el presente ensayo, se parte desde la interpretación de lo que es una política pública para poder entender mejor las etapas que se deben tomar en cuenta al diseñar una política, siendo uno de los puntos más importantes los estudios o análisis de factibilidad que es la indagación respecto de los efectos políticos que conlleva la instauración de una u otra opción de política pública, por lo que se debe analizar con cuidado y detenimiento cada uno de los factores del entorno.

En las propuestas de políticas públicas podemos utilizar el método Delphi y Electra, por eso en el contenido del trabajo se incluyen para conocer la metodología de cada uno de ellos y sí poder utilizarlos correctamente cuando tengamos que diseñar una política pública que solucione o disminuya el impacto de un problema social.

Definición de política pública

Las políticas públicas las podemos entender como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno (poder social) para solucionar los problemas o para disminuir su impacto, que en un momento dado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios como por ejemplo salud, educación, desempleo, inseguridad, medioambiente. Para el desarrollo de una política pública interviene una variedad de actores, gubernamentales y no gubernamentales, dentro de los actores gubernamentales pueden pertenecer a uno o varios niveles de gobierno y administración: municipal, estatal o federal. Los actores no gubernamentales como sindicatos, iglesias, asociaciones, organizaciones no gubernamentales. Toda política pública se debe elaborar a partir del Plan Nacional de Desarrollo (PND), teniendo como esencia dar solución a un problema o disminuir su impacto en cualquier ámbito.

Las políticas públicas, también las podemos entender como respuestas que el Estado, régimen político o gobierno tiene que ejecutar para enfrentar situaciones socialmente problemáticas, convirtiéndose en un interesante campo de investigación en virtud de que están orientadas a la mejora del actuar gubernamental. De ahí que su análisis y evaluación permiten obtener información sobre los resultados alcanzados a través de la ejecución de las distintas acciones, estrategias y programas que forman parte de la política social.

Diseño de políticas públicas

Diseñar políticas públicas no es una tarea fácil, ya que se requiere de conocimientos de economía, ciencia política, estadística, administración pública, derecho, sociología, antropología, psicología y comunicación. Por lo que se necesita de un equipo de trabajo multidisciplinario, entre ellos un líder que obtenga la información precisa de cada especialista, así como de tomar en cuenta la opinión de la ciudadanía, los expertos, los servidores públicos y los políticos.

Para el diseño de buenas políticas públicas viables se recomienda seguir ciertas etapas entre las que destacan análisis del problema, de soluciones, de factibilidad, recomendación de política pública y un plan de acción de política pública.

En la primera etapa análisis del problema debemos tener claro que una de las características fundamentales de las políticas públicas es que deben de responder a un problema claro y delimitado. Por lo que en esta fase se sugiere iniciar con la delimitación del problema público que se desea atender, cuantificando el número de afectados, las zonas geográficas donde residen y los costos sociales que el problema ha generado. Posteriormente se sugiere realizar un análisis para conocer ¿cuáles son las causas principales que están generando el problema? que deseamos atender.

En la segunda etapa análisis de soluciones, debemos tener presente que las soluciones de política pública son cursos de acción alternativos para mitigar las causas de un problema público. Por lo que se sugiere iniciar estableciendo claramente el objetivo de las potenciales soluciones, así como la población potencial que se desea atender. Posteriormente, se debe llevar a cabo una sesión de lluvia de ideas para proponer soluciones creativas con un grupo pequeño de personas involucradas en el proyecto. Después de la sesión de lluvia de ideas, es necesario saber qué soluciones se han implementado para problemas similares, para que al final se seleccionen las mejores soluciones, se cuantificar sus costos y se defina la población objetivo, que es aquella a la que la política pública estará en condiciones de atender.

La tercera etapa que es el análisis de factibilidad, tiene como objetivo filtrar las ocurrencias de las ideas que pueden ser exitosas. Para hacer el análisis de factibilidad se requiere del trabajo en conjunto de especialistas para generar un resultado confiable. Al realizar el análisis de factibilidad se debe tomar en cuenta el aspecto presupuestal, socioeconómico, legal, político, ambiental, administrativo y otros. La factibilidad presupuestal nos permite identificar la disponibilidad de recursos para la implementación de la política pública que se está diseñando. La factibilidad socioeconómica permite realizar la valoración económica y social de los costos y los beneficios de la política pública. La factibilidad legal permite verificar si las soluciones propuestas contravienen a algún mandamiento establecido en la Constitución, la normatividad o reglamentos específicos. La factibilidad política nos permite conocer los intereses y el poder que tienen las personas, grupos u organizaciones que estarían tanto a favor como en contra de las propuestas de política pública. La factibilidad ambiental evalúa el impacto que las propuestas de política pública generarán en el medio ambiente. El análisis de factibilidad administrativo permite valorar los recursos, organizaciones y técnicos con los que se dispondrá para la implementación de una propuesta con base en la estructura organizacional bajo la que operará.

En la cuarta etapa recomendación de política pública, se debe escribir un memorándum que no es más que un documento de análisis y recomendaciones que pretende influir en la toma de decisiones de política pública ya que es un informe de hechos con una valoración y una interpretación del analista de política pública.

Por último, en la quinta etapa plan de acción de política pública, se debe escribir un plan de acción para presentar de forma clara y a detalle las acciones clave a llevar a cabo en la implementación de la política pública, es decir, se sitúa en el paso intermedio entre el diseño y la implementación de la misma y se realiza una vez que se ha seleccionado la mejor alternativa de política pública. El plan de acción debe considerar la planeación legal, administrativa y programación presupuestal, reglas de operación, cabildeo, recomendaciones de evaluación y monitoreo, estrategia de comunicación.

Estudio de factibilidad

El estudio de factibilidad es muy importante ya que no todo lo deseable es posible, por eso cuando se diseña una política pública se debe tomar en cuenta la factibilidad jurídica, técnica, económica, política y social.

En la factibilidad jurídica. La generación y aplicación de políticas públicas en el territorio mexicano, sin lugar a dudas es una función que depende del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). En el Plan Nacional de Desarrollo (PND). Art. 25 CPEM, se establece que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la Soberanía de la Nación (...).

En la factibilidad técnica se evalúa si se cuentan con las capacidades técnicas requeridas para el desarrollo de implementación del proyecto.

La factibilidad económica es el elemento más importante ya que a través de lo económico se solventan las demás carencias de otros recursos, es lo más difícil de conseguir y requiere de actividades adicionales cuando no se posee; la propuesta debe tener un sustento en un análisis costo-beneficio.

Mientras que la factibilidad política nos permite prever las reacciones que la política pública originará: favorables o desfavorables, activas o pasivas. Nos permite corroborar si la propuesta cuenta con el respaldo ideológico político del gobierno.

En la factibilidad social se debe evaluar si la política pública satisface una demanda social prioritaria, tomando en cuenta que no contravenga la cosmovisión de los pobladores; si es una respuesta del Estado/Gobierno a problemas, demandas o necesidades de la sociedad.

Métodos cualitativos y cuantitativos en la evaluación de las políticas públicas

Cuando se hace la evaluación para la formulación de políticas se debe hacer un análisis financiero, análisis costo-eficacia, análisis costo-beneficio, teoría de juegos.

El análisis financiero, se basa en los flujos de ingresos y egresos de caja provocados por el proyecto en análisis, utilizando herramientas estadísticas como la estimación probabilística, matemáticas financieras, para la actualización de flujo que ocurre en diferentes periodos, análisis económicos, psicológicos, para determinar la tasa de actualización y confiar en la posibilidad de seleccionar siempre el mejor proyecto de acuerdo con un criterio predefinido.

El análisis costo-eficacia nos permite comparar proyectos alternativos que persiguen un mismo objetivo, generalmente de carácter social; pero tiene la limitante de que no permite comparar proyectos que persigan objetivos diferentes o múltiples.

El análisis costo-beneficio nos permite hacer lo que el análisis costo-eficacia tiene como limitante, ya que este análisis se trata de una técnica que consiste en la homogeneización por medio de una unidad de medida común como las unidades monetarias, de los costos y beneficios de toda índole relativos de cada proyecto. Es similar al análisis financiero pero difiere en que hay costos y beneficios que no coinciden con egresos e ingresos de caja, la tasa de actualización social puede diferir de la tasa de interés del mercado o el costo de capital para la organización, los efectos que repercuten sobre diferentes grupos pueden ponderarse de manera diferente debido a los objetivos de equidad redistributiva que pueden estar presentes.

En la aplicación del costo - beneficio se pueden identificar tres aspectos fundamentales que son: i) quien lo utiliza, ii) cuando se utiliza, y iii) para que lo utiliza.

i) Obviamente, el cliente principal (el “consumidor”) del análisis es el que toma decisiones en general provenientes de la Administración Pública. El análisis podría servir, asimismo, a un grupo diverso, como lo son público y periodistas que le sirven, los legisladores y varios grupos de interesados en las decisiones públicas. Cabe hacer una distinción entre la persona que utiliza el análisis y las que la elaboran.

ii) El costo-beneficio se aplica a las decisiones difíciles y complicadas; generalmente son estas las que pueden atraer la atención de numerosos grupos políticos. Por eso frecuentemente estas decisiones se toman con bases políticas y no analíticas, lo que indica en situaciones así, el análisis resulta ser más bien un ornamento que una herramienta útil. Analistas del costo-beneficio mismo han concluido que la técnica se aplica mejor en cuestiones de políticas generales o con sentimientos políticos fuertes.

iii) El rol apropiado es el de clasificar el problema, de indicar cuales son las alternativas atractivas y de ampliar la “carta” de posibilidades. Como cualquier herramienta, el costo-beneficio no puede hacer el trabajo, en este caso de la toma de decisión final. Muchas veces las conclusiones mismas del análisis no le sirven tanto al administrador como la definición y estructura del problema que se llevó acabo en el análisis. Los factores no cuantificables son siempre importantes y a veces decisivos.

La teoría de juegos permite analizar situaciones en que se enfrentan intereses en conflicto y las decisiones se toman en condiciones de incertidumbre, debido a las dificultades para enlistar las alternativas y adjudicarles probabilidades a los eventos no controlables; basándose en el criterio de MINIMAX o MAXIMIN, que como sabes implica minimizar las pérdidas máximas esperadas o maximizar los beneficios mínimos esperados.

En el diseño de políticas públicas, además de los análisis antes expuestos también podemos hacer uso del método Delphi y Electra, por lo que a continuación se describen las características de cada uno de ello.

Tanto por su flexibilidad como por facilitar la tomas de decisiones consensuadas, el método Delphi ha sido y es quizás una de las herramientas más empleadas en el mundo en el

marco de la prospectiva. Este método fue desarrollado en respuesta a los problemas asociados con técnica de evaluación de opinión grupo convencionales, tales como Focus Group.

Este método puede utilizarse en planificación para establecer hipótesis acerca de como puede ser desarrollados los escenarios y sus consecuencias socioeconómica; Delphi es utilizado para construir escenarios a largo plazo (20-30 años) cuya información no se dispone sino a través del conocimiento de los expertos (Cuhls, 2010). Su objetivo está dirigido a extraer y maximizar las ventajas que presentan los métodos basados en juicios de expertos y minimizar sus inconvenientes.

La práctica del método debe cumplir las siguientes características: anonimato, iteración y realimentación controlada, respuesta del grupo en forma estadística; la primera porque en un Delphi, ningún experto conoce la identidad de los otros que componen el grupo de participantes; la segunda se consigue al presentar varias veces el mismo cuestionario, y la tercera característica porque la información que se presenta a los expertos no es solo el punto de vista de la mayoría, sino que se presentan todas las opiniones, indicando el grado de acuerdo que se ha obtenido.

Dentro las ventajas del método Delphi destacan las siguientes: facilidad de llegar a una decisión final sin forzar falsos consensos; el anonimato de los expertos evita presiones hacia la conformidad con las ideas de los otros, evitándose el “efecto autoridad”; se evita la retroalimentación no controlada mediante el uso de cuestionario estructurado y el suministro de información filtrada por el comité de dirección del estudio.

Para realizar un ejercicio prospectivo, se requiere revisar tres etapas: la primera conocer, la segunda diseñar y por último la etapa de construir. Para el caso de aplicación de un Delphi, los citados autores (Miklos y otros, 2008) indican que es muy apropiado la etapa conocer, ya que implica esa relación con expertos y los actores sociales que darán los aportes; se destaca entonces la importancia de las personas, en especial cuando se trabaja para el desarrollo de políticas públicas, en cualquier área. En cuanto a los actores sociales, construyen una dimensión con tres categorías: la sociedad, los ciudadanos y los mediadores.

Un Delphi permite que se manifiesten la convergencia o divergencia de opiniones y la construcción de consensos en torno a ideas precisas, lo que se va haciendo evidente en los

cuestionarios sucesivos. El método Delphi, en su amplia composición paradigmática cuantitativa, duro/blanda, subjetivo/hipotética, constituye una gran herramienta de apoyo a la construcción de futuribles.

“Delphi 2.0” representa tanto una nueva filosofía del método como una plataforma de trabajo basada en la Web, con el potencial de mejorar la creatividad de los expertos, incrementar su visibilidad, facilitar la conformación de redes, impulsar la creación de repositorios temáticos, promover una dinámica de consulta continua que constantemente retroalimente el proceso de formulación de políticas. La ventaja de este enfoque, es su capacidad de generar un mayor consenso, por las interacciones de cada participante de un determinado estudio con actores no vinculados en forma directa al mismo, asentándose de este modo sus opiniones sobre una base intersubjetiva.

Delphi una herramienta idónea para la formulación con visión prospectiva, en América Latina, de políticas científicas y tecnológicas que articulen los distintos componentes del sistema, para así generar soluciones efectivas a los múltiples problemas que agobian a la región en general y países.

Mientras que el método Electra (discriminación y elección que traduce la realidad, significado en español) es un método científico cuya finalidad es facilitar la selección de un objeto cuando los criterios o puntos de vista que deben determinar esa selección son múltiples, no agradables. Este método permite tratar de manera simultánea varios elementos sin perder la integridad de cada uno de ellos, se basa en la ponderación y agregación de valores otorgados a cada uno de los criterios. Es útil en contextos en los cuales las diferencias entre las alternativas no sean transparentes a simple vista.

En la guía práctica para la utilización del método Electra se definen los siguientes pasos, pero debemos tener presente que no son una receta que se tiene que seguir al pie de la letra:

Definición y delimitación del problema: Ubicar con precisión un problema es de vital importancia. Es indispensable determinar, de entrada, si el problema es independiente o está relacionado con otros y, si es el caso, en qué medida. Es preciso tener muy en claro el problema que se afronta y si la decisión que se tome no generará otros problemas más graves.

Este paso es muy importante ya que debemos acotar el problema para tener claro el posible resultado que esperamos obtener.

Forjar consenso: Una vez identificado el problema y sus múltiples relaciones; el actor realizará una tarea de sensibilización y búsqueda de alianzas con los restantes actores institucionales. Un asunto crucial en esta fase es tener en cartera planes de acción que mitiguen los efectos de la decisión tomada sobre el campo de decisión de las otras dependencias implicadas.

Localización de los grupos afectados: Se trata de ubicar a la población que será afectada por la decisión. No todos los grupos socio-profesionales tienen las mismas reacciones ante una decisión pública.

Ubicación de los centros de decisión no institucionales: En las organizaciones humanas el liderazgo formal e institucional no coincide con el liderazgo real, por lo que hay que ser muy cuidadosos cuando se trata de grupos sociales, para ubicar los centros de gravedad política. Muchas veces, la decisión adoptada puede ser más eficaz o instrumentarse con mayor facilidad si se encuentra “la fibra sensible” de la organización y se puede negociar o parlamentar con ella, ya que de lo contrario la política puede fracasar por no haber ubicado a los liderazgos formales o por no tener el apoyo o la aprobación de los líderes morales.

Evaluación de los medios, los costos y la aceptación social de la alternativa: En este paso es preciso evaluar los recursos disponibles, especialmente para las acciones clave. Se deben analizar críticamente los puntos fuertes y los débiles del planteamiento, así como la fuerza política que los sostiene. Es preciso realizar un examen de conciencia y una auditoría de las capacidades de la organización para determinar hasta donde se puede llegar.

Evaluación, en forma cruzada, de la importancia del problema con la capacidad de solución del mismo: Este análisis es fundamental para quien toma decisiones políticas y le toque enfrentar, en poco tiempo, una elección. Los resultados esperados deben ser expresados en unidades que permitan una medición transparente y periódica de los avances. Este elemento ofrece dos ventajas importantes. Por un lado, permite corregir algunos puntos disfuncionales de la política y, por el otro, permite promocionar la política y generar así más consenso en torno a la misma.

Ponderación de las ventajas de cada opción: Para ponderar las ventajas de cada opción se recomienda recurrir a un análisis empírico o intuitivo.

Ubicación de la naturaleza del problema en la línea temporal: Uno de los elementos más importantes de la decisión es el diagnóstico correcto. Aunque se disponga de información suficiente, la incorrecta valoración de la misma puede conducir a un círculo vicioso entre decisión e insatisfacción por los resultados.

Aproximación al futuro con la herramienta adecuada: Los estudios de futuro han tenido un auge muy importante en los últimos años. La aproximación al futuro puede hacerse con métodos cuantitativos y cualitativos. La selección del método dependerá del tipo de problema que se afronte y de la naturaleza del mismo. Los métodos cuantitativos arrojan luz sobre los futuros tendenciales a partir de la trayectoria que podría seguir un evento si se cumplen una serie de supuestos, mientras que los métodos cualitativos abren el ángulo de lectura de quien toma decisiones al proponerle pensar o valorar elementos que no ha considerado en la situación actual.

Conclusión

Los actores gubernamentales no son los únicos en las fases de las políticas públicas, la construcción de la política no es una decisión aislada, es más bien una decisión que busca reducir el número de perdedores y ampliar ganadores, dicho en otras palabras, una política pública por sí misma, trata de dar una solución a un problema acotado. Un Estado o gobierno por más democrático que sea, no pueden solucionar todos los problemas, por eso la parte política (relaciones de poder) de las políticas (acciones de gobierno) se vuelve un asunto que no a todos gusta ya que implica dejar asuntos de lado y elegir los que tengan una razonada participación de gobierno y sociedad, es decir, abordar mediante la política pública lo sensatamente tratable.

Las políticas públicas se posicionan como una herramienta que busca gradualmente arreglar o disminuir de manera conjunta los problemas sociales que enfrenta un país. Lo que hace la política pública es dar un marco de análisis y acción para revertir lo indeseable, de manera organizada, donde los actores no se reducen al gobierno, y sobre todo donde se rescata la parte pública de la política, incorporando diferentes conocimientos científicos.

Para diseñar una buena política pública debemos de tomar en cuenta todos los actores que van a intervenir para poder obtener los resultados esperados, por eso se recomienda hacer un buen estudio de factibilidad (jurídica, técnica, económica, política, social, etc.) ya que no todo lo que se desea es posible.

Cuando se va a diseñar una política pública y no tenemos mucha información, es recomendable usar el método Delphi ya que es una herramienta muy importante para poder desarrollar un tema de investigación cuando no existen datos históricos para trabajar y la calidad de los resultados que se desean obtener depende del cuidado que se ponga en la elaboración del cuestionario y en la elección de los expertos consultados. Este método tiene ventajas que otros métodos no tienen pero al igual que todos también tienen sus desventajas.

Al usar cualquier método para diseño y análisis de políticas públicas, siempre debemos tener presente que cada método establece sus pasos para obtener un buen resultado, pero debemos tener claro que estos pasos no son una receta que se debe seguir al pie de la letra ya que cada problema que se desea solucionar o disminuir su impacto, es un universo abierto e indeterminado.

Bibliografía

Aguilar, Astorga y Lima, Facio: ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales, septiembre 2009.

Barra Ranni, Mauricio; Santibáñez Handschuh, Alejandro; Ortiz Muñoz, Pablo. El Estudio de la Factibilidad Política de las Políticas Públicas.

Nateras González, Martha Elisa. (2006). Las políticas públicas: ¿discurso o realidad?. Espacios Públicos, febrero, 252-274.

Cardozo Brum, Myriam. La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones.

Bardach, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica Políticas Públicas.

Aponte Figueroa, Gloria; Cardozo Montilla, Miguel Angel; Melo, Rosa Mariana. (2012). Método DELPHI: aplicaciones y posibilidades en la gestión prospectiva de la investigación y desarrollo. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, XVIII Enero-Julio, 41-52.

Webgrafía

<http://portal2.edomex.gob.mx/cieps/investigacion/politicaspUBLICAS/index.htm>

<http://www.iexe.edu.mx/blog/como-disenar-una-politica-publica.html>