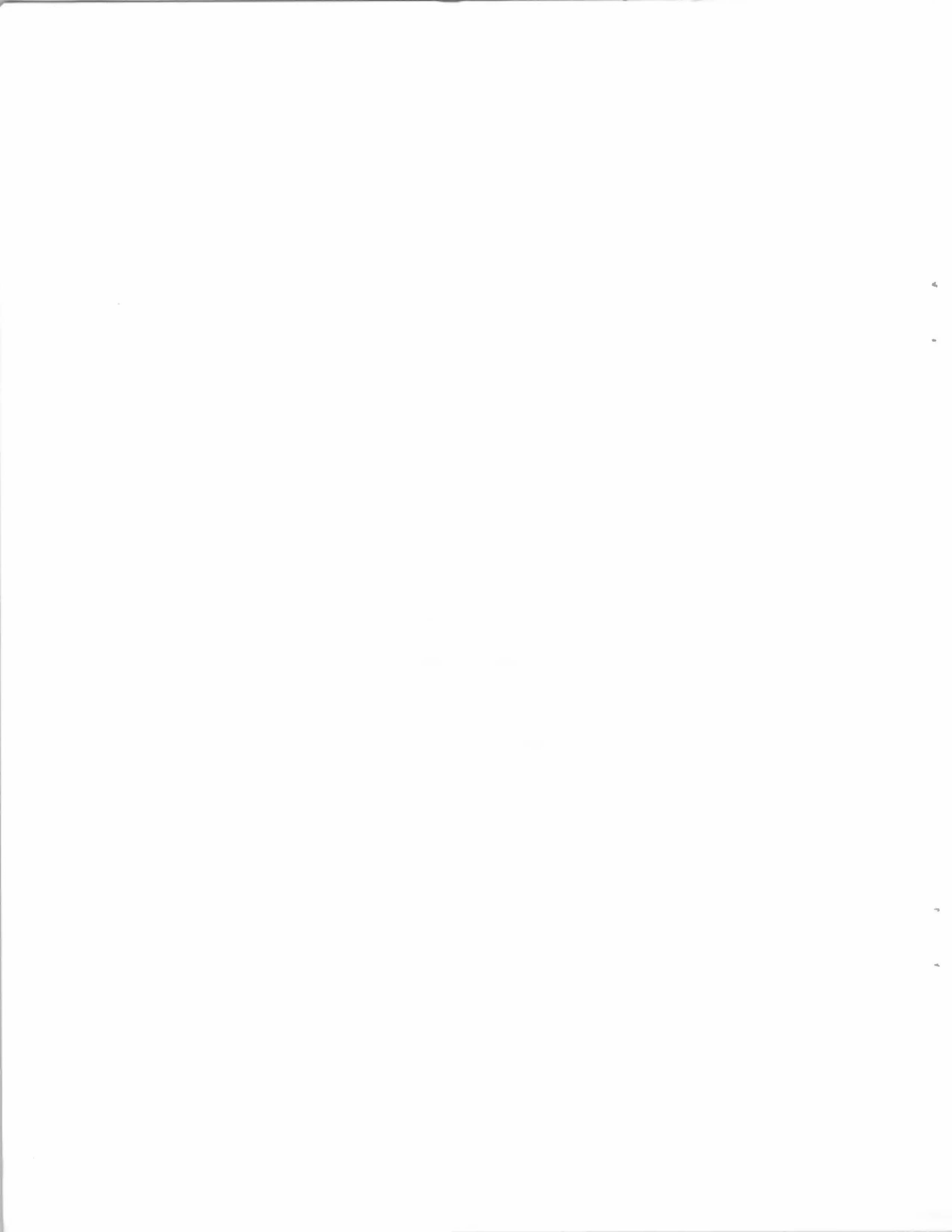


**EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
TRANSPARENCIAS**

Mabel Cabezas



¿Qué son las Políticas Públicas?

“Los gobiernos no son más que conjuntos de organizaciones que combinan recursos y los transforman en políticas, en programas públicos, en servicios, en productos, para atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, en definitiva, lograr unos impactos - objetivos - sociales, políticos y económicos” (Rose, 1984)

“Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”(Tamayo, 1997)

“Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental” (Meny y Thoenig, 1992)

Una política pública se compone de ‘todo aquello que los actores gubernamentales deciden hacer o no hacer’ (Dye, 1975).

Se denomina Política Pública Al conjunto de decisiones y acciones emprendidas por el gobierno par influir sobre un problema

Las Políticas Públicas y su Análisis

¿Qué es el análisis de políticas públicas?

El análisis políticas es un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos.

El análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica para conocer mejor el “por qué” y “cómo” de los productos proporcionados por la autoridad pública.

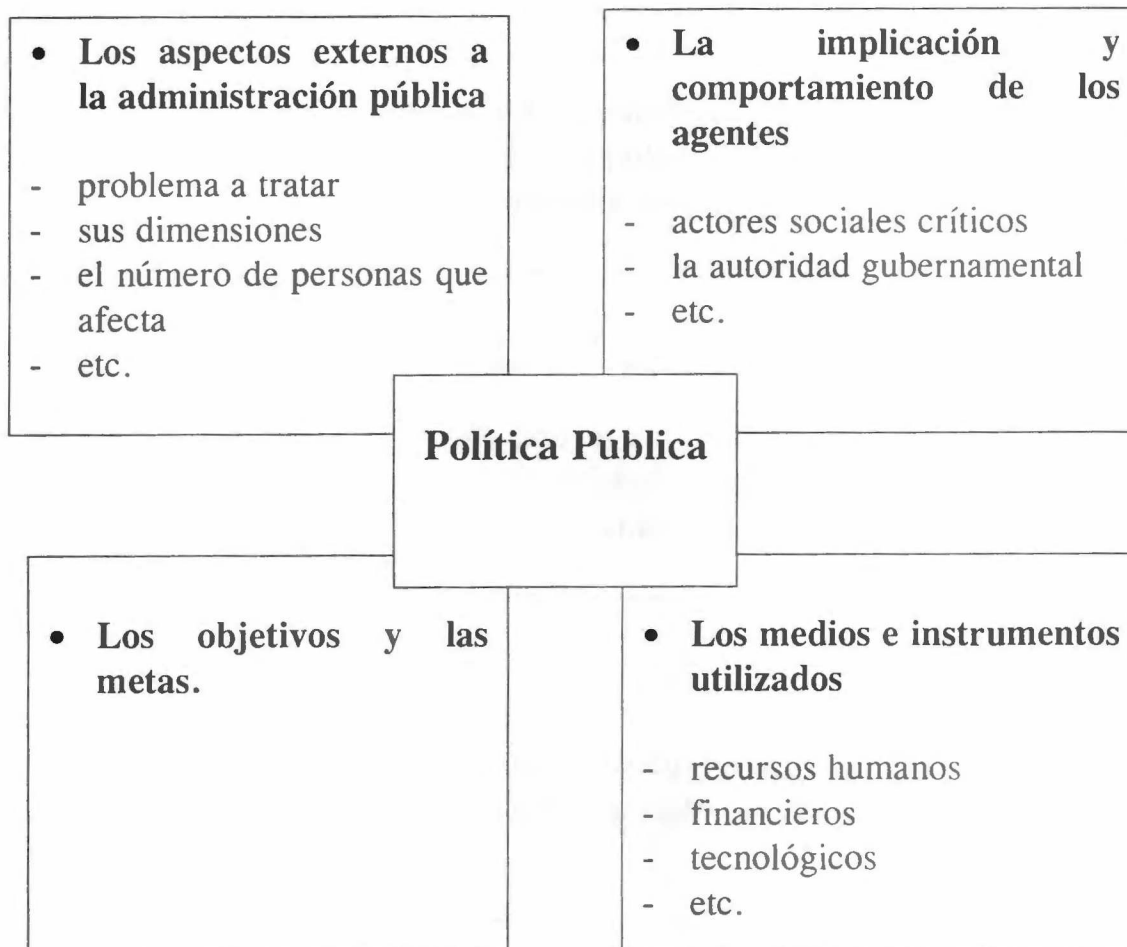
Implica detectar porque no se producen los efectos previstos y si es posible reducir estas desviaciones o disfunciones.

En el análisis de las políticas públicas se identifican de los efectos reales generados por las actividades administrativas.

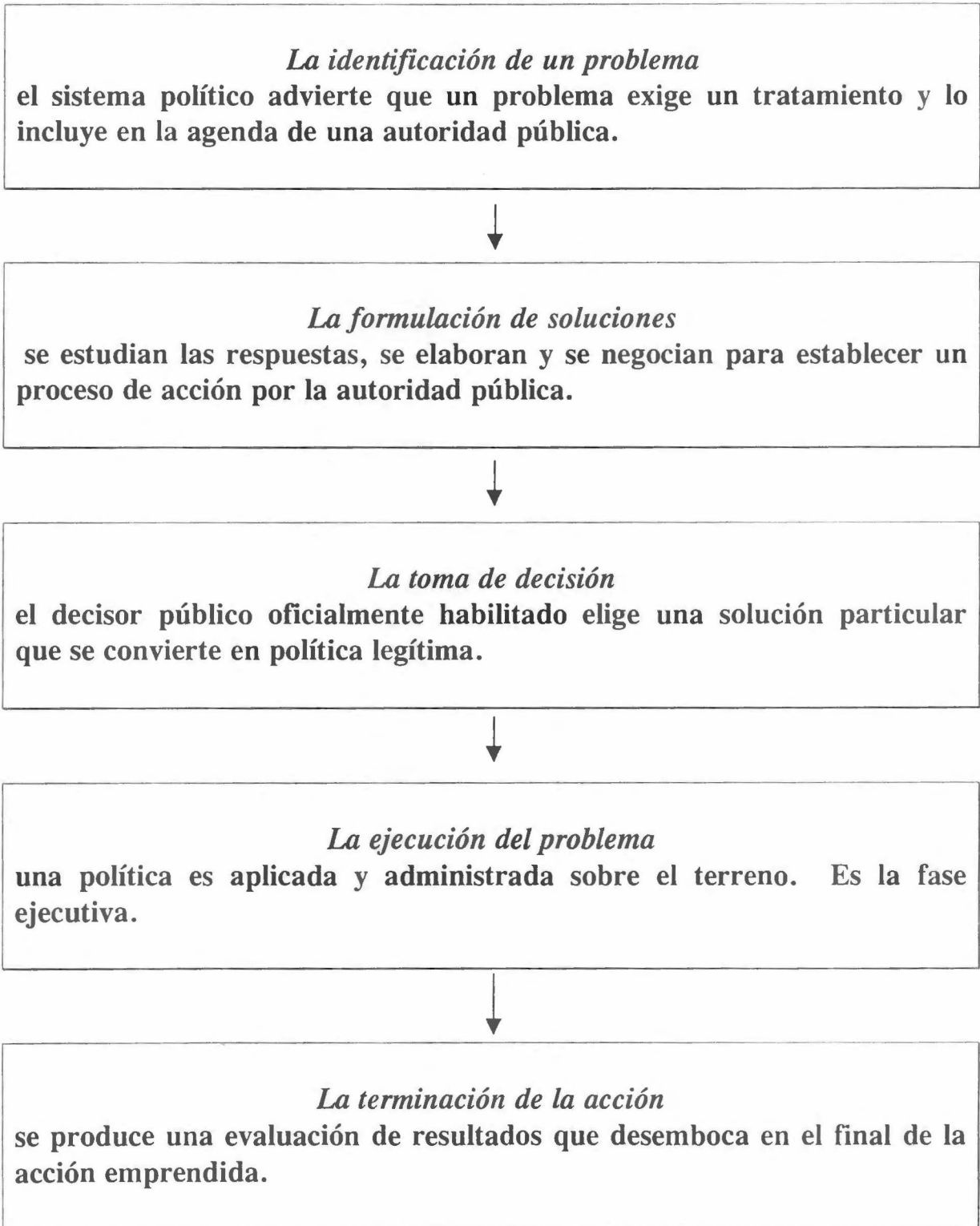
Incluye los efectos no esperados al comienzo: efectos disfuncionales, efectos perjudiciales o inducidos no esperados.

El análisis de las políticas públicas es realizado por personas que interpretan la realidad a través de sus valores, de su capacidad técnica, de sus intereses circunstanciales y de su grado de información.

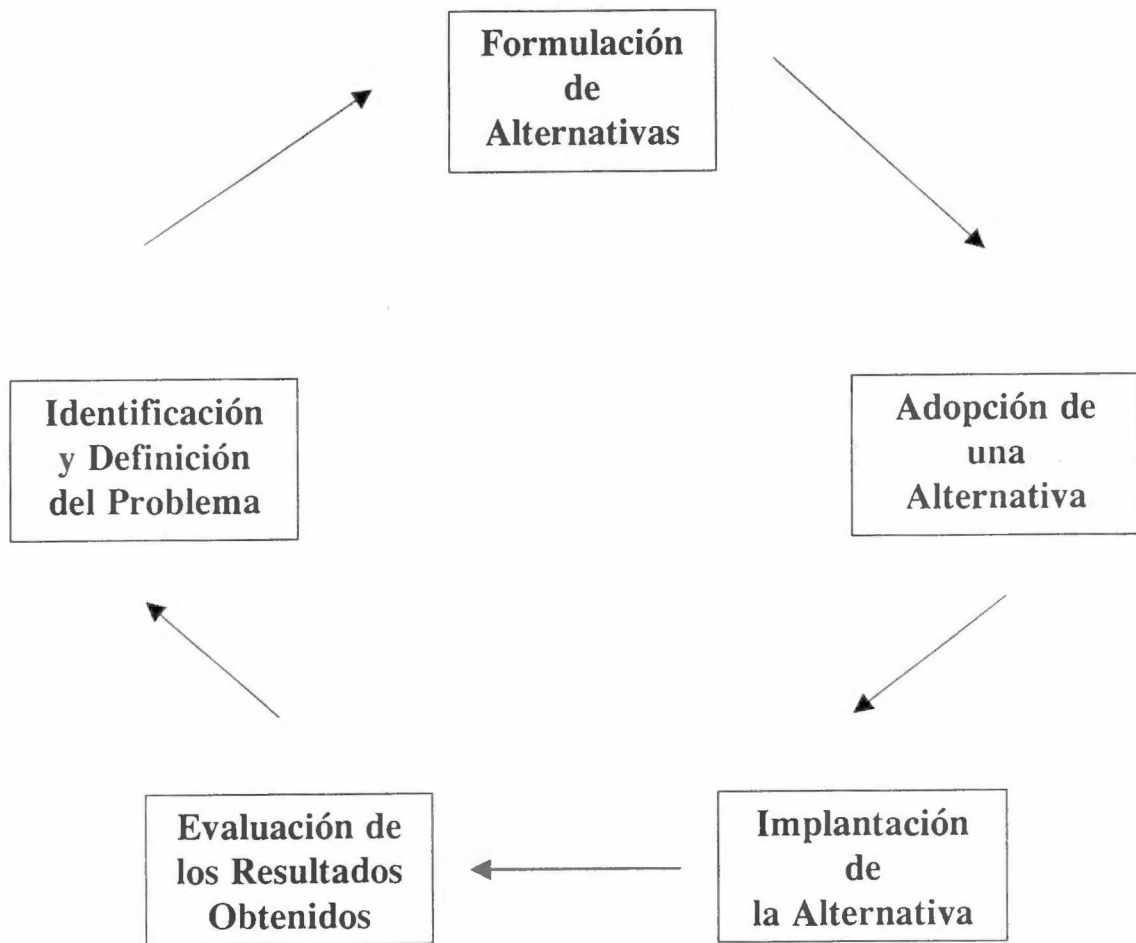
El análisis de políticas públicas implica todo el proceso de la política pública y pueden centrarse en:



El proceso de las Políticas Públicas



El Ciclo de las Políticas



El ciclo de las políticas públicas

El proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico.

No todas las políticas públicas siguen el ciclo completo y en el orden. Con frecuencia algunas políticas alteran el orden del proceso.

Las fases pueden:

- **Superponerse**
- **retroceder en su secuencia cronológica**
- **no presentarse**

El proceso de las políticas públicas incorpora la noción de sistema.

- **Ninguna fase aislada del proceso tiene sentido en sí misma**
- **Ninguna fase se basta para definir las características del proceso.**

Los Actores en el proceso de las políticas públicas

- **Los actores no permanecen pasivos en el proceso**
- **La participación de los actores puede cambiar de una política a otra.**
- **En una política determinada hay entrada y salida de actores.**
- **Ciertos actores pueden aparecer intermitentemente.**
- **El sistema de actores es elástico.**
- **Los actores se interrelacionan e interactúan.**

La relación entre el proceso de la política y su análisis

El análisis de políticas intenta responder a una serie de cuestiones fundamentales que se plantean en cada una de las distintas fases del proceso de la política pública.

Fases del proceso de la política pública	Preguntas que plantea el análisis de políticas públicas
1. La definición del problema	¿Cuál es el problema? ¿Cuáles son sus dimensiones? ¿Cuáles son las causas del problema? ¿A quién afecta y en qué medida? ¿Cómo evolucionará el problema si no actuamos sobre él

Fases del proceso de la política pública	Preguntas que plantea el análisis de políticas públicas
2. La formulación de las alternativas de solución al problema	<p>¿Cuál es nuestro plan para atajar el problema?</p> <p>¿Cuáles deben ser nuestros objetivos y prioridades?</p> <p>¿Qué alternativas existen para alcanzar esas metas?</p> <p>¿Qué riesgos, beneficios y coste acompañan a cada alternativa?</p> <p>¿Qué alternativa produce los mejores resultados con los menores efectos negativos?</p>

Fases del proceso de la política pública	Preguntas que plantea el análisis de políticas públicas
3. La elección de una alternativa	¿Es viable técnicamente la alternativa seleccionada? ¿Es viable políticamente la alternativa seleccionada?

Fases del proceso de la política pública	Preguntas que plantea el análisis de políticas públicas
4. La implantación de la alternativa elegida	¿Quién es el responsable de la implantación? ¿Qué medios se usan para asegurar que la política se lleva a cabo de acuerdo al plan previsto?

Fases del proceso de la política pública	Preguntas que plantea el análisis de políticas públicas
5. La evaluación de los resultados obtenidos	¿Podemos asegurar que hemos alcanzado los objetivos? ¿Qué criterios hay que tener en cuenta para juzgar los resultados de la política? ¿Hay que continuar o terminar la política? ¿Podemos decir que la política ha sido justa?

La definición de los problemas públicos

La definición del problema es ante todo un problema político que significa decidir que se tiene en cuenta y hasta que punto.

El carácter eminentemente político de esta fase se detecta en las consecuencias diferentes que surgen al optar por una definición del problema y no por otra.

En resumen, la definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, al reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar.

Una definición inadecuada del problema es la base del fracaso de muchas políticas públicas.

La detección de los problemas

El análisis de políticas pierde gran parte de su utilidad si los directivos públicos no detectan los problemas con la suficiente antelación.

El problema hay que anticiparlo para poder controlar sus efectos.

La detección anticipada del problema no asegura el éxito de la política, pero coloca a su responsable en mejor posición para lograrlo.

La detección es una tarea de búsqueda de información

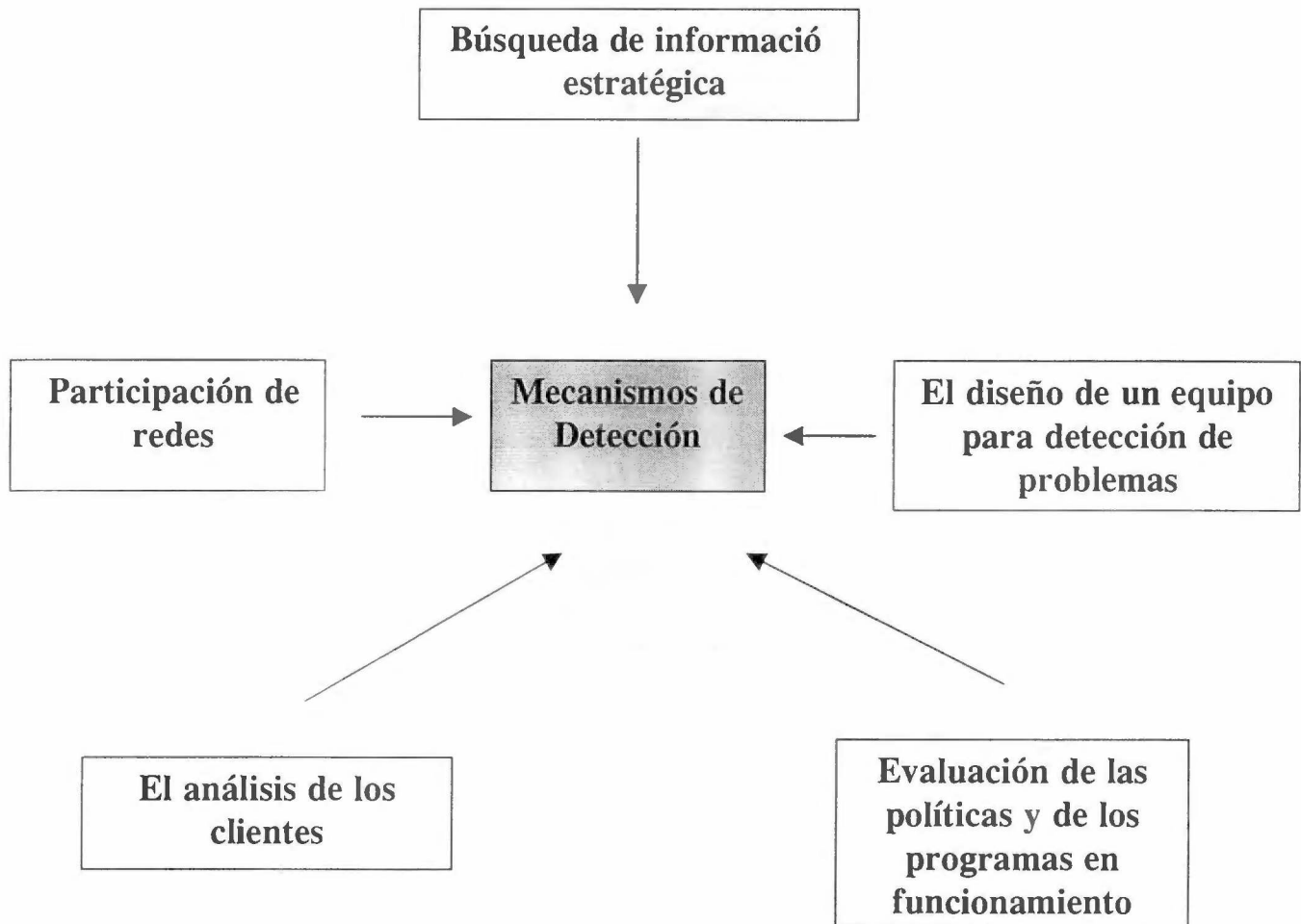


- Demandas
- Amenazas
- Oportunidades

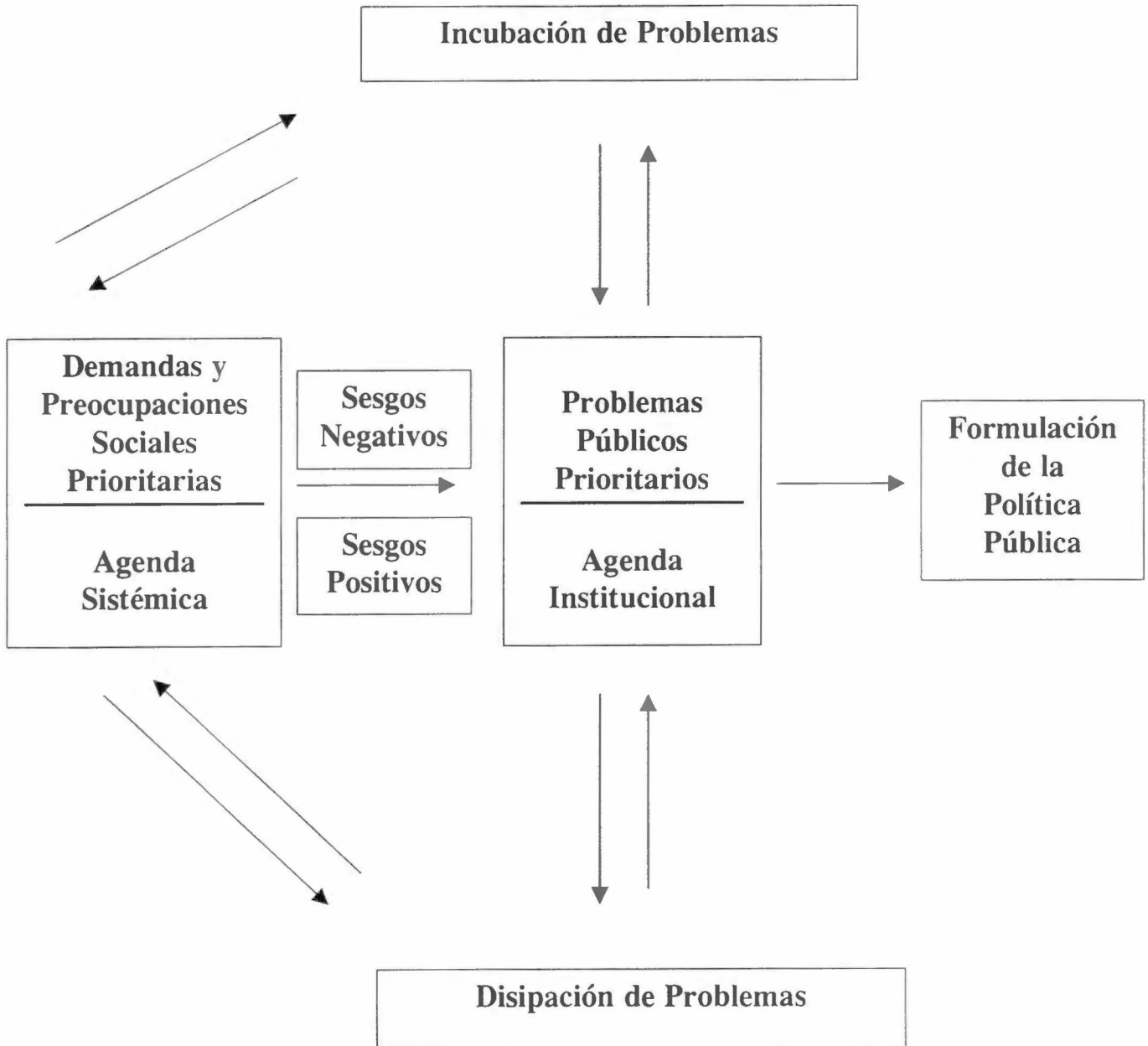


Para orientar las políticas presentes y futuras.

Mecanismos de Detección de Problemas



El diseño de la agenda



Los sesgos negativos de mayor importancia son:

- **El poder y la capacidad de presión de los grupos de interés.**
- **Los sesgos culturales.**
- **El peso de la tradición.**
- **Las actitudes y valores de los decisores públicos**

Sesgos positivos que mitigan la influencia de los anteriores:

- **Los medios de comunicación de masas**
- **La competencia política**
- **Los procesos electorales.**
- **Los deseos de crecer de las organizaciones públicas**

La formulación de las políticas públicas

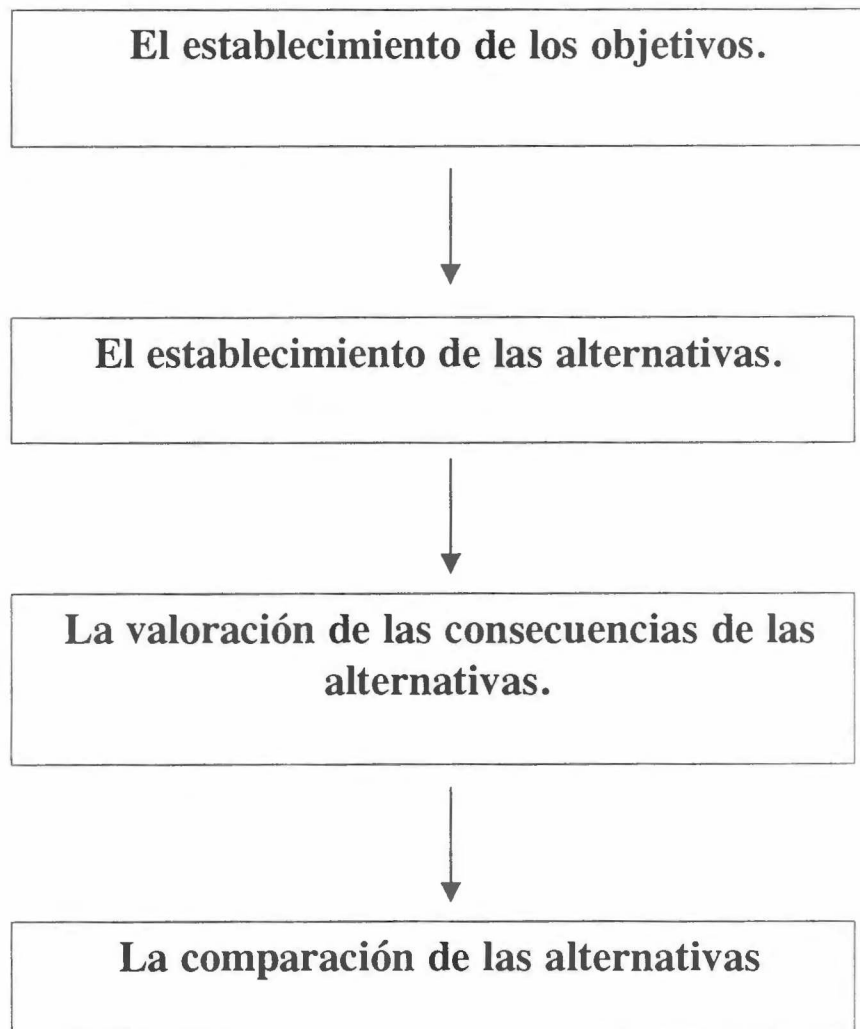
La formulación de la política incluye:

- **Establecimiento de Metas y objetivos a alcanzar**
- **Detección y generación de los “Caminos Posibles”**
- **Valoración y comparación de las alternativas**
 - **Anticipación y explicación de las consecuencias**
 - **Ventajas e Inconvenientes**
 - **Efectos inducidos y efectos buscados.**
 - **Determinar si es necesario actuar o no**
- **Selección de una opción**

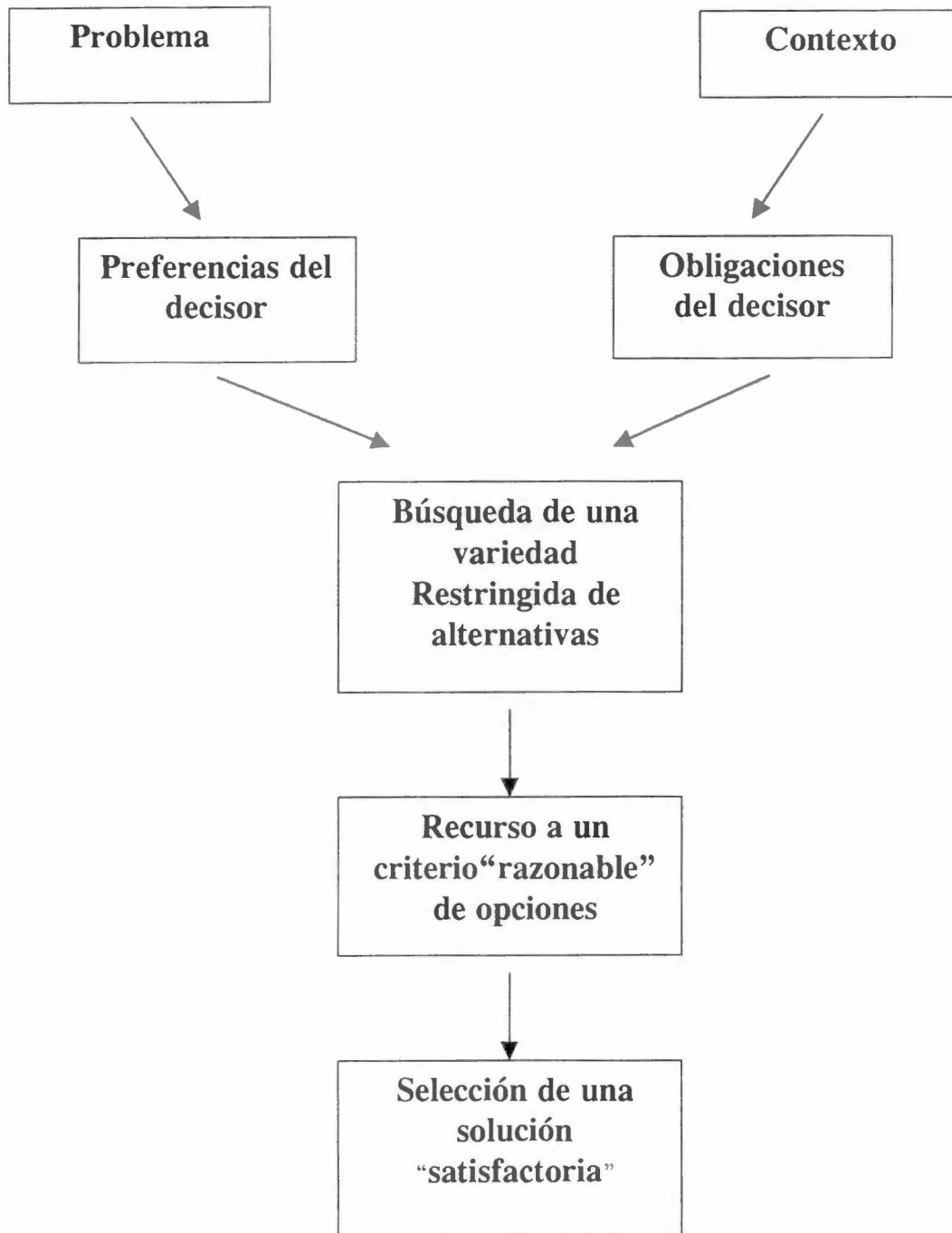
Es necesario un trabajo de legitimación. Significa aportar una solución de acuerdo con un criterio de elección que la haga aceptable a los ojos de terceros. Se trata de conformar la solución las normas que comparten los subordinados, los líderes políticos o el público.

La elaboración de políticas desde el modelo racionalista.

Este modelo divide el proceso de adopción de la decisión en una serie de pasos interdependientes y acumulativos, que, de cumplirse, dan lugar a una elección racional.



La racionalidad limitada



La teoría del decisor racional descansa en los siguientes postulados:

- **Hay un criterio objetivo accesible a quien debe decidir (compartido por otros agentes);**
- **Las preferencias no son ambiguas sino estables y explícitas;**
- **El decisor conoce o puede conocer todas las alternativas posibles;**
- **El decisor se comporta “como una máquina inteligente”.**

La enumeración de las limitaciones que hacen imposible la aplicación estricta del modelo racional incluyen problemas de:

- **Los conocimientos del decisor son limitados**
 - **La información falta y es costosa.**
 - **Los criterios de elección son limitados.**
 - **Existen diferentes niveles de capacidad para generar un inventario exhaustivo de las alternativas.**
 - **La necesidad de elegir desencadena una tensión psicológica**

- **La diferencia de intereses y valores influyen en la decisión**
- **La organización impone limitaciones a las alternativas**
- **La elección racional es cara**
- **La elección no parte de cero: se debe continuar con políticas existentes**

La elaboración de las políticas desde el modelo incremental

El comportamiento de los decisores públicos se basa en ajustes marginales sobre políticas ya en marcha. (Lindblom)

El modelo incremental es más descriptivo y se basa, en la observación del comportamiento cotidiano de las policy makers.

Lindblom (1990) ‘Cuando decimos que la política más que el análisis determina las políticas (públicas), queremos decir que las políticas se elaboran a través de los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre otros’, es la interacción política entre los individuos y los grupos sociales el factor que más condiciona la elaboración de las políticas públicas.

El decisor sólo toma en consideración aquellas alternativas que difieren muy poco de las políticas que ya se llevan a cabo, rechazando las demás, y analiza sólo los aspectos en que la opción nueva y sus consecuencias difieren de la situación actual, obviando el resto (Aguilar, 1993).

El decisor público debe considerar en la formulación no sólo la racionalidad, los valores de eficacia y eficiencia económica que recomienda una política intachable desde el punto de vista técnico, sino también la viabilidad y legitimidad políticas, el valor de la sensibilidad democrática, que significa considerar quién gana qué y quién pierde qué con cada alternativa.

La implantación de las políticas públicas

A. La implantación como puesta en marcha. El modelo top-down.

B. La implantación como proceso de interacción entre las condiciones iniciales y los resultados esperados

C. La implantación como proceso de ensamblaje

D. La implantación desde abajo. El modelo Bottom-up

La evaluación

Al señalar los enormes poderes discrecionales del ejecutivo en México, Carlos Fuentes lamenta que palabras usuales del derecho público anglosajón como accountability y checks and balances sean de tan difícil traducción al idioma de los mexicanos. No obstante, el escritor traduce dichos conceptos del siguiente modo: “rendimiento de cuentas” y “límites y contrapesos”. Estos refieren a la posibilidad de tener el derecho y la capacidad efectiva de exigir a una autoridad pública que explique sus acciones, lo cual no sólo requiere de marcos legales que lo hagan posible sino de instituciones independientes con el poder suficiente para obligarla a hacerlo.

Se han desarrollado distintas técnicas y enfoques para la evaluación.

Yves Mény y Jean-Claude Thoenig plantean que se han asumido dos actitudes frente a la evaluación.

Una de ellas es determinar si existen, dentro de un sistema político, los organismos o instancias que puedan actuar efectivamente como órganos de evaluación.

La otra consiste en “construir los conceptos y los métodos que permiten describir, explicar y juzgar en forma científica los resultados de la acción gubernamental”.

Los enfoques de evaluación en el análisis de políticas públicas.

El enfoque descriptivo:

Elabora una lista precisa y exhaustiva de los efectos de la acción pública.

Problemas o riesgos

Análisis limitado de los resultados.

El enfoque clínico:

Busca explicar los efectos. Tiene como base los objetivos declarados de la política pública y intenta explicar por qué algunos de los objetivos no se lograron y por qué algunas consecuencias resultaron inesperadas.

Los criterios de evaluación son endógenos, definidos a partir de las metas propuestas por los diseñadores de la política en cuestión.

Problemas o riesgos:

Los objetivos de una política no siempre están claramente definidos, son relativamente coherentes y en verdad los buscan sus impulsores.

El evaluador al asumir los valores intrínsecos de la política pública estudiada, puede convertirse en un abogado o defensor acrítico de la política.

El enfoque normativo:

El evaluador no fundamenta sus criterios en los objetivos propios de la política pública a evaluar sino que “sustituye esos criterios por otros que escoge él mismo y que le servirán de referencia para medir los resultados observables de la política”.

Porque

- 1) los objetivos del programa público no hayan podido ser definidos de manera clara y precisa,
- 2) el evaluador no comparta los criterios de los objetivos de la política pública en cuestión,
- 3) que exista un marco legal regulador de la actuación gubernamental.

Problemas o riesgos:

Exceso de subjetividad en la evaluación

El enfoque experimental:

Busca descubrir si existen relaciones estables de causalidad entre el contenido dado de una política pública y un conjunto dado de efectos sobre el terreno.

De acuerdo con los objetivos de la evaluación, con los recursos disponibles y las condiciones contextuales, se pueden distinguir técnicas de investigación diferentes. Su “pureza experimental” depende de la presencia o no de un grupo “testigo” o de control, equivalente al grupo que es objeto de la política experimentada, para establecer una comparación sistemática.

Problemas o riesgos:

Condiciones técnicas limitantes. La selección del grupo de referencia.

Divergencia entre la presión a corto plazo, que lleva a las autoridades públicas a intervenir con rapidez, y el lapso de tiempo, relativamente largo, que la realización de la experiencia requiere;

Objeciones de orden ético o moral que puede provocar la experiencia sobre el comportamiento de las personas y la situación de los ciudadanos

La evaluación depende de:

- **El grado de centralización (o fragmentación) del sistema o la organización que se encarga de practicar la evaluación.**
- **El grado de independencia de las unidades de evaluación respecto a los ejecutores de la política evaluada y al carácter interno o externo de las evaluaciones.**
- **El destino final (puede ser el poder ejecutivo o el legislativo, una organización social o el público en general) de los resultados de la evaluación y de los informes que formulen sus encargados.**
- **El acceso a la información sobre las conclusiones de las evaluaciones por parte de los demás actores sociales.**
- **El nivel de integración de las evaluaciones con la función que desempeñe tradicionalmente, dentro de la organización general de la administración pública federal, el auditor, revisor o contador de las cuentas gubernamentales.**

Deben satisfacerse condiciones preliminares, sin las cuales la difusión de la evaluación se hará difícil (Monnier, 1987):

- **Una relativa independencia de los organismos de evaluación frente a los evaluados, que permita el ejercicio de un espíritu crítico responsable;**
- **Una transparencia suficiente de la información administrativa, que permita el acceso a las fuentes;**
- **Una pluralidad de órganos de evaluación;**
- **La transparencia de los resultados de la evaluación.**

Recomendaciones o Conclusiones

- **Ser representativas, esto es, corresponder a un punto de la agenda pública y satisfacer una demanda social prioritaria.**
- **Corresponder a las tareas propias del gobierno y no restar espacio a la comunidad o al sector privado.**
- **Ser viables. Estar integradas con otras políticas en un programa consistente, jerarquizado y financiable.**
- **Ser especificadas en un diseño claro e integrado, esto es, que considere orientaciones sustantivas, pero también los respectivos aspectos institucionales y de recursos humanos y materiales;**

- Clarificar la responsabilidad del sector público, pero que también abra la participación de la comunidad y del sector privado en un muy vasto número de temas;
- Considerar ya en su diseño, y de modo expreso, el cómo debe realizarse su evaluación;
- Tener la gestión más adecuada a su propósito, estableciendo mayores responsabilidades en los ejecutores, sumada a mayor transparencia y responsabilidad;
- Ser objeto de controles internos y externos claros y rápidos;
- Ser evaluada en todos los casos; y
- Permitir una fluida relación del sector público con la comunidad, en cada una de las etapas mencionadas.