**Instituto de Administración Pública del Estado de Chiapas A.C.**



**Maestría en Administración y Políticas Públicas**

*Actividad 3*

Ensayo:

**Análisis y Gestión de Políticas Públicas**

**Materia: Diseño y Análisis de Políticas Públicas**

Presenta: Luis Javier Flores Cancino

Noviembre 2015

INTRODUCCIÓN

El análisis de políticas públicas propone interpretar al Estado, y de manera más amplia al sistema político administrativo, en función de su influencia sobre la economía y la sociedad. El análisis de políticas públicas se basa principalmente en las instituciones u organizaciones administrativas existentes o por crearse y los servicios efectivos que prestan a los ciudadanos. El objetivo es tratar de entender las complejas interrelaciones que genera la acción pública. Para ello se analizan las instituciones políticas desde la perspectiva de las oportunidades y los obstáculos que dichas instituciones representan para los actores de las políticas públicas. Existen tres elementos que permiten comprender las conductas, individuales y colectivas, así como los resultados que de ellas puedan derivarse: actores, recursos, instituciones.

Otro análisis del cual se parte para el análisis y gestión de políticas públicas, es tratar de entender las estructuras y procesos burocráticos desde una perspectiva global y no únicamente en función de su coherencia y eficiencia interna. La gestión profesional de la administración pública y sus recursos es innegablemente necesaria.

Un análisis comparativo

Se comparan los servicios similares que presentan diversas entidades en diferentes contextos, y ello muchas veces permite evidenciar costes y ventajas de una determinada acción pública. Así surgen formas de competencia indirecta entre las entidades públicas a cuyo cargo está la implementación de las políticas públicas.

El análisis de políticas públicas tiene al menos cinco especificidades: se trata de un análisis con objetivos operacionales, se trata de un análisis comparativo, las aplicaciones concretas proceden de países particularmente contrastantes, el análisis combina aspectos sustanciales e institucionales, el análisis plantea temas concretos de gestión de políticas públicas.

A continuación describiremos este análisis mediante un marco teórico, las calves del análisis de las políticas públicas, el modelo de análisis y su evaluación.

DESARROLLO

Las perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas

El análisis de políticas públicas consiste en el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad. Este análisis es multidisciplinar, es un campo aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de lo que serían los límites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinará los instrumentos que será necesario utilizar.

Existen autores, pertenecientes a escuelas de pensamiento en ocasiones radicalmente opuestas, que marcaron el surgimiento de la perspectiva que considera al Estado ya no como un actor único, sino como un sistema político-administrativo complejo y frecuentemente heterogéneo, cuyo funcionamiento es necesario comprender a fin de poder, en su caso, hacer predicciones o recomendaciones, sin embargo, también en esta corriente los autores presentan matices o muestran ópticas diversas.

Existe otra perspectiva que se caracteriza por comprender la complejidad de los procesos de decisión pública al descomponerlos en las diferentes variables del objeto de análisis. Tal como señala Friedberg, el analista, presenta dos facetas independientes: por una parte producir un conocimiento concreto de la realidad humana que deriva del contexto de la acción analizada y, por otra parte, ayudar a los implicados a situarse en relación a ese conocimiento, y por tanto a sacar consecuencias de todo ello, integrándolo en sus prácticas y modificándolas si fuera necesario.

La evaluación de los efectos de la acción pública

Una tercera corriente de pensamiento intenta explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y/o efectos indirectos o no previstos. Si la comparamos con la precedente, esta perspectiva se sitúa más claramente en la perspectiva de la evaluación que en la que sería propia del conocimiento o la explicación.

En el ámbito de la evaluación, pueden distinguirse dos preocupaciones fundamentales.

La primera es la concerniente al desarrollo de una metodología y de una caja de herramientas propia para la labor de evaluación. En tal sentido, muchos trabajos se concentran en la creación de métodos de evaluación aplicables a las actividades del sector público. El fundamento de dichos estudios es el tratamiento estadístico de datos cuantitativos, el análisis multivariable, la comparación experimental, el análisis coste-beneficio, etc. Esta perspectiva ha generado una literatura abundante, presentada en lo referente a Francia, en las publicaciones anuales del Consejo Científico de Evaluación e, incluso, en los manuales de evaluación de los programas socioeconómicos publicados recientemente por la Unión Europea con el objetivo de facilitar la evaluación de los programas concernientes a los fondos estructurales europeos.

La segunda preocupación se centra en el proceso de evaluación y en su ejecución en términos de mejora de la gestión pública y de influencia sobre el proceso de toma de decisiones. Muchos autores americanos y, más recientemente, europeos, se han dedicado a esta cuestión.

***Las claves para el análisis***

La perspectiva se centra en el análisis de la conducta, tanto individual como colectiva, de los actores implicados en las diferentes etapas de una política pública. Entendemos que el contenido y las características institucionales de una acción pública son el resultado de las interacciones entra las autoridades político-administrativas y los grupos sociales que causan y/o padecen los efectos negativos de un determinado problema colectivo. Problema que, precisamente, trata de resolver la actuación de los poderes públicos.

Las políticas públicas como respuestas a problemas sociales

Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental. Representa pues la respuesta del sistema político-administrativo a una situación de la realidad social juzgada políticamente como inaceptable. Por una parte, ciertos episodios de cambio social no generan necesariamente políticas públicas, sobre todo porque no están articulados o porque ninguna de las alternativas de intervención pública es viable y goza de consenso suficiente. Conviene por tanto no seguir imaginando esa especia de Estado-ventanilla que responde de manera igualitaria y automática a todas las demandas sociales, como a veces sugiere la visión pluralista a la muchas veces se hace referencia.

La expresión política pública es bastante reciente. Se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas europeas en los años 70´s. Dese esta perspectiva, una política pública se definiría como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos, cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver, en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión.

Elementos constitutivos de una política pública

* *Solución de un problema público*: una política pública pretende resolver un problema social reconocido políticamente como público, se supone el reconocimiento de un problema, es decir, la existencia de una situación de insatisfacción social, cuya solución requiere la acción del sector público.
* *Existencia de grupos-objetivo en el origen de un problema público*: toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos. El modelo de causalidad presupone la coherencia de la política pública, y conduce a la identificación de los grupos-objetivo de esa política, es decir, los grupos sociales cuyo comportamiento se supone, genera el problema que se trata de resolver.
* *Una coherencia al menos intencional:* se trata de aplicar para resolver el problema público en cuestión. Supone asimismo que las decisiones y las actividades que se lleven a cabo estén relacionadas entre sí. Así, la falta de coherencia se manifestará a través de una coincidencia sólo ocasional de medidas que se dirigen a los mismos grupos-objetivo, pero que de hecho no están relacionadas ni en la propia voluntad del legislador.
* *Existencia de diversas decisiones y actividades:* una declaración de existencia de un problema público puede contribuir al surgimiento de una nueva política pública si es seguida de una legislación en la materia y que tal legislación acabe aplicándose de manera concreta.
* *Programas de intervenciones:* conjunto de decisiones y de acciones, que deberá contener decisiones más o menos concretas e individualizadas, decisiones relativas a un programa en específico y a su aplicación.
* *Papel clave de los actores públicos:* conjunto de decisiones que solo podrá considerarse como una política pública en la medida en que quieres las toman y las llevan a cabo lo hagan desde su condición de acorres públicos, es necesario que se trate de actores integrados en el sistema política-administrativo o bien de actores privados que posean la legitimidad necesaria.

El ciclo de una política pública

Surgimiento del problema, percepción de los problemas privados y públicos, inclusión en la agenda gubernamental, formulación de alternativas, decisión y adopción de un programa legislativo, implementación de los planes de acción y evaluación de los efectos de la política pública.

*Los actores de las políticas públicas*

Todo individuo, persona jurídica o grupo social se considera un actor desde el momento en que, por el solo hecho de existir, pertenece a un campo social considerado como pertinente para el análisis. En este sentido, todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor potencial que podría formar parte del espacio de la mencionada política. En efecto, el comportamiento más o menos activo de un actor influirá la manera en la que acabe siendo concebida y puesta en práctica la intervención pública en cuestión.

En la perspectiva adoptada para analizar a los actores de las políticas públicas, se propone identificar y delimitar el espacio en el cual los actores van a intervenir, es decir podremos distinguir a los acores de las políticas públicas en función de su carácter público, o de su carácter no público, es decir los actores que pertenecen a las esferas que denominamos socio-económica y socio-cultural y los beneficiarios finales. Una política pública, por tanto, se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que, en conjunto, constituyen una red compleja de interacciones, que presenta tanto problemas de interacción horizontales como verticales.

*Los recursos*

La dotación en recursos de los diferentes actores de una política pública, así como su producción, su gestión, su explotación, su combinación, e incluso su intercambio, pueden tener una gran influencia sobre el proceso, los resultados y los efectos de una política pública.

Los diferentes tipos de recursos

Apoyo político, fuerza, derecho, personal, dinero, información, organización, consenso, tiempo e infraestructura. Al compararlos con los otros recursos, los recursos de carácter jurídico, surgidos desde el derecho, se distinguen por estar principalmente a disposición de los actores públicos.

El concepto de recurso como se define nos permite distinguir claramente entre los recursos de los actores, los medios de acción utilizados en las políticas públicas y las acciones producidas por éstas.

*Las reglas institucionales*

Las reglas institucionales como normas sociales, las reglas institucionales como normas contractuales voluntarias, las reglas institucionales como estructuras estatales.

La elaboración y la transformación de las reglas institucionales generales son objeto de políticas a las que denominamos como institucionales, son las que rigen los acuerdos político-administrativos y generalmente forman parte de las políticas públicas sustantivas, se pueden definir como el conjunto de decisiones y acciones públicas que tienen como objeto garantizar y mejorar el funcionamiento del aparato estatal. Estas políticas no solamente conciernen al gobierno y a la administración, sino también al parlamento y a la justicia.

El modelo del análisis

En los elementos claves para el análisis se interpreta a una política pública como un conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos de que disponen y por las reglas institucionales generales y específicas; esto nos lleva a distinguir nuestras variables de análisis de manera siguiente:

Los fenómenos sociales a explicar, constituyen la variable dependiente. Por tanto, nos interesa analizar el alcance y contenido específico de los diferentes productos de las políticas públicas, mientras que, las variables independientes, es decir, los fenómenos sociales explicativos, serían la constelación de actores y su conducta, directamente influenciada por los recursos que pueden movilizar y el contexto institucional general.

Etapas y productos de una política pública:

* Inclusión en la agenda, producto 1, definición del problema público;
* Decisión-programación, producto 2, programa actuación político-administrativo, producto 3, acuerdo e actuación político-administrativa;
* Implementación, producto 4, planes de acción, producto 5 actos de implementación;
* Evaluación, producto 6 enunciados evaluativos acerca de efectos.

Inclusión en la agenda política

Toda política pública se constituye paso a paso y en el tiempo, procediendo a múltiples retroacciones y procesos de aprendizaje colectivo. Debido a las lagunas propias a hipótesis causales y de intervención iniciales, la programación de la política es frecuentemente deficiente, o al menos, incompleta. Sin embargo, la evaluación de los efectos verdaderamente inducidos por su implementación, permite a los actores implicados sacar lecciones de todo ello.

*La implementación de las políticas públicas*

Definimos la implementación como el conjunto de decisiones y acciones:

* Llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados que pertenecen al acuerdo de actuación político-administrativo;
* Enmarcadas por un Programa de actuación Político-Administrativo que regula reglas institucionales específicas a la política en cuestión, y realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar

De esta manera, la implementación, pone de relieve el hecho de que los actores de una política pública se encuentran inmersos en un proceso competitivo, no sólo en lo que respecta a la distribución de la capacidad de definir y redefinir las reglas del juego. El actor público o privado que logra definir las reglas puede servirse de una política pública en su propio interés y es capaz de influenciar considerablemente la implementación. Así, desde esta perspectiva, el reto principal consistiría en ocupar la posición de quien define, interpreta y modifica las reglas institucionales del juego.

*La evaluación de las políticas públicas y de sus efectos*

El objetivo de una política pública es resolver un problema social definido políticamente como un tema que es competencia de la esfera pública.

Generalmente, la investigación evaluativa distingue tres tipos de criterios para valorar los efectos de una política pública: 1. La efectividad analiza si los impactos se producen de la manera prevista por el PPA, los planes de acción y los outputs producidos. 2. La eficacia relaciona los outcomes observables con los objetivos planteados. 3. Finalmente, la eficiencia en la asignación de recursos compara los outputs con los recursos invertidos. Además de estos criterios que se concentran en los efectos de la política pública, durante la evaluación se puede proceder también a un análisis de la pertinencia de la política pública y de la eficiencia productiva de los procesos administrativos que conducen a los actos formales.

Las evaluaciones pueden tener como objetivo, o como consecuencia, la reformulación o la modificación de medidas o de políticas públicas, mejorar la implementación de las mismas, o bien, realizar un informe sobre las mismas.

Para los actores, las evaluaciones pueden realizar con distintas intenciones: las evaluaciones pueden mantenerse en un contexto que están solamente a disposición de quien las encarga. 2. El público general tiene acceso a la información. 3. Una evaluación, puede dar informaciones neutras acerca de determinados objetivos. 4. Puede contribuir a la formación de una coalición científico-administrativa. 5. Un actor puede utilizar simbólicamente la evaluación, quizás con la simple finalidad de ganar tiempo.

CONCLUSIÓN

Garantizar que la política pública tenga un cierto grado de eficacia, de continuidad y de previsibilidad, implica que los actores formulen productos que de alguna manera estén encuadrados en un abanico de opciones para todas las etapas. El contenido sustantivo e institucional de un producto se ve así directamente influenciado por las decisiones tomadas y las acciones efectuadas durante las etapas precedentes, durante y después de la puesta en práctica de la política pública.