José Hugo Ruiz Santiago 20150805

**Análisis y Gestión de Políticas Públicas.**

Es la búsqueda por aportar un modelo analítico que permita comprender de manera práctica, pero a la vez profunda, el proceso de elaboración y gestión de las políticas públicas. Distinguen 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 que considera que es un medio para explicar lo esencial de la acción pública; la segunda se centra en el funcionamiento de la acción de los poderes públicos, buscando 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; la tercera, por su parte, se centra en la evaluación de los resultados y efectos de las políticas públicas, intentando explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y/o a sus efectos indirectos o no previstos intenta explicar los resultados de la acción pública y sus efectos en la sociedad basándose en los objetivos que persigue y/o a sus efectos indirectos o no previstos.

El análisis de políticas públicas es un medio para explicar lo esencial de la acción pública.

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. El modelo de análisis que se presenta 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.

El descubrimiento de los déficits de implementación llevó a los juristas a cuestionarse acerca de las desigualdades de tratamiento, y al mismo tiempo interpeló a los políticos en relación a la utilidad de las legislaciones que habían generado.

De hecho esta preocupación sigue estando presente hoy cuando se habla de rendimiento legislativo o de impacto normativo, los analistas tratan de encontrar una explicación a los citados fenómenos de déficit, los cuales, como se demostró ampliamente por diversos estudios empíricos, no eran en absoluto episódicos o marginales. Buscando factores explicativos, se centraron en el rol de los *actores* públicos y privados involucrados en la legislación y en su implementación.

En la práctica, las investigaciones que se realizan, muestran que las organizaciones y sus representantes, gozan de hecho de una amplia autonomía y de suficiente margen de maniobra para tratar de influir en las políticas públicas en el sentido de sus propios intereses. Pero, las investigaciones muestran asimismo que el margen de autonomía varia de manera importante si se consideraba a un actor o a otro.

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.

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 otra parte, 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.

Nos situamos en un punto intermedio 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. Desde esta óptica 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.

La noción de política pública hace referencia por tanto, a las interacciones, alianzas y conflictos, en un marco institucional específico, entre los diferentes actores públicos, parapúblicos y privados, para resolver un problema colectivo que requiere de una acción concertada. Puesto que tales problemas se presentan en ámbitos específicos, el término política(s), que pasa a formar parte del lenguaje común a partir del nacimiento del intervensionismo estatal en los años 1930, se utiliza frecuentemente en combinación con una calificación del ámbito o sector en cuestión (por ejemplo, política energética, política agrícola, política urbana). citamos las siguientes:

* Una política pública es lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer.
* Una política pública es un programa de acción propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales en un ámbito sectorial de la sociedad o en un espacio territorial dado.
* Una política pública esta conformada por actividades orientadas hacia la solución de problemas públicos, en la que intervienen actores políticos con interacciones estructuradas y que evolucionan a lo largo del tiempo.

Así, desde esta la perspectiva, una 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).*

El ciclo de una Política Pública se da de la siguiente manera:

• **La fase de *surgimiento y de percepción de los problemas***la podríamos definir como aquella en la que una determinada situación, produce una necesidad colectiva, una carencia o una insatisfacción identificable directamente o a través de elementos que exteriorizan esa situación y ante la cual se busca una solución.

• **La fase de *incorporación a la agenda política***corresponde a que se tome en cuenta, por parte de los actores decisivos del sistema político administrativo, ese problema de entre las múltiples demandas provenientes de grupos sociales e incluso de los propios servicios públicos.

• **La fase de *formulación de la política*** supone, ante todo, una definición del modelo causal por parte de los actores públicos, definición en la que los actores sociales tratan de influenciar en mayor o menor medida, y, posteriormente, una formulación del programa de actuación político administrativo, es decir, la selección de los objetivos, instrumentos y procesos que deberán ponerse en práctica para resolver el problema en cuestión. Aquí también podríamos hablar de la existencia de mecanismos de filtro y ajuste.

• **La fase de *implementación***consiste en una adaptación del programa de la política a las situaciones concretas a las que deberá enfrentarse (producción de *outputs*). Esta es una fase generalmente mucho más compleja de lo que parece o de lo que los analistas de políticas muchas veces imaginan.

• **Finalmente, la fase de *evaluación***que nosotros consideramos también como constitutiva de una política pública pretende determinar los resultados y los efectos de dicha política en términos de cambios de conducta de los grupo-objetivos y en términos del grado de resolución del problema (lo cual tampoco está exento de filtros o posibles sesgos).

Existen también actores implicados en una política pública, una definición del concepto de actor tiene la ventaja de propiciar que el analista tenga en cuenta a todos los individuos y grupos sociales a quienes concierne un problema colectivo específico, ya que esta perspectiva integra el hecho de que no todos los actores públicos y privados intervienen de una manera activa y visible en todas y cada una de las etapas de la política pública.

He mencionado que las políticas públicas pretenden resolver un problema colectivo y en consecuencia modificar el curso del cambio social al que éste responde. Para hacerlo, el actor público debe designar los grupos-objetivo cuya forma de hacer (o cuya pasividad) es una de las causas (in)directas de la situación considerada como inaceptable desde una perspectiva política.

Los recursos humanos juegan un rol cada vez más importante, también en el caso de los actores privados, dado que muchas veces pueden verse en la necesidad de pronunciarse acerca de proyectos normativos o reglamentarios, planes, informes evaluativos, etc., con plazos sumamente cortos.

El conocimiento es uno 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. Se trata por tanto de una especie de materia prima de una política pública, que comprende los elementos indispensables para la conducción adecuada de la misma a todos los niveles (definición política del problema público, programa de actuación político-administrativo, implementación y evaluación de los efectos).

Es evidente que 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. Es imposible administrar los recursos humanos sin conocer adecuadamente las bases psicológicas de la motivación del personal, etc. Sin embargo, esta perspectiva es sólo parcial y conlleva dos riesgos.

Podemos definir las políticas institucionales como el conjunto de decisiones y acciones públicas que tienen como objeto garantizar y mejorar el funcionamiento del aparato estatal.

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) comprende no solamente la firme decisión de emprender una intervención política, sino también, y sobre todo, el marco o frame desde el que se parte, la delimitación del perímetro del problema público a resolver así como la identificación, 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 como del resto de gobiernos y administraciones públicas, necesarias para la implementación de la política pública.

• **El *acuerdo 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 las decisiones administrativas de aplicación, incluso las eventuales decisiones de los tribunales administrativos

• **Los *enunciados evaluativos***de los efectos de las políticas públicas pretenden evidenciar los (eventuales) cambios de comportamiento de los grupos-objetivo (impactos) y los efectos inducidos en los beneficiarios finales (outcomes) y puede permitir valorar científicamente y/o políticamente la pertinencia, la eficacia y la eficiencia de la política pública (más o menos) aplicada.

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.

Más allá de los límites de la propuesta, Análisis y gestión de políticas públicas es una referencia obligada para aquellos cuyo interés sea profundizar en el entendimiento práctico del análisis de las políticas públicas. El libro presenta de manera esquemática y organizada el proceso de las políticas públicas, los actores que han de influir en ellas y los ajustes contingentes necesarios para el acomodo de intereses y la evaluación continua de los resultados. Si bien lo original de la propuesta reside en la capacidad de articulación de diversas teorías más que en descubrimientos reveladores, también representa un acercamiento pertinente para reflexionar como punto de referencia sobre la complejidad y los conflictos inherentes a lo largo del ciclo de las políticas públicas.