

**Maestría en Administración y Política Pública**

***Análisis y Diseño de Políticas Publicas***

Alumno**: L.A.P. Jorge Alan Garcidueñas Villa**

Tutor: **Dr. Rommel Rosas**

Actividad: **Actividad 3 Ensayo “Análisis y Gestión de Políticas Públicas”**

Fecha: **30 de Noviembre de 2015 2º Cuatrimestre**

En la introducción del texto, dicen los autores que la evolución de las democracias occidentales han planteado retos en la esfera pública como el de reducir los déficits presupuestarios, aminorar las deudas estructurales, mantener la capacidad de control político de la economía a pesar de la globalización, satisfacer las exigencias de los ciudadanos respecto a las prestaciones vinculadas a los poderes públicos, enfrentar la creciente competencia entre las administraciones públicas a nivel local, regional o internacional, solucionar los conflictos de redistribución vinculados a los fenómenos de exclusión, responder a la creciente necesidad de una profesionalización en la gestión de recursos públicos, evaluar sistemáticamente las estrategias de política pública y encontrar fórmulas para las integración de las minorías y la solución de los conflictos.

Para enfrentar tales retos, se requiere el análisis de políticas públicas que aporta elementos de comprensión y de respuesta a las interrogantes fundamentales acerca de la legitimidad, la eficacia, la continuidad y sostenibilidad de las acciones públicas.

Este análisis se define a partir de tres características principales:

1) un análisis de las interacciones entre actores públicos y privados;

2) un análisis en términos de problemas públicos y

3) un análisis comparativo.

La característica de análisis centrada en el interactuar de los actores se propone interpretar al Estado y al sistema político administrativo en función de su influencia sobre la economía y la sociedad, teniendo en cuenta que 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. Se trata, entonces, de comprender las complejas interrelaciones que genera la acción pública.

La característica de análisis centrada en los problemas públicos pretende entender las estructuras y procesos burocráticos desde una perspectiva global y no solo en función de su coherencia y eficiencia interna.

Ello, porque la gestión profesional de la administración pública y sus recursos es necesaria, ya que la mejora del funcionamiento intrínseco del sector público no constituye un fin en sí mismo, sino uno de los medios que han de permitir brindar servicios públicos de calidad, por eso difiere de la visión gerencia que considera los servicios administrativos como entidades autónomas no sujetos a evaluación.

El análisis sobre la calidad de las políticas públicas incorpora cada vez más el estudio comparado de su realización efectiva en diferentes instituciones y administraciones públicas, haciendo uso del benchmarking o sea de la capacidad se comparar entre políticas públicas y servicios desarrollados en diversos contextos políticos y administrativos.

En este apartado, los autores también refieren el objetivo de este proceso analítico, estableciendo que con él se pretende: juzgar la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de las intervenciones estatales con respecto a una situación social que se considera problemática e inaceptable.  
Asimismo se propone un modelo de análisis original que contiene cinco especificidades:

1. Un análisis con objetivos operacionales para que se pongan en práctica los conceptos teóricos expuestos. El esquema de análisis tiene que ser operacional con el fin de analizar la realidad político-administrativa de los distintos países.

2. Un análisis comparativo para describir, analizar, clasificar o relacionar las observaciones empíricas y las hipótesis de investigación con el fin de comparar los actores, los recursos utilizados por los mismos, las instituciones involucradas y los productos de las políticas públicas.

3. Las aplicaciones concretamente contrastantes: los países citados, son altamente contrastantes en relación a la mayoría de los criterios utilizados: nivel de centralización, sistema gubernamental, diversidad cultural y lingüística, grado de europeización de sus políticas, entre otras.

4. Un análisis que combine aspectos sustanciales e institucionales, a nivel de las variables explicativas, o a nivel de los distintos productos de las políticas públicas, donde la perspectiva institucional esté presente.

5. El análisis que plantee temas concretos de gestión de políticas públicas, que abarque aspectos comparativos como el análisis de los posibles resultados de las políticas públicas aplicadas.  
  
CAPITULO 1: EL MARCO TEORICO

Las perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas.  
Según los autores el análisis de políticas públicas consiste en el “estudio de acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad.” Retoman esta definición para precisarlo: “El análisis de políticas públicas es un campo aplicado cuyos contenidos no pueden precisarse a través de lo que serian los limites propios de las disciplinas científicas, sino que será la naturaleza del problema planteado la que determinara los instrumentos que será necesario utilizar” (Wildasky. 1979).

Por otra parte afirman que las distintas escuelas de análisis se definen en función de las perspectivas teóricas y normativas en las que se ubican los diversos actores, y se distinguen 3 corrientes de pensamiento: la primera, relaciona el análisis de políticas públicas y la teoría del Estado; la segunda está centrada en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos, y la tercera se centra en la evaluación de los resultados de las políticas públicas.

El análisis de las políticas públicas y las teorías del Estado  
Esta corriente sugiere asociar el análisis de las políticas públicas a la filosofía política y a los grandes temas de la teoría del Estado; enfoque clasificado como europeo, pues, enmarca diferentes escuelas de pensamiento, clasificadas en tres modelos teóricos por Meny y Thoening:

\* El primer modelo tiene una perspectiva pluralista. Compara al Estado con una “ventanilla” en la que se atienden toda clase de demandas sociales que requieren políticas públicas como respuestas, mismas que deben de analizarse desde una lógica de optimización de las decisiones colectivas y de racionalización.

\* El segundo modelo gira en torno a la idea del Estado como instrumento al servicio de una clase social, (enfoque neo marxista o neo managerial).

Desde esta perspectiva, el análisis de la acción de los poderes públicos permite evidenciar la poca autonomía del Estado respecto a los intereses capitalistas, y/o frente a los actores de organizaciones no públicas. La versión neo managerial de este modelo parte de una interpretación donde se reemplaza el concepto de clases dominantes por el de elites.

\* El tercer modelo pone el acento en la distribución de parcelas de poder a los actores y en las interacciones entre los mismos, analizando la representación y la organización de los diferentes intereses sectoriales o de las distintas categorías de actores, o analizando las reglas institucionales que enmarcan tales interacciones. Según este enfoque neo corporativista los servidores son “capturados” por los grupos de interés –clientes- con los que mantienen, en el ejercicio del poder público, relaciones privilegiadas y exclusivas.

La explicación del funcionamiento de la acción pública.   
Desde una segunda perspectiva, se busca explicar el funcionamiento de la acción pública sin por ello utilizar el análisis de políticas públicas como una nueva expresión del funcionamiento general del sistema político, sino como un medio para comprender la operatividad o la lógica de la acción pública. El análisis de políticas públicas permite la comprensión del funcionamiento del Estado y de manera más amplia, de los ámbitos de convivencia colectiva.

En esta perspectiva de análisis de las políticas públicas, basa su corpus teórico en diversas perspectivas científicas: la ciencia administrativa, las ciencias de la complejidad, especialmente del análisis de sistemas, la sociología de la decisión pública,la sociología de la acción colectiva, las ciencias económicas y las ciencias de la información. Cuatro grandes marcan esta escuela, (Parsons, 1995, Mény y Thoenig, 1989), la primera es el politólogo americano Lasswell (1951) quien busco de manera deliberada establecer un dialogo entre los investigadores de ciencias sociales, los grupos económicos y los decisores públicos para mejorar la acción pública. En segundo lugar destaca Simón (957) sus trabajos de procesos de decisión humana, han orientado hacia el análisis de los procesos de decisión pública. Tercero Lindblom /1959), marcó el desarrollo del análisis de políticas públicas al concentrarlo en el estudio de los márgenes de maniobra de los decisores públicos. Finalmente Easton (1965) sus trabajos fueron pioneros en la aplicación de la teoría de sistemas al mundo político, facilitando el desarrollo de los principales conceptos del análisis de políticas públicas actual.

El modelo de análisis que presentan los autores, trata de mantenerse lo más abierto posible con respecto a las teorías especificas a fin de poder dar cabida, en el marco de las hipótesis de trabajo, a la verificación empírica de un amplio abanico de postulados teóricos desarrollados en el seno de corrientes divergentes.

Capitulo 2, las políticas públicas.

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, y son los síntomas de un problema social el punto de partida de la toma de conciencia y del debate sobre la necesidad de una política pública. Ejemplos, lafalta de vivienda, la degradación de los bosques, delincuencia, narcotráfico, desempleo, etc., constituyen punto de partida de nuevas políticas públicas. Por otra parte, ciertas políticas públicas pueden interpretarse no como una acción colectiva para tratar de resolver o aliviar un problema social, sino como un simple instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de un grupo social sobre otro. Entre la visión del Estado “ventanilla” neutro y atento a todas las reivindicaciones sociales y la del Estado “cautivo” y manipulado por un grupo organizado. Las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público con el que se refleja un problema social que se ha articulado a través de mediadores –medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos, etc.-para debatirse posteriormente en el proceso democrático de la toma de decisiones.

Una definición analítica

La expresión política pública es reciente, en 1970 se introdujo, como traducción literal del término “public policy” el cual debe diferenciarse del término “política” (politics) con el que se acostumbra a designar las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales que pretenden acceder al poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales.

No es el poder político como tal, sino su utilización para resolver los problemas colectivos lo que constituye el objeto esencial del análisis de políticas públicas. La noción de política pública hace referencia a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentesactores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada.

Parafraseando a los autores se puede definir como:

Una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas 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 (grupos objetivos), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

La definición de política pública que proponen los autores, pretende ante todo ser útil para el análisis.

Elementos constitutivos de una política pública.

a) Solución de un problema público. Una política pública pretende resolver un problema social reconocido políticamente como público. Sin embargo, algunos problemas que han sido objetos de políticas públicas pueden reintegrarse en la esfera privada o social y desaparecer de la agenda política.

b) Existencia de grupos- objetivos en el origen de un problema público: toda política pública busca modificar u orientar la conducta de grupos de población específicos, ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de tales actores. Una política debe identificar los objetivos o colectivos que deberán cambiar su conducta para que el aire sea más limpio, para quemejore la seguridad o se reduzca el paro., de no ser así, estaremos ante una declaración de buenas intensiones que ante una autentica política.

c) Una coherencia al menos intencional: una política pública que quiera implementarse, presupone una cierta base conceptual de partida. De alguna manera parte de una teoría de cambio social, o de un modelo causal que se tratara de aplicar para resolver el problema público en cuestión.

d) Existencia de diversas decisiones y actividades: las políticas públicas se caracterizan por constituir un conjunto de acciones que rebasan el nivel de la decisión única, que no llega a ser una declaración de carácter muy amplio. Sin embargo una declaración de ese tipo puede contribuir al surgimiento de una nueva política pública si es seguida de una legislación en la materia.

e) Programa de intervenciones: este conjunto de decisiones y de acciones debe, además, contener decisiones más o menos concretas e individualizadas.

f) Papel de los actores públicos: este conjunto de decisiones y de acciones sólo podrá considerarse como una política pública en la medida en que quienes las toman y las llevan a cabo lo hagan desde su condición de actores públicos.

g) Existencia de actos formales: una política pública supone la producción de actos u outputs que pretenden orientar el comportamiento de grupos o individuos que, se supone, originan el problema público a resolver.

h) Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades: la mayoría de los autores daba por sentado el carácter básicamente coercitivo de las decisiones de los actores político-administrativos(Mény y Thoenig 1989,132) sin embargo, si bien los actos públicos se imponen desde la autoridad legítima que reviste el poder público, la diversificación actual de los medios de acción y de intervención del sistema político-administrativo es tal que este aspecto coercitivo, puede acabar resultando ser más la excepción que la regla.

El ciclo de una política pública.

El ciclo de las políticas públicas se inicia con el surgimiento de los problemas y se prolonga hasta la evaluación de los resultados obtenidos. Esta perspectiva cíclica de la política pública debe verse como un marco de referencia y no como un esquema rígido. Muller afirma “la representación secuencial de las políticas no debe utilizarse de manera mecánica. Deberán más bien, imaginarse a las políticas públicas como un flujo continuo de decisiones y procedimientos a los que tratamos de dar un sentido”.

De esta manera tiene las siguientes fases:

\* La fase de surgimiento y de percepción de los problemas.

\* La fase de incorporación a la agenda política.

\* La fase de formulación de la política

\* La fase de implementación

\* Finalmente la fase de evaluación.

El análisis de políticas públicas desde esta perspectiva cíclica, genera ventajas pero también limites.

Las ventajas:

\* permite tomar en consideración la existencia de círculos de retroalimentación a lo largo del proceso.

\* la posibilidad de identificar, en cada una de las etapas, los retos y las implicaciones, reduciendo, así, la complejidad de los métodos de análisis.

Los límites:

\* Es una perspectiva descriptiva que puede en algunos casos inducir al error.\*

Conlleva el riesgo de dar una coherencia artificial a la política pública, haciendo que el análisis se dé fuera de la realidad.

CAPITULO 3

LOS ACTORES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Actores empíricos. Con este concepto se designa a un individuo o varios individuos o a un grupo social. Pero, un conjunto de individuos solo constituirá un actor unitario siempre que, en lo que concierne a la política pública que se analiza, se presente y actué con homogeneidad interna respecto a los valores e intereses que defiende y los objetivos que persigue.

A 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, considerándolo pertinente para el análisis, ya que todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor potencial, que hace que el analista tenga en cuenta a todos los individuos y grupos sociales a quienes concierne un problema colectivo especifico. Si el analista toma en cuenta la actuación de los actores más activos y emprendedores, y considera a los grupos pasivos como “no actores” asume el riesgo de ocultar o de no tener en cuenta ciertos factores explicativos del proceso y del contenido final de una política pública determinada. Si esto ocurre, se corre el riesgo de tomar una mala decisión.

Actores intencionales. Según Berthelot, al adoptar un esquema de carácter “actuacional”, se está reconociendo la intencionalidad de la acción individual. La conducta de un actor no se reduce a una función, a un rol, o a otros tipos de asignación. Un actortiene su propio margen de maniobra en cada situación. Los actores individuales o colectivos explotan conscientemente “zonas de incertidumbres”, que son grandes en el caso de los impactos externos.  
Los actores son racionales ya que se preocupan por las consecuencias de sus propias decisiones y acciones, aunque no siempre sean capaces de anticipar y controlar los efectos inducidos de sus acciones y, sobre todo, los efectos negativos que resultan de la agregación de conductas individuales  
  
EL ESPACIO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA.

El espacio de una política pública se determina, entre otros factores, por la lógica del Estado de Derecho, si bien los actores públicos del sistema político-administrativo son los que tradicionalmente gestionan o representan la “cosa pública”, en el Estado de bienestar, ello no impide la presencia e intervención de otros actores.

Una política pública, por tanto, se concibe y 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 actores públicos. Un denominador común que tienen las políticas públicas es el estar constituidas por un conjunto de actividades, que habitualmente, llevan a cabo los actores públicos implicados en el juego de poder. La frontera entre actores públicos y privados es un elemento importante para la elaboración de sus estrategias.

Los actores privados. Los actores privados participan en la constitución y estructuración del espacio de una política pública, sin que ello implique control gubernamental directo sobre su proceder.

Eltriángulo de actores de una política pública. Los actores que se han mencionado constituyen lo que se denomina el triangulo de base de una política pública. Las autoridades político-administrativas (actores políticos) los grupos –objetivos y los beneficiarios finales (actores privados) constituyen los tres polos de este triangulo.

Toda política pública interviene en la definición de las relaciones entre los tres grupos de actores identificados, posee un carácter intrínsecamente distributivo. Las políticas públicas pretenden resolver un problema colectivo y en consecuencia modificar el curso del cambio social que a este responde.  
CAPITULO 4

LOS RECURSOS

Los analistas acostumbraban identificar como recursos únicamente al Derecho, a los recursos económicos y personales. La dotación de recursos de los diferentes actores, así como su producción, gestión, explotación, combinación e incluso su intercambio, pueden tener gran influencia en el proceso, resultados y efectos de una política pública. La distribución y la gestión de los recursos de una política pública deben considerarse como decisiones políticas que no dependen exclusivamente de la voluntad de los poderes públicos.  
El Derecho o el recurso Jurídico. Los recursos de carácter jurídico, surgidos del derecho, se distinguen por estar principalmente a disposición de los actores públicos. El Derecho es fuente de legitimación de toda acción pública y un recurso importante para los actores públicos sin el cual los actos administrativos pueden ser cuestionados e incluso anulados por las decisiones de los tribunales administrativos.

El Derecho ocupa un lugarpreponderante en el conjunto de los recursos que se ponen en juego en el desarrollo de una política pública, pues, constituye la columna vertebral normativa del programa de acción político-administrativo, mediante el cual se organiza tanto el contenido, como la selección de otros recursos.  
El personal o los recursos humanos. Este recurso está en función de las capacidades de reclutamiento y de formación que poseen los diferentes actores. En todos los países, la intensa conexión entre la calificación necesaria para la conducción de políticas públicas y la formación específica del personal ha conducido a diseñar programas específicos donde los recursos humanos juegan un rol cada vez más importante; también en el caso de los actores privados, dado que pueden verse en la necesidad de pronunciarse acerca de los proyectos normativos o reglamentarios, planes, informes evaluativos.  
El dinero o los recursos económicos. Este recurso es de los más evidentes y necesarios en la toma de las decisiones públicas. Ninguna política pública puede llevarse a cabo adecuadamente sin los medios financieros que permitan pagar los salarios del personal, los locales, el mobiliario de las oficinas y el mantenimiento. La dotación de los recursos financieros de los actores públicos se considera un acto político importante en el cual participa de manera regular y concreta el legislador. El recurso monetario que es el más fácilmente medible, intercambiable o sustituible es el que suele ser distribuido de manera desigual entre los actores privados. A este recurso le confieren los actores más influencia y poder político al aplicar unapolítica pública.

La información o los recursos cognitivos. El conocimiento es uno de los elementos básicos en la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Es un recurso escaso y desigualmente repartido entre los actores de una política pública. El conocimiento proporciona fundamentos esenciales en lo que la fase de toma de decisiones. En las políticas públicas, el tema del nivel de recursos cognitivos lleva a replantear el rol de los expertos en la toma de decisiones.  
  
CAPITULO 5

LAS REGLAS INSTITUCIONALES

El análisis institucional (Del institucionalismo al Neo institucionalismo)  
Tres paradigmas han ido dominando sucesivamente la ciencia política contemporánea. Se han constituido en elementos importantes para comprender la influencia de las reglas institucionales. Estos paradigmas son:

1. El paradigma institucionalista tradicional, el cual sostiene que las reglas institucionales democráticas determinan las decisiones individuales y colectivas. El homo politicus hace política, pero siempre en el marco de las instituciones constitucionales y respetando determinadas reglas formales. Los politólogos que se adhieren a esta corriente usan un lenguaje legalista para describir las estructuras, procesos y funciones de las instancias de gobierno y otras organizaciones.

2. El paradigma behaviorista postula que los roles sociales, las normas informales y los valores personales determinan un comportamiento político. En su versión radical define a las instituciones como cascarones o envoltorios sin contenido.

3. El paradigma de las decisiones racionales que interpreta las accionespolíticas aplicando los postulados y los métodos de la economía neoclásica. De este modo, el ámbito de lo político se va asimilando a un mercado en el que las decisiones colectivas constituyen equilibrios parciales, resultantes de la agregación de las conductas individuales. El homo economicus toma decisiones políticas teniendo como objetivo maximizar su utilidad personal. Desde esta perspectiva las estructuras institucionales no son determinantes en la formación de las preferencias individuales, sino que constituyen una manera de resolver los dilemas de la acción colectiva.  
A partir de los años 80, se da el surgimiento de una nueva corriente de investigación que trata de integrar las ideas del public choice, y las del análisis de instituciones políticas. Esta reorientación pretende un desarrollo acumulativo de los conocimientos en ciencia política. Se trata del Neo constitucionalismo que postula que los autores y las instituciones se influyen recíprocamente. Según este paradigma, el homo institutionalus, al encontrarse incrustado o atrapado en las reglas formales e informales, adopta conductas políticas que se adecuan a los valores y a las expectativas que las citadas reglas proponen, pero al mismo tiempo las modifica de manera incremental mediante sus propias decisiones y acciones.

Definición de las reglas institucionales

Los autores dicen que ante la falta de una perspectiva teórica consolidada se requiere recurrir a tres escuelas: la sociológica, la histórica y la económica, mismas que dan su propia definición del concepto de instituciones y de las reglas institucionales y plantean sus propiashipótesis acerca de la influencia que tales elementos tienen sobre los actores en lo individual y sobre la forma en que se despliegan las políticas públicas. Veamos:

a. Las reglas institucionales como normas sociales. Adoptando una perspectiva culturalista, los sociólogos definen no solo como reglas y procesos formales de una organización, también como el sistema de valores, símbolos, esquemas cognitivos y normas de comportamiento de la misma. Para ellos las instituciones son esencialmente culturales, proporcionan a sus miembros un marco de significación que guía sus acciones individuales.

b. Las reglas institucionales como normas contractuales voluntarias. Desde el campo de la economía las reglas institucionales se inscriben en una perspectiva de cálculo y se entienden como acuerdos voluntarios entre los individuos. Estos contratos permiten disminuir la incertidumbre inherente a toda decisión colectiva dada la información imperfecta y las capacidades cognitivas limitadas de los actores.

c. Las reglas institucionales como estructuras estatales. Los historiadores se inspiran en las teorías estructuralistas para definir las instituciones. Desde ese ángulo éstas se asocian a las normas constitucionales y jurídicas, a los procesos político-administrativos formales y a las convenciones informales que fijan las reglas del juego entre los actores. Las reglas institucionales de un régimen democrático reflejan así las relaciones de poder existente entre los grupos sociales y garantizan a algunos de ellos un acceso privilegiado a los ámbitos de toma de decisiones y de la implementación de las políticas.  
Dejando delado las diferencias de las tres escuelas, se puede detectar que sus autores coinciden al menos en tres puntos:

\* Todas las corrientes de investigación definen las reglas institucionales como estructuras y reglas formales explicitas y formalizadas jurídicamente y también como normas informales implícitas, pero compartidas por los miembros de una organización o comunidad.

\* Las reglas institucionales establecen estructuras o procedimientos que pueden facilitar o limitar la participación política de los individuos y de los grupos. Pueden también facilitar o limitar la eficacia de las políticas públicas.

\* Las reglas institucionales materializan y fijan en el tiempo las relaciones de poder entre los grupos sociales. Y si manifiestan una estabilidad aparentemente muy elevada, no quiere decir que sean inmutables.

Las tensiones entre las políticas institucionales y las reglas institucionales especificas de las políticas públicas

Las reglas institucionales que rigen los acuerdos político-administrativos por lo general forman parte de las políticas públicas sustantivas. De hecho pueden definirse las políticas institucionales como el conjunto de decisiones y acciones públicas que tienen como objeto garantizar y mejorar el funcionamiento del aparto estatal.

En la práctica las fricciones entre las reglas institucionales generales y las reglas específicas a las políticas públicas sustantivas no pasan desapercibidas, se manifiestan bajo la forma de tensiones entre los servicios administrativos a cargo de las políticas institucionales y los actores políticos reunidos en los acuerdos político-administrativosde las políticas públicas sustantivas.

Con el paso del tiempo una política acumula un capital de actores y reglas institucionales, que van volviéndose resistentes al cambio en la medida que se pasa de la elaboración a la fase de ejecución y de evaluación. Mientras que en las fases iniciales las reglas institucionales y los posicionamiento de los actores públicos son flexibles y manejables, en las fases avanzadas los citados elementos se van volviéndose más densos, rígidos, estructurados y resistentes a las tentativas exteriores de modificación.

Los orígenes de los cambios son múltiples y pueden provenir se movimientos participativos y de la concertación del sector público con el privado, de otras formas de integración de la sociedad civil, del respeto a los intereses de algunas minorías o de una apropias de las políticas públicas por parte de esferas periféricas de poder.

Por tal razón no será posible evitar las fricciones, incluso las rupturas, entre el capital institucional de las políticas sustantivas y el del estrado en su conjunto, aunque ello se produzca de manera incremental.

Tipología de las reglas institucionales: del actor al acuerdo institucional  
Para identificar y operar las reglas institucionales que influyen en las políticas públicas, el analista debe adoptar el punto de vista de los actores a quienes incumbe el problema colectivo del que trata la política en cuestión y elegir las reglas institucionales que son necesarias para que el problema pueda resolverse de manera concreta y puntual.

No se trata de tomar en consideración todas las reglas institucionales existentes y sus nexosjerárquicos, sino identificar las reglas formales e informales a las que los actores privados y públicos recurran concretamente para hacer valer sus intereses, mejorar las modalidades de sus interacciones y garantizar la eficacia de la política pública. Así, las reglas institucionales se definen operacionalmente como las reglas que un conjunto de actores desarrolla y aplica para organizar actividades repetitivas que producen resultados que conciernen estos actores y potencialmente a algunos otros.  
Los autores proponen tres categorías para clasificar las reglas institucionales:

\* Las reglas que fijan el acceso a los recursos de las políticas públicas.

\* Las reglas que fijan las competencias y la naturaleza de las interacciones entre los actores públicos y privados.

\* Las reglas que fijan las conductas individuales.

CAPITULO 6

EL MODELO DE ANÁLISIS

El ciclo de una política pública y sus productos.

Dicen los autores que es necesario interpretaremos 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.  
Con esta perspectiva se distinguen las variables de análisis:

\* Los fenómenos sociales a explicar constituyen la variable dependiente.

Por ello se analizará el alcance y contenido específico de los diferentes productos de las políticas públicas.

\* Los fenómenos sociales explicativos son constituyen la variable independiente. Entre estos fenómenos están los actores y sus conductas, directamenteinfluenciadas por los recursos que pueden movilizar, y el contexto institucional general.

Para hacer operativas estas variables retomamos el concepto del ciclo de una política pública (ver 2.4). A partir de ahí se interpreta el desarrollo secuencial de una política pública en función de cuatro etapas principales:

A. Inclusión del problema público a la agenda gubernamental.

B. Programación legislativa y reglamentaria de la intervención pública.

C. Implementación del programa político-administrativo a través de planes de acción y de los actos formales que resulten de ello, y

D. Evaluación de los efectos generados, es decir, del impacto.

El analista debe identificar, para cada política pública, los seis tipos de productos en función de las siguientes características:

\* La definición política del problema público (DP), es importante la delimitación del problema público a resolver por parte de los actores públicos, de las causas probables de éste y de las formas de intervención previstas.

\* El programa de actuación político-administrativo (PPA) incluye todas las decisiones legislativas o reglamentarias, tanto del gobierno y la administración central.

\* El acuerdo de actuación político-administrativo (APA) fija las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos para la implementación del programa político-administrativo.

\* Los planes de acción (PA) establecen las prioridades de implementación en el espacio geográfico y social, así como en el tiempo.

\* Los actos de implementación (outputs) incluyen todas las actividades y lasdecisiones administrativas, así como las decisiones eventuales de los tribunales.

\* Los enunciados evaluativos de los efectos de las políticas públicas, la pertinencia, la eficacia, y la eficiencia de la política pública aplicada.  
Los productos de una política pública, surgen en la práctica de un proceso específico de toma de decisiones. Y a través de las interacciones, los actores públicos y privados establecen acuerdos institucionales tienen una importancia particular durante la fase de implementación, la cual lleva a la generación de un acuerdo político-administrativo, como un producto que en sí mismo es frecuentemente el resultado de una concatenación de decisiones específicas.  
Dicen los autores que el modelo de análisis que proponen pretende describir, comprender y explicar la totalidad de la política pública, que va desde la percepción inicial de un problema social hasta su eventual solución a través de la intervención pública.

Por ello anuncian su postulado 1: “los resultados sustantivos e institucionales de una etapa de una política pública (cualquiera de las señaladas, como la programación) tienen una influencia directa sobre el contenido de las etapas subsiguientes.

El juego de los actores sobre los elementos y los sustantivos e institucionales  
El segundo postulado de os autores es “los actores involucrados en una política pública pueden, en cada una de las etapas, servirse de las reglas institucionales vigentes y de los recursos que aun no se han explotado para tratar de influir el contenido de la etapa en cuestión”  
En cada etapa pueden aparece nuevos actores en el espacio político o desaparecerdel mismo, y los actores hasta entonces minoritarios pueden solos o coaligados con otros actores instrumentar nuevas reglas institucionales y explotar nuevas combinaciones de recursos para hacer valer sus intereses, ideas y derechos.

El juego de los actores se da también en los aspectos sustantivos e institucionales.

El segundo postulado sugiere que la acción pública no es ni lineal, ni perfectamente determinante de las conductas individuales y colectivas. Siempre existen imprecisiones y zonas de incertidumbre que dan lugar a márgenes de maniobra para los actores de las políticas púbicas.  
Debido a la complejidad social, provocada por una mayor diferenciación funcional de la sociedad y del estado, así como a las dificultades institucionales para encontrar una solución pactada entre los actores involucrados, la programación de una política pública no puede lograr anticipar todas las modalidades y los elementos que estarán en juego durante su implementación.  
El modelo teórico integrado. El modelo teórico que proponen los autores permite efectuar un análisis diacrónico en cuatro etapas:

\* La concreción del contenido sustantivo de la política pública. En la medida en que una política pretende resolver un problema colectivo las acciones y las decisiones efectuadas se orientan hacia esta finalidad, por lo que el analista debe poder constar empíricamente, a lo largo de las etapas, una gradual concreción y especificación del contenido de la acción pública.

\* La consolidación del espacio de una política pública. Si bien en cada etapa de incorporación del problema colectivo en la agenda política lasfronteras de los espacios de los actores involucrados son frecuentemente borrosas y permeables, la evolución de la política a lo largo del tiempo suele conducir a una cierta estabilización del número y del tipo de actores implicados, así como de la frecuencia y de la calidad de las interacciones entre los mismos. Por ello al analizar la dimensión racional de las políticas públicas, el observador debe constatar a partir el triángulo de base, toda intervención estatal, el surgimiento y la consolidación, e incluso la delimitación, hasta cierto punto exclusiva, del espacio de la del espacio de la política analizada.

\* La consolidación de un capital institucional. Las reglas institucionales influyen en la estrategia de los actores dado que delimitan y canalizan las posibilidades de acción de éstos. Al mismo tiempo, se estabilizan sus expectativas respecto a las decisiones y acciones de los otros actores de la política pública. En tal sentido las reglas institucionales son factores que permiten una mayor estabilidad de las conductas individuales de las interacciones entre los actores y de los resultados sustantivos que de tales interacciones se derivan.  
  
\* La explotación de todo el abanico de recursos. Los actores públicos y privados recurren a múltiples recursos para hacer valer sus intereses. Por ello solo el análisis empírico nos dirá, finalmente que recursos se utilizan, se combinan o sustituyen. En este marco el analista podrá observar que el abanico de recursos efectivamente movilizados se amplía a lo largo del desarrollo de una política pública, y también que se llevan a cabo intercambio de recursosentre los actores, y que incluso el estatuto mismo de algunos recursos se modifica.

Los autores concluyen que el modelo de análisis que ellos proponen aprovecha varias de las ventajas heurísticas que innegablemente posee el concepto de policy cycle. Ya que este modelo conceptual facilita la interpretación de las políticas públicas como un proceso dinámico y permite en cada una de las etapas, identificar y analizar elementos circunscritos y un número limitado de actores involucrados. Para la realización de estudios empíricos se recomienda seguir un proceso explicativo en dos tiempos:

1. Explicar el resultado sustantivo e institucional de una etapa como fruto de las decisiones y acciones emprendidas durante la etapa precedente de esta misma política pública.

2. Analizar la intervención de qué actores, con qué combinaciones de recursos, realizando qué interacciones, pueden potencialmente explicar la discontinuidad observada empíricamente.

Finalmente, es apropiado enfatizar que la estructura de los capítulos consagrados a cada uno de estos productos será siempre la misma:

I. La definición general del producto como resultado de una etapa particular del ciclo de una política pública.

II. La transformación operacional del producto a partir de diversas dimensiones de análisis para llevar a cabo un estudio empírico.

III. La descripción esquemática del proceso de de decisión que conduce al producto en cuestión.

CONCLUSION

El análisis de políticas públicas se explica, en el texto, desde la perspectiva de tres modelos teóricos:

a) el que lo visualiza desde una perspectiva pluralista, concibiendo al estado como una ventanilla receptora de las demandas sociales; visión que considera las políticas públicas como respuestas a las demandas;

b) el de la interpretación, para la cual, el estado es un instrumento al servicio de una clase social, que responde a los intereses capitalistas; y,

c) el que pone acento en las parcelas de poder de los actores y en sus interacciones; enfoque neo corporativista donde los servidores públicos están capturados por los grupos de interés, con los que mantiene relaciones privilegiadas y específicas. En estos modelos elitistas las decisiones se toman en la cúpula, hecho que contrasta con el modelo bazuísta que propone estudiar los problemas públicos, desde el punto de vista del interés público, maximizando el bienestar social, sin olvidar que toda política pública procura cambiar la conducta de los actores sociales a fin de superar o mitigar la problemática que los afecta. Mientras los modelos teóricos de referencia dan prioridad al interés del buro político-administrativo, el paradigma bazuísta le concede mayor importancia a los actores que padecen la problemática, a los que viven y sienten el problema público y en consecuencia la necesidad de que se resuelva o se mitigue, por ello, sin renunciar a la teoría, sugiere no dejar de lado la experiencia de los actores afectados que pueden aportar ideas y recursos que coadyuven al diseño de la política pública apropiada que resuelva o mitigue el problema específico que les perjudica.