

# Asignatura Políticas Públicas

## Unidad 3: Formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas.

Programa de Ciencia Política  
Prof. María Cristina Ovalle Almanza

- Años 50s: “modelo procesal (de etapas o fases) de las políticas públicas”.
- Representación simplificada del proceso en fases interrelacionadas.



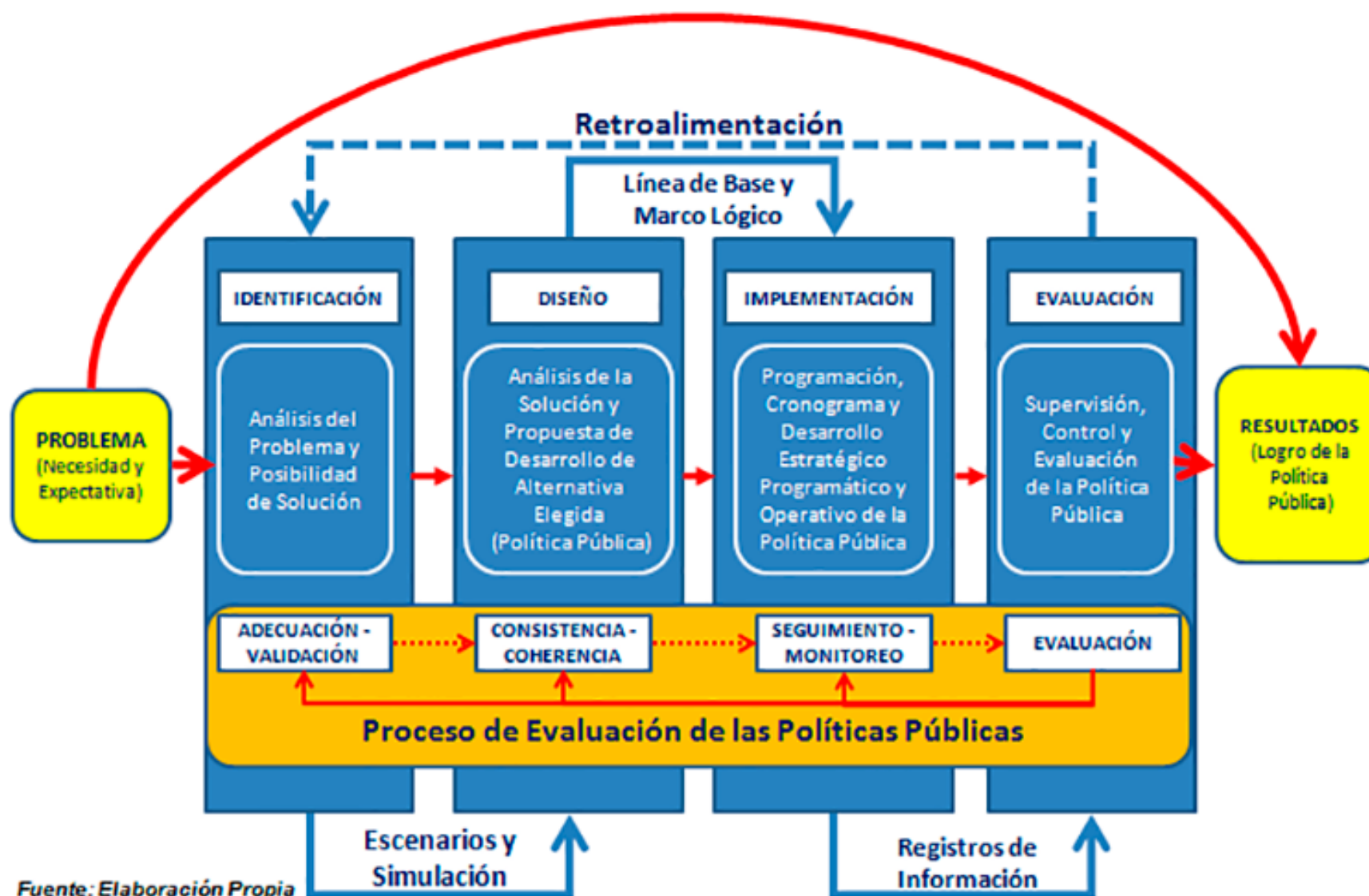
# Ciclo de Políticas



**CICLO  
DE  
POLÍTICAS  
PÚBLICAS**



## CICLO DE DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONSIDERANDO LA EVALUACIÓN





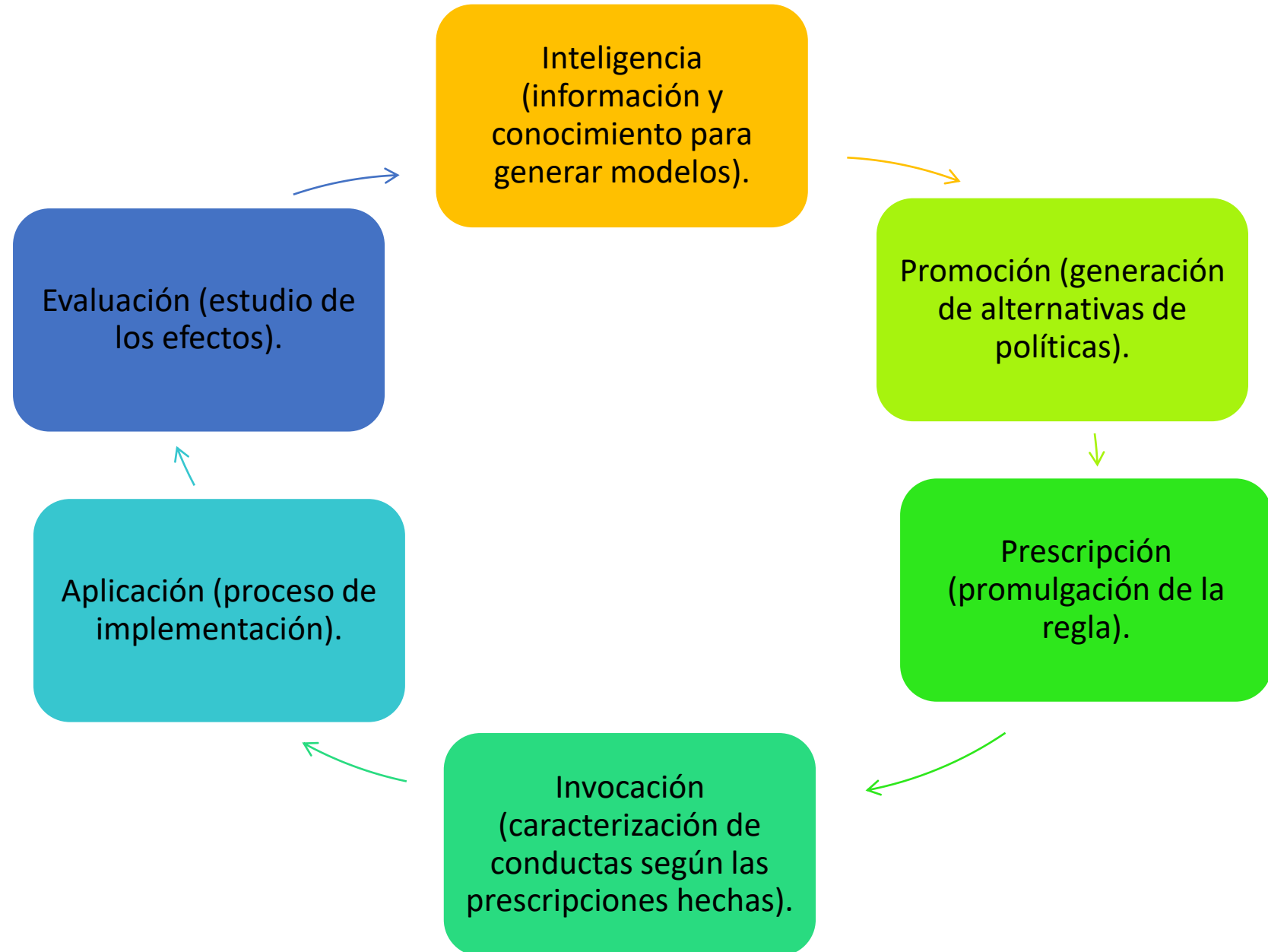
# CICLO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES



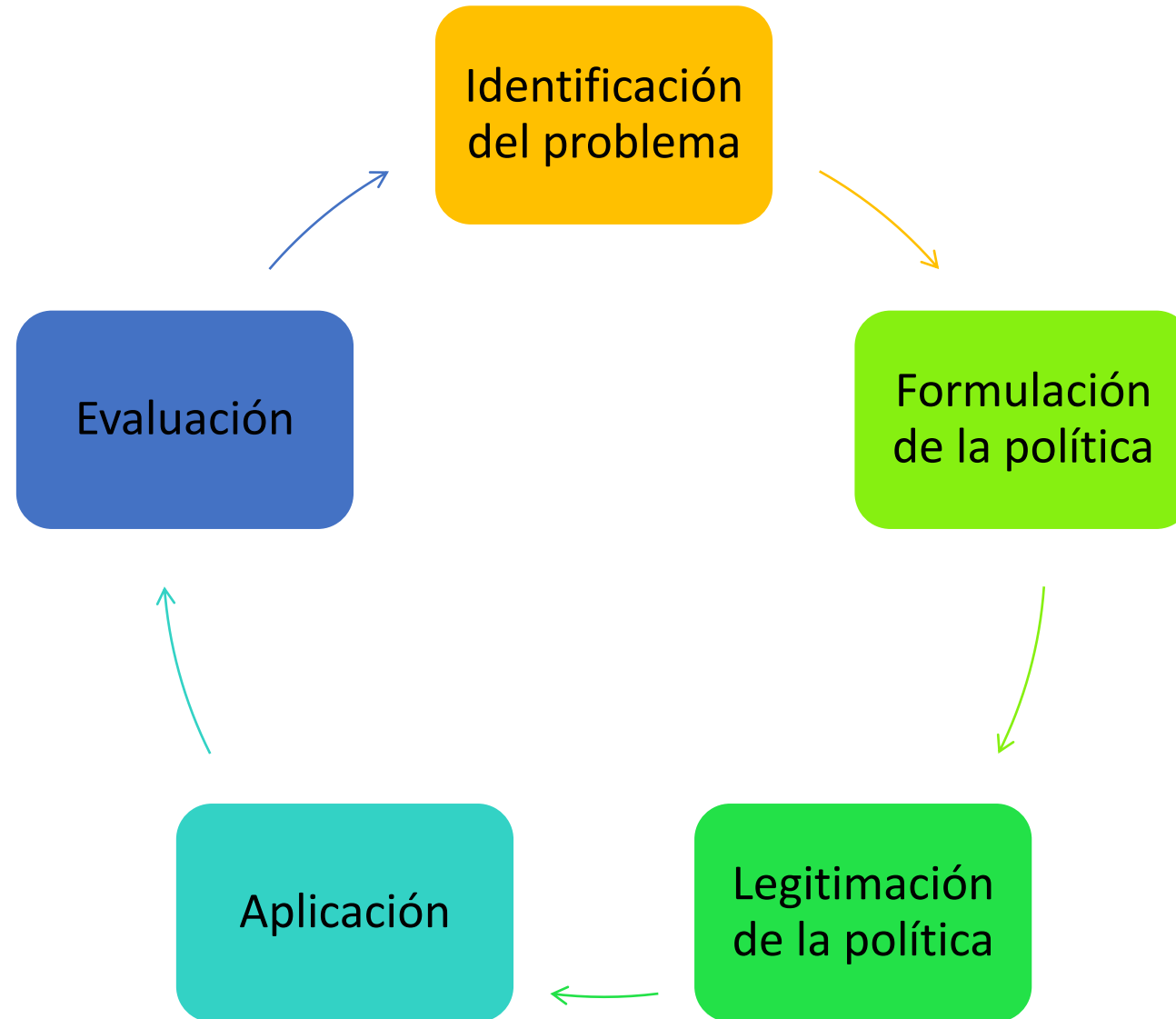


El proceso de las políticas públicas  
(Jaime et al., Cap. 4).

# Las etapas según Lasswell:



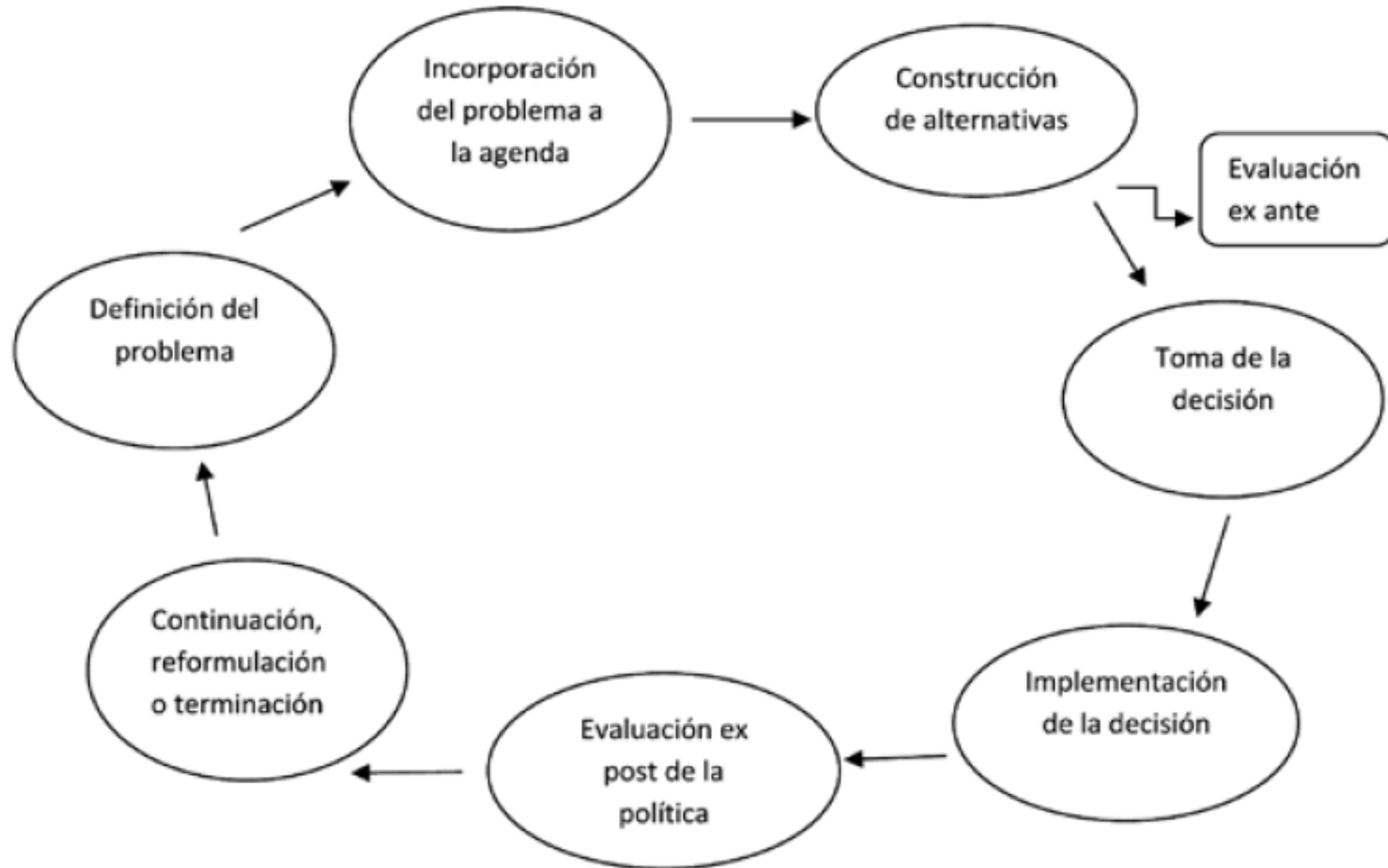
# Las etapas según Jones



Las etapas (a veces superpuestas) según Anderson:



# Las (numerosas) etapas según Aguilar-Villanueva



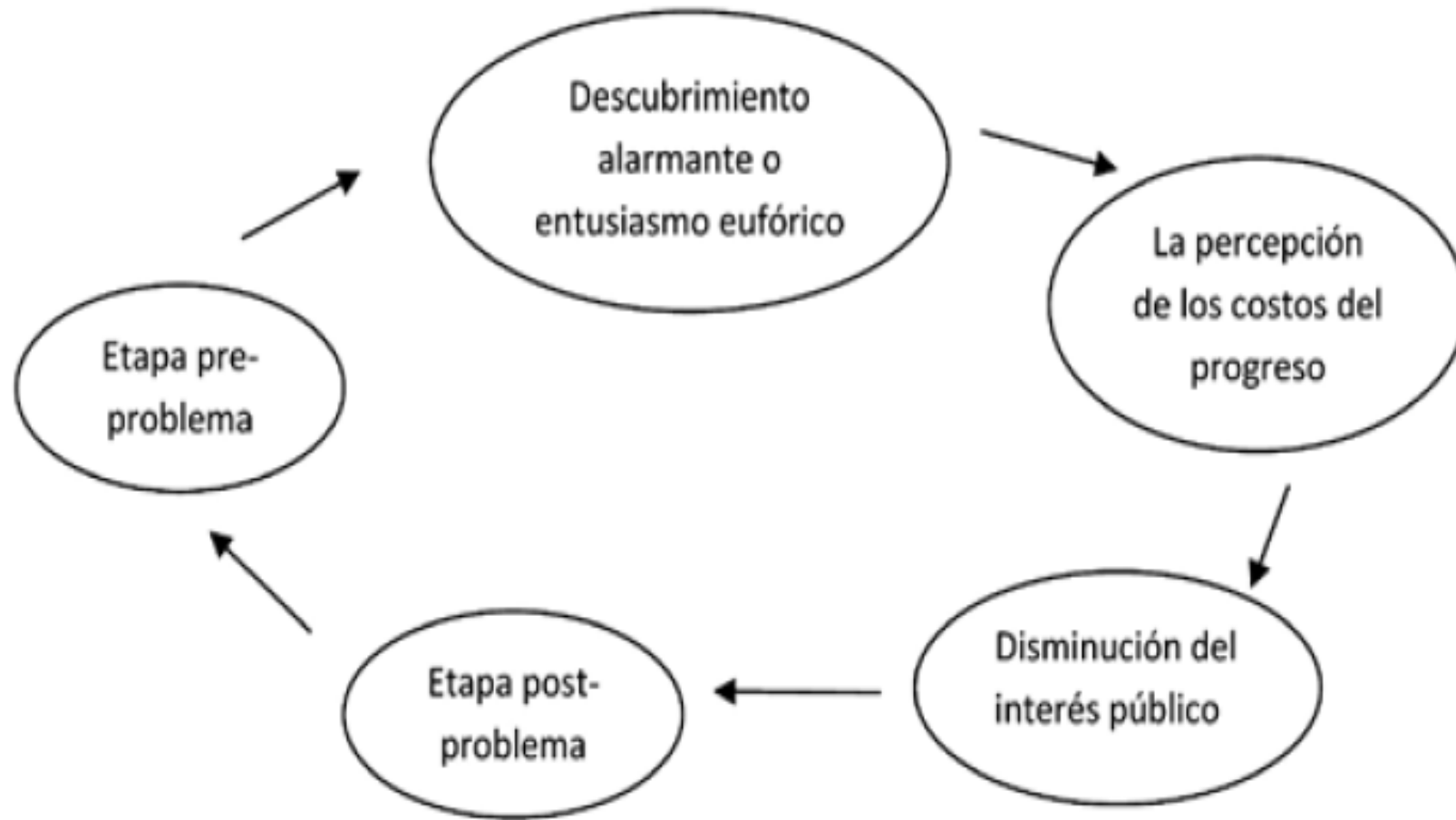
# Ejercicio

1. Elaboren un diagrama que sintetice, de todas las etapas propuestas por los autores, las que ustedes consideran imprescindibles para el desarrollo de una política pública.
2. ¿Qué elementos hay que considerar a la hora de definir un problema de política pública? (Tengan en cuentas los propuestos por los autores, y propongan al menos un elemento adicional).
3. Imaginen una situación problemática y a continuación:
  1. Indiquen qué actores estarían involucrados.
  2. Señalen qué teorías o modelos de los vistos en clase permitirían comprenderlo.
  3. ¿Se puede desagregar en sub-problemas? ¿Cuáles?
4. ¿Cómo se aplicaría, en ese ejemplo, el enfoque de implementación top-down?
5. ¿Cómo se puede implementar esa política desde un enfoque bottom-up?

# 1. Definición del problema.

- La definición de un problema no implica necesariamente su inclusión en la agenda.
- Los problemas de política no existen por sí mismos. Se forman a partir de:
  - Información sobre todos los aspectos relevantes del problema.
  - Sus posibilidades de tratamiento gubernamental.
  - Los costos económicos, políticos y sociales y los efectos espacio-temporales del problema.
  - Las teorías o modelos que permiten comprenderlo.
  - Los actores involucrados (y la mejor manera de plantear el problema de forma que supere los potenciales conflictos en torno a la solución).
- La complejidad de los problemas públicos generalmente obliga a su desagregación en problemas menores.

# El ciclo de atención de los problemas según Downs:





## 2. Formación de la agenda

- “El proceso a través del cual problemas y cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como asuntos posibles de política pública”.
- La cuestión es cómo llega un problema a convertirse en problema público. Intervienen múltiples factores:
  - Axiológicos.
  - Culturales.
  - Ideológicos.
  - Políticos.
  - Constitucionales.
- La necesidad de distinguir entre:
  - Agenda sistémica.
  - Agenda gubernamental.

# Los patrones que se forman en el agendamiento:

- Patrón de atendibilidad y aceptabilidad: definido por los factores que hacen a un gobierno proclive a prestar atención a ciertos problemas y a descartar otros.
- Patrón de plausibilidad político-administrativa: recursos restringidos.
- Patrón de receptividad: la capacidad de un problema para llamar la atención del gobierno y las circunstancias que favorecen o no que eso ocurra.

# ¿Qué actores y factores determinan la agenda el gobierno?

- Actores:
  - Para los marxistas: las clases dominantes.
  - Para el pluralismo democrático: la competencia entre los grupos de interés.
  - Para el corporativismo: las corporaciones ligadas a la relación capital-trabajo.
  - Para los enfoques socio-céntricos: las élites político-burocráticas (gracias a la autonomía relativa del Estado).
  - Para la corriente administrativista: las *issue networks*.
- Factores:
  - El poder.
  - Los valores.
  - Las tecnologías.

### 3. Construcción de opciones de política

- Consiste en la definición de cursos de acción y en la construcción de escenarios.
- Hay discrepancias en cuanto al papel del analista, en virtud del enfoque teórico elegido:
  - Positivista: el proceso es totalmente científico, ergo el analista es un actor puramente racional guiado por criterios técnico-instrumentales.
  - Post-positivista: el análisis de políticas públicas es un arte y el analista un artesano.
- La solución: el incrementalismo. El decisor no puede tomar en cuenta todas las opciones. Ni siquiera las mejores. Se toman en cuenta aquellas alternativas que estén más próximas de las políticas anteriores, para evitar la incertidumbre frente a los impactos positivos y negativos.

# Criterios para la construcción de opciones de políticas

- Legalidad: tener en cuenta las características del cuerpo normativo existente.
- Racionalidad económica: considerar la viabilidad económica de las opciones.
- Factibilidad organizacional: reconocer las capacidades organizativas y de gestión para la puesta en marcha de las opciones.
- Viabilidad política: aceptación o conflictividad de las opciones elegidas.

## 4. Toma de decisión

- Objeto de debate entre racionalistas e incrementalistas:
  - El análisis no se realiza en abstracto, sino con base en políticas anteriores.
  - “las decisiones no son más que ajustes marginales de la política ya en marcha”.
  - “la política es un eslabón en la cadena de políticas”.
- Siendo que los decisores producen políticas que serán objeto de evaluación social, “el gobierno debe ofrecer además razones, argumentos y evidencias para generar consenso sobre la política pública. El propósito es otorgarle legitimidad a la política pública seleccionada”.

# Fases de la formulación:

## 1. Fase preparatoria:

- a) Definir la situación problemática.
- b) Identificar los sectores co-responsables.
- c) Elaborar un cronograma de trabajo para la formulación.
- d) Identificar los actores y el alcance del proceso de participación para la formulación de la política.
- e) Presupuesto para la formulación.
- f) Definir plazos para la presentación de la política.

## 2. Fase de agendamiento:

- a) Definir la estrategia de participación.
- b) Realizar un mapa de actores sociales (intereses y tensiones entre los actores involucrados).
- c) Documento de diagnóstico y alternativas de solución. Este diagnóstico debe incluir el enfoque de la política, el marco conceptual, el marco legal de la política, los otros instrumentos de planeación con que la política interactúa.



### 3. Fase de formulación:

- a) Definir participativamente la estructura de la política: sus propósitos, los factores que pretende atacar, los resultados esperados.
- b) Elaboración del plan de acción. Es el instrumento en el que se concreta la política pública, e incluye: programación periódica (anual, semestral, mensual) de las acciones, objetivos, acciones, metas, indicadores y presupuesto.

# Fases para elaborar el plan de acción:

1. Definir los objetivos específicos y establecer los indicadores de resultado.
2. Establecer qué productos permitirán alcanzar los resultados u objetivos específicos, para ello se requiere:
  1. Línea de base.
  2. Metas periódicas.
  3. Meta final.
  4. Indicadores.
  5. Responsables.
3. Ponderar y priorizar los productos esperados, para organizarlos en el tiempo de ejecución.
4. Estimar los costos de cada producto.

# ¿Qué es un indicador y para qué sirve?

Es una representación cuantitativa (variable o relación entre variables), verificable objetivamente, a partir de la cual se registra, procesa y presenta la información necesaria para medir el avance o retroceso en el logro de un determinado objetivo. En el marco de la inversión pública, dicho objetivo se desprende por lo general de una iniciativa específica, sea esta un proyecto, un programa o una política. En consecuencia, es a partir de indicadores que se pueden determinar, objetivamente, los resultados de las intervenciones públicas y valorar su desempeño.

# Formulación de indicadores (DNP):

1

Identificación del objetivo cuyo cumplimiento se quiere verificar y la política, programa o proyecto al cual se asocia.

2

Definición de la tipología del indicador de acuerdo al nivel de la cadena de valor en el cual se ubique el objetivo.

3

Redacción de indicador (objeto a cuantificar + condición deseada del objeto) de acuerdo a la estructura del objetivo.

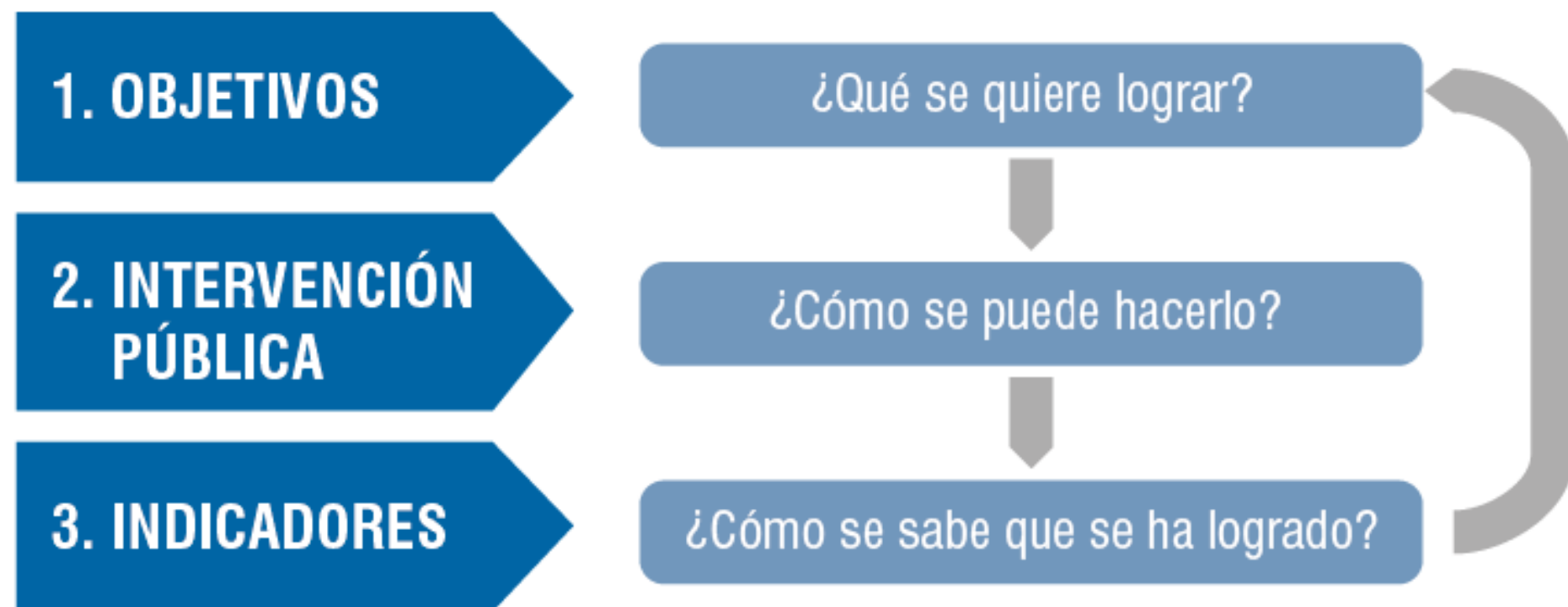
4

Selección de indicadores claros, relevantes, económicos, medibles y adecuados.

5

Elaboración de la hoja de vida del indicador con información de identificación, programación y seguimiento.

## Marco general para la definición de indicadores



# Características de los objetivos de PP

- **Específico:** que sea claro sobre qué, dónde, cuándo y cómo va a cambiar la situación.
- **Medible:** que sea posible cuantificar los fines y beneficios.
- **Realizable:** que sea posible de lograr a partir de la situación inicial.
- **Realista:** que sea posible obtener el nivel de cambio reflejado en el objetivo.
- **Limitado en tiempo:** que establezca un período de tiempo en el que se debe completar cada uno de ellos.

Los objetivos deben explicitar: 1. La acción que se va a realizar; 2. el objeto sobre el cual recae la acción; 3. elementos adicionales del contexto o descriptivos.

## Ejemplos estructura del objetivo

**Verbo + Sujeto + Frase calificativa**

- Construir + **35** + kilómetros de red vial nacional + **en el Departamento de Santander.**
- Generar + **30.000** + nuevos cupos en educación superior + **en el cuatrienio.**
- Financiar + proyectos de investigación y desarrollo + **hasta por 34.000 millones de pesos.**
- Vincular + **20** + municipios + **a la estrategia de Territorios Digitales.**
- Titular + **1.000** + hectáreas + a población desplazada + **en zonas de alto riesgo.**

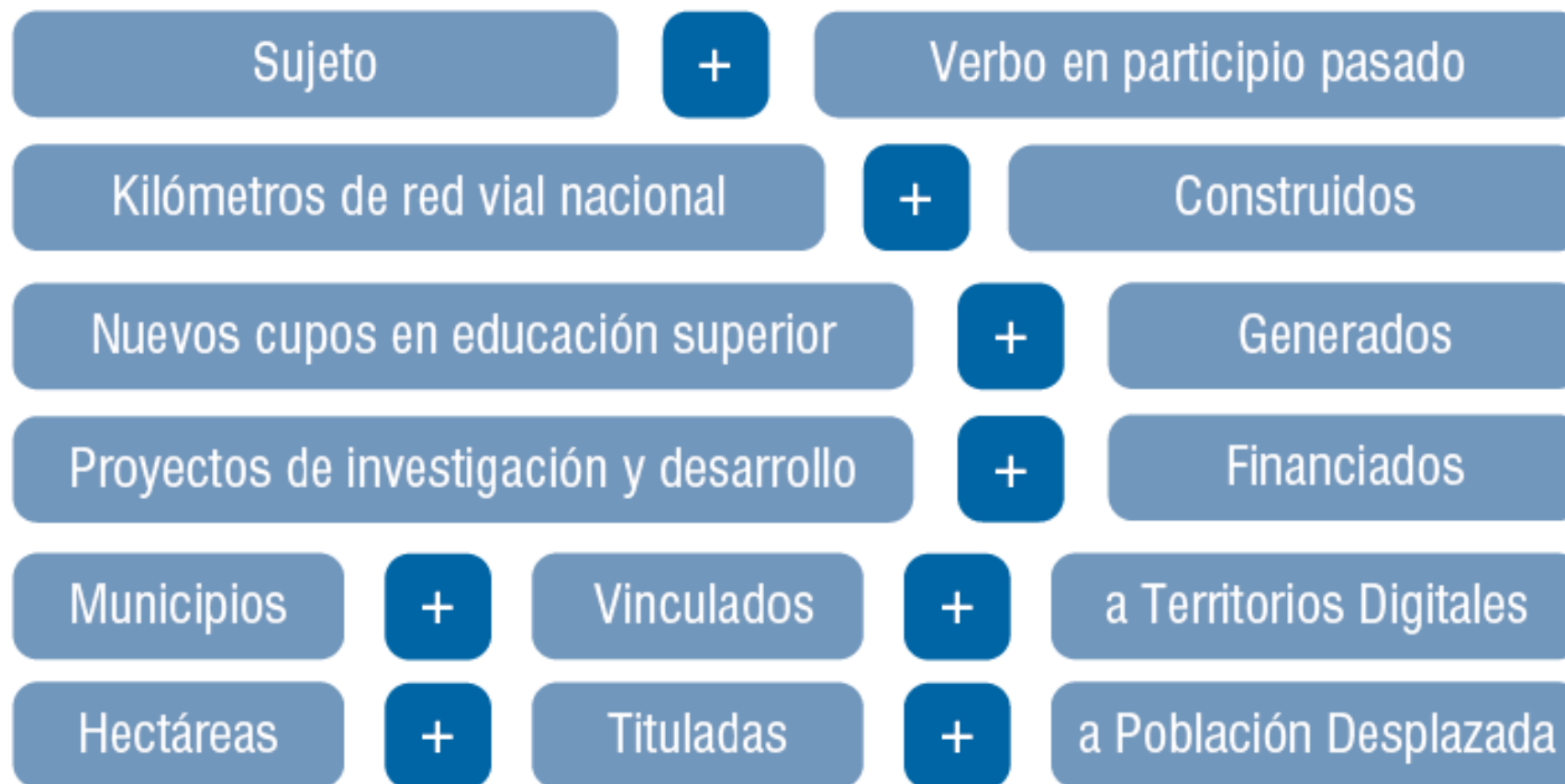
Fuente: DNP.

# Tipos de indicadores

- **Gestión:** cuantifica los recursos físicos, humanos y financieros utilizados en el desarrollo de las acciones; y mide la cantidad de acciones, procesos, procedimientos y operaciones realizadas durante de la etapa de implementación.
- **Producto:** cuantifica los bienes y servicios (intermedios o finales) producidos y/o provisionados a partir de una determinada intervención, así como los cambios generados por ésta que son pertinentes para el logro de los efectos directos.
- **Efecto:** mide los cambios resultantes en el bienestar de la población objetivo de la intervención como consecuencia (directa o indirecta) de la entrega de los productos.



# Estructura del indicador



Fuente: DNP.

# Formulación

1

Se toma (A) el verbo y (B) el sujeto del objetivo:

**Construir 35 kilómetros de red vial nacional**

(A)

(B)

2

Se invierte su orden y el verbo se conjuga en participio:

**Kilómetros de red vial nacional + construidos**

(B)

(A)

3

Se incluyen elementos de la fase descriptiva del objetivo que den cuenta de la localización, periodo de tiempo o incluso el nombre específico de la intervención pública asociada:

**Kilómetros de red vial nacional + construidos  
+ En Santander.**

4

No se deben incluir elementos cuantitativos del objetivo, ya que estos únicamente sirven como referencia para identificar la meta o el valor objetivo del indicador en el tiempo:

~~35~~ **Kilómetros de red vial nacional construidos  
en Santander.**

## CÓMO SELECCIONAR UN INDICADOR

Tipología	Indicador	Calificación de Criterios					Puntaje Total	Seleccionado	
		C	R	E	M	A		Si	No
Gestión	Indicador 1 Indicador n								
Producto	Indicador 1 Indicador n								
Efecto	Indicador 1 Indicador n								

**C** = ¿Es el indicador suficientemente preciso para garantizar una medición objetiva?

**R** = ¿Es el indicador un reflejo lo más directo posible del objetivo?

**E** = ¿Es el indicador capaz de emplear un medio práctico y asequible para la obtención de datos?

**M** = ¿Están las variables del indicador suficientemente definidas para asegurar que lo que se mide hoy es lo mismo que se va a medir en cualquier tiempo posterior, sin importar quién haga la medición?

**A** = ¿Es el indicador suficientemente representativo del total de los resultados deseados y su comportamiento puede ser observado periódicamente?

Califique de 1 a 5 cada criterio en cada indicador.

# Variables de identificación de los indicadores

Esta información se consigna una sola vez en el momento de la formulación del indicador e incluye las siguientes variables:

**Nombre:** Debe ser claro, corto, conciso y auto explicativo.

**Descripción:** Breve descripción de la información que el indicador va a proporcionar. Identifica los principales aspectos por los cuales se definió el indicador, qué se va a medir y porqué es importante medirlo.

**Unidad de medida:** Corresponde al parámetro de referencia para determinar las magnitudes de medición del indicador.

**Fórmula:** Descripción de los cálculos necesarios para obtener un valor cuantitativo del indicador. En caso de ser necesario se debe especificar la técnica estadística utilizada.

**Variables del indicador:** Serie de campos en los que se detalla la información de cada una de las variables contenidas en la fórmula del indicador. Incluye el nombre de la variable, una breve descripción, la fuente de información (primaria o secundaria), y la frecuencia con la cual se actualiza la información.

**Periodicidad de la medición del indicador:** Frecuencia con la cual se recolecta la información de avances y a partir de la cual se realiza su análisis.

## 5. Implementación

La visión tradicional (top-down):

- No es un momento, sino un proceso que involucra a todos los actores.
- Comienza con la sanción de la política, pero su final es difuso (impacto sobre la sociedad, insumo para nuevas políticas).
- La implementación es leída como un proceso:
  - De aprendizaje.
  - Evolutivo.
  - De creación de recursos y coaliciones: las políticas movilizan actores sociales de todo tipo cada uno de ellos aporta sus propios valores, recursos y perspectivas.

La visión de la segunda generación de teóricos de la implementación (bottom-up):

- Énfasis en la prestación del servicio.
- El proceso debe ser diseñado de abajo hacia arriba.
- Poner el acento en el personal encargado de la ejecución y la interacción con la comunidad (buen servicio).
- Se debe otorgar autonomía a la burocracia.
- Contemplan, no sólo la implementación programada, sino también la implementación adaptativa.

Años 80s: tentativas por reconciliar ambos modelos.

# Perspectivas de análisis de la implementación



## Enfoque prescriptivo

- Objetivos y metas.
- Atribuciones y responsabilidades.
- Programación y estándares de operación.
- Recursos adecuados.
- Apoyo y conducción políticos.



## Enfoque del proceso social

- La implementación determina a la política pública.
- Énfasis en el poder, en las visiones y perspectivas, en los impactos y en la participación social.



## Implementación evolutiva

- La implementación configura las políticas.
- Las políticas configuran la implementación.

## 6. Evaluación

Temas recurrentes en la teoría sobre la evaluación:

- Fundamentación teórica y metodológica de los juicios sobre las políticas, logro de metas, productos y resultados.
- Transparencia y control social.
- Perfeccionamiento constante.
- Aprendizaje y generación de conocimiento.



# Condiciones para la institucionalización de la evaluación:

- Compromiso político.
- Demanda y uso de los resultados de la evaluación.
- Definición precisa de objetivos y modalidades de evaluación.
- Independencia y criterio de los evaluadores.
- Soporte en información adecuada y confiable.
- Cultura de la evaluación.
- Metodologías y recursos adecuados.

# Enfoques dominantes

- Años 90s: diseños experimentales.
- 2000s: centrados en la reformulación.
- Hoy: énfasis en el cumplimiento de objetivos políticos.