



# Políticas Públicas y su impacto

Dr. José Guillermo Carmona Pérez

# Temario

- Definición de Política Pública
  1. Política Pública: definiciones y ejemplos
  2. Teoría causal de una Política Pública
  3. Aplicación del Enfoque Basado en Derechos a las Políticas Públicas
- Proceso de elaboración de una Política Pública
  4. Formación de Agendas y Actores involucrados en las Políticas Públicas.
  5. Indicadores y Políticas Públicas
  6. Etapas del proceso de una Política Pública



**¿Qué son las políticas  
públicas?**

# Usos frecuentes del concepto de políticas públicas

- Término para referirse a una ciencia, teoría, arte
- Un cierto tipo de decisiones gubernamentales
- Un programa, proyecto o plan de actividades
- Proceso para predecir impactos o resultados

# Definiciones de política pública

- **Hecló y Wildavsky (1974)** *“Acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos”*
- **Thoening y Meny (1992)** *“Resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público”.*
- **Dye (1992)** *“Es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.*
- **Lahera (2008)** *“curso de acción y flujo de información relacionado con un objetivo público, definido en forma democrática, que es desarrollado por el sector público, y frecuentemente con la participación del sector privado”*

# Una definición más acabada

- Conjunto encadenado de decisiones y de acciones resultado de las interacciones entre diferentes actores, públicos y privados, que por diversas razones están implicados en la resolución de un **problema políticamente definido como público**. (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, **Análisis y gestión de políticas públicas**, Ariel, 2008).

# Discusión sobre problemas públicos

Cuando un problema deja de ser particular y se transforma en una situación que afecta en forma negativa el **bienestar social**, el **medio ambiente**, la **armonía social** o inclusive **la existencia de la colectividad**, pasa a ser un problema público.

- Aquellos que afectan a muchas personas
- Necesidades colectivas no satisfechas
- Situación no deseable o no aceptable
- Derechos no garantizados

# Elementos para identificar la existencia de una política pública

1. Implicación del gobierno
2. Percepción de problemas
3. Hay definición de objetivos
4. Proceso de implementación

***Una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estatus percibido como problemático.***



# Elementos para identificar la existencia de una política pública

- Las políticas son públicas por dos razones principalmente:
  - Una, porque su sujeto (o responsable) principal es un gobierno.
  - Otra, porque su objeto (o finalidad) principal debe ser una sociedad.
- Acción práctica, no sólo discursos o planes
  - Las decisiones sin actividades no son políticas públicas
  - Las acciones sin planes tampoco son políticas públicas

# Una definición todavía más acabada

- Para fines operacionales, por políticas públicas debería entenderse (1) **un curso de acción** (2) **definido por el gobierno** (3) para resolver **un problema público** (4) en cuya definición y solución suelen participar actores no gubernamentales (Tomassini, 2007).

# ¿Cómo entender a las políticas públicas?

Es necesario entender a las políticas públicas como un proceso (flujo de eventos y decisiones)

- **Flujo de interacciones** entre sujetos involucrados en la elaboración, implementación y evaluación de las decisiones.
- **Flujo de decisiones** (sobre el problema, las alternativas de solución, los mecanismos de implementación, los juicios evaluativos)

## ¿Cómo entender a las políticas públicas?

- Una política pública se compone de un conjunto de decisiones y acciones dirigidas a resolver un problema público.
- La solución de dicho problema dependerá no sólo de la idoneidad del diseño de la política pública, sino de su eficaz implementación.

# ¿Cómo entender a las políticas públicas?

- Luis F. Aguilar (2010, 31) lo frasea en forma clara: “la política pública se entiende [...] como un plan específico de acción, un plan limitado, orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas específicos y con la mejora de situaciones de vida social, cada una de las cuales es diferente y posee su propia circunstancia”.
- En esta lógica, las políticas públicas “no constituyen una utopía ni un proyecto político de sociedad, sino una respuesta concreta a problemas concretos” (Merino, 2013, 179).

# ¿Cómo entender a las políticas públicas?

- Los gobiernos diseñan políticas, planifican, establecen mecanismos de coordinación y evalúan bajo el supuesto de que existe coherencia entre las políticas, pero ese supuesto no puede darse por válido en muchos casos.
- La solución de los problemas públicos no puede ser la suma de una serie de políticas inconexas y desarticuladas.

# Teoría causal de una Política Pública

- Las políticas parten de una teoría causal que, justamente, denota causalidad en la forma que toma la intervención del Estado (Merino, 2013; Cortés, 2008).
- Toda política supone una teoría del cambio que vincula el problema público identificado con la situación que desea obtenerse a partir de la intervención y, en el medio, con una serie de instrumentos y acciones que serán usados para lograr ciertos resultados (Pawson, 2013).
- En suma, toda política asume una relación de causa y efecto.

# Teoría causal de una Política Pública

- Cuando la consistencia en la teoría causal falla, la intervención pierde eficacia porque su implementación está basada en falsos supuestos, en circunstancias que, al no coincidir con la realidad, impiden que la teoría del cambio prevista se ejecute de acuerdo con el plan (problemas de implementación).
- Cuando la teoría causal de una política no es coherente (cuando los actores que se busca beneficiar resultan afectados, cuando los instrumentos no pueden lograr lo que se pide de ellos o cuando los valores que se busca atender no se reflejan en la implementación), las políticas públicas enfrentan problemas para lograr sus objetivos, más allá de la eficacia de la implementación (problemas de diseño).



# UN EJEMPLO

- Programa del Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (Fonart), que surgió en 1974 como un fondo para apoyar las artesanías y, entre 1995 y 2015, fue operado por Sedesol. De acuerdo con su documento normativo, el Fonart es la respuesta “a la necesidad de promover la actividad artesanal del país y contribuir así a la generación de un mayor ingreso familiar de los artesanos; mediante su desarrollo humano, social y económico” (ROP de Fonart, 2014, 16). La necesidad que atiende la política, desde luego, ha sido identificada, pero no de forma clara: ¿la política busca fomentar la actividad artesanal en el país por sí misma o busca mejorar el ingreso de los artesanos mediante la venta de sus artesanías?

# UN EJEMPLO

- Cada uno de estos objetivos, aunque son socialmente deseables, responden a valores distintos, tienen diferentes consecuencias distributivas y exigen instrumentos de intervención distintos. La definición inexacta del problema que Fonart pretende resolver resulta en una constante confusión para definir si el objetivo del Fonart consiste en contribuir a mejorar la situación socioeconómica de los artesanos, en preservar las artesanías o en catapultar el sector artesanal mexicano (Cejudo, et al., 2012, 96). Pero, más importante aún, esta confusión se refleja en los instrumentos de intervención utilizados. Uno de los apoyos consiste en comprar todas las artesanías que los artesanos produzcan, independientemente de que éstas tengan demanda o no.

# UN EJEMPLO

- Esta forma de operación, ajena en su totalidad a la lógica de mercado, apunta a que el objetivo de la política es la preservación de la artesanía por sí misma, a su preservación por el valor intrínseco que tiene como patrimonio cultural inmaterial.
- Por otra parte, sin embargo, el resto de los apoyos de Fonart consiste en capacitar y asistir técnicamente a los artesanos, para mejorar sus condiciones productivas. Éstos últimos parecen estar dirigidos a mejorar el bienestar económico de los artesanos, a partir de una lógica de mercado, según la cual, conforme cuenten con mayores capacidades técnicas, podrán competir mejor.

## El enfoque de derechos en las políticas sociales



# Elementos del Enfoque de Derechos



## Políticas públicas deben tener por objeto facilitar un mayor disfrute de los derechos económicos y sociales de toda la población

- Acción deliberada del Estado frena las desigualdades socioeconómicas que privan a muchos de una real pertenencia a la sociedad (CEPAL)
  - Se requiere de un pacto fiscal-tributario y de un Estado con vocación redistributiva a través de políticas universales y umbrales progresivos en las prestaciones
  - Estar socialmente protegido es consecuencia de un derecho básico de pertenencia a la sociedad, es decir, de participación e inclusión (CEPAL)
- En la medida en que los derechos económicos y sociales se materializan como derechos inalienables de ciudadanía, es posible avanzar hacia una mayor igualdad en el acceso al bienestar y dar un fundamento ético a las políticas sociales.

## El enfoque de derechos en las políticas sociales

- La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina (1997)
- Equidad, desarrollo y ciudadanía (2000)
- La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad (2006)
- Protección social inclusiva en América Latina: Una mirada integral, un enfoque de derechos (2011)
- Instrumentos de protección social: caminos latinoamericanos hacia la universalización (2015); La matriz de desigualdad (2016)
- “La trilogía de la igualdad”
  - La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (2010)
  - Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo (2012)
  - Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible (2014)



## El enfoque de derechos en las políticas sociales

### Mandatos legales internacionales

- Declaración Universal de Derechos Humanos (1948)
- Convenio 102 sobre seguridad social, OIT (1952) [ratificado por 10 países de América Latina y el Caribe]
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) [29 países]
- Protocolo de San Salvador (1988) [16 países]
- Convenciones: CEDAW - Mujer (1979), Derechos del niño (1989) [33 países], Migrantes (1990) [17 países], Personas con discapacidad (2006) [30 países]
- Declaración de las NN.UU. sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007)





# El proceso de políticas públicas

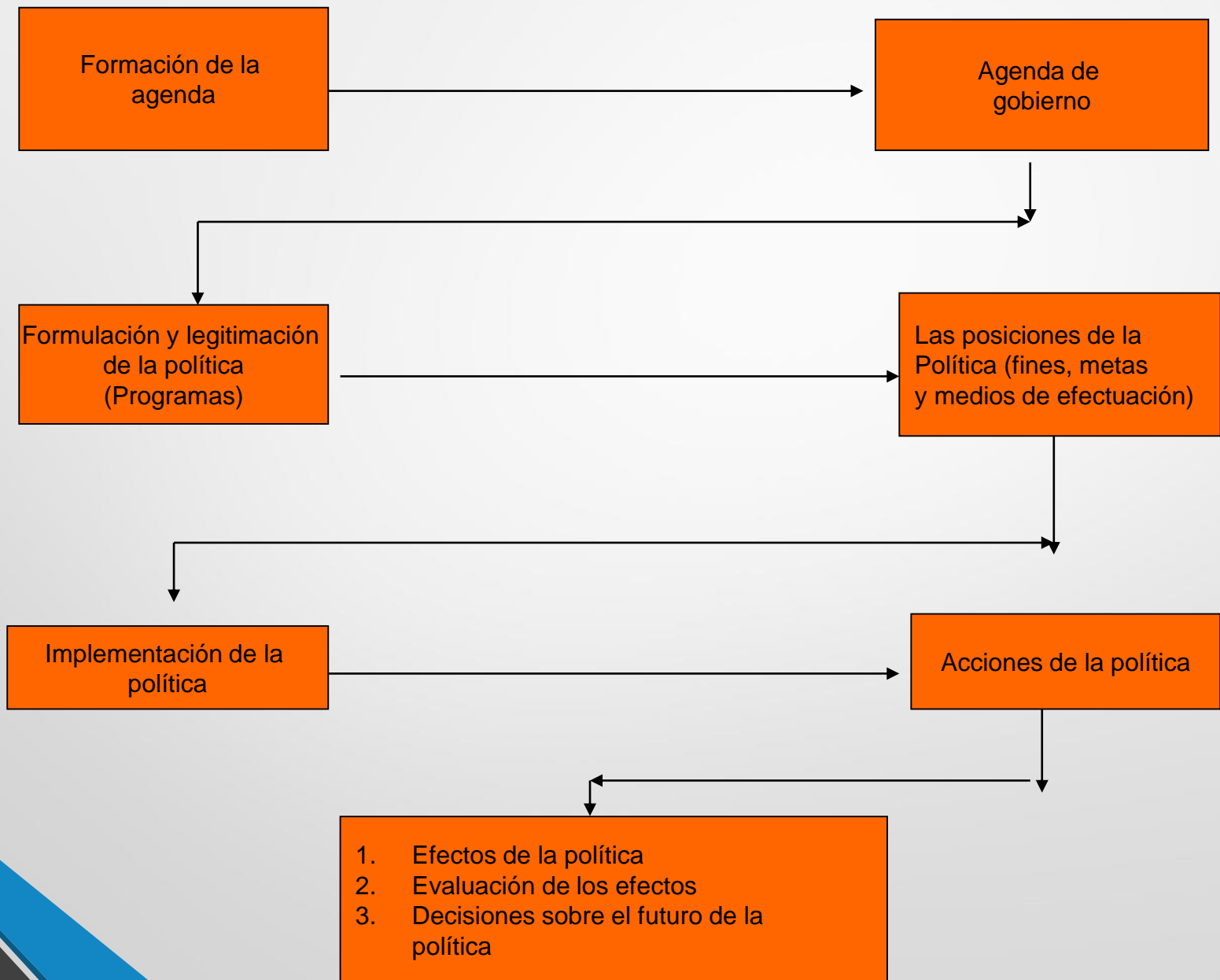
# Proceso de políticas públicas

- Noción de *policy process*: dispositivo analítico para fines de modelación, ordenamiento y explicación de una política.
- Distinción analítica en etapas o fases no se debe confundir con una separación real.
- Se corre el riesgo de caer en el supuesto que la formulación de políticas se lleva a cabo mediante un proceso siempre ordenado y lineal.

# Proceso de políticas públicas

- **Predilección por una fase o momento particular.** Se explica por el objeto instrumental teórico de cada una de las disciplinas.
- **Diferentes enfoques disciplinares han intentado concentrar su investigación en tramos específicos.**
- Politólogos prefieren estudiar la formación de agenda, los administradores públicos a la implementación y los economistas se han dedicado al diseño y selección de opciones de políticas.

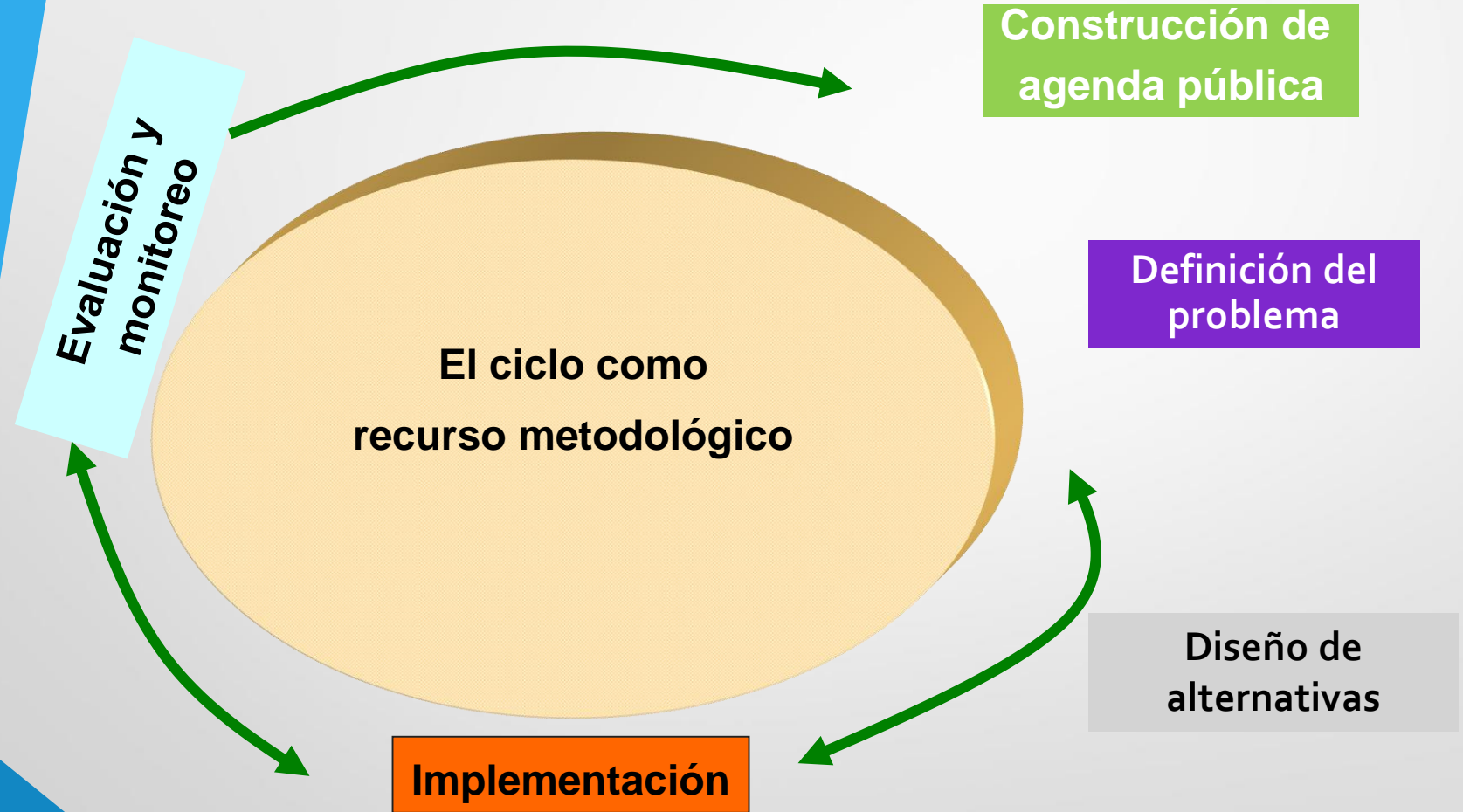
# Una mirada al proceso de políticas públicas





# **Inclusión de asuntos en la agenda de gobierno**

# El proceso de las políticas públicas

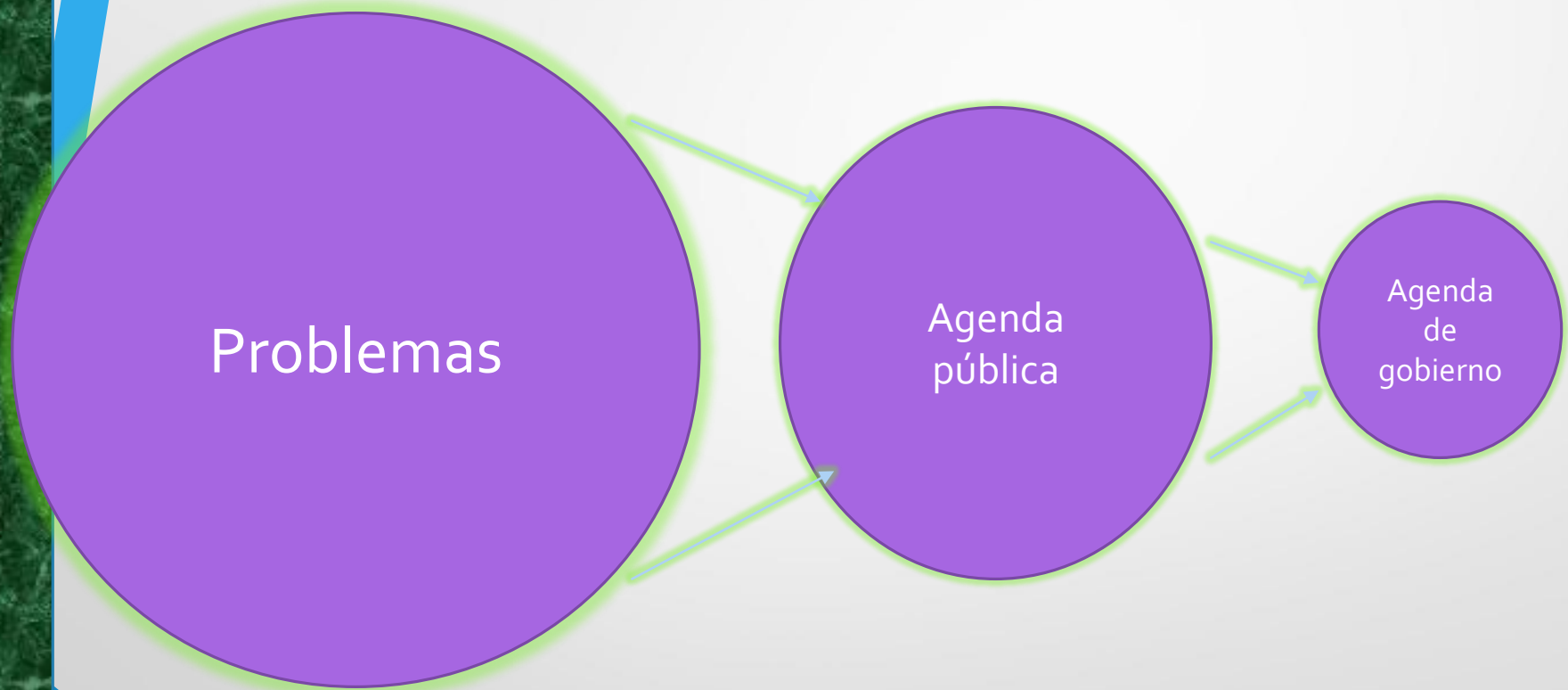


# Construcción de la Agenda

- Etapa en la cual los problemas llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de políticas públicas.
- Es una etapa importante del proceso debido a que la capacidad de atención del gobierno es limitada.
- Agenda es la lista de temas o problemas a los que los funcionarios gubernamentales le prestan atención en determinado momento.



# Construcción de la Agenda





# ¿Qué tipos de agenda existen?

- La agenda pública (social, sistémica, coyuntural):

La componen los problemas que ya forman parte de la opinión pública y donde se considera que el gobierno debe actuar

- La agenda de gobierno (política, formal, institucional):

Son las demandas o problemas explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los tomadores de decisiones y que se han seleccionado como asuntos a tratar.

# ¿Cuáles son los requisitos para que un asunto entre a la agenda de gobierno?

- Amplio conocimiento del público
- Sea considerada necesario y pertinente algún tipo de intervención
- Que sea facultad de algún órgano de gobierno

# ¿Qué factores facilitan incorporar un asunto en la agenda de gobierno?

- El conflicto actual o potencial que provoca
- Su expansión dentro de la opinión pública
- Diversos acontecimientos:
  - 1. Catástrofes**
  - 2. Cambios tecnológicos**
  - 3. Elecciones**
  - 4. Sucesos económicos**
  - 5. Crímenes**

# Relación entre actores, conflicto y políticas

- La formación de agenda está condicionada por los intereses de los actores.
- Los movimientos tácticos y estratégicos que los actores juegan dan lugar a acciones a partir de las cuales éstos desarrollan sus discursos y prácticas.
- Este punto es particularmente relevante ya que los tipos de acción posibilitan prácticas facilitadoras y/o obstaculizadoras sobre la decisión de política pública.

# Pluralidad de Actores = Conflicto

- Las políticas son resultado de la negociación entre distintos actores que **ajustan mutuamente** sus intereses divergentes.
- Las políticas son resultado de la interacción de **coaliciones** de organizaciones y actores, cada una con sus propios recursos y creencias sobre el problema.
- Los actores enfrentan los problemas con diferentes **marcos conceptuales** (racional, conducta organizacional, negociación política) que orientan sus decisiones.

# Los actores

Este concepto puede aplicarse a:

- un individuo (un ministro, un diputado, un periodista especializado);
- un conjunto de varios individuos (que conforman, una oficina o sección de la administración o un gremio como los sindicatos);
- una persona jurídica (una empresa privada o una asociación).
- un grupo social (drogodependientes, agricultores, personas sin techo).

# ¿Qué actores participan en la construcción de la agenda?

El factor con mayor peso en la configuración de la agenda es la *fuerza de los actores* y las relaciones que han tejido entre ellos y el gobierno:

- 1. *Perspectiva pluralista: Issue networks, Coaliciones de apoyo***
- 2. *Perspectiva elitista: Triángulos de hierro, corporativismo***

# ¿Cómo un asunto se incorpora en la agenda de gobierno?

No existe una teoría global que permita explicar la construcción de la agenda ni las oportunidades que los “impulsores” de un problema tienen de acceder a ella.

En cambio, un gran número de trabajos proponen modelos parciales; cada uno de los cuales describe un proceso particular de inclusión en la agenda.



# 1. *La mediatización*

- Rol determinante de los medios (prensa escrita, radio, TV e internet) y casas encuestadoras.
- Ponen el foco en un acontecimiento social específico (situaciones de crisis o conflictivas).
- Incitan a los actores públicos y partidos políticos a (re)apropiarse de los temas de discusión actuales.
- Recursos: Información y estructuras de comunicación, aunque el recurso tiempo (*timing*) reviste especial importancia.

## 2. *La movilización*

- La agenda como respuesta a demandas sociales claramente estructuradas.
- La actividad de los movimientos organizados es determinante.
- Estos grupos intentan atraer la atención de la opinión pública hacia un problema social para que sea objeto de intervención.
- Recursos: Apoyo político; organización; manifestaciones; bloqueos; instancias judiciales o de democracia directa, entre otros.

### 3. *Oferta política*

- Los partidos políticos y otros actores políticos responden de manera proactiva a las demandas sociales.
- Ellos definen problemas públicos y formulan soluciones que llevan a su base electoral para sumar beneficiarios potenciales.
- Temas elegidos a través de las campañas.
- Recursos: Información (spots); organización tipo *pork barrel* (aparato de partido) y apoyo político (coaliciones).

## 4. *Anticipación interna*

- Los actores administrativos (burócratas) tienen un peso decisivo en la construcción de agenda .
- Al estar a cargo de las políticas vigentes, están en mejor posición de identificar los ajustes necesarios.
- Son decisiones tecnócratas en las que se considera que la sociedad civil define “mal” un problema.
- Recursos: conocimiento de los engranajes institucionales (espacios de incertidumbre) y reglas de decisión, sobre todo informales.



# Definición de problemas públicos

# Los pasos para el análisis de un problema

## ANÁLISIS DEL PROBLEMA

1. Modelar el problema:  
Identificar los atributos
2. Diagnosticar el problema:  
Evaluar signos y síntomas
3. Enmarcar el problema:  
Analizar fallas de mercado y de gobierno o de justicia distributiva.

## ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN

RECOPIACIÓN DE INFORMACIÓN  
Identificar y organizar los datos relevantes, teoría y hechos; usar los hechos como evidencia de consecuencias futuras de políticas actuales y de políticas alternativas.

# Árbol del problema

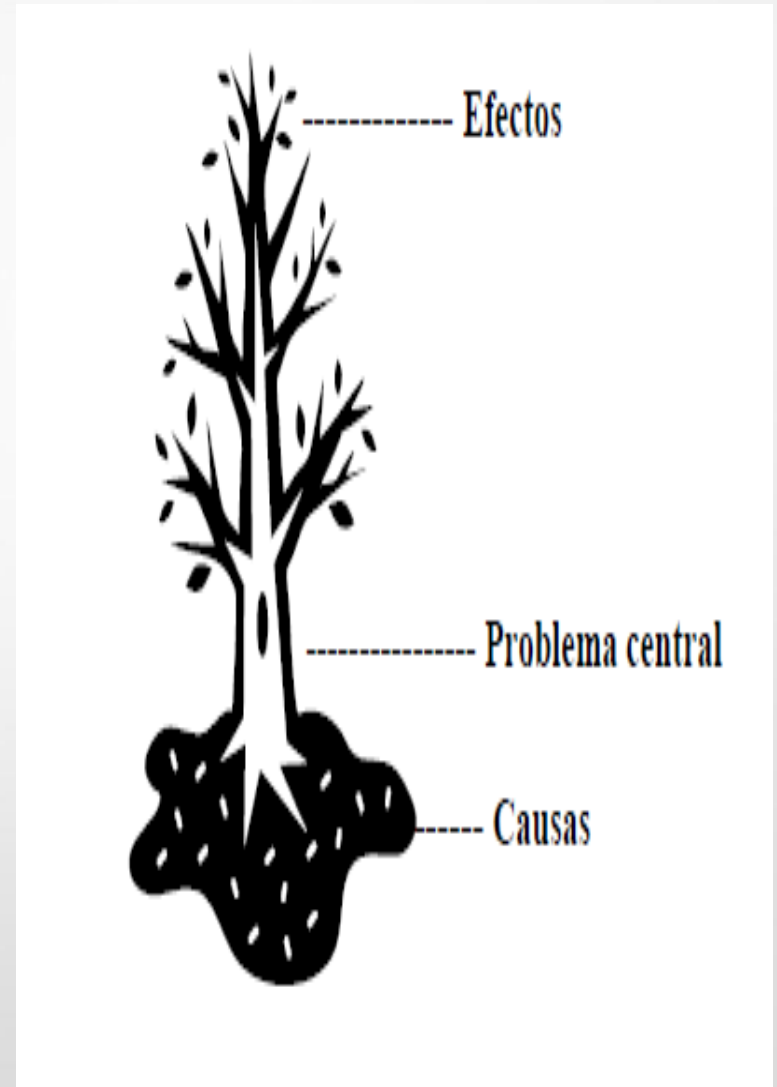
Es necesario identificar el problema que se desea intervenir, así como sus causas y sus efectos.

El procedimiento contempla los siguientes pasos:

- Identificar el problema **focal**
- Definir los efectos más importantes, analizar y verificar su importancia.
- Anotar las causas del problema. Buscar qué elementos están provocando el problema.

# Análisis del problema

- Una vez que el problema central, las causas y los efectos están identificados, se construye el árbol de problemas.
- Revisar la validez e integridad del árbol, todas las veces que sea necesario.
- Asegurarse que las causas representen causas y los efectos representen efectos.





# Análisis del problema

- El árbol de problemas resulta clave para encontrar soluciones a través de la anatomía de las causas y efectos.
- El problema puede ser desglosado en porciones posibles de manejar y definir.
- Existe un mayor entendimiento del problema y sus causas, a menudo interconectadas y hasta contradictorias.
- A menudo es el primer paso para encontrar soluciones.

# Análisis del problema

- El Análisis da mejores resultados en pequeños grupos de cinco a ocho personas,
- El primer paso consiste en debatir y consensuar el problema focal.
- El problema se escribe al centro y se convierte en el 'tronco' del árbol.
- Luego, el grupo identifica las causas del problema –éstas se convierten en las raíces– y los efectos que se convierten en las ramas.
- Estas causas y consecuencias pueden ser creadas mediante notas en papelitos o tarjetas.

# Análisis del problema

Las preguntas a ser discutidas pueden incluir:

- ¿Se consideran las dimensiones económicas, políticas y socioculturales relacionadas con el problema?
- ¿Qué causas y consecuencias están mejorando, empeorando, o manteniéndose iguales?
- ¿Cuáles son las consecuencias más serias? ¿Cuáles son los criterios importantes para pensar en un posible camino a seguir?
- ¿Cuáles son las causas más fáciles / difíciles de abordar?
- ¿Cuáles son las posibles soluciones u opciones que pueden surgir?