****

**JULIO CÉSAR MORALES RAMÍREZ**

**MATRICULA 20150775**

**ANÁLISIS Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ENSAYO**

**ACTIVIDAD 3**

**22 de Abril del 2016, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas**

**Las perspectivas teóricas en el análisis de políticas públicas.**

Consiste en «el estudio de la acción de los poderes públicos en el seno de la sociedad» (Mény y Thoenig, las distintas escuelas de análisis se definen en función de las perspectivas teóricas y normativas tres grandes corrientes del análisis de políticas públicas que persiguen finalidades diferentes sin ser por ello mutuamente excluyentes

La primera corriente de pensamiento relaciona el análisis de políticas públicas y la Teoría del Estado, se sitúa en una perspectiva pluralista y concibe al Estado como una especie de «ventanilla» en la que se atenderían toda suerte de demandas sociales; la ausencia de una política pública, indicaría la falta de problema público a resolver.

La segunda se centra en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos, gira en torno a la idea del Estado como instrumento al servicio de una clase social (enfoque neomarxista), o de grupos específicos (enfoque neomanagerial), el análisis de la acción de los poderes públicos permitiría evidenciar la poca autonomía del Estado respecto a los intereses capitalistas y/o frente a los actores de organizaciones no públicas.

La tercera, por su parte, se centra en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas, pone el acento en la distribución de parcelas de poder entre 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; Según el enfoque neocorporativista, los servidores públicos están en gran medida capturados por los grupos de interés (clientes) con los que mantienen, en el ejercicio del poder público.

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) y, de manera más general, la sociología de la acción colectiva, las ciencias económicas y las ciencias de la información.

Algunos autores centran sus análisis en los procesos de toma de decisiones y en las estrategias de los actores Este tipo de análisis se aproxima, por una parte, a los trabajos de los sociólogos de las organizaciones públicas

Otros trabajos se centran en las herramientas e instrumentos de intervención pública. En este marco, los enfoques económicos y, fundamentalmente, las investigaciones en economía política, son predominantes.

Un tercer grupo de trabajos se interesa en las estructuras, procedimientos y formas institucionales de la administración pública. Este enfoque constituye la parte esencial de las ciencias administrativas y del Derecho Administrativo al centrarse en la descripción de las formas de funcionamiento de las instituciones administrativas, estudiando, de manera más amplia, lo que Quermonne16 denomina las políticas institucionales

Enfoque cognitivo, que se esfuerza en entender a las políticas públicas como la expresión de marco cognitivos y normativos que constituyen sistemas de interpretación de la realidad en el seno de las cuáles los distintos actores públicos y privados pueden situar sus acciones.

**El análisis de políticas públicas como ciencia de la acción**

El objetivo es contribuir al establecimiento de un diagnóstico, poniendo en evidencia los factores que puedan llegar a explicar el buen o mal funcionamiento de las políticas públicas desde la perspectiva de la capacidad de producción de los poderes públicos y de sus administraciones, y por tanto valorando la eficacia de sus políticas y productos.

Las estrategias, las ideas, los intereses y las formas de operar de los actores dependen, esencialmente, de factores derivados de los recursos de que disponen y de su «posición institucional. Lo cual obliga a un trabajo empírico de observación, que quiere situarse más allá del hecho de que existan unas «fuerzas sistémicas» que lo puedan acabar explicando todo.

La perspectiva adoptada se caracteriza principalmente por el hecho que:

Aborda una política pública desde el ángulo específico de su «lógica de acción»; siendo el punto de partida la arena en la que los actores político administrativos y sociales interactúan en un ámbito determinado;

Integra la influencia de las instituciones en el comportamiento de los actores mencionados y en los resultados sustanciales de la acción pública (cuando la primera generación de análisis de políticas públicas más bien desdeñó las variables institucionales);

Dedica una atención particular a los recursos que los diversos actores movilizan para hacer valer sus intereses (lo que permite una mejor combinación del análisis de políticas públicas y las aportaciones de la gestión pública).

El modelo de análisis trata de mantenerse lo más abierto posible con respecto a las teorías específicas 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 tan divergentes como las ya reseñadas; siempre a partir de que los investigadores sean capaces de operacionalizar sus conceptos y puedan comprobarlos empíricamente.

**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.

Los actores deberán tener en cuenta los obstáculos y las oportunidades que representan las reglas institucionales vigentes. Las (meta) reglas establecidas a nivel constitucional y en consecuencia aplicables a todas las políticas públicas, predeterminan, dado el principio de la jerarquía normativa, las reglas específicas ligadas a una política determinada. Estas reglas específicas tendrán, a su vez, una influencia directa sobre el acceso que un determinado actor tendrá al espacio de la política pública de que se trate y también el tipo de recursos que podrá utilizar. Si bien estas reglas específicas preestructuran notablemente el juego de los actores, hemos de ser conscientes que las propias reglas son, de hecho, el resultado (parcial) de una negociación sobre la propia formulación de la política en la que intervinieron (o podían haber intervenido) los actores involucrados en los resultados sustantivos que se pretenden conseguir con esa política, y que por tanto son susceptibles de cambio o adaptación.

A principios de los años 1970, los analistas de políticas públicas trataron de ir más allá de los análisis jurídicos del sistema político-administrativo centrados exclusivamente en el estudio del grado de conformidad del acto administrativo con relación a la ley. Tales análisis tenían como finalidad garantizar la protección jurídica de los ciudadanos frente a los posibles abusos del Estado. A lo largo de ese periodo, el término políticas públicas permitió, por vez primera, integrar en un solo conjunto las directivas, leyes y decretos por un lado y, por el otro, los innumerables actos de aplicación generados por la puesta en práctica de las citadas normas. Durante este primer período, el análisis de políticas públicas pretendía explicar lo que se vino a denominar como «déficits de puesta en práctica

Actualmente, el análisis de los recursos de los actores se beneficia de una gran cantidad de disciplinas académicas que trabajan el sector público englobadas en el término gestión pública, mientras que el análisis institucional se ha visto reforzado por la aproximación neoinstitucionalista (Hall y Taylor, 1996), perspectiva fuertemente implantada en las ciencias económicas y políticas, así como en la sociología.

**Las políticas públicas**

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. Los síntomas de un problema social los que habitualmente constituyen el punto de partida de la «toma de conciencia» y del debate sobre la necesidad de una política pública (por ejemplo, la falta de vivienda, la degradación de los bosques, la delincuencia causada por la drogodependencia, una tasa alta de desempleo, etc.)

Ciertas políticas públicas pueden interpretarse no como una acción colectiva para tratar de resolver o aliviar un problema social (adaptación o anticipación a un cambio social), sino como un simple instrumento para el ejercicio del poder y la dominación de un grupo social sobre otro. Las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema público que refleja un problema social (cambiante) que se ha articulado a través de mediadores (por ejemplo, medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos y/o grupos de interés) para debatirse posteriormente en el proceso democrático de toma de decisiones.

Una definición analítica de política pública es bastante reciente. Se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas europeas en los años 1970 como traducción literal del término public policy. Este último debe diferenciarse del término «política» (politics), con el que se acostumbra a designar las interacciones y conflictos entre los actores políticos más tradicionales (especialmente los partidos políticos, los grupos de interés, los sindicatos, o los nuevos movimientos sociales), que pretenden acceder al poder legislativo o gubernamental respetando las reglas constitucionales e institucionales (designadas en inglés por el término polity). Como hemos dicho, 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.

Política pública se definiría 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-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales).

**Elementos constitutivos de una política pública**

Solución de un problema público: una política pública pretende resolver un problema social reconocido políticamente como 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 (target groups, o grupos-objetivo), ya sea de manera directa o actuando sobre el entorno de tales actores.

Una coherencia al menos intencional: una política pública que quiera implementarse, presupone una cierta base conceptual de partida.

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 o específica, pero que no llegan a ser una declaración de carácter muy amplio o genérico.

Programa de intervenciones: este conjunto de decisiones y de acciones debe, además, contener decisiones más o menos concretas e individualizadas (decisiones relativas al programa y a su aplicación).

Papel clave 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.

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.

Naturaleza más o menos obligatoria de las decisiones y actividades: tradicionalmente, la mayoría de los autores daba por sentado el carácter básicamente coercitivo de las decisiones de los actores político administrativos.

**Los actores de las políticas públicas**

Actores Empíricos

Con este concepto designamos tanto un individuo (un ministro, un diputado, un periodista especializado, etc.), como varios individuos (que conforman, por ejemplo, una oficina o una sección de la administración), o también una persona jurídica (una empresa privada, una asociación, un sindicato, etc.), o, incluso, un grupo social (agricultores, drogodependientes, personas sin techo, etc.)

La perspectiva adoptada conduce a rechazar la oposición formal entre «actor» y «no-actor». Con ello no ponemos en duda el hecho de que diferentes individuos o grupos sociales tengan, en el marco de una política pública determinada, diversos grados de organización interna, controlen recursos diferentes y posean una capacidad de movilización externa también distinta. Si el analista sólo toma en consideración la actuación de los actores más activos y emprendedores, y considera a los grupos pasivos como «no actores», asume entonces el riesgo de ocultar o de no tener en cuenta ciertos factores explicativos del proceso y del contenido final de una política pública determinada.

Actores intencionales

Estamos reconociendo la intencionalidad de la acción individual. En todos estos casos la conducta de un actor no puede reducirse a una función, a un rol o a otros tipos de asignación. En otras palabras, entendemos que un actor tiene siempre su propio margen de maniobra, mayor o menor en cada situación. los actores tiene una influencia, a veces muy significativa, sobre las decisiones y acciones de los mismos. Sin embargo, lo que decimos es que esos factores institucionales o sociales no determinan de manera absoluta y lineal las apreciaciones, las decisiones y las conductas de los actores públicos y privados.

No es demasiado habitual que un actor defina sus objetivos de manera clara, explícita y coherente. Una vez iniciada la acción, puede cambiar de objetivos porque las consecuencias no anticipadas de sus acciones o de las de los otros le obligan a reajustar su perspectiva, a reconsiderar su posición.

**Los tipos de actores**

Una política pública, se concibe y se gestiona por actores públicos y privados que, en conjunto, constituyen una red (frecuentemente muy) compleja de interacciones, que presenta tanto problemas de interacción horizontales (relación entre actores de un mismo nivel gubernamental) como verticales (relación entre actores que operan en escenarios europeos, estatales, sub-estatales y locales).

LOS ACTORES PÚBLICOS

Los actos administrativos se han considerado como el elemento básico que definiría formalmente la actividad pública.

Al servirse del derecho privado, el Estado y las diferentes instituciones pú- blicas pueden sustraerse con éxito a los controles administrativo y judicial. Sin embargo, no por ello dejan de intervenir en calidad de poder público. Por lo tanto, las políticas «paraestatales» que se efectúan en este marco seguirán siendo polí- ticas públicas y la administración actuará en ellas en tanto que actor público. No obstante, al salir del ámbito del derecho público, se genera un problema de control político en relación a las actuaciones de los poderes públicos.

En la definición de los actores públicos nos remitiremos, una vez más, al término clásico de sistema político-administrativo propuesto inicialmente por Easton: «El sistema político administrativo comprende el conjunto de instituciones gubernamentales (parlamento, gobierno), administrativas y judiciales de un país, que disponen de la capacidad, aparentemente legitimada por el orden jurídico, de estructurar cualquier sector de la sociedad a través de decisiones dotadas de autoridad.

LOS ACTORES PRIVADOS

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

Los diferentes tipos de actores que hemos mencionado constituyen lo que denominamos el «triángulo de base» de una política pública. Las autoridades político-administrativas (actores públicos), los grupos-objetivo y los beneficiarios finales (actores privados) constituyen los tres polos de este triángulo.

**Los recursos**

Los recursos que los actores públicos y privados utilizan para tratar de conseguir que se tomen en cuenta sus valores e intereses en las diferentes etapas de una política pública. De hecho, una política pública no se crea ni se lleva a cabo en el vacío. Los recursos de que dispone cada actor y todos ellos en su conjunto, influyen, desde el principio y de manera significativa, en los resultados intermedios y finales de una política pública.

La distribución y la gestión de los recursos de una política pública deben considerarse como decisiones políticas que no pueden depender exclusivamente de la voluntad de los poderes públicos (lo que haría dudar de su carácter democrático).

EL DERECHO O EL RECURSO JURÍDICO

Al compararlos con los otros recursos, los recursos de carácter jurídico, surgidos desde el derecho, se distinguen por estar principalmente (aunque no exclusivamente) a disposición de los actores públicos. El derecho constituye la fuente de legitimación por excelencia de toda acción pública. La dotación en recursos jurídicos de los diferentes actores se definirá por el conjunto de reglas de derecho constitucional, civil, administrativo, etc. adoptadas por el legislativo y el ejecutivo. En los regímenes democráticos, el legislador se encuentra frecuentemente implicado en el proceso de producción de este recurso. Aunque, en la mayoría de los casos, las decisiones parlamentarias se limitan a la aprobación de normas y la afectación de recursos económicos.

EL PERSONAL O LOS RECURSOS HUMANOS

Este recurso, presente tanto en términos cuantitativos o cualitativos, está en función de las capacidades de reclutamiento y de formación que poseen los diversos actores.

Los actores de las políticas públicas desarrollan un lenguaje específico del sector en que se desarrollan, apoyándose en nociones técnicas propias de ese ámbito. Las personas involucradas en una política pública deben por tanto poseer calificaciones profesionales (cada vez más) especializadas. La gestión de recursos humanos del sector público toma cada vez más en cuenta esa necesidad poniendo en marcha programas de formación introductoria y continua en lo que concierne a los conocimientos técnicos.

EL DINERO O LOS RECURSOS ECONÓMICOS

Este recurso es sin lugar a dudas uno de los más evidentes para cualquier observador de las decisiones públicas. Su movilización y asignación no se restringe al caso de las políticas distributivas o redistributivas, sino que también se utiliza cuando se trata de políticas regulativas o constitucionales. El recurso monetario es el más fácilmente medible, intercambiable o sustituible. Sin embargo, también es probablemente el que está distribuido de manera más desigual entre los actores privados, cuestión que reviste gran importancia toda vez que este recurso está entre los que más influencia y poder político confieren a los actores de una política pública.

LA INFORMACIÓN O LOS RECURSOS COGNITIVOS

El conocimiento es una de elementos básicos en la capacidad de intervención de los actores públicos y privados. Se trata de un recurso escaso y muy desigualmente repartido entre los actores de una política pública. Los recursos cognitivos, están constituidos por conocimientos que se puedan tener en relación a elementos técnicos, sociales, económicos y políticos del problema colectivo a resolver.

LA ORGANIZACIÓN: O LOS RECURSOS RELACIONALES O INTERACTIVOS

Se trata de un recurso construido a partir de atributos individuales de los actores involucrados, de la calidad de la organización de las estructuras administrativas o asociativas a las que estos pertenecen y de la existencia de redes de interacción entre los diferentes actores de la política pública. Para los actores públicos, este recurso se apoya también en las estructuras internas del programa político-administrativo, es decir, en su capacidad de organizar los procesos de interacción entre ellos y en la presencia de valores colectivos comúnmente compartidos y renovados constantemente en la acción (lo que algunos llaman «learning organization»: Levitt y March, 1988)

EL CONSENSO O LOS RECURSOS DE CONFIANZA

Consenso es un recurso que los actores pueden o no disponer del mismo según su situación particular. La ausencia de consenso provoca la aparición de conflictos y bloqueos. El disponer es este tipo de recursos de confianza aporta un capital de legitimación suplementario que no lo proporciona por si solo el sufragio democrático representativo.

EL TIEMPO O LOS RECURSOS CRONOLÓGICOS

Algunos autores no consideran al tiempo como un recurso en sí mismo. Entendemos que es útil incluirlo en la tipología a pesar de ser conscientes de su «volatilidad» durante el ciclo de una política pública. Es habitual decir que la puesta en marcha de una política «toma su tiempo». Es cierto que el aprendizaje y la enseñanza de los innumerables procesos de comunicación inherentes a las políticas públicas requieren cada vez más tiempo.

LAS INFRAESTRUCTURAS O LOS RECURSOS PATRIMONIALES

El recurso infraestructura engloba al conjunto de bienes tangibles de los que disponen los diferentes actores públicos o privados, ya sea porque tales bienes les pertenezcan, ya sea por que dispongan de su uso. Los bienes de carácter público pueden ser muy diversos: pueden ir desde una carretera, a un río o un bosque, edificios antiguos (patrimonio histórico) o de construcción reciente (centros administrativos, culturales, etc.). Toda política pública goza de una dotación en bienes públicos más o menos amplia

EL APOYO POLÍTICO O LOS RECURSOS DE MAYORÍA

De acuerdo a las reglas del estado de derecho democrático, cada política pública requiere, para su puesta en marcha o para modificar considerablemente su contenido, de bases legales aprobadas por la mayoría de las instituciones parlamentarias correspondientes (o directamente de la población vía referéndum).

LA FUERZA O EL RECURSO VIOLENCIA

Al igual que el recurso monetario, la coacción legítima a través de la fuerza física es fácilmente utilizable, y de hecho ha constituido un elemento primordial de las políticas llevadas a cabo por los regímenes dictatoriales. No todas las políticas públicas hacen uso de este último recurso considerado generalmente en democracia como utilizable sólo en casos extremos.

La manera con que se aborda la gestión de los recursos que acabamos de describir, sería el nexo que une el análisis de las políticas públicas con la gestión pública. Cada uno de los recursos posee sus propias leyes, las cuales rigen su producción, su reproducción y su explotación. En nuestros días contamos ya con desarrollos significativos en los ámbitos de la administración del personal (gestión de recursos humanos), del dinero (finanzas públicas), de las organizaciones (sociología de las organizaciones, aprendizaje organizativo) y de la información (gestión de sistemas de información).

La administración de los recursos públicos debe basarse en conocimientos, técnicas y reglas que son propios a cada uno de ellos. Para administrar las finanzas públicas hay que conocer y practicar la contabilidad analítica y los procedimientos para la realización de presupuestos.

El acto formal producido por la política pública representa el resultado material e inmaterial de la utilización de los recursos en la interfase entre la administración y la sociedad civil. Cuando se aplica a un caso particular, el producto administrativo final puede contener un recurso claramente identificable (por ejemplo el dinero otorgado a un agricultor como pago directo, el derecho aplicado en la autorización de construir o la información intrínseca incorporada en un mensaje de salud pública por parte de los poderes públicos)