

# Introducción a las políticas públicas

Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía

Jaime Torres-Melo

Jairo Santander



**IEMP**  EDICIONES

# INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS:

CONCEPTOS Y HERRAMIENTAS DESDE  
LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y CIUDADANÍA

JAIME TORRES-MELO  
JAIRO SANTANDER A.

**IEMP**  **EDICIONES**

Bogotá, D.C., noviembre 2013

INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEPTOS  
Y HERRAMIENTAS DESDE LA RELACIÓN ENTRE ESTADO  
Y CIUDADANÍA

© Instituto de Estudios del Ministerio Público  
IEMP, 2013  
Carrera 5 15-80, piso 16  
Bogotá, D. C., Colombia  
PBX: (1) 587 8750 Exts. 11621  
Tel.: 283 27 21 - Ext.: 115  
<http://iemp.procuraduria.gov.co>

© Procuraduría General de la Nación  
Carrera 5 15-80  
Bogotá, D. C., Colombia  
PBX: (1) 587 8750 Exts. 13101 13102  
[www.procuraduria.gov.co](http://www.procuraduria.gov.co)

*Se permite su reproducción parcial con el debido  
crédito a la Procuraduría General de la Nación  
y al Instituto de Estudios del Ministerio Público.*

**Autores:**

Jaime Torres-Melo  
Jairo Santander A.

**Coordinadora académica del proyecto  
Políticas Públicas del IEMP**

Diana Sulma Pardo Ibarra

**Diseño de portada:**

Diana Carolina Chacón Enciso  
Diseñadora Gráfica - IEMP

**Coordinación Editorial:**

Luis Enrique Martínez Ballén  
Jefe División de Investigaciones Sociopolíticas  
y Asuntos Socioeconómicos - IEMP

**Diagramación e impresión:**

Imprenta Nacional de Colombia

*Impreso en Colombia  
noviembre 2013*

ISBN: 978-958-734-137-9



**Alejandro Ordóñez Maldonado**

Procurador General de la Nación

**Martha Isabel Castañeda Curvelo**

Viceprocuradora General de la Nación

**Christian José Mora Padilla**

Director Instituto de Estudios  
del Ministerio Público

## AGRADECIMIENTO

*Los autores agradecen al Instituto de Estudios del Ministerio Público (IEMP) por su apoyo constante en la preparación de este libro.*

*Especialmente expresamos nuestro agradecimiento a Diana Pardo, quien lideró e impulsó esta iniciativa y quien ha sido fundamental para que el tema de política públicas gane espacio y reconocimiento dentro de la Procuraduría General de la Nación (PGN). También en el IEMP, agradecemos el compromiso de su Director, Christian Mora, y la juiciosa revisión que Omar Vivas y Cesar Nieto hicieron sobre un primer borrador del documento.*

*A la vez los autores extienden un agradecimiento especial a los asistentes de investigación: Luisa Fernanda Castillo, Daniela Collazos, Juan Manuel Restrepo, Natalia Aristizabal y Clara Martínez Velandia, quienes apoyaron diversos momentos del proceso, desde la revisión de literatura para algunos capítulos, hasta la edición final, la preparación de figuras y las referencias bibliográficas. Su apoyo fue fundamental y un aporte importante al libro*

# CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b> .....	11
<b>INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONCEPTOS Y HERRAMIENTAS DESDE LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y CIUDADANÍA</b> .....	15
<b>REFERENCIAS</b> .....	19

## CAPÍTULO 1

### ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

1. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS .....	23
1.1. Relación entre el Estado y las políticas públicas .....	23
1.2. Funciones del Estado frente a las políticas públicas .....	24
1.3. Políticas públicas en la relación entre el Estado y la sociedad .....	27
1.4. Lo que dicen las políticas públicas sobre el Estado .....	29
1.5. Procesos de políticas públicas dentro de la administración y la gestión pública .....	30
Referencias .....	31

## CAPÍTULO 2

### ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2. ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	35
2.1. Análisis de las políticas públicas .....	35
2.2. La razón como base de la toma de decisiones de política pública .....	38
2.3. Alternativas racionales modernas .....	39
Escogencia pública .....	39
Análisis institucional y desarrollo .....	40
2.4. Papel de las ideas .....	41
Enfoque cognitivo .....	42
Enfoque argumentativo .....	42
Enfoque de las coaliciones defensoras .....	44
2.5. Capacidad de gobernar y estructuras de gobierno en el análisis de la política pública .....	45
Gobernanza de las políticas públicas .....	46
Redes de políticas .....	47
Referencias .....	48

## CAPÍTULO 3

### DEFINICIÓN Y COMPONENTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.	DEFINICIÓN Y COMPONENTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	55
3.1.	Definiendo política pública .....	55
3.2.	Diferenciando la política pública .....	57
	Funciones gubernamentales.....	57
	Gerencia pública.....	58
	Diferenciación importante: ley y política pública.....	60
3.3.	Cambios en la política pública: núcleo y periferia .....	61
3.4.	Componentes de una política pública .....	62
3.5.	Gobernabilidad y gobernanza .....	63
3.6.	Introducción al ciclo de las políticas públicas .....	65
	Referencias.....	70

## CAPÍTULO 4

### FORMACIÓN DE LA AGENDA

4.	FORMACIÓN DE LA AGENDA.....	75
4.1.	Definición de la formación de la agenda .....	75
4.2.	Agenda de políticas .....	76
4.3.	Actores en el proceso de formación de la agenda .....	77
	Agentes promotores de asuntos.....	77
	Empresarios políticos .....	78
	Controladores de agenda.....	79
4.4.	Formas de insertar temas dentro de la agenda de gobierno .....	80
4.5.	Los espacios de formación de agenda.....	81
	Ventanas políticas.....	83
	Asuntos públicos.....	85
	Ciclo de atención a los problemas sociales.....	87
4.6.	Formación de la agenda, gobernanza y ciudadanía.....	88
	Referencias.....	89

## CAPÍTULO 5

### FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

5.	FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	92
5.1.	Definición de la formulación de las políticas públicas .....	92
5.2.	Estructuración de problemas de política.....	94

Identificación del problema .....	97
Diagnóstico del problema .....	100
Errores de estructuración.....	103
5.3. Definición de prioridades: metas y objetivos.....	103
5.4. Generación y análisis de opciones de política .....	105
Identificación de acciones potenciales.....	106
Instrumentos de política .....	108
5.5. Selección de la política pública favorecida .....	109
Apremios institucionales y organizacionales .....	111
5.6. Formulación de las políticas públicas, gobernanza y ciudadanía.....	112
Referencias.....	113

## CAPÍTULO 6

### PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN

6. PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN .....	117
6.1. Definición de implementación .....	117
6.2. Enfoques y análisis de la implementación.....	118
6.3. Tipos de implementación y acción gubernamental .....	123
6.4. Factores de éxito y fallas de la implementación .....	125
Fallas de gobierno.....	127
Fallas del mercado .....	127
Fallas de coordinación.....	128
6.5. Gobernanza de un proceso de implementación .....	130
Coordinación con la programación presupuestal .....	131
Acciones posibles para mejorar la implementación .....	132
6.6. Procesos de implementación, gobernanza y ciudadanía.....	134
Referencias.....	135

## CAPÍTULO 7

### EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

7. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	139
7.1. Definición de la evaluación de políticas públicas.....	139
7.2. Tipos de evaluación .....	142
Evaluación ex ante .....	144
Evaluación concomitante .....	145
Evaluación ex post .....	146
Otros tipos de evaluación .....	147

7.3. Características de la evaluación.....	148
Paradigmas relevantes.....	149
Niveles de evaluación.....	152
Papel de los indicadores.....	153
7.4. Actores de la evaluación.....	155
7.5. Evaluación de políticas públicas, gobernanza y ciudadanía.....	156
Referencias.....	157

## **CAPÍTULO 8**

### **CIUDADANÍA, DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

8. CIUDADANÍA, DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS.....	161
8.1. Conceptos básicos.....	161
8.2. Perspectiva de la garantía de derechos.....	162
8.3. Participación de los ciudadanos en los procesos de políticas públicas.....	165
Legitimidad institucional, expansión de la ciudadanía y política social.....	166
8.4. Situación en Colombia y América Latina.....	167
Referencias.....	170

<b>GLOSARIO.....</b>	<b>173</b>
----------------------	------------

## PRESENTACIÓN

Cuando se trata de abordar cualquier problemática de la sociedad colombiana existen dos quejas reiterativas frente a la acción del Estado: *la ausencia de políticas públicas y la ineficacia de las leyes existentes*. Sin embargo, cuando es menester tomar una decisión, es común emitir toda suerte de leyes, decretos y actos administrativos, como si de ello dependiera el buen funcionamiento del Estado y por ende la superación de la situación que se intenta enfrentar. Lo grave es que pasado el detonante que ha traído de vuelta el problema, este se apacigua para al cabo de un tiempo volver con nuevas aristas, fortaleciendo la insatisfacción social frente a un Estado que en todos sus niveles se ha desgastado por intentar algún tipo de solución.

Ante estas realidades que nos son cotidianas se abren diversas preguntas que podríamos sintetizar en una *¿Por qué si en el discurso y en la práctica de lo público nos quejamos de falta de una política, a la hora de actuar recurrimos al mundo jurídico y administrativo para solucionar los problemas sociales y no buscamos la construcción o por lo menos el fortalecimiento de políticas públicas que trasciendan las emergencias y propicien cambios más duraderos en el tiempo?*

Luego de seis años de una ardua tarea académica por tratar de contestarnos esta pregunta y de construir a partir de ella un programa académico que responda a las necesidades de capacitación del Ministerio Público en el área de política pública llegamos a esta conclusión:

*Como sociedad y como miembros del Estado aún nos falta comprender el campo propio de las políticas públicas*. Si bien existen personas a lo largo y ancho del país que gracias a sus estudios y experiencia logran hacer esa identificación, como colectivo transitamos entre conceptos que no nos permiten diferenciar, por ejemplo, las leyes de las políticas públicas y por ende comprender las relaciones, alcances y límites de unas frente a las otras. Tampoco hemos logrado como colectivo diferenciar la administración de lo público con la inclusión en agendas y la implementación de política pública y todavía mantenemos una visión donde el seguimiento y evaluación de política es una misma cosa, siendo esta última solo entendida como una etapa que habla de los resultados pero no de la política en sí y menos como la oportunidad para repensar la misma política.

La amalgama conceptual donde equiparamos leyes, proyectos, gestión, gerencia, indicadores y otros más aspectos de lo público, con la política pública, nos ha llevado a la necesidad de proponer este libro, que busca aclarar los elementos básicos

para hablar de política pública, utilizando para ello una representación denominada ciclo de política pública, con la que de una manera pedagógica los expertos en el área permiten comprender las fases por las que atraviesa la inclusión, formulación, implementación, seguimiento y evaluación de una política pública. La llamamos representación porque en la vida real la cuestión es mucho más compleja y como nos dicen los expertos “más intrincada” pero para efectos educativos resulta muy útil al ubicar los diferentes momentos por los que una sociedad y un Estado pasan para configurar una política pública en cualquier área.

La presentación de cada una de las fases del ciclo, antecedido por una serie de consideraciones conceptuales donde se busca clarificar lo qué es y no es política de acuerdo con las escuelas teóricas que estudian esta área, así como el papel del Estado y de la sociedad, es fruto del seguimiento de cuatro diplomados en política pública organizados por el Instituto de Estudios del Ministerio Público, con asocio de las Universidades de los Andes –en su primera versión realizada en 2007- y la Universidad Externado –en su segunda versión realizada en 2009- y el apoyo de formadores externos que en las versiones de 2011 y 2012, contribuyeron a que funcionarios de la Procuraduría General de la Nación de distintas partes del país y de diferentes niveles de decisión abordaran esta área del saber de lo político y de lo público.

Con esta publicación, el interés del IEMP es ayudar a diferenciar al lector qué corresponde al plano de política pública, entregando como un valor agregado un glosario de los principales conceptos relacionados con el área y ubicando dentro del mundo de la política pública un aspecto por lo general perdido: *la participación ciudadana desde el plano de lo político y lo público*. Integramos este componente porque además de ser el más propio de nuestra labor como Ministerio Público, nos permite enfatizar en una apuesta teórica que enmarca cada párrafo del presente libro y el pensamiento de sus autores: *la política pública es el resultado de un proceso social, no de un mandato jurídico ni de una decisión administrativa, es por el contrario, la concreción de unos ideales que se construyen a partir de unas dinámicas sociales que requieren ser interpretadas y llevadas a una toma de decisiones capaces de ser administradas y continuamente revisadas*.

La política pública es pública y es política, y tal vez por eso, más que hacer un énfasis en su administración, lo que se busca es darle al lector, sea funcionario o no, las claves para comprender qué es, cómo y dónde emergen, cómo se construyen y se ponen a prueba, y cómo se siguen y evalúan, dando paso a una serie de decisiones que a la vez obligan a revisar la misma política, pues como todo proceso y más si es de carácter social, obliga a su continua revisión y mejoramiento.

Esperamos que este libro logre ese interés de divulgación y aclaración frente a un tema ampliamente requerido y muy pocas veces comprendido y explicado para el

grueso de funcionarios y ciudadanos. Nuestro interés como IEMP es divulgarlo pues como hemos aseverado es fruto de la capacitación y del encuentro con la academia, representada en este caso por los autores del libro, los docentes Jaime Torres y Jairo Santander que con total empeño han vuelto palabra escrita su amplio conocimiento y preocupaciones sobre cómo llevar estos conceptos de la academia al Estado y a la sociedad.

CHRISTIAN MORA PADILLA  
Director IEMP

DIANA SULMA PARDO  
Coordinadora Académica Programa de Política Pública

## **INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CONCEPTO Y HERRAMIENTAS DESDE LA RELACIÓN ENTRE ESTADO Y CIUDADANÍA**

Las políticas públicas son reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo y permiten entender hacia dónde se quiere orientar el desarrollo y cómo hacerlo, evidenciando lo que se pretende conseguir con la intervención pública y cómo se distribuyen las responsabilidades y recursos entre los actores sociales. Por lo tanto, las políticas públicas no son solo documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su papel va más allá; son la materialización de la acción del Estado, el puente visible entre el gobierno y la ciudadanía.

El papel que juega la política pública al interior de una sociedad implica legitimar al Estado, no solo por su carácter instrumental en la provisión de servicios básicos o la administración de bienes públicos; son apuestas socio-políticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad. Así, la política pública juega un rol fundamental en la construcción de la realidad social. Su naturaleza pública la hace portadora de definiciones que son el resultado de las tensiones políticas que se dan en los escenarios públicos de discusión o al interior de las oficinas gubernamentales.

Si la política pública expresa todo esto, no es posible pensarla o estudiarla solamente como el resultado de un proceso técnico en búsqueda de la solución más eficiente. A través de las políticas públicas se expresa el conflicto y la negociación sobre la realidad y su transformación. Lo que se considera como bien común es, por definición, producto de la controversia de intereses de los diversos actores en una sociedad.

De hecho, el proceso de una política pública expresa la utilidad del poder público para canalizar recursos sociales en procura de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos. Es un proceso colectivo para resolver los conflictos generados por la construcción social de lo que son los bienes comunes y su administración.

Desde esta perspectiva, es claro por qué cada día hay un mayor interés en comprender los procesos de las políticas públicas, tanto en las oficinas de gobierno como en la academia y en el conjunto de la sociedad. Lo que empezó como la necesidad de mejorar el proceso de acción y el desempeño gubernamental pasó a un debate profundo entre los actores políticos y sociales sobre la importancia de entender los procesos de las políticas públicas, sus formas, alcances y los determinantes de sus resultados e impactos en el desarrollo de la sociedad.

Las políticas públicas son una construcción social donde el gobierno, como el orientador de la acción colectiva, interactúa con múltiples y diversos actores sociales y políticos. Por ende, a diferencia de algunos enfoques que ven la interacción con la sociedad como regresiva para la toma de decisiones, resulta que esta no es solo deseable sino condición necesaria para el éxito de los procesos de las políticas públicas.

En los actuales escenarios de ampliación y consolidación de los sistemas democráticos, los ciudadanos ya no toleran que los excluyan de la toma de decisiones y exigen ser parte de esta así como de la ejecución e implementación de las políticas y proyectos públicos.

Por lo tanto, es una imperiosa necesidad sustraer el análisis de políticas públicas del cerrado espacio de las oficinas gubernamentales y de la academia, para ponerlo en el escenario de interacción gobierno – sociedad donde toman forma las políticas públicas. Este libro se orienta en esa dirección.

Los contenidos de este texto son un reconocimiento a la necesidad de que se expongan con claridad los elementos básicos que se requieren para introducir al lector en los procesos de las políticas públicas. El propósito no es teorizar sobre la política, ni exponer resultados de un proyecto o experimento específico, sino mejorar la comprensión de las dinámicas socio-políticas dentro del proceso de las políticas públicas.

Ahora, no es casualidad que este libro se produzca en la Procuraduría General de la Nación. Desde hace ya varios años la entidad está fortaleciendo su función preventiva y ha identificado que, como actor estatal, juega un papel fundamental en los procesos de las políticas públicas; sobre todo, en procura de cumplir con su objetivo misional de representar a los ciudadanos frente al Estado y con su visión institucional de *ser guardián del interés general y vigilante del cumplimiento de los fines del Estado*.

La Procuraduría General de la Nación ha desarrollado varias iniciativas para la comprensión de este papel en cumplimiento de su función preventiva. El Instituto de Estudios del Ministerio Público IEMP, en el 2007 empezó a capacitar a funcionarios en temas de política pública. Este espacio de formación, que se ha mantenido desde entonces, propone que los funcionarios del Ministerio Público, quienes se estaban enfrentando a políticas públicas en su actuar preventivo cotidiano y frente a las cuales no contaban con los instrumentos suficientes para su comprensión, conozcan los procesos de las políticas públicas para orientar mejor su trabajo.

En 2011, en alianza con la Universidad de los Andes, se desarrolló el estudio denominado *“Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas”*, cuya publicación fijó unos parámetros iniciales para orientar a los funcionarios públicos que cuando estuvieran cumpliendo funciones preventivas se vieran en situaciones de participación efectiva en los procesos de política pública.

El esfuerzo de capacitación es continuo y su demanda creciente. Tanto en el orden nacional como territorial, la Procuraduría General de la Nación se ve cada día abocada a participar en los procesos de políticas públicas durante el cumplimiento de sus funciones misionales, por lo que sus funcionarios expresan la necesidad de contar con herramientas útiles para desempeñarse de forma proba durante el proceso y sin transgredir competencias de otros estamentos del Estado, principalmente del gobierno.

De hecho, el presente libro tiene como propósito reforzar esta empresa de formación y capacitación y brindar un material de consulta a aquellos funcionarios públicos y lectores en general que quieran introducirse en el estudio de la política pública, desde la perspectiva de la ciudadanía y los derechos.

Ahora, ¿Cuáles elementos requiere un lector que quiera empezar a entender el proceso de las políticas públicas? Todo parece relevante: la conformación del Estado, su relación con la sociedad, las configuraciones institucionales, el modelo económico, y la estructura de poder, entre otros. En fin, es un espacio donde lo multidisciplinar tiene cabida, debido principalmente a que el objeto de estudio tiene diversas dimensiones de abordaje, muy difíciles de cubrir desde una sola perspectiva.

En el presente libro se han agrupado estos elementos básicos en dos partes: (i) los fundamentos básicos para la comprensión de la participación de actores del proceso y (ii) los elementos básicos para la comprensión del proceso de las políticas públicas. Los fundamentos básicos introducidos en la primera parte del libro deben permitir una mejor comprensión de lo que se expresa y recoge en la segunda parte sobre la manera como se desarrolla el proceso de las políticas públicas.

En todas las secciones del documento se refiere al proceso de las políticas públicas como un todo, porque la manera de abordar su análisis es para entender las dinámicas socio-políticas que dan origen a una política pública. El producto del proceso, es decir la política pública y sus resultados, es abordado como una construcción social y no solo como un artefacto de gobierno.

Aún frente a este enfoque particular para abordar el estudio de las políticas públicas y el papel de la Procuraduría General de la Nación desde la perspectiva de su función preventiva, la manera seleccionada para presentar los principales elementos del proceso es a través del ciclo de las políticas públicas. No solo es la herramienta pedagógica imperante por facilitar la comprensión de un fenómeno complejo, sino que se acoge por la facilidad que brinda para la presentación de los elementos claves.

En ese sentido, al igual que Parsons (2007), se reconocen las críticas teóricas y aplicadas al ciclo y se hacen explícitas sus limitaciones. Sin embargo, la utilidad del modelo para lograr los objetivos del libro es superior y evidente.

Teniendo en cuenta el alcance del ejercicio y el modelo utilizado es que se plantearon las dos grandes partes del libro. La primera para dar un marco a la función preventiva de la Procuraduría General de la Nación en el proceso de las políticas públicas y la segunda para profundizar en diversos momentos del proceso, utilizando el ciclo de las políticas para organizar los capítulos.

La primera parte del libro sobre fundamentos básicos comprende los tres primeros capítulos. En el primero, se brindan los fundamentos básicos de la relación entre el Estado y la sociedad, en cuanto al proceso de las políticas públicas. A través de este capítulo se establece cómo las políticas públicas afectan la interacción entre actores estatales y de la sociedad civil. El objetivo es dar a entender al lector el papel que las políticas públicas juegan en la conformación del Estado y en su interacción con la sociedad.

En el capítulo segundo se desarrollan los enfoques de análisis de políticas públicas que estudian la capacidad de gobernar y las estructuras de gobierno y se presentan los planteamientos conceptuales de la gobernanza de las políticas públicas. Un aporte fundamental de este capítulo es ofrecer al lector una revisión del estado del arte del estudio de las políticas públicas desde que Lasswell propuso la ciencia de las políticas como enfoque teórico, dando nacimiento formal al estudio de las políticas públicas a mediados del siglo XX (Aguilar, 2003a) hasta los enfoques en pleno desarrollo actual. Por lo tanto, el lector no solo va a conocer las principales corrientes teóricas, sino también los debates actuales en el estudio de las políticas públicas.

En el capítulo tercero se define política pública, se aclara la diferencia con otros conceptos similares y se introduce el ciclo de las políticas públicas. Este capítulo es fundamental para poder abordar la siguiente parte del libro con claridad en todos los conceptos claves relacionados con los procesos de las políticas públicas y con su gobernanza.

La segunda parte del libro adopta el ciclo de las políticas públicas como herramienta explicativa. Los capítulos del cuatro al siete hacen una descripción de los elementos más relevantes a tener en cuenta en diversos momentos dentro del proceso de una política pública. Estos momentos se han organizado según las cuatro fases básicas del ciclo de las políticas públicas, a saber: la etapa de formación de agenda, la de formulación, la de implementación y la de evaluación. Cada una de estas fases se inicia con la definición, se presentan las principales características y tipos y se concluye con la relación específica entre gobernanza y ciudadanía.

La organización esquemática de los contenidos en estos capítulos es una decisión intencional que permitirá al lector una mayor aprehensión de los conceptos desarrollados, resultando una guía práctica para el entendimiento del proceso de las políticas públicas en su integralidad.

Finalmente, el libro incluye un octavo capítulo, que desarrolla los principales argumentos sobre la relación entre la ciudadanía, sus derechos y el proceso de las políticas públicas; teniendo en cuenta la perspectiva del papel de la Procuraduría General de la Nación y su función preventiva. Es un capítulo de suma importancia para completar y cerrar adecuadamente el libro. Estas reflexiones se enfocan en la forma como el ejercicio de la ciudadanía y la garantía plena de sus derechos encuentra en los diversos momentos del ciclo de las políticas públicas una gran cantidad de nuevos escenarios tanto para su institucionalización como para el ejercicio efectivo.

El capítulo octavo no es de conclusiones y recomendaciones, sino que sirve para plantear los principales retos que quedan al Ministerio Público para el aprovechamiento de los procesos de las políticas públicas. La Procuraduría General de la Nación no solo debe estar interesada en las políticas públicas directamente relacionadas con sus competencias y responsabilidades, sino en un espectro amplio y clave de muchas políticas públicas.

Se espera que este libro cumpla una función concreta: permitir el acercamiento del lector no especializado al proceso de las políticas públicas; que lo haga de manera contextualizada y con elementos suficientes para entenderlo desde lo estatal, desde la función preventiva y desde los enfoques más actuales. Ahora, se busca también que a través de sus contenidos, de su forma de presentación y organización y del lenguaje utilizado, el libro se convierta en una herramienta de consulta permanente para los servidores públicos, especialmente del Ministerio Público.

El objetivo principal del libro es, entonces, transformar la manera como se hacen las políticas públicas en el país, mediante procesos más eficientes, efectivos y democráticos y de mayor impacto positivo en la calidad de vida de los ciudadanos y en el ejercicio y garantía de sus derechos.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2003a), Estudio introductorio. En L. Aguilar (Ed.), *La Hechura de las Políticas, Colección antología de política pública*. México; Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.
- Aguilar, L. (2003b), Estudio Introductorio. En L. Aguilar (Ed.), *Problemas políticos y Agenda de Gobierno*. México; Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.
- Parsons, W. (2007), *Políticas Públicas: Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México; FLACSO.

# CAPÍTULO 1

ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

# 1. ESTADO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Entre los retos que plantea el estudio de la acción pública se encuentra entender cómo se materializan los fines del Estado, es decir cómo aquellos objetivos que una sociedad se ha planteado logran concretarse a través de la intervención gubernamental y la participación de múltiples actores sociales y políticos. Las políticas públicas son fundamentales para entender esta dinámica.

Hablar de la materialización de la acción del Estado sin hablar de políticas públicas es difícil y estudiar las políticas públicas sin insertarlas en un contexto estatal no tiene sentido. Retomando a Ortegón, al referirse a políticas públicas es imposible ignorar aspectos trascendentales como el papel del Estado, su impacto en la sociedad, los procesos políticos y el contexto institucional. Por ejemplo, hablar de la política sin las políticas públicas “parece más un sistema político sin rumbo ni horizonte, concentrado en la distribución del poder y la riqueza entre los agentes políticos y sociales” (2008, p. 18).

Esta interdependencia se refleja en la importancia de las políticas públicas para garantizar los derechos ciudadanos. Por lo tanto, este capítulo se orienta a entender los elementos básicos de esa relación y su impacto en la sociedad, para lo cual se organiza en cinco secciones: relación entre el Estado y las políticas públicas, funciones del Estado frente a las políticas públicas, políticas públicas en la relación entre el Estado y la sociedad, lo que dicen las políticas públicas sobre el Estado y procesos de políticas públicas dentro de la administración y la gestión pública.

## 1.1. Relación entre el Estado y las políticas públicas

Establecer la relación entre el Estado y las políticas públicas es una tarea compleja en tanto que ambos conceptos se pueden abordar desde diferentes perspectivas o enfoques. Sin embargo, es posible establecer algunas características de esta relación. Como lo reseña Leal, el Estado es considerado de muchas formas en la literatura, como superestructura, como un instrumento de clases, como factor de cohesión de la sociedad, como conjunto de instituciones o como sistema de dominación política (Jesop, citado en Leal, 2010). Esta multiplicidad de acercamientos teóricos reflejan distintas facetas de una misma y compleja realidad (Leal, 2010), la cual hace difícil entender el papel de la política pública en la consolidación del Estado.

Gran parte de las definiciones de política pública la asocian indisolublemente al Estado o a las acciones gubernamentales<sup>1</sup>, pero sin una clara especificación de su papel en

---

<sup>1</sup> Ozlack y O'Donnell (1984) definen las políticas estatales como el conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión

este. Aun así, un buen principio es comprender el Estado como un sujeto, que es responsable, directo o indirecto, del proceso de las políticas públicas, pero también entender estas últimas como una de las mayores expresiones de la existencia política de un Estado.

De hecho, el análisis de políticas públicas se aborda como el estudio del “Estado en acción”, que consiste en una indagación rigurosa de las causas, consecuencias y dinámicas de las políticas públicas, con el propósito de generar un conocimiento relevante para el mejoramiento del accionar estatal (Dunn, citado en Quintero, *et al*; 2011, p. 25). Sin embargo, no toda acción gubernamental es política pública. Hay acciones de otros tipos, a saber:

Acciones o intervenciones gubernamentales que no están insertas dentro de una estrategia predeterminada de acción se excluyen de esta definición; al igual que aquellas medidas reactivas e improvisadas que tradicionalmente los gobernantes realizan para apaciguar las tensiones suscitadas por algún problema coyuntural. Otras acciones, como la ejecución de presupuestos por mandato legal, tipo regalías o transferencias, de no estar incluidas dentro de una mayor línea de acción tampoco pueden ser consideradas políticas públicas (Quintero, *et al*; 2011, p. 28).<sup>2</sup>

El elemento fundamental es que las políticas públicas son esenciales en el cumplimiento por parte del Estado de sus funciones. Pero van más allá de un simple instrumento, dado que son un canal por el que se dan interacciones entre el Estado y la sociedad.

## 1.2. Funciones del Estado frente a las políticas públicas

A grandes rasgos, es posible definir el Estado “como la macroinstitución social encargada de administrar el desarrollo, de concentrar y distribuir el poder político y de orientar la toma de decisiones sociales” (Ortegón, 2008, p. 19). Un Estado, como un orden social, tiene un propósito de existencia fundamental, debe garantizar el desarrollo armónico y ordenado de una sociedad. Por lo tanto, su existencia tiene como fines esenciales el bienestar social, el desarrollo económico y la seguridad colectiva.

Aunque existe un amplio cuerpo teórico respecto a qué define un Estado, dentro del presente libro se entiende que un Estado surge cuando los miembros de una colectividad se organizan de forma efectiva, se da una estructura jurídica, un órgano de gobierno y un territorio concreto en el cual ejercen su acción (Garza, 2002).

---

que concita el interés, la atención y movilización de otros actores del tejido social. Siguiendo esta misma lógica, Dye (1975) considera que la política pública “es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer”.

<sup>2</sup> Se profundizará en la sección 3.3 sobre la diferencia entre la política pública, las funciones gubernamentales, la gerencia pública y la ley.

En el mismo sentido, la definición propuesta por Roth (2002, pp. 17-18) asume que el Estado es aquella institución que formaliza unas reglas de juego en ámbitos que pretende regular, por medio de promulgación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y de redes de interacción que sirven de enlace entre la organización y el entorno pertinente en el cual desea desarrollar su acción.

Los fines esenciales que persiguen los Estados pretenden ser alcanzados por medio del cumplimiento de una serie de funciones que pueden variar según cada sociedad. A partir de las definiciones de Estado discutidas, se puede avanzar para entender sus principales funciones, desde la perspectiva de su participación en los procesos de las políticas públicas.

Musgrave, citado en Ortegón (2008, p. 30), menciona tres funciones básicas del Estado:

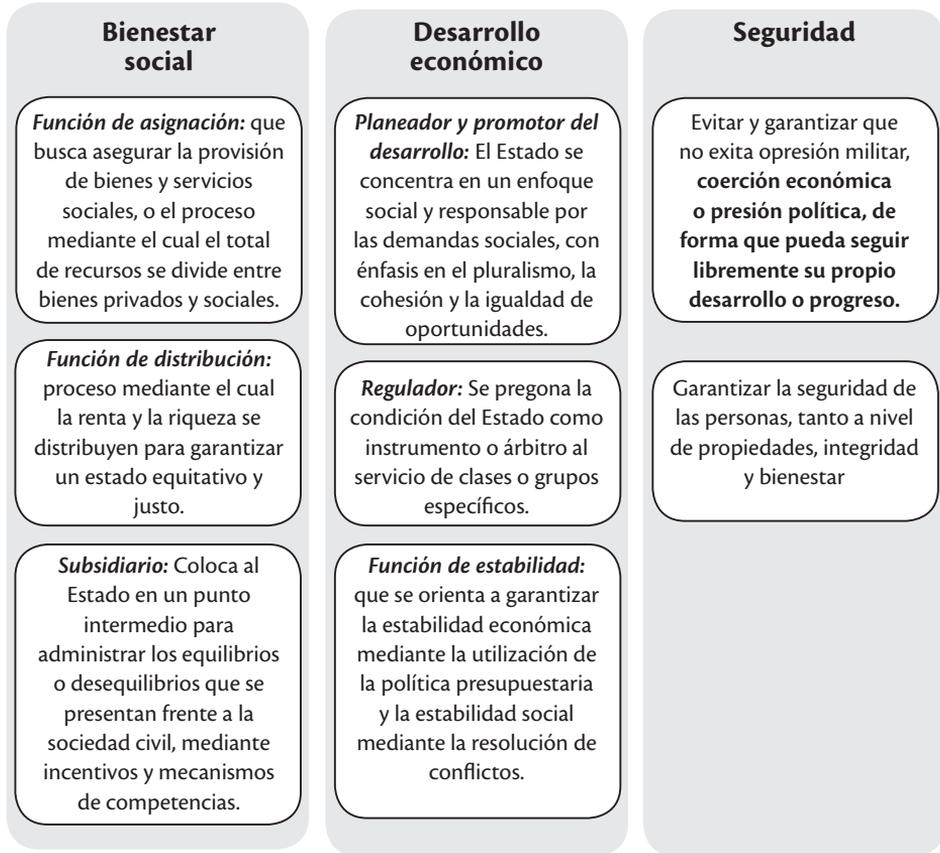
- Función de asignación: que busca asegurar la provisión de bienes y servicios sociales y el proceso mediante el cual el total de recursos se divide entre bienes privados y sociales.
- Función de distribución: proceso mediante el cual la renta y la riqueza se distribuyen para garantizar un Estado equitativo y justo.
- Función de estabilidad: que se orienta a garantizar la estabilidad económica mediante la utilización de la política presupuestaria y la estabilidad social mediante la resolución de conflictos.

Estas funciones se materializan en las políticas públicas. Los distintos poderes interactúan entre sí a través de la toma de decisiones de política y la autoridad legítima permite que las decisiones que se tomen desde las entidades del gobierno cuenten con el apoyo formal de la sociedad, lo que impulsa la acción colectiva que lleva a su realización. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2006), como se observa en la Figura 1, en relación con políticas públicas el Estado debe:

- Asegurar la adaptabilidad de las políticas cuando el cambio en las circunstancias lo requiera.
- Garantizar la coherencia entre diferentes ámbitos de las políticas para que las nuevas políticas sean coherentes con las ya existentes.
- Asegurar la coordinación efectiva entre los diferentes actores que operan en un mismo ámbito.

En la década de los ochenta se produjo un renacimiento de los estudios sobre el Estado. Diversas disciplinas dirigieron la mirada hacia el Estado, ya sea como agente regulador, como generador de fallas del mercado, asignando responsabilidades, como defensor de derechos, como agente estabilizador del sistema, como administrador de bienes y servicios y/o como actor del desarrollo económico, entre otros (Valencia, 2011).

Figura 1 – Esquema de las funciones del Estado frente a las políticas públicas



Fuente: Elaboración propia de los autores

Desde muchas de estas aproximaciones se generaron argumentos que abogaron por la inclusión del Estado en el análisis del proceso de las políticas públicas (Edwards & Sharkansky, 1978; Kingdon, 1984; Zimerman, 2001). Se observó que el Estado no solo desempeñaba diversas funciones, sino que afectaba de múltiples formas las políticas públicas.

Las dinámicas políticas que le dan forma al Estado, las reglas de juego que se establecen para acceder y distribuir el poder, empiezan a ser considerados, por parte de la ciencia política, como grandes determinantes de las formas particulares que adquieren las políticas públicas en los países (Cárdenas, Junguito, y Pachón, 2008). Por ejemplo, Gary & McCubbins (2001) muestran que a medida de que hay una más amplia separación de poderes y una competencia electoral más personalista que partidista llevan a que las políticas públicas suministren más bienes privados que públicos. Es decir, de la manera como esté configurado el Estado dependerá en gran parte la forma que adopten las políticas públicas.

A pesar del creciente interés en estudiar la relación entre Estado y formación de políticas públicas, no debe entenderse la creciente atención por el papel del Estado como un predominio de propuestas Estado-céntricas dentro de las políticas públicas. Por el contrario, se trata de realizar aproximaciones realistas y normativas a su papel y desempeño en relación con el proceso de las políticas públicas, que no necesariamente se asocian con un papel central y omnipresente del Estado en las mismas.

La controversia en los aspectos normativos (el deber ser) y positivos (el ser) del Estado ha abandonado los extremos y a partir del reconocimiento de las fallas del mercado y las fallas de gobierno, ahora el debate se concentra en la calidad de la gestión y en la optimización de los recursos para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. En la actualidad, se reconoce y acepta que la discusión que enfrenta al Estado contra el mercado no tiene sentido en sí misma; por el contrario, es necesario introducir la efectividad del Estado como tema principal. En el trasfondo de estos análisis se halla la necesidad de “compatibilizar los objetivos de la eficiencia económica y equidad social, a partir de situaciones con altos niveles de desigualdad e inequidad, con una adecuada y eficaz intervención del Estado para garantizar gobernabilidad y cohesión social” (Ortegón, 2008, p. 23).

En el contexto específico de América Latina, se observa que la intervención económica y social de los Estados se pueden agrupar en tres orientaciones:

- Planeador y promotor del desarrollo: El Estado se concentra en un enfoque social y responsable por las demandas sociales, con énfasis en el pluralismo, la cohesión social y la igualdad de oportunidades.
- Regulador: Se pregona la condición del Estado como instrumento o árbitro al servicio de clases o grupos específicos.
- Subsidiario: Coloca al Estado en un punto intermedio para administrar los equilibrios o desequilibrios que se presentan frente a la sociedad civil, mediante incentivos y mecanismos de competencias.

Alrededor de estas tres visiones se forman ideas y objetivos de las políticas públicas, de modo que deben ser leídas y abordadas como la materialización de diferentes ideas (o ideologías) de la relación entre Estado y políticas públicas, Estado y sociedad, Estado y economía.

### **1.3. Políticas públicas en la relación entre el Estado y la sociedad**

De acuerdo con Oszlak, (2009) en su análisis de la implementación participativa de políticas públicas, las interacciones entre Estado y sociedad pueden analizarse en términos de una triple relación, según los tres tipos de vínculos a través de los cuales se dirimen los contenidos de la agenda social. Según el autor:

Estas relaciones apuntan a decidir cómo se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente económico. Estos tres planos de interacción entre Estado y sociedad tienen conexiones recíprocas y se vinculan con las características del modelo de organización económica y reproducción social subyacente: (a) en un plano funcional se limitan a fijar las reglas de juego y a asignar las respectivas responsabilidades en la división social del trabajo; (b) en un plano material, a dirimir los patrones de distribución del excedente social y (c) en un plano de la dominación, a establecer la correlación de poder entre las diferentes fuerzas e instituciones sociales. La agenda del Estado se ve modificada por los procesos que tienen lugar en cada uno de estos planos, así como por los que vinculan a los mismos entre sí (Oszlak, 2009, p. 12).

Adoptando la clasificación propuesta por Oszlak (2009), la relación entre Estado y sociedad se puede explicar de la siguiente forma:

**¿De qué debe ocuparse el Estado?**

En el caso de las relaciones funcionales, Estado y sociedad tienen responsabilidades exclusivas pero también comparten ámbitos de intervención común (por ejemplo, prestación de servicios educativos, de transporte, de investigación y desarrollo y de defensa de derechos humanos, entre otros) que exigen, por parte del Estado, no solo la prestación de los servicios a su cargo sino también diversas formas de regulación y promoción de la actividad no estatal.

**¿Cuánto le cuesta y a quién?**

En el plano fiscal y redistributivo, cada esfera participa en la distribución del excedente social, aun cuando se supone que los recursos que el Estado extrae de la sociedad, los devuelve a la misma a través de gastos, transferencias y/o inversiones, para resolver los problemas de equidad y justicia distributiva.

**¿Quién decide de qué hay que ocuparse, quién lo hace, quién gana y quién pierde?**

En las relaciones de dominación se intercambian los recursos de poder (por ejemplo, materiales, simbólicos, de coerción o de información) que pueden movilizar al Estado y la sociedad en la consecución de sus intereses y valores.

Oszlak (2009) concluye que en conjunto estos procesos han permitido aumentar el grado de participación de la ciudadanía en la gestión pública:

- Bajo gobiernos democráticos, se produce una creciente apertura de la escena pública, en la que se advierte un mayor protagonismo de la sociedad civil; mayor tendencia hacia una gestión por resultados, lo que ha hecho más visible para los ciudadanos la naturaleza de los bienes y servicios que pueden demandar al Estado y han aumentado los mecanismos e instancias para exigir responsabilidad de sus agentes.

- Por su parte, los procesos de descentralización han acercado al plano local numerosas gestiones que antes se hallaban a cargo del Estado nacional o de su instancia subnacional inmediata, lo que permite una intervención más directa de los ciudadanos en el diseño de políticas públicas y en el control de la gestión.

#### **1.4. Lo que dicen las políticas públicas sobre el Estado**

Desde esta visión de la relación entre Estado y sociedad, las políticas públicas se entienden como programas de acción que representan la realización concreta de decisiones colectivas y el medio usado por el Estado en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces (Roth, 2002, p. 19).

Se observa que las políticas públicas son el principal instrumento de acción del Estado en su aspiración de transformar una situación o comportamiento. Entonces, las principales funciones del Estado se pueden desarrollar alrededor de las políticas públicas y de esta forma están determinadas por el éxito de las políticas públicas, lo cual se explica si se observa que la interacción entre Estado, sociedad y mercado se materializa a través de decisiones que pueden ser consideradas políticas públicas.

Lo que el Estado representa es finalmente lo que es capaz de hacer: “Es por medio de la acción, de la capacidad concreta y de los mecanismos de regulación reales en las que estas organizaciones y configuraciones de organizaciones llamadas Estados pretenden regular que el mismo debe aparecer como Estado real” (Roth, 2002, p. 18).

Por otro lado, se puede decir que la estructuración de las políticas públicas aparece determinada por los siguientes factores (Marino, s.f.):

- La manera en que los gobernantes disponen de los recursos y las prácticas culturales de gobierno para obtener los resultados deseados.
- El grado en que la distribución del poder se distorsiona en la dimensión burocrática.
- El grado en que las relaciones gubernamentales se constituyen o no en una co-rea de transmisión de las decisiones y acciones de gobernantes y gobernados.

Es necesario tener en cuenta que las políticas públicas no solo son herramientas para la acción del Estado, sino que desde el estudio de las mismas es posible identificar un significado o visión dentro de la sociedad. Dependiendo del papel que el Estado desempeñe en los procesos de las políticas públicas, las sociedades tienen una representación del Estado que las gobierna.

Anota Valencia (2011, p. 89) que las políticas públicas han contribuido de tres maneras al estudio del Estado:

- La primera fue hacerlo reaparecer en el debate a través de la pregunta ¿cuál es el papel que cumple el Estado en el ciclo de las políticas públicas?

- La segunda, al presentar maneras alternativas para su estudio (como la burocracia, la administración y la gestión pública, o las agencias públicas dedicadas a realizar políticas sociales), lo que provocó que este actor se quitara la máscara y permitiera su visualización.
- Y por último, al proponer un análisis equilibrado en la realización y logro de los objetivos públicos, donde se permita a los múltiples actores sociales participar en el ciclo de las políticas públicas.

Entonces, no solo el Estado influye la sociedad e interviene en las dinámicas sociales a través de las políticas públicas, sino que los procesos de políticas públicas, sus dinámicas, resultados y características permiten entender y evaluar el tipo de Estado que tiene un sistema social.

### **1.5. Procesos de políticas públicas dentro de la administración y la gestión pública**

Hay una parte del Estado donde la relación con las políticas públicas es más evidente y es en la administración y gestión pública. Como lo menciona Ortegón (2008, p. 21) cuando intervienen incentivos para organizar y mantener comportamientos o conducir intereses sociales, también se están planteando connotaciones sobre el Estado y sobre su funcionamiento.

La relación entre las políticas públicas y la administración y gestión pública se puede entender desde dos aproximaciones: la pluralista y la corporativista, dependiendo de la cantidad y la forma en que las organizaciones públicas están involucradas en los procesos de las políticas públicas.

La aproximación *pluralista* al estudio de las organizaciones de intereses en la sociedad, con la inclusión de una gran cantidad de opiniones, corre el riesgo de fragmentar el peso del Estado en un alto número de actores descentralizados, en especial si no se tiene un esquema articulado de relaciones interdependientes o una base sólida de representación democrática. En este modelo, negociación y concertación coexisten con una concepción pluralista de la sociedad como las bases de su gobernabilidad.

La perspectiva *corporativista* para la acción colectiva, por el contrario, tiende a la reducción de la diversidad, bien sea por la concentración de los grupos con pretensiones de monopolio, como por la necesidad del sistema político de reducir el número de interlocutores. Desde esta concepción es necesario subrayar el peligro de justificar la “validez” de algunos interlocutores del Estado frente a otros, de modo que estos representen bien a sus afiliados y sean capaces de controlar a sus miembros para que cumplan con las normas, acuerdos y políticas del Estado.

Estas dos posiciones, reconoce (Ortegón, 2008) dan pie al desarrollo de nuevas teorías basadas en las relaciones entre el Estado y la administración pública<sup>3</sup>, donde la estructura organizacional y la social son preponderantes.

Entonces, como se planteaba en la Introducción general, la primera parte del libro ha empezado con este capítulo sobre los fundamentos básicos de la relación entre el Estado y la sociedad, desde la perspectiva del proceso de las políticas públicas. Se ha establecido cómo las políticas públicas afectan la interacción entre actores estatales y sociales, y cómo son fundamentales para entender la dinámica relación entre Estado y ciudadanos y sus efectos en la garantía de los derechos ciudadanos. En el siguiente capítulo se profundizará sobre los enfoques para el análisis de las políticas públicas.

## REFERENCIAS

- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2006) *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*.
- Cárdenas, M.; Junguito, R.; & Pachón, M. (2008), Political Institutions and Policy Outcomes in Colombia: The effects of the 1991 Constitution. En: M. Tommasi & E. Stein (Eds.), *Political Institutions, Policymaking Process, and Economic Policy in Latin America* (pp. 199-242). Stanford: Stanford University Press.
- Cox, G & McCubbins, M. (2001), The Institutional Determinants of Economic Policy Outcomes. En S. Haggard & M. McCubbins (Eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy* (pp. 21-63). Cambridge: Cambridge University Press.
- Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction* (4ta ed.). United States: Prentice Hall
- Edwards, G. & Sharkansky, I. (1978), *The Policy Predicament*. San Francisco: W.H. Freeman & Co.
- Garza, M. (2002), Políticas públicas y seguridad en el marco de la acción del Estado. En P. J. Peñaloza y M. A. G. Salinas (Eds.), *Los desafíos de la seguridad pública en México* (pp. 99-124). México: Ed. UIA UNAM, PGR, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Jesop, B. (1980), Teorías recientes sobre el Estado capitalista. En M. Archila (Ed.), *La crítica marxista del Estado capitalista: del Estado-instrumento a la forma-Estado* (pp. 21-50). Bogota: CINEP.
- Kingdon, J. (1984). Agenda Setting. En S. C. Theodoulou, (Ed.), *Public Policy: The Essential Readings* (pp. 105-113). United States: Prentice Hall.

---

3 Entendiendo por administración pública “la organización que el Estado utiliza para canalizar demandas sociales a través de la transformación de recursos, acciones de política y regulaciones” (Shneider, 2001; citado en Ortégón, 2008, p. 21)

- Leal, F. (2010). Intereses de clase e instituciones del Estado. En L. J. Orjuela (Ed.), *El Estado en Colombia* (pp. 41-66). Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Marino, S. (s.f.) Estado, Políticas Públicas y Políticas Públicas de Comunicación. (Tesis Doctoral), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y Gestión de la Política Pública*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, Colciencias.
- Oszlak, O. (2009). Implementación participativa de políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico. En A. Belmonte (Ed.), *Construyendo confianza: hacia un nuevo vínculo entre estado y sociedad civil*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC.
- Quintero, G. et al. (2011). *Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Valencia, G. (2011). Contribuciones de las Políticas Públicas al estudio del Estado. *Semestre Económico*, 14(30), pp. 87-104.
- Zimerman, H. (2001). Aparición y desarrollo de las políticas públicas. Ponencia presentada en el Primer Congreso Argentino de Administración Pública, Sociedad, Gobierno y Administración Pública, Rosario.

## **CAPÍTULO 2**

ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## 2. ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas como objeto de estudio han tenido múltiples aproximaciones en la literatura. Es natural que un fenómeno tan complejo, con incidencia directa en la sociedad, en la distribución de los recursos y el bienestar de las personas, genere múltiples inquietudes y formas de interpretación, por lo que el reto de forjar una aproximación a las distintas corrientes y perspectivas que hay dentro de lo que se conoce como el análisis de políticas públicas resulta complejo, a la vez que sugestivo.

Este capítulo va a profundizar en las principales perspectivas para analizar los procesos de las políticas públicas y desde esas diversas perspectivas comprender el papel de los actores, sus discursos y las instituciones en las estructuras de gobierno, los resultados de las políticas y el bienestar de la sociedad. Es fundamental comprender estas perspectivas para evaluar adecuadamente los efectos de las políticas públicas sobre los ciudadanos y sus derechos.

Para cumplir con este objetivo, el capítulo se organiza en cinco secciones: análisis de las políticas públicas, la razón como base de la toma de decisiones de política pública, las alternativas racionales (escogencia pública, análisis institucional y desarrollo), el papel de las ideas (enfoques cognitivo, argumentativo y coaliciones defensoras), la capacidad de gobernar y las estructuras de gobierno en el análisis de la política pública (gobernanza de las políticas públicas y redes de políticas).

### 2.1. Análisis de las políticas públicas

En la literatura hay muchos intentos reconocidos de clasificación de los análisis de políticas. Lasswell, pionero en el tema, consideró que existían dos tipos de enfoques: aquellos que generaban conocimiento en el proceso y aquellos que generaban conocimiento del proceso de política pública (Aguilar, 2003a; Nowlin, 2011). Muy afín a esta idea está el planteamiento de Dye (1987) quien identifica que los estudios de política pública se dividen entre aquellos que se concentran en el proceso de formación de la política y aquellos que se enfocan en el juego político que las genera.

Donde, sin duda, hay un amplio consenso es en la idea de que el análisis de las políticas públicas evidencia dos bloques teóricos bien definidos (ver Aguilar, 2003a; Garson, 1986)<sup>4</sup>: Una corriente de corte *positivista*, muy afín a postulados conductistas y asociada a los supuestos de la racionalidad y otra que se le contrapone y encuentra múltiples vacíos en las teorías con bases positivistas y que aquí se denominará *no-positivista*.

---

4 Autores como Hoppe (1999), Parsons (2007), Roth (2008) realizan análisis más en detalle sobre cómo los paradigmas científicos han incidido en la conformación de distintos enfoques de análisis de política pública.

En esta segunda aproximación hay una amplia gama de enfoques que se cruzan, como los postpositivistas (Kay, 2009) y los constructivistas (Parsons, 2007). Realmente lo que las caracteriza como bloque es su contraposición a los planteamientos originales de lo que Lasswell denominó la ciencia de las políticas y su resistencia a los protocolos racionales de construcción de las políticas públicas.

Con base en Garson (1986) se entenderá, en un primer momento, la corriente racionalista como basada en el empirismo estadístico y la optimización de valores, donde se elaboran modelos mixtos para tomar decisiones racionalmente, mientras la *no racionalista*, basada en el análisis contextual y de casos, critica el primer enfoque y su idea de optimización de valores; por tanto, se apoyaba más en ideas como la del carácter incremental de la política, planteada por Lindblom, donde la política es una construcción gradual, y que se distancia de los supuestos de racionalidad<sup>5</sup>.

Trabajos como los de Roth (2008), Aguilar (2003a) y Parsons (2007) han realizado aportes donde se estudian estos enfoques, sus bases epistemológicas y metodologías empleadas. En el presente capítulo se tendrán en cuenta estas revisiones previas, al igual que trabajos que referencian los más actuales aportes (Nowlin, 2011; Schlager, 2007; Schlager & Blomquist, 1996; Walters & Sudweeks, 1996), para ordenar en tres amplios marcos teóricos los distintos enfoques que han surgido en la literatura de análisis de procesos de política pública<sup>6</sup>:

- Enfoque racionalista o de planeación racional.
- Enfoques cognitivos-discursivos de la política pública.
- Enfoques de la estructura de gobierno o gobernanza.

Según Torgerson (1986), en un primer momento, la literatura de políticas públicas es un intento por mejorar la toma de decisiones gubernamentales imprimiendo la objetividad del análisis racional al proceso político de la construcción de opciones de política. Este enfoque racional generalizó la idea de que para poder ser efectiva la política pública tenía que estar alejada del proceso político (Allison, 1992).

Pero esta tesis empezó a mostrar prontamente sus debilidades. Considerar la formación de la política pública como un proceso racional de optimización social, ajeno al conflicto social y a las estructuras del poder, no permitía comprender lo que

---

5 “Las maneras de nombrar esta dualidad de corrientes son varias: cuantitativistas y contextualizadores, uni y multidisciplinarios, normativos y positivos, más bien economistas y más bien político-administradores. Sinópticos y antisinópticos (Garson) o, dicho con la metáfora irónica de R.Nelson, los “tritadores de números”, y los “politiqueros”... los que se interesan en el “contenido” de la política y los que se interesan en el “proceso” de la política (Ranney), los que quieren “reemplazar la política por el conocimiento” y los que quieren “reemplazar el conocimiento por la política” (Torgerson)”(Aguilar, 2003b, pp. 58-59)

6 En el capítulo se toma la categorización de niveles de especificidad del trabajo teórico planteado por (Ostrom, 2007): 1. Marcos (Enfoques), 2. Teorías, y 3. Modelos.

se estaba observando en la práctica: procesos de planeación rigurosos realizados en el nivel central, que obtenían resultados muy distintos a los esperados al momento de ser implementados en lo local (Pressman & Wildavsky, 1998). Esa falta de efectividad analítica lleva a que la postura que se iba afianzando en las oficinas públicas fuese revaluada (Garson, 1986).

Así, dentro de la literatura se empieza a reconocer que “la elección social que se plasma en una políticas pública presenta una racionalidad pública completamente distinta a la economicista” (Stein & Tommasi, 2006, p. 16). El retorno de lo político al análisis dio apertura a varios enfoques, que han llevado al planteamiento de nuevas preguntas alrededor del ejercicio de gobernar que se da durante la formación de las políticas públicas.

**Tabla 1 – Aproximaciones al análisis de las políticas públicas**

Racionales	Estudios buscan imprimir al proceso político de la construcción de opciones de política la objetividad del análisis racional. Los procesos de formación política pueden ser desarrollados de acuerdo con protocolos, que permiten al tomador de decisión encontrar la opción de política pública socialmente más eficiente. Crítica: Dentro de la literatura se empieza a reconocer que la elección social que se refleja en una política pública presenta una racionalidad pública completamente distinta a la economicista.
Cognitivas	Políticas públicas como portadoras de "visiones del mundo". Políticas como un conjunto de creencias relacionadas a la manera normativa de intervenir dentro de un dominio de política en cuestión. Paradigma de política (Hall, 1993), referencial (Muller, 2010) o núcleo de la política (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).
Estructuras de gobierno	No es posible pensar el accionar del Estado alejado de la interacción con la sociedad. Enlace entre el proceso gerencial y el político-civil que se desarrollan durante su formación. Policy-networks (Börzel, 1997; Peterson, 2003); institutional policy analysis (Immergut, 2006; Scartascini, & Tommasi, 2009; Spiller, Tommasi, 2002); policy-governance (Aguilar, 2007; Hill & Hupe, 2009; Hoppe, 2010; Hufty, 2008); structural choice (Moe, 1990)

Fuente: Elaboración propia con base en: Torgerson, 2003; Aguilar, 2007; Hill & Hupe, 2009; Hoppe, 2010; Hufty, 2008; Müller, 2002; Sabatier & Jenkins-Smith, 1993; Hall, 1993; Lasswell, 1951, 1971; Bardach, 2009; Dunn, 2008

La tabla 1 muestra que la discusión alrededor de las políticas públicas es muy nutrida. El amplio debate y la evolución constante en el análisis de política pública ha sido producto tanto de las dinámicas endógenas de la discusión académica y de la evolución epistémica de las ciencias sociales, como también resultado de las nuevas demandas de los hacedores de políticas. Así, el estudio de las políticas ha cambiado a la par que las dinámicas de gobierno lo han hecho (DeLeon, 2006).

Por ejemplo, la mayor demanda por espacios de participación ciudadana en la toma de decisiones, producto de la expansión y profundización de la democracia ha obligado a los analistas a cambiar el objetivo de estudio y a enfocarlo en identificar esquemas de gobierno que permitan una interacción más armónica entre los hacedores de política y los actores sociales.

En la siguiente sección se presenta una introducción al enfoque racional, luego dos alternativas al mismo, después tres aproximaciones contemporáneas a las políticas públicas y se cierra este capítulo con la presentación de gobernanza y redes de política.

## **2.2. La razón como base de la toma de decisiones de política pública**

Es consenso dentro de la literatura que el análisis de políticas surge con los planteamientos de Lasswell, quien proponía que a través de la construcción de la ciencia de las políticas (*policy sciences*) se lograría mejorar la toma de decisiones que se lleva a cabo en las oficinas gubernamentales (Aguilar, 2003a; Nowlin, 2011). Para Lasswell, la problemática era la ineficiencia en los asuntos públicos por la carencia de decisiones racionalizadas (Lasswell, 1971).

En ese sentido, el análisis de políticas estaba explícitamente orientado a los problemas sociales, en los cuales interviene el gobierno y a la mejora de sus procesos de solución. Lo que condujo a un intento de valorar la política pública por los resultados, como productos de las economías en la decisión generadas por la introducción de aplicativos científicos en la toma de decisiones (Lasswell, 1971).

De acuerdo con Allison (1992), la propuesta de la ciencia de la política que hizo Lasswell buscaba disminuir el error de juicio de los hacedores de política y dar mayor garantía al curso de acción decidido para conseguir los fines previstos (p. 63). Esto llevó a que en los primeros planteamientos de este enfoque racional se considerara que la construcción de la política pública tenía que estar alejada del proceso político.

La propuesta fue la construcción de la política pública dentro de una esfera de administración racional, que estuviera en la capacidad de regular de forma eficiente los sistemas sociales en los cuales se desarrollaba. Todo, a través de un complejo sistema de insumo (problema de política), resultados (la política pública) y retroalimentaciones (evaluación). Dada esta tendencia, dentro de la ciencia política se empezó a reconocer la obra de Lasswell como poseedora de un fuerte énfasis a favor de la metodología cuantitativa al servicio de la toma de decisiones de política (Garson, 1986).

El trabajo de Lasswell y otros pioneros, va a avanzar en lo que Garson denomina la corriente sinóptica de las políticas, la cual es profundamente crítica del pluralismo

y defensora de la planeación racional. Esta corriente se enfoca en la elaboración de modelos mixtos para tomar decisiones racionalmente, con base en el empleo del empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión (Garson, 1986).

La influencia modernista que se ve reflejada en los trabajos pioneros de la ciencia de las políticas, como los de Lasswell (1971) o Merriam (1968), llevó a que se enfocara en la valoración casi exclusiva del resultado (Wagennard & Cook, 2003).

Uno de los principales productos de este marco es el entendimiento de la política pública como un proceso que se desarrolla en diferentes etapas o fases, conocido como el modelo secuencial o de “libro de texto” (Parsons, 2007). El famoso ciclo de la política pública ha sido por mucho tiempo el marco introductorio al análisis de política pública en múltiples escuelas alrededor del mundo. En el ciclo, la política pública es vista como un proceso que surge con la identificación de un problema, la formulación de una solución, su implementación y, por último, su evaluación (Roth, 2002)<sup>7</sup>.

### **2.3. Alternativas racionales modernas**

Como lo plantea Torgerson (1986), en la década de los setenta este enfoque racionalista enfrenta una fuerte arremetida por parte de los enfoques postpositivistas que estaban surgiendo a partir de las ideas de Popper y Khun. Frente a las críticas, el enfoque racionalista puro se agota, pero resurge fuertemente a partir de las ideas neopositivistas (Roth, 2008).

Estas ideas plantean la importancia de detallar los hechos a través de indicadores y un fuerte apoyo en la formalización matemática. Los nuevos enfoques racionalistas mantienen las bases conductistas del planteamiento de la ciencia de las políticas y la idea de que se puede desarrollar un aporte científico para la toma de decisiones objetiva, apoyada en los análisis costo beneficio como método de valoración de las opciones de política (Roth, 2008).

### **Escogencia pública**

Dentro de la corriente racionalista, las teorías de elección racional y de escogencia pública (*public choice*) son en la actualidad las más representativas (Schlager, 2007). La teoría de elección racional, fiel a la fuerza que tiene en la ciencia política y sustentada en el individualismo metodológico, observa a la política pública como

---

<sup>7</sup> Como se explicó en la introducción del libro la idea del ciclo de las políticas públicas es la que se emplea para organizar los contenidos de los capítulos de la segunda parte de este libro, donde se explica a detalle el proceso de formación de una política pública.

un problema de acción colectiva, en donde la conducta racional de los agentes y sus intereses entran en tensión con los resultados colectivos (Bickers & Williams, 2001).

Por su parte, el empleo de la metodología y supuestos de la economía para analizar los procesos de elección que se dan en lo público, o por fuera del mercado, derivó en lo que se conoce como la teoría de escogencia pública. Para esta teoría, los arreglos institucionales deben evitar las fallas de gobierno que trae que individuos con intereses personales tomen decisiones públicas (Bickers & Williams, 2001). Así, “la mayor eficiencia en las políticas públicas se obtiene si se guía o incentiva correctamente, a través de instituciones adecuadas, los comportamientos racionales y egoístas de los actores individuales y colectivos” (Roth, 2008, p. 80).

Bajo este enfoque, las políticas públicas deben contar con incentivos de conducta como parte de sus instrumentos de política. Las normas, sobre todo las reglas formales, juegan un rol fundamental en la estructura de la política pública: leyes, decretos y normatividad permiten que los agentes se adhieran al espíritu de la política y cooperen.

### **Análisis institucional y desarrollo**

Este enfoque no es particular al análisis de políticas públicas, sin embargo, es de amplia aceptación considerarlo como parte de la disciplina<sup>8</sup>. El enfoque Análisis Institucional y Desarrollo (IAD, por sus siglas en Inglés) se cultiva al interior del institucionalismo de elección racional y examina los impactos que tienen los arreglos institucionales sobre la conducta humana, en especial, en las configuraciones de la acción colectiva asociadas a la administración de bienes comunes (Nowlin, 2011). Este sigue siendo un enfoque de carácter racional.

Dentro de esta perspectiva, las políticas públicas se conciben como arreglos institucionales que permiten, requieren o prohíben acciones por parte de ciudadanos y funcionarios públicos (Schlager & Blomquist, 1996). Al igual, “el cambio de política es observado como resultado de las acciones de individuos racionales que intentan mejorar sus circunstancias, alterando los arreglos institucionales” (Schlager & Blomquist, 1996, p. 653).

Uno de los principales planteamientos del IAD es que los individuos logran crear mecanismos institucionales de autogobierno que mitigan los conflictos, disminuyendo la incertidumbre de interacción en la política (Ostrom, 2007). Así, observa Ostrom,

---

<sup>8</sup> Es claro que el enfoque de Institutional Analysis and Development se inserta en un marco dentro de las ciencias sociales, pero aun así, un amplio conjunto de autores la considera parte de los enfoques de análisis de política pública (Nowlin, 2011; Roth, 2008; Sabatier, 2007; Schlager & Blomquist, 1996). Por tal relevancia es que hace parte de esta revisión.

pueden existir arreglos institucionales distintos al mercado o al Estado para resolver problemas de acción colectiva, entre los que se incluyen el nivel local y las organizaciones autogobernadas. Es el tipo de arreglo institucional el que incide en el tipo de decisión de política (o elección social) que los agentes toman dentro del campo de acción.

Para Ostrom (2007), el IAD es un esquema multinivel, donde una parte del análisis es considerar la arena de acción (unidad conceptual) que se refiere al espacio social donde los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, resuelven problemas, se dominan unos a otros, o rodean una situación y unos actores dentro de dicho escenario. Una expansión del modelo, propuesta por Ostrom, introduce los sistemas socio-ecológicos (como el medio ambiente humano) al interior del marco analítico institucional (Nowlin, 2011). De acuerdo con Nowlin, esta extensión pretende enfocarse en la sostenibilidad de los bienes comunes a través de comprender la interacción entre los distintos niveles del sistema.

Lo que se observa es que dentro de los nuevos enfoques de la corriente racionalista, muchos de los supuestos han ido evolucionando y corrigiendo algunas de las fallas que la crítica les endilgaba. El papel de las instituciones empieza a ser tenido mucho más en cuenta para explicar la formación de políticas públicas y los problemas de acción colectiva que se pueden generar. Al igual, las fallas de información de los actores, su racionalidad acotada y los costos de transacción que se derivan, permiten mejoras sustanciales en los planteamientos iniciales de la ciencia de las políticas, dando a entender que, a pesar de la posibilidad de generación de decisiones óptimas de política, el proceso es mucho más conflictivo y costoso que lo que se entendía en la visión de políticas como un proceso de mejora de la administración pública por etapas.

#### **2.4. El Papel de las ideas**

Es claro que frente al auge del enfoque racional de políticas al interior de las oficinas gubernamentales surgieran en la academia contradictores a la postura, quienes veían con preocupación su asimilación sin reflexión. Los cuestionamientos sobre la racionalidad en la toma de decisiones llevan a reconocer que muchas veces el conocimiento científico es empleado por los actores para imponer sus posiciones dentro del juego político de la construcción de las alternativas de política pública, por lo que era muy difícil la toma de decisiones “objetivas”, tal como lo planteaban los defensores del enfoque positivista (Torgerson, 2003).

Debido a estos planteamientos, dentro del análisis de política pública se consideran nuevos elementos como objetos de estudio. Entre estos:

- La forma como el discurso de la política pública y el discurso público se conectan (Torgerson, 2003)

- La conformación de la política como un discurso de persuasión (Goodin, Rein, & Moran, 2006; Majone, 1989)
- El papel de las ideas en la formación de políticas públicas (Weible, Sabatier, & McQueen, 2008)

Estos nuevos objetos de estudio derivan en el surgimiento de varias teorías que toman fuerza en el análisis de política pública. Tres grupos de enfoques son los más relevantes en el ingreso de las ideas y los discursos en las políticas públicas: cognitivo, argumentativo y coaliciones defensoras.

### **Enfoque cognitivo**

Este enfoque vislumbra las políticas públicas como portadoras de “visiones del mundo” (Müller, 2010). Desde esta perspectiva las ideas e ideologías son importantes ya que, como parte de los marcos cognitivos de la sociedad, “definen las visiones del mundo que animan, a su vez, los principios de la acción pública” (Puello-Socarrás, 2007, p. 88).

Por lo tanto, las ideas de política pueden ser comparadas con paradigmas científicos, en el sentido de que son un consistente conjunto de creencias relacionadas a la manera normativa de intervenir dentro de un dominio de política en cuestión (Braun & Etienne, 2004). Según esta aproximación, este conjunto puede ser conocido como paradigma de política (Hall, 1993), referencial (Müller, 2010) o núcleo de la política (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993).

Para Müller las políticas públicas son portadoras de una idea específica sobre un problema social, es decir, expresan una representación que un grupo social realiza, permitiendo su existencia pública. Así, las políticas públicas actúan como un referente (sistema de creencias) que guía las conductas públicas (Müller, 2010).

Las ideas por lo tanto juegan un rol fundamental en determinar las opciones de política, como en el caso observado con las ideas neoliberales y los cambios radicales que el hacer de las políticas sufrió en América Latina en la década de los noventa del siglo pasado. “Los marcos cognitivos y normativos definirían cómo los actores entienden, enfrentan y solucionan problemas públicos mediante respuestas que se ajustan a un conjunto determinado de percepciones” (World Bank, 1991, p. 87).

### **Enfoque argumentativo**

Las nuevas formas de ejecución del poder dejan a un lado los recursos coercitivos y empiezan a emplear de mayor forma los recursos comunicativos; es decir, aquellos que permitan contar con el aval para la acción a través del convencimiento de los gobernados de que lo que se realiza es en procura de su bienestar.

El profundo cuestionamiento que los estudiosos realizan de la visión racional, derivó en una nueva corriente del análisis de la política pública denominada giro argumentativo. En esta postura, de corte postpositivista (Innes & Booher, 2010; Turnbull, 2005), el proceso de política pública envuelve más deliberación que construcción científica y el discurso con el cual se comunica, es un elemento fundamental para explicar su formación (Dryzek, 1993; Fischer & Forester, 1993; Majone, 1989; Turnbull, 2005; Walton, 2001).

Así, las creencias, los valores y los marcos interpretativos de la realidad que tienen los actores, incluidos los tomadores de decisiones, son los elementos constitutivos de la política pública, “por lo que la elaboración de políticas públicas supone un uso estratégico del lenguaje” (Corrochano, 2010, p. 8) y considera que “el analista de políticas es un productor de argumentos, más semejante a un abogado que a un ingeniero” (Majone, 1989, p. 57).

Las políticas públicas pueden entenderse desde un enfoque argumentativo porque, al igual que los argumentos, son el resultado de la necesidad de proponer un orden a un plan de acción y de organizar el mundo del quehacer gubernamental con el objetivo de enfrentar una situación socialmente relevante; tienen la función de escritura (*Writing*) propia de los argumentos, a partir de los cuales los “agentes inscriben orden en su mundo” (Gottweis, 2003, p. 250). Las políticas como práctica argumentativa son un proceso social, en el cual todo dato y evidencia es simbólicamente mediada (Dunn, 1993).

En el marco teórico argumentativo se identifican dos posturas. La *tradicional*, que muestra un uso racional de los argumentos (Brønn, 1998; Dunn, 2008), en la cual estos, junto con la evidencia, son utilizados para el convencimiento de los distintos actores para la obtención de consenso. La segunda postura es *crítica* y plantea que la política pública es construida con base en las posiciones críticas que se encuentran dentro del debate.

En la postura tradicional los argumentos de política buscan convencer tanto al público como a los agentes organizacionales responsables de la implementación de que el curso de acción es el correcto (Brønn, 1998). Los argumentos son presentados, justificados y defendidos por sus proponentes con el objetivo de influenciar las decisiones de política que se están tomando (Brønn, 1998, p. 83). En ese sentido los argumentos componen una estructura lógica práctica de sustentación de la decisión (Brønn, 1998; Dunn, 1993; Mason & Mitroff, 1980; Turnbull, 2005).

El énfasis de este tipo de análisis está en que el argumento de política pública enfatiza en la búsqueda de la validez de las premisas y la exactitud de las inferencias que relacionan la evidencia con las reclamaciones. De esta forma, el argumento cumple la

función de dar un orden a una situación mal estructurada a través de la presentación de una guía ordenada de acción.

Por su parte, la postura crítica plantea que la política se construye, más que en el diálogo, a través del debate, que permite la identificación de valores contradictorios y disímiles que son puestos de forma explícita por los deliberantes, para justificar sus posiciones de política (Gehrke, 1998). Este enfoque concentra su atención en los valores que hay detrás de los argumentos de política o la forma en que son expresados, más que en la estructura lógica del argumento como lo hace la postura tradicional.

### **Enfoque de las coaliciones defensoras**

De acuerdo con Estévez y Esper (2009) este enfoque surge con el objetivo de estudiar cuál es el origen de aquellos cambios que se producen en las políticas públicas motivados por los valores, las ideas, las creencias y, principalmente, el conocimiento que surge al interior de una determinada coalición de política pública. Como pilar macro, este enfoque plantea que la formulación de políticas se produce en subsistemas de políticas y su comportamiento se ve afectado por factores del sistema político y socioeconómico. Este enfoque asume que los participantes tienen creencias políticas fuertes y están motivados para traducirlas en opciones de política pública.

Dentro de este enfoque, un subsistema o dominio de políticas se entiende como el conjunto de actores (tanto públicos como privados) que presentan un elevado interés en un área temática específica y que por lo tanto están comprometidos con el tema, por lo que tienen todos los incentivos y la capacidad para incidir en la política pública (Schlager & Blomquist, 1996).

Dentro del subsistema no todos los actores presentan los mismos intereses, es más, muchas veces entran en conflicto. Por lo que para tener alguna posibilidad de éxito en la incidencia de la política, deben buscar aliados, compartir recursos y desarrollar estrategias complementarias (Sabatier & Jenkins-Smith, 1993). Cuando esto sucede, se conforma lo que Sabatier llamó coalición defensora.

La coalición defensora, por lo tanto, es el subconjunto de actores del dominio de la política que presentan intereses, criterios y creencias similares y que terminan interactuando entre ellos, en forma de coalición, cooperando para que sus intereses y percepciones acerca del tema socialmente relevante incidan en la forma que adquiere la política pública (Estévez y Esper, 2009).

Cuando la opción de política se desvía de sus intereses, actúan en procura de generar cambios, pero cuando la política refleja lo que la coalición espera, su papel es el de funcionar como defensores frente al intento de otras coaliciones por introducir cambios.

A pesar de que la teoría de coaliciones defensoras enfoca sus esfuerzos analíticos a la estructura de gobierno que soporta la política pública (compuesta por actores públicos y privados), se considera parte del grupo de teorías cognitivas debido a que lo que le da soporte y cohesión a la coalición es el conjunto de valores, creencias e ideas sobre la política que comparten los actores.

Así, “cuando varios actores confluyen en una ideología o en valores compartidos, tienden a unirse y a conformar coaliciones con profunda cohesión interna” (Estévez y Esper, 2009, p. 12). El componente del conjunto cognitivo que aglutina a los actores alrededor de una política pública se conoce como núcleo de la política pública.

Este núcleo hace parte de lo que Sabatier denominó el sistema de creencias que se da alrededor de la política. El núcleo se compone de aquellas “creencias y percepciones de una coalición sobre lo que debe hacerse con respecto a un campo o dominio determinado de las políticas públicas” (Estévez y Esper, 2009, p. 13).

Entonces, mientras que la coalición, y por lo tanto el núcleo, permanezca estable, no se presentarán cambios en la política pública, a no ser que el subsistema político se vea afectado por factores exógenos tales como cambios en las condiciones socioeconómicas, en la opinión pública, en los sistemas de gobierno e impacto de otras políticas de subsistemas (Sabatier & Weible, 2007).

Con respecto a la explicación sobre lo que originan los cambios en la política pública, el enfoque de coaliciones defensoras ha venido presentando una evolución en sus planteamientos. Mientras que inicialmente se pensaba que los cambios de política se debían a choques externos, en trabajos recientes se asocian a dinámicas endógenas de la red (Nowlin, 2011).

La presencia de dinámicas endógenas lleva a reconocer a autores como Sabatier, que la coalición defensora no es tan homogénea, como al principio se pensaba, sino por el contrario, puede presentar alguna heterogeneidad entre sus integrantes, al punto de poderse identificar sub-coaliciones (Marino, s.f.; Weible, Sabatier, & McQueen, 2009).

## **2.5. Capacidad de gobernar y estructuras de gobierno en el análisis de la política pública**

Una parte importante de los estudios en política pública van a concentrar su atención más allá de los planes de acción o las ideas que dan forma a la política pública y se enfocan hacia la estructura organizacional y de gobierno que es requerida para la materialización de la política.

Los enfoques que hacen parte de este conjunto expresan que para entender los procesos de formación de política pública es necesario comprender cómo se confi-

guran las dinámicas de interacción entre el gobierno y los distintos actores sociales (Torgerson, 2003). Tal y como lo plantea Aguilar:

“Las formas de organizarse para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía) y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no puede ser obra exclusiva del gobierno, considerado como el actor único o el dominante, sino que es el resultado de la deliberación conjunta – interacción – interdependencia – coproducción – corresponsabilidad - asociación entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales” (2007, p. 9).

Múltiples aproximaciones siguen esta línea teórica soportada fuertemente en las posturas epistémicas constructivistas; entre ellas se encuentran el enfoque de redes de política (*Policy networks*) (Börzel, 1997; Parsons, 2007; Peterson, 2003); una dimensión de los enfoques institucionalistas (*Institucional policy analysis*) (Immergut, 2006; Scartascini, Stein, & Tommasi, 2009; Spiller & Tommasi, 2002) y el enfoque de gobernanza de las políticas (*Policy governance*) (Aguilar, 2007; Hill & Hupe, 2009; Hoppe, 2010; Hufty, 2008).

En general, lo que estas posturas manifiestan es que la política tiene su factor causal crucial en el enlace entre el proceso gerencial y el proceso político-civil que se desarrolla durante su formación (Aguilar, 2007). Por lo tanto, la política pública es un constructo social, y por eso, las acciones y recursos del gobierno no son los únicos a tener en cuenta (Börzel, 1997; Innes & Booher, 2003; Peterson, 2003; Schlager, 1995; Schneider & Ingram, 1997; Torgerson, 2003). De este modo, “el análisis de política se ha movido desde `decirle la verdad al poder´ a diferentes modos de `dar sentido juntos´” (Hoppe, 2010, p. 184).

## **Gobernanza de las políticas públicas**

El enfoque de gobernanza entiende la capacidad de llevar a cabo una política pública como el resultado de una interacción entre el gobierno y los actores políticos y sociales (Hufty, 2008). Así, el foco de atención no es el sujeto gobierno y sus decisiones, sino el proceso de gobernar (Aguilar, 2007; Innes & Booher, 2010), entendido como las rutinas de interacción político-sociales que se forman alrededor de la política (Börzel, 1997; Hufty, 2008; Spiller & Tommasi, 2002). Así, la gobernanza se ve como una ampliación del gobierno, ya que incluye actores privados y redes, las cuales son vistas como una auto-organización autónoma del Estado. Para Hufty:

“La gobernanza constituye una herramienta analítica para la comprensión de los procesos de acción colectiva, que organiza la interacción de actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego (informales y formales), con las cuales una sociedad toma e implementa sus decisiones y determina sus conductas” (2006, p. 2).

Para entender por qué se aborda la política pública desde su estructura de gobernanza, hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva, aquella que se desarrolla en lo público (Burstein & Sausner, 2005; Villaveces, 2009). Bajo esta perspectiva, el gobierno requiere del acompañamiento y cooperación de múltiples actores y ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave (Börzel, 1997; Hill & Hupe, 2009).

Así, la política pública puede ser vista como una de las mayores expresiones materiales de la política, el gobierno como un instrumento esencial para las amplias tareas de la cooperación social y la forma de gobernar como sensible a los distintos grados de distribución del poder y el grado de apoyo que los actores estén dispuestos a suministrar.

### **Redes de políticas**

En medio de la evolución de los análisis de políticas públicas la inquietud sobre las estructuras de gobierno toma especial importancia. Son de notorio auge los trabajos enfocados en comprender los canales de interacción que se dan entre el gobierno y los actores políticos y sociales durante la formación de la política pública. Parte de esta literatura se concentra en el enfoque conocido como redes de política (*policy networks*).

Una red de políticas se entiende como un “conjunto estable de relaciones de naturaleza no jerárquica e interdependiente que se dan entre una variedad de actores, quienes comparten intereses en relación a una política y que intercambian recursos para conseguir esos intereses compartidos reconociendo que la cooperación es la mejor manera de conseguir las metas en común” (Börzel, 1998, p. 254).

Börzel (1997) distingue entre dos diferentes escuelas de redes de políticas, la de *intermediación de intereses*, que se interesa por el análisis de redes políticas, pero específicamente, en las diferentes relaciones entre los grupos de interés y el Estado y la escuela de *gobernanza*, que se encarga del análisis de la interacción público-privada en las políticas públicas.

Para Klijn & Koppenjan (2000), los estudios de redes de política se distinguen entre aquellos que las interpretan como un modo particular de gobernanza, los que trabajan de forma ampliada las redes y analizan cualquier tipo de estructura de interacción estable entre actores y aquellos que pretenden la formalización de las redes de política.

Según Compston (2009), es una idea común que las relaciones e interacciones que se dan entre los miembros de las redes de política se basen en la interdependencia de recursos que estos presentan: cada integrante de la red quiere algo de uno o más integrantes de la misma y, a su vez, está dispuesto a intercambiar algo de su propio

fin para conseguirlo. Dada esa esencia de intercambio, el impacto de una red en la política pública es una función del poder relativo de sus miembros, es decir, de los recursos con que cuenta y cómo son aportados a la política y del tipo de interacción que exista entre sus miembros (cooperación, conflicto o negociación) (Adam & Kriesi, 2007). Una particularidad importante que tienen estas interacciones es que son de naturaleza no jerárquica, es decir no hay un protocolo de autoridad que obligue a la interacción (Börzel, 1998).

En este capítulo se explicaron diversos enfoques para el análisis de las políticas públicas y se ofreció una revisión del estado del arte de su estudio desde los planteamientos tradicionales hasta los más actuales. En medio de la complejidad de los procesos de las políticas públicas, se presentaron elementos que permitirán al lector el estudio de las políticas comprendiendo las diversas aproximaciones y su relación con las formas de gobierno. En el siguiente capítulo se profundizará sobre la definición de política pública y sus componentes.

## REFERENCIAS

- Adam, S. & Kriesi, H. (2007). The network approach. En P. Sabatier (Ed.), *Policy Process* (pp. 129-154).
- Aguilar, L. (2003a). Estudio introductorio En L. F. Aguilar (Ed.), *La Hechura de las Políticas, Colección antología de política pública*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.
- Aguilar, L. (2003b). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas políticos y Agenda de Gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza Revista del CLAD *Reforma y Democracia*, 39, 1-15.
- Allison, G. (1992). Modelos Conceptuales y la Crisis de los Misiles Cubanos. En L. F. Aguilar (Ed.), *La hechura de las políticas, Colección antologías de política pública* (pp. 119 - 200). Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.
- Bickers, K. & Williams, J. (2001). *Public Policy Analysis: A political economy approach*: Wadsworth Publishing.
- Börzel, T. (1997). ¿Qué tienen de especial los Policy Networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. Florencia. Italia.
- Börzel, T. (1998). *Organizing Babylon*
- Braun, D. & Etienne, J. (2004). Policy ideas and health policy instruments: The governance of primary care in Switzerland.
- Brønn, C. (1998). Applying Epistemic Logic and Evidential Theory to Strategic Arguments. *Strategic Management Journal*, 19(1), pp 81-95.

- Burstein, P. & Sausner, S. . (2005). The incidence and Impact of Policy-Oriented Collective Action: *Competing Views. Sociological Forum*, 20(3), pp 403-419.
- Compston, Hugh. (2009). Policy Networks and Policy Change. Putting Policy Network Theory to the Test.
- Corrochano, D. (2010). La argumentación conflictiva de las políticas públicas. Implementación y desempeño de los Foros regionales de la inmigración. Ponencia presentada en el Congreso de la Red Española de Políticas Sociales, Madrid.
- DeLeon, P. (2006). The historical roots of the field In M. Moran, M. Rein & R. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of public policy* (pp. 39-57). Oxford: Oxford University press
- Dryzek, J. (1993). Policy analysis and planning: from science to argument. In F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 213-232). Durham, NC: Duke University Press.
- Dunn, W. (1993). Policy Reforms as arguments En F. Fischer & J. Forester (Eds.), *The argumentative turn in policy analysis and planning* (pp. 254-290).
- Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction* (4ta ed.). United States: Prentice Hall
- Dye, T. (1987). *Understanding public Policy*: Pretince Hall.
- economic policy-making in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), pp 275-296.
- Estévez, A. y Esper, S. (2009). Las políticas públicas cognitivas: El enfoque de las coaliciones defensoras. Documento de Trabajo del Centro de Investigaciones en Administración Pública, 1(1), p. 21.
- Fischer, F. & Forester, J. (Eds.). (1993). *The Argumentative turn in policy analysis and planning*. Durham, N.C.: Duke University Press.
- Garson, G. D. (1986). De la ciencia de políticas al análisis de políticas. Veinticinco años de progreso (A. Senzek, Trans.). En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas políticos y Agenda de Gobierno* (pp. 149 - 179). México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.
- Gehrke, P. (1998). Critique arguments as policy analysis: policy debate beyond rationalist perspective. *Contemporary argumentation and debate*, 19.
- Goodin, R., Rein, M. & Moran, M. (2006). The public and its policies En M. Moran, M. Rein & R. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of public policy* (pp. 3-38). Oxford: Oxford university press.
- Gottweis, H. (2003). Theoretical strategies of poststructuralist policy analysis: toward an analytics of government. En M. A. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*.
- Hall, P. (1993). Policy paradigm, social learning and the state.
- Hill, M. & Hupe, P. (2009). *Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance*, (Second ed.). London: Sage Publications.

- Hoppe, R. (1999). Policy analysis, science, and politics: from “speaking truth to power” to “making sense together.” *Science and Public Policy* 26(3), pp.201-210.
- Hoppe, R. (2010). *The Governance of problems: Puzzling, powering, participation*. Bristol: The Policy Press University of Bristol.
- Hufty, M. (2006). Marco conceptual y analítico de la gobernanza. Documento Congreso Mundial de Salud Pública. Retrieved from: [http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11556776031Paper\\_Hufty\\_Fr.doc](http://www.idrc.ca/uploads/user-S/11556776031Paper_Hufty_Fr.doc) website:
- Hufty, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza, (pp. 17).
- Immergut, E. (2006). Institutional constraints on Policy. En *The Oxford Handbook of public policy* (pp. 557-571): Oxford University Press.
- Innes, J., & Booher, D. (2003). Collaborative Policy Making: Governance Through Dialogue. In M. W. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. New York: Cambridge University Press.
- Innes, J., & Booher, D. (2010). *Planning with Complexity: An introduction to collaborative rationality for public policy*: Routledge.
- Kay, A. (2009). Understanding Policy Change as a Hermeneutic Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), pp. 47-63.
- Klijn, & Koppenjan, (2000). Public management and policy networks. *Public Management*, 2(2), pp. 135-158.
- Lasswell, H. (1951). La orientación hacia las Políticas (A. Senzek, Trans.). En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno* (pp. 79- 103). México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lasswell, H. (1971). La concepción emergente de las Ciencias Políticas. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, G. (1989). *Evidencia, Argumentación y persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Fondo de cultura Económica.
- Marino, S. (s.f.) Estado, Políticas Públicas y Políticas Públicas de Comunicación. (Tesis Doctoral), Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Mason, R. & Mitroff, L. (1980). *Policy analysis as argument*.
- Muller, P. (2010). *Las políticas públicas* (3ª ed.). Bogotá: Universidad Externado.
- Nowlin, M. (2011). *Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends* *The Policy Studies Journal*, 39(1), pp. 41-60.
- Ostrom, E. (2007). Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional analysis and development framework. En P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 21-64). United States Westview Press.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México; FLACSO.

- Peterson, J. (2003). Policy Networks Political Science Series. *Public Administration* (76), pp. 233-273.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Puello-Socarrás, J. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas interpelación politológica. *Perspectivas Teóricas*, 3, 38.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos* pp. 33, 67-91.
- Sabatier, P. (2007). The Need for Better Theories. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 3-20). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P. & Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Sabatier, P. & Weible, C. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189–222): Boulder, CO: Westview Press.
- Scartascini, C., Stein, E. & Tommasi, M. (2009). Political Institutions, Intertemporal Cooperation,
- Schlager, E. & Blomquist, W. (1996). A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process. *Political Research Quarterly*, 49(3), pp. 651-672.
- Schlager, E. (1995). Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within the Advocacy Coalition Framework. *Policy Sciences* 28, pp. 243-270.
- Schlager, E. (2007). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 293–320): Boulder, CO: Westview Press.
- Schneider, A. & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*
- Spiller, P. & Tommasi, M. (2002). The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina.
- Stein, E. & Tommasi, M. (2006). La Política de las Políticas Públicas. *Política y Gobierno*, XIII(2), 393 - 416.
- Torgerson, D. (1986). Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis. *Policy Sciences*, 19(1), 33-59.
- Torgerson, D. (2003). Democracy through policy discourse. En M. W. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. New York: Cambridge University Press.
- Turnbull, N. (2005). Rhetoric, questioning, and policy theory: beyond the 'argumentative turn'. *Melbourne Journal of Politics*. University press of Kansas.

- Villaveces, J. (2009). Acción colectiva y el proceso de la política pública. *Revista Opera*, 9, pp. 7-22.
- Wagenaar, H. & Cook, N. (2003). Understanding policy practices: action, dialectic and deliberation in policy analysis. En M. Hajer & H. Wagenaar (Eds.), *Deliberative policy analysis: Understanding governance in the network society*. New York: Cambridge University Press.
- Walters, L. & Sudweeks, R. (1996). Public Policy Analysis: The Next Generation of Theory. *Journal of Socio-Economics*, 25(4), pp. 425-452.
- Walton, D. (2001). Persuasive definitions and public policy arguments. *Argumentation Advocacy*, 37, pp. 117-132.
- Weible, C., Sabatier, P. & McQueen, K. (2008). Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. *Policy Studies Journal*, 36 (4), 615–635.
- Weible, C. Sabatier, P. & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal* 37, pp. 121-140.
- World Bank. (1991a). Deuda Externa de América Latina. Balance de una década (1980 - 1990) (Vol. 1): *Cuadernos Empresariales*.

## **CAPÍTULO 3**

DEFINICIÓN Y COMPONENTES  
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### **3. DEFINICIÓN Y COMPONENTES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

El presente capítulo busca conocer más a fondo la política pública, a la vez que se introducen los principales conceptos que dan forma a la visión adoptada en este libro. La definición de política pública ha presentado grandes dificultades para su delimitación y existen múltiples perspectivas, lo que dificulta su aplicación práctica.

Por lo tanto, contar con claridad sobre lo que es política pública permitirá entender el llamado que se realiza para una participación más activa de diversos actores públicos y sociales, por fuera de gobierno, en la formación de las políticas y en su gobernanza. La política pública no es resultado de un proceso objetivo de búsqueda del bien común y su formación no es responsabilidad exclusiva del gobierno. Por lo tanto, es clave entender claramente cuál es el papel del gobierno en el proceso y cuándo las actividades gubernamentales no responden a una acción de política pública.

El capítulo se estructura en seis secciones: la definición del concepto de política pública, las diferencias con conceptos similares (funciones gubernamentales, gerencia pública y ley), los cambios en la política pública (núcleo y periferia), los componentes de una política pública, la gobernabilidad y gobernanza del proceso, y, finalmente, una introducción al ciclo de la política pública.

#### **3.1. Definiendo política pública**

Una de las principales dificultades para el análisis es la concepción de que la formación y concreción de políticas públicas es competencia exclusiva del gobierno y que su ejecución es únicamente su responsabilidad, olvidando todo el apoyo social y político que se requiere para llevarlas a cabo. Aunque claramente es cierto que el gobierno es actor protagónico, este no actúa solo, ni define el plan de acción abstraído y alejado completamente de la sociedad. Es decir, que si bien las políticas públicas, por definición, son la responsabilidad de las autoridades públicas, tienen como objetivo satisfacer alguna visión de “bien público” y esto necesariamente implica la participación de múltiples actores (Peterson, 2003).

Las políticas públicas son un objeto de estudio complejo, lo que se refleja en la dificultad de encontrar una definición homogénea. Existe una multiplicidad de definiciones, muchas de estas, de acuerdo con Velázquez (2009), o son muy generales y no permiten diferenciar de otro tipo de intervenciones gubernamentales, o son demasiado acotadas, dejando por fuera elementos esenciales de lo que conforma una política pública.

La política pública hay que comprenderla como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave. Lo anterior recalca dos elementos fundamentales del concepto: lo político y lo público.

Se entiende lo político en su dimensión decisional, como aquella realizada por una sociedad, la cual es subsecuentemente implementada por ella (Pennings, Kema & Kleinnijenhuis, 2006). Y el carácter de público da a entender que aquellas disposiciones que se plasman en política pública, son la expresión de la elección colectiva (González, 1998); es decir, se sustentan en el campo de los intereses comunes, en la esfera pública. Por lo tanto, la decisión de qué asunto debe ser objeto de política está lejos de ser un proceso aséptico de definición gubernamental del bienestar social, y más bien, es el resultado de las dinámicas de conflicto y cooperación que se dan en la construcción pública de los asuntos, donde los intereses particulares entran en disputa para ser considerados de interés general, dando forma a lo público (Fraser, 1997).

Por lo tanto, la política pública como construcción social, puede ser definida como una estrategia con la cual el gobierno coordina y articula el comportamiento de los actores a través de un conjunto de sucesivas acciones intencionales, que representan la realización concreta de decisiones en torno a uno o varios objetivos colectivos, considerados necesarios o deseables en la medida en que hacen frente a situaciones socialmente relevantes.

Además de resaltar su origen público (al ser expresión de una elección social), esta definición de la política pública contiene otros elementos que son esenciales para una adecuada comprensión del objeto de estudio. Para empezar, permite entender que no toda intervención gubernamental puede ser considerada parte de una política pública. Para que sea así tiene que identificarse un conjunto coordinado de acciones predeterminadas, producto de una decisión deliberada que refleja una elección y voluntad política en torno al objetivo colectivo. La improvisación y la reacción ante un problema social, por consiguiente, no encajan dentro de la definición propuesta (Quintero, *et al.* 2011).

Como se observa, otro elemento clave de esta definición es que la política pública plantea sus objetivos alrededor de problemas que llegan a ser considerados relevantes para la sociedad (Dunn, 2008; Meny & Thoenig, 1992). Esto implica que la política es, por naturaleza, la respuesta a una necesidad que logra surgir triunfante en la discusión pública, donde lo relevante no se da por el grado de afectación social del problema, sino por la capacidad de captar la atención del gobierno y de discusión de los actores sociales clave (Aguilar, 2003). Aunque sea el mismo gobierno quien pro-

ponga el asunto de política a intervenir, debe convencer a la sociedad de que está abordando un problema que es importante para todos.

Por otra parte, la validación de la existencia de la política pública en un conjunto de acciones interdependientes, refuerza la dimensión decisional de política como elecciones que llegan a una materialización. Como lo plantea Majone (1997), la política pública requiere tanto de la concreción de una decisión como de las acciones que la plasman en lo social. La política pública no solo se forma en lo público, como disposición, sino que también retorna a él, en forma de acción sujeta a validación social.

Por último, en la definición se reconoce que durante la formación de la política, el gobierno tiene que interactuar con múltiples actores del Estado, de la sociedad civil y agentes privados. Esto porque la política pública es un escenario continuo de expresión de intereses, lo que lleva a que múltiples actores pretendan incidir para moldear la política a sus objetivos. La necesidad de interacción se da porque las habilidades y recursos del gobierno son limitados y no alcanzan para cubrir todos los requerimientos que las acciones de política pública demandan y el gobierno requiere convocar a múltiples actores, en una clara relación de interdependencia de recursos (Adam & Kriesi, 2007; Peterson, 2003).

Por lo tanto, el gobierno, más que ser un ejecutor neto, es un agente coordinador y articulador de la acción colectiva que lleva a cabo la política pública. El rol gubernamental va más allá de la ejecución de las acciones directas de política, pues lo que se requiere es un ajuste de comportamiento de los actores que son esenciales para ver un verdadero cambio en la situación que se considera socialmente relevante.

### **3.2. Diferenciando la política pública**

Una de las mayores dificultades que se encuentran durante el estudio de las políticas públicas está asociada al apuro que tienen los analistas para delimitar el objeto de estudio y diferenciarlo de otras acciones gubernamentales que se pueden dar sobre los problemas sociales. También existen dificultades de distinción entre lo que es una política pública y otro tipo de estrategias que se dan desde el gobierno con el propósito de reorganizar o administrar el Estado y mejorar la gobernabilidad de lo público. A continuación se presentan las diferencias con tres conceptos similares clave, que son funciones gubernamentales, gerencia pública y ley.

#### **Funciones gubernamentales**

Para entender los alcances del concepto de política pública es necesario ubicarla en un espectro más amplio del sistema político-gubernamental, dado que las funciones que un gobierno debe ejecutar dependen del tipo de Estado y del sistema político en que se encuentre.

Una primera aclaración es diferenciar política pública de las funciones gubernamentales. De acuerdo al Fondo Monetario Internacional [FMI] “las funciones gubernamentales son actividades relacionadas con la aplicación de las políticas públicas a través del suministro de servicios ajenos al mercado y la redistribución del ingreso y la riqueza” (FMI, 2007, p. 20). En sí, una acción gubernamental pertenece a este conjunto cuando está tan asociada al interés público que requiere de la participación de los agentes de gobierno. En una definición más amplia, una función gubernamental es la vía específica por la cual un gobierno pretende cumplir con los fines del Estado.

Esta definición amplia de las funciones gubernamentales ha llevado a confusiones en el análisis. Basados en esa apreciación, algunos analistas y agentes del gobierno consideran cualquier acción gubernamental que responda a un asunto de interés público y la consecución de los fines del Estado como acciones de política; dificultando la labor de una real delimitación en la práctica de lo que es política pública. Como se explicó en la sección anterior, medidas reactivas o improvisadas, que tradicionalmente los gobernantes realizan para apaciguar las tensiones suscitadas por algún problema coyuntural, no pueden ser consideradas acciones de política pública.

Una misma acción gubernamental puede ser o no una acción de política, lo que lo condiciona no es la naturaleza de la intervención sino su origen predeterminado. Cuando hay falta de coherencia interna en la secuencia de los acontecimientos que no permiten dar forma a un patrón significativo se habla de que no hay política pública.

Existen otras acciones, además de las reactivas, que no cumplen con el criterio de ser parte de un componente estratégico para la atención de un problema. Muchas actividades que se desarrollan dentro de las funciones de gobierno son el resultado de su lógica interna, se dice que “hay que hacerlas porque hay que hacerlas”, se realizan por cumplir con una norma o ley, pero que no se logran articular con un propósito de intervención más amplio.

Las funciones gubernamentales responden solo a la lógica interna que las sustenta, asociadas a cumplimientos institucionales y normativos. Para ser política pública, es necesario que se logre identificar una articulación con un propósito más amplio y un conjunto de acciones y programas tendientes a solucionar un problema socialmente relevante.

## **Gerencia pública**

La intervención del Estado es un asunto técnico y político que plantea una necesidad de administración, de gestión de lo público, que reconozca esas dimensiones. De acuerdo con Ortegón, “por gestión o administración pública se entiende el conjunto de decisiones y reglas que es necesario adoptar para motivar y coordinar a las personas con el objeto de alcanzar metas individuales y colectivas” (2008 p. 24).

Una parte importante de la gestión es la gerencia, entendida como la administración de las dependencias estatales y sus recursos (Cruz, 2009), que permite poner en marcha el aparato organizacional estatal para la obtención de los objetivos misionales. Un buen entendimiento de la política pública pasa por tener en claro que, si bien la gerencia es una parte sustancial de la gestión pública, estos dos conceptos no son sinónimos.

En algunos enfoques, como el de nueva gerencia pública, la diferencia llega a tal punto que sus recomendaciones plantean la separación organizacional de las funciones de gestión y gerencia, donde la dirección estratégica (gestión) queda en cabeza de las dependencias políticas; mientras que la dirección operativa (gerencia) queda en mano de gestores independientes, más técnicos (Schroeder, s.f).

La diferencia también es visible cuando un hacedor de política se tiene que enfrentar durante la gestión a asuntos de política pública y de gerencia pública. Cuando la necesidad es solucionar problemas socialmente relevantes se está tratando con asuntos de política pública, mientras que cuando lo que se requiere es solucionar las dificultades que se presentan dentro de la organización al momento de ponerla en marcha para la consecución de los fines misionales, se está hablando de asuntos de gerencia pública.

La tabla 2 presenta a través de ejemplos las principales diferencias entre los dos conceptos, política pública y gerencia pública.

**Tabla 2 – Ejemplos de la diferencia entre política pública y gerencia pública**

<b>Política y gerencia pública</b>
Se habla de política pública si lo que se observa es una estrategia para la vacunación de niñas de 11 años contra el papiloma humano para evitar un aumento en los casos de mujeres con cáncer de cuello uterino. Mientras que el plan de distribución de las vacunas a las unidades de atención médica que van a llevar a cabo los planes de vacunación es un asunto de gerencia pública. Como se observa, ambos permiten al gobierno cumplir con una de sus funciones gubernamentales, como lo es el suministro de servicios de salud pública (función 07.4 en la clasificación de funciones del gobierno de la ONU), pero cada una de ellas atiende asuntos diferentes, es decir generan espacios decisionales con elementos propios.

Fuente: Elaboración propia

Como lo plantea Majone (1989), hablar de distinción no implica que existan unos límites estrictos ni que la política pública vaya hasta un punto y de ahí en adelante continúe la gerencia pública. Ambas interactúan a lo largo de todo el proceso de las políticas públicas.

## **Diferenciación importante: ley y política pública**

Algunos instrumentos de política son de tal relevancia para la consolidación del núcleo, que muchas veces tienden a ser confundidos como si fueran la política pública en sí misma. Ese es el caso que se da alrededor de muchas leyes que tienen como objetivo la formalización de una decisión de política.

En realidad, las leyes son un componente formal de una política pública, no la política pública en sí. Dada la importancia que tienen las normas formales al interior de un arreglo institucional, son comúnmente empleadas para sellar un acuerdo alrededor de un asunto de política. La ley es un mecanismo fundamental para garantizar que la decisión de política que se tomó se mantenga y guíe el curso de acción de la política pública.

Cuando las opciones de acción son limitadas por ley caben en la denominación de restricciones de la política (Majone, 2003). Institucionalistas como North (1990), han planteado de manera muy clara cómo las normas funcionan como mecanismo heurístico de simplificación, delimitando el conjunto de opciones de decisión de los agentes. Así, por las características propias de una ley, los agentes implementadores van a ajustar sus acciones a lo planteado por la norma. Las leyes tienen este potencial por dos factores: primero, porque la obligatoriedad de cumplimiento juega como un fuerte incentivo para que los agentes ajusten sus conductas y decisiones a la norma (claro está, que esto variará de acuerdo a la capacidad de coerción que se tenga) y segundo, dados los costos de modificación que tiene una ley, resulta más difícil alterar el acuerdo y modificar los intereses que en esta se expresan.

La garantía que produce la norma es de una gran importancia si se recuerda el origen público y conflictivo de la política pública. Al ser la decisión de política una victoria “pública”, hay un alto nivel de incertidumbre para los hacedores de política, en cuanto a garantizar su concreción y estabilidad. La incertidumbre que genera la posibilidad de que agentes estén interesados en desviar la trayectoria de la estrategia lleva a que los hacedores de política empleen artefactos institucionales, como las normas y las leyes, para hacer de obligatorio cumplimiento la decisión de política.

De hecho, la ley termina siendo un instrumento muy útil, no solo para la conformación del núcleo, sino también para la consolidación de la estructura de gobernanza que soportará la política. La ley permite facilitar la coordinación de los actores a través de la concreción de patrones de conducta que se forman por el carácter de obligatorio cumplimiento de la norma, que llevan a que los agentes tengan que cooperar para la realización de la política.

La ley contiene elementos esenciales que le dan forma a una idea de política pública, pero esta es decisión, acción, por lo que el gobierno tiene que, con base en la ley, diseñar toda una estrategia de gestión para lograr los objetivos de la norma, es

decir, tiene que diseñar la política pública para lograr su materialización. La norma por sí sola no garantiza el cumplimiento de sus objetivos y por esto el gobierno requiere de una estrategia de gestión que permita una adecuada implementación.

### **3.3. Cambios en la política pública: núcleo y periferia**

De acuerdo a North (2007), los entornos humanos están en continua transformación y por ende las personas y las sociedades deben estar en incesante acomodo. Las políticas públicas no son ajenas a esta dinámica de evolución social, por el contrario, son una de sus mayores expresiones. Para Majone (1989, p. 184), “tanto la continuidad como el cambio son inherentes a la concepción de política pública”. Las políticas son profundamente dinámicas, al igual que lo son los problemas sociales. Por lo que pensar opciones de política inalterables no es lo mejor para un hacedor de políticas.

Entonces, tener una distinción analítica entre la parte que se mantiene estable y aquella flexible que permite la adaptación de la política pública a los nuevos escenarios resulta ser uno de los elementos fundamentales del análisis. La continuidad de las acciones es fundamental para la política pública, porque “sin cierta estabilidad y con asistencia en las acciones y expectativas resultaría imposible la detección de cualquier patrón en una corriente de decisiones y actos discrecionales [...] aparentemente vinculados” (Majone, 1989, p. 195) y la flexibilidad merece atención porque se asocia con el aprendizaje de la política.

Majone (1989) propone una metáfora muy práctica para el entendimiento de las dinámicas de cambio en política pública. Para él, la parte estable es el núcleo de la política, mientras que la parte flexible es su periferia. El núcleo se compone de algunos elementos de meta-política como los valores, ideas, objetivos y programas que se consideran básicos y esenciales para la existencia de la política, mientras que la periferia son aquellos programas y acciones que son modificables sin que esto afecte la esencia de la política pública.

El núcleo no es estrictamente rígido sino que sus variaciones son más graduales que los cambios de aquellos elementos que componen la periferia, en tanto esta se compone de programas y actividades concretas que tratan de materializar los principios integrantes del núcleo. La periferia se mantiene en constante variación para adaptar la política pública a las condiciones cambiantes del entorno. Identificar de manera nítida el núcleo permite tener más claridad sobre qué es lo esencial a mantener y lo prescindible al momento de pensar en un cambio en la política pública (Majone, 1989).

La periferia juega un papel fundamental en la estabilidad de la política pública, es la protectora del núcleo. Para tener un mínimo de consistencia en el actuar de las políti-

cas, su núcleo debe estar protegido de cambios radicales o de los intereses de desmonte que los actores opositores constantemente expresan. Los programas de la periferia funcionan como fusibles que cuando están agotados son reemplazados o modificados para alivianar las presiones de cambio que se ciernen sobre la política pública.

Con base en esta metáfora, planteada por Majone (1989), se puede comprender que el proceso de formación de una política es gradual e incremental, pocas veces es discontinuo o abrupto. Cuando esto sucede es el resultado de modificaciones del núcleo de la política.

### 3.4. Componentes de una política pública

La existencia de una política pública plantea la presencia de una estructura que ordena la acción del Estado. Así, la decisión de política pública debe verse reflejada en un ordenado conjunto de acciones, agregadas en distintos niveles de complejidad. Adaptando el esquema de Fernández-Ballesteros (1996), una política pública puede componerse de cuatro niveles asociados: (i) el estratégico, (ii) el de planeación, (iii) el de programación y (iv) el de acciones de política, tal y como se observa en la figura 2.

Figura 2 – Componentes de una política pública

ESTRATEGIA	PLAN	PROGRAMA	PROYECTO	ACCIONES
Principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar.	Planteamiento en forma coherente de las metas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados.	Conjunto homogéneo y organizado de actividades a realizar para alcanzar una o varias metas del plan, a cargo de una unidad responsable. <b>SUB PROGRAMA:</b> Componente del programa destinado a una población o zona específica.	Conjunto de acciones ordenadas que deben su importancia a que sobre estos se estructuran las inversiones específicas y se administran los recursos.	Corresponde al ejercicio de aquellos instrumentos económicos, sociales, normativos y administrativos que utiliza y desarrolla el gobierno para inducir determinados comportamientos de los actores con objeto de que hagan compatibles sus acciones con los propósitos del plan.

ESTRATEGIA	PLAN	PROGRAMA	PROYECTO	ACCIONES
¿QUÉ SE DEBE HACER?	¿CÓMO SE VA A HACER?	¿A TRAVÉS DE QUE?		
Principios, problema a enfrentar, objetivos y delineación de las rutas de acción.	Especificación de las líneas de acción, momentos y recursos logísticos e instrumentos de política.	Actores responsables, asignaciones presupuestales, cronogramas para el cumplimiento de una de las líneas del plan.		
PREDICCIÓN	DECISIÓN	ACCIÓN		

Fuente: Elaboración propia, complementando Fernández-Ballesteros (1996)

En el nivel estratégico se identifican los múltiples escenarios que el espacio de política pública y el problema socialmente relevante generan para, con base en ello, identificar qué se debe hacer, es decir, definir los principios y rutas de acción que orientarán todo el proceso con el que se pretende solucionar el problema de política.

En el nivel de planeación se toman las decisiones sobre el cómo, lo que se debe hacer, es decir, es el momento en que se aterriza la ruta de acción de la política en tiempos, lugares, instrumentos y actuaciones específicas. Este nivel es el lugar para pensar el marco de gobernanza que va a regir la implementación de la política y la forma como va a ser coordinado.

Los otros dos niveles tienen como finalidad aterrizar las decisiones al plano de la acción. El nivel de programación busca organizar las actividades y definir los recursos a través de los cuales se va a desarrollar algún componente específico de la política pública. Así, un programa busca definir los actores implementadores y sus responsabilidades, de acuerdo al componente y las herramientas con que contaría, así como la cabeza de dirección y, claro está, la forma de ejecución de los instrumentos de política pública seleccionados en la planeación.

### 3.5. Gobernabilidad y gobernanza

Hay que tener en claro que la política pública no se administra, se gobierna. Por ende, no se puede pensar en esta simplemente como una rutina de pasos a ejecutar para desarrollar un plan de acción gubernamental, sino que se debe considerar, al tiempo, la estructura de gobierno que la soporta y la lleva a cabo. Así, para una mejor comprensión de la política pública, es necesario entender los conceptos de gobernanza y gobernabilidad

Hufty (2008) comprende la política pública como resultado del orden social que se establece alrededor de la misma y propone que es necesario, para mejorar su entendimiento, pasar de una idea de gobierno a una de gobernanza. Esto porque, al sacar el objeto de estudio de la esfera gubernamental y pasarlo a lo público, se entiende que la capacidad de gobernar ya no es un asunto de movilización de recursos por parte del gobierno, sino es cuestión de la adecuada articulación de los actores públicos y privados para el desarrollo de la política.

En este contexto, es pertinente diferenciar entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza que muy comúnmente son confundidos tanto en la literatura como en la práctica de la política pública. Para Aguilar (2007), los dos conceptos están profundamente relacionados pero son diferenciables.

*Gobernabilidad* está asociado exclusivamente a la esfera gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno, en el cómo un gobierno bien equipado con los recursos y poderes asociados es capaz de dirigir la sociedad (Aguilar, 2007). La gobernabilidad, por lo tanto, se asocia a la capacidad que tiene el gobierno de implementar sus decisiones, de imponerlas a una sociedad que requiere y demanda un orden.

Por su parte, la *gobernanza* se entiende como la organización establecida para administrar una red social configurada con un propósito específico (Williamson, 1991, 2005). Es el proceso en el que se define la dirección y la forma de organización para cumplir los objetivos de la política y ya no es obra exclusiva del gobierno, considerado un actor único o dominante, sino que es resultado de la deliberación conjunta entre el gobierno y los distintos actores sociales, privados y políticos que se encuentran en el espacio de la política pública (Aguilar, 2007, p. 8). Es decir, al momento de gobernar la política pública, el gobernante se apoya en una estructura de interacción con actores, tanto dentro como fuera de su control jerárquico, para una acción conjunta.

Este es un proceso de dirección que depende de la correcta articulación entre el gobierno y la sociedad, de la forma como interactúan y donde se reconoce que el gobierno no cuenta con todos los recursos suficientes para gobernar de manera adecuada la sociedad, por lo que requiere del apoyo y acompañamiento de distintos agentes que le suministran los insumos faltantes para cumplir con su labor. Así, la capacidad de gobernar se entiende en función de interacciones recurso-dependientes que se originan en el proceso de dirección del Estado y que se expresan a través de las políticas públicas.

Una diferencia sustancial entre los dos enfoques, el de gobernabilidad y el de gobernanza, es que mientras en el primero la coordinación requerida y la capacidad de control se ejercen sobre actores bajo una estructura jerárquica definida (al interior del

gobierno), en el segundo se demanda una coordinación y cooperación de actores por fuera del control jerárquico del gobierno; interacciones horizontales más que verticales.

Lo anterior implica que cuando se habla de gobernanza se reconoce una necesidad gubernamental de buscar y usar múltiples estrategias que combinen formas tanto voluntarias como obligatorias de interacción y adaptación mutua, para que los actores sociales, los gobernantes y aquellos que implementan las acciones de política puedan actuar de forma coordinada y conjunta (Hoppe, 2010). Es decir, contar con las adecuadas reglas de juego para la interacción entre los actores.

Entendida de ese modo, la gobernanza es una compleja estructura que se compone de: (i) los actores estratégicos, como agentes de cambio; (ii) los espacios de relación, que son los lugares de consolidación de la interacción; (iii) las normas, entendidas como arreglos sociales y (iv) los procesos de intercambio, que son la materialización de la red e introducen la dinámica a la estructura de gobierno (Calderón & Santander, 2012; Hufty, 2008). Esta composición refleja una importante innovación en la unidad de análisis de las políticas públicas: ya no son las decisiones de los agentes sino sus espacios y dinámicas de intercambio donde está la atención (Börzel, 1997).

### **3.6. Introducción al ciclo de las políticas públicas**

El estudio científico de las políticas públicas ha llevado a que su análisis sea considerado una disciplina aplicada de las ciencias sociales, con herramientas y métodos de investigación multidisciplinarios diseñados para producir, transformar, evaluar críticamente y comunicar información políticamente relevante. Esta información se obtiene indagando sobre las causas, consecuencias y dinámicas de las políticas públicas (Dunn, 2008; Lasswell, 1948; Meny & Thoenig, 1992).

De acuerdo con Dye (1987) los tipos tradicionales de análisis de política pública se pueden tipificar en dos grandes grupos:

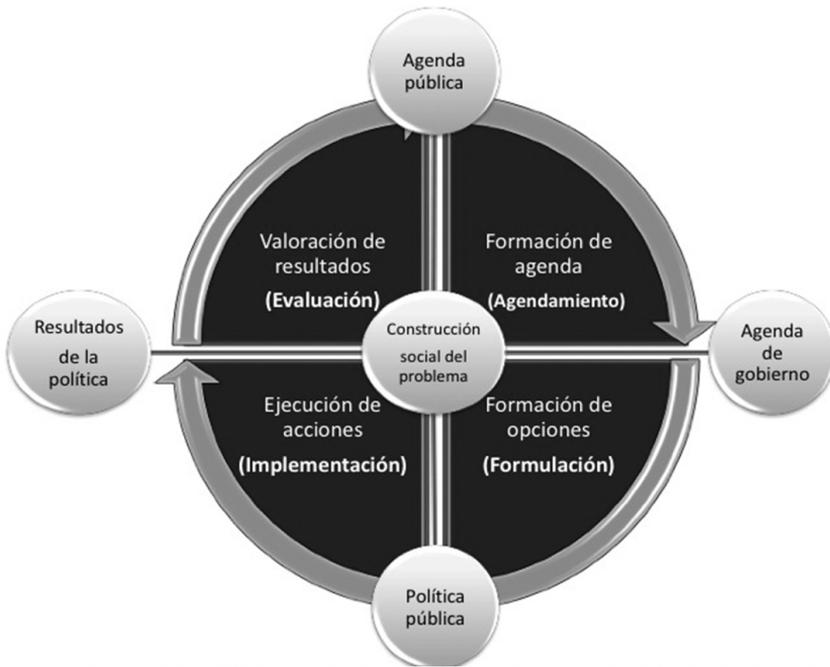
- Análisis centrado en el efecto del juego político: ¿Quién domina, controla y se beneficia de la política pública, cómo afecta y se forma dentro de la dinámica política?
- Análisis centrado en el ciclo y el proceso: Una imagen de la actividad decisional alrededor de la construcción de la política pública.

Para un estudio del “Estado en acción” se requiere una combinación de los dos tipos anteriores. Dentro del presente texto se ha introducido el enfoque de gobernanza como la base analítica que sirve para entender la estructura de gobierno que existe alrededor del proceso de formación de una política pública. Se entiende por esto estudiar las dinámicas y espacios de interacción que se dan entre el gobierno y los actores del espacio de la política, las normas que los rigen y por supuesto, las características de los actores que los llevan a jugar un rol importante durante la formación de

la política. Aunque se entiende en su complejidad, para estudiar la política se requiere un mecanismo práctico de interpretación.

Como se observa, realmente la unidad de análisis no es en sí la política pública sino, más bien, su proceso integral. Por lo tanto, dada la complejidad del análisis y la necesidad de un orden para enfrentar tan dispendiosa tarea, se requiere lo que se podría considerar un “centro gravitacional”, que permita simplificar, a la vez que se da una estructura analítica al estudio de la política pública. Para esto, el análisis se soporta en el modelo de ciclo de la política pública, que permite acercarnos de una manera práctica a las dinámicas de formación<sup>9</sup>.

Figura 3 – Ciclo de una política pública



Fuente: Elaboración propia con base en Dunn (2008)

<sup>9</sup> Es importante aclarar que, como cualquier modelo, el ciclo de la política es una abstracción de la realidad, y hay que entenderlo como tal, no es que la política pública se comporte siempre en fases separadas y que tenga ese orden estricto de fases secuenciales. La realidad puede ser más compleja y muchas veces las fases no siguen el orden planteado o se sobreponen, o simplemente no aparecen (Molina, 2002)

El modelo del ciclo de la política pública es un dispositivo analítico que sugiere que la política es un proceso que se desarrolla por fases (Aguilar, 2003; Dunn, 2008; Molina, 2002; Roth, 2002). Esta concepción permite comprender la política pública mediante sus distintos momentos de formación por medio de fases interdependientes de definición de la agenda, formulación, implementación y evaluación, como se observa en la figura 3.

Esta herramienta analítica surge de las raíces del propio enfoque racionalista de la ciencia de la política. Se ha conocido como el de “libro de texto”, haciendo alusión a la predominancia que en este tipo de libros de formación ha tenido el modelo del ciclo de la política pública, pero que no logra salir de ese espacio como una verdadera herramienta de la comprensión de las dinámicas que dan forma a las políticas públicas en la vida real.

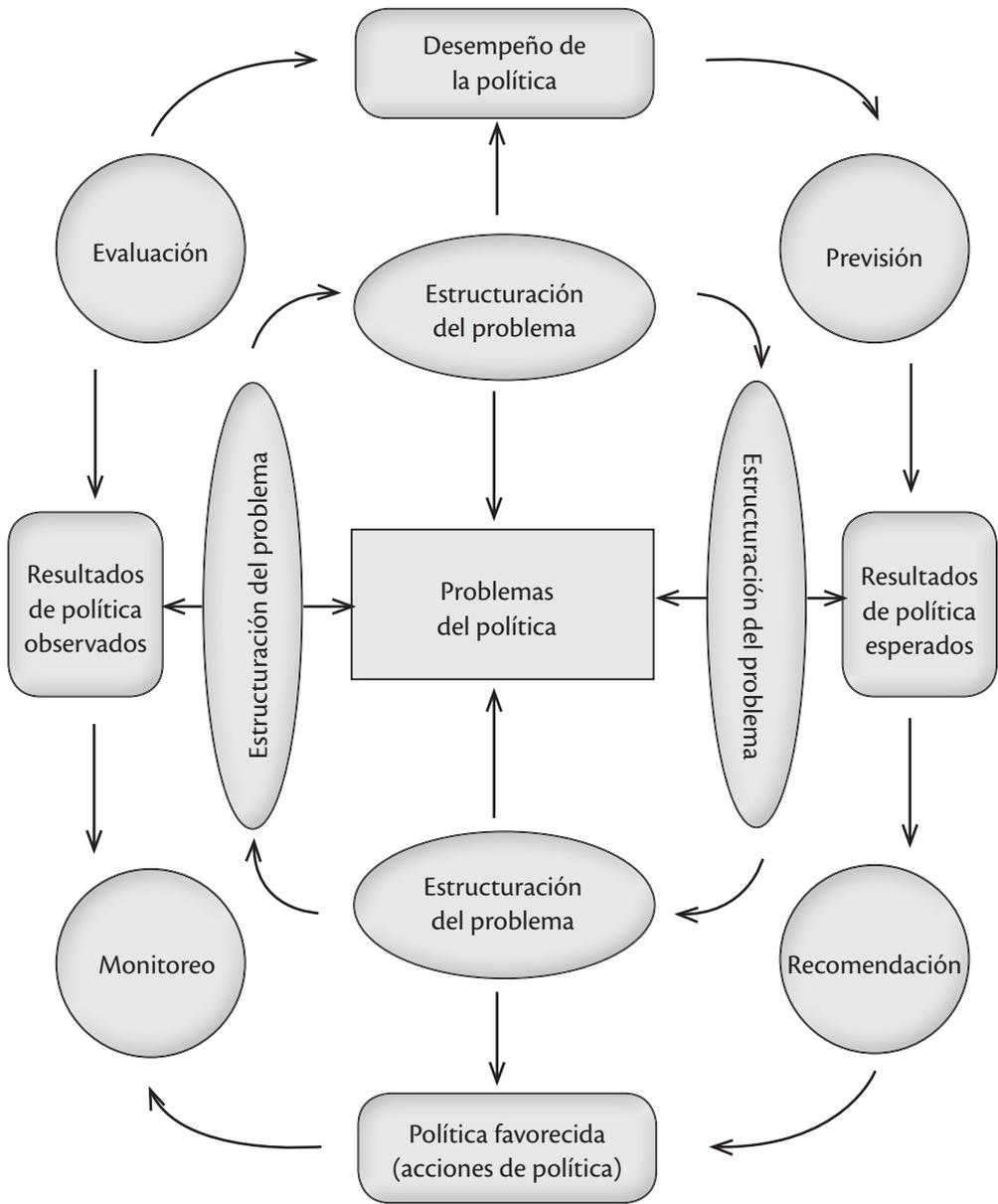
Las críticas al modelo, como las planteadas por Sabatier (2007), se basan principalmente en que el ciclo de la política pretende explicar y expresar la política pública como un rígido proceso continuo, donde cada fase precede a la siguiente. De acuerdo con esas críticas, cuando la política pública se expresa de esa forma no se permite entender su verdadera complejidad, ni identificar las formas de interacción y las fuerzas políticas que le dan forma, mucho menos que las acciones que se consideran exclusivas de una de las fases no se puedan realizar en otro momento de la formación de la política.

Al igual que Parsons (2007), se considera en este libro que las críticas al modelo del ciclo y su poca capacidad de explicar las dinámicas de formación de la política son válidas y que tenerlo como el pilar de la explicación de cómo se comporta una política pública no es lo ideal.

Sin embargo, también se concuerda con Parsons (2007) que a pesar de eso, el modelo cumple con un valioso papel y es el de ordenar algo extremadamente complejo. El ciclo de la política pública como cualquier otro modelo tiene como objetivo ordenar la realidad para que esta pueda ser interpretada y en esta función el modelo simplifica la política pública de una manera que resulta práctica para su estudio.

Para entender mejor su utilidad, es necesario reconocer cuáles propósitos persigue este modelo. De acuerdo con Dunn (2008), este método analítico busca responder cinco cuestiones relevantes que constituyen los componentes informacionales de la construcción de una política pública (rectángulos en la figura 5, a través de los procedimientos analíticos presentados como óvalos en la misma figura), generando conocimiento relevante acerca de los aspectos de política como el desempeño de la misma, los resultados que se esperan, la opción de política adecuada y sus resultados observados, tal como se muestra en la figura 4.

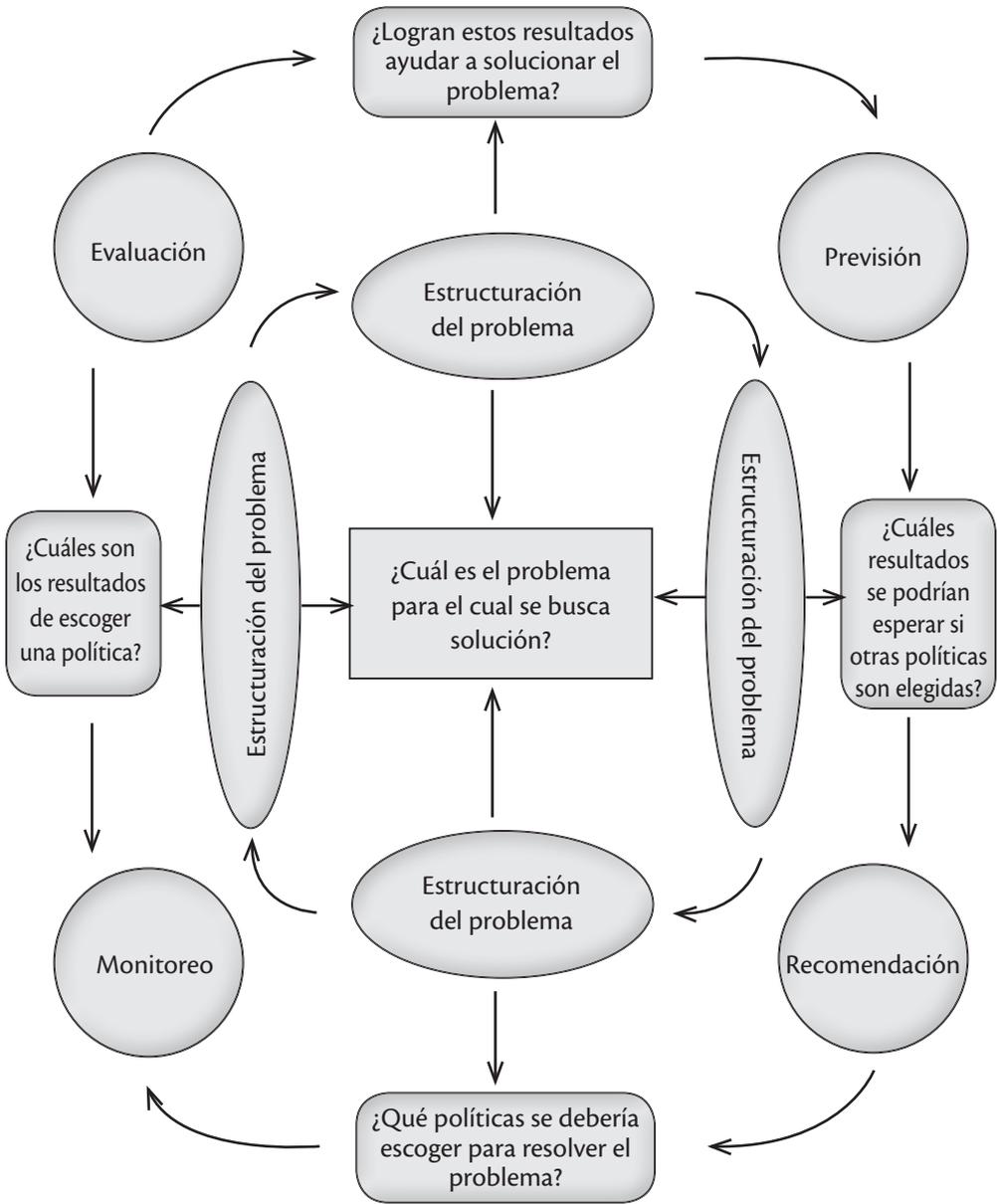
Figura 4 – Métodos integrados de análisis del ciclo de una política pública



a. Métodos integrados de análisis

Fuente: DUNN (2008)

Figura 5 – Cuestiones relevantes para el análisis del ciclo de una política pública



b. Cuestiones relevantes para el análisis

Fuente: DUNN (2008)

Este tipo de aproximación también es reconocida por ser un análisis de política pública enfocado al problema, que considera que el “quehacer de política” gravita en torno a la estructuración del mismo, al cual la sociedad le reclama atención por parte del gobierno.

Para completar la primera parte del libro, en este capítulo se ha establecido una definición de trabajo de política pública, se ha aclarado la diferencia con otros conceptos similares y se ha introducido el ciclo de las políticas públicas. Como se propuso en la introducción general, este capítulo es fundamental para que el lector pueda abordar la siguiente parte de la obra con claridad en los conceptos básicos y su alcance. En los siguientes capítulos se hará una descripción detallada sobre cada una de las cuatro fases de política pública que hacen parte del proceso de las políticas públicas.

## REFERENCIAS

- Adam, S. & Kriesi, H. (2007). The network approach. En P. Sabatier (Ed.), *Policy Process* (pp. 129-154).
- Aguilar, L. (2003). Estudio Introductorio. In L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas políticos y Agenda de Gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, pp. 1-15.
- Börzel, T. (1997). ¿Qué tienen de especial los Policy Networks? *Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea*. Florencia. Italia.
- Calderón, A. Santander, J. (2012). Análisis gobernanza de la política pública de seguridad en Bogotá 1995-2007. Serie Memorandos de política pública, 3, 42.
- Cruz, J. (2009). Gerencia pública en Colombia, haciendo énfasis en el actual Gobierno. *Entramado*, 5(2), pp. 152-163.
- Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction* (4ta ed.). United States: Prentice Hall
- Dye, T. (1987). *Understanding Public Policy*. Prentice Hall.
- Fernández-Ballesteros, R. (1996). *Evaluación de Programas: Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Fondo Monetario Internacional (FMI). (2007). *Manual de transparencia fiscal*. FMI (Ed.)
- Fraser, N. (1997). Pensando de nuevo la Esfera Pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes. En U. d. I. Andes (Ed.), *Justitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”* (pp. 93 - 133). Bogotá: Siglo de Hombres Editores.
- González, J. (1998). Amartya Sen y la Elección Social. *Cuadernos de Economía*, XVII(29), 163 - 184.
- Hoppe, R. (2010). *The Governace of problems: Puzzling, powering, participation*. Bristol: The Policy Press University of Bristol

- Hufty, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza (pp. 17).
- Lasswell, H. (1948). *The Analysis of Political Behaviour: an empirical approach*. Londres: Oxford University Press.
- Majone, G. (1989). *Evidencia, Argumentación y persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Fondo de cultura Económica.
- Majone, G. (2003). La Factibilidad de las Políticas Sociales. En L. F. A. Villanueva (Ed.), *La Hecura de las políticas* (2ª ed., pp. 393-432). Madrid: Miguel Angel Porrúa Ediciones.
- Meny, I, & Thoenig. (1992). *La aparición de los Problemas Públicos. Las Políticas Públicas*. España: Ariel Ciencia Política.
- Molina, C. (2002). *Modelo de Formación de Políticas y Programas Sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Americano para el Desarrollo Social (INDES).
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, (2007). *Para Entender el Proceso de Cambio Económico*. Bogotá, D. C.: Norma
- Ortegón, E. (2008 ). *Guía sobre diseño y Gestión de la Política Pública*. Bogotá Convenio Andres Bello, Colciencias.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México.
- Pennings, P., Keman, H. & Kleinnijenhuis, J. (2006). *Doing Research in Political Science* (Second ed.). London: SAGE Publications
- Peterson, J. (2003). Policy Networks Political Science Series.
- Quintero, G. et al. (2011). *Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Roth, A. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Schroeder, P. (S.F). Nueva Gestión Pública: aportes para el Buen Gobierno.
- Velázquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto de política pública. *Desafíos* 20, pp. 149-187.
- Williamson, O. (1991). Economic Institutions: Spontaneous and Intentional Governance. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 7(ArticleType: research-article / Issue Title: Special Issue: [Papers from the Conference on the New Science of Organization, January 1991] / Full publication date: 1991 / Copyright © 1991 Oxford University Press), 159-187.
- Williamson, Oliver E. (2005). The Economics of Governance. *The American Economic Review*, 95(2), 1-18

# CAPÍTULO 4

## FORMACIÓN DE LA AGENDA

## 4. FORMACIÓN DE LA AGENDA

La primera fase del proceso de las políticas públicas es la definición de la agenda. Este capítulo presenta los principales elementos necesarios para entender en qué consiste esta fase, cuáles actores interactúan y cómo lo hacen. A partir del marco teórico presentado en la primera parte del libro, en cada una de las fases se ofrece la información necesaria para analizar cómo el proceso de las políticas públicas sucede, cuáles son sus características y sus resultados.

En el análisis de la relación entre el Estado y los ciudadanos y del papel que las políticas públicas desempeñan en esa relación, comprender cómo se definen los asuntos públicos, cómo se priorizan y cómo se establece la agenda de gobierno es fundamental para entender cómo las políticas públicas pueden intermediar para mejorar la garantía de derechos que el Estado debe brindar a los ciudadanos.

Este capítulo se estructura en seis secciones: definición de la formación de la agenda, agenda de políticas, actores en el proceso de formación de la agenda (agentes promotores de asuntos, empresarios políticos y controladores de agenda), formas de insertar temas dentro de la agenda de gobierno, espacios de formación de agenda (ventanas políticas, asuntos públicos y ciclo de atención a los problemas sociales), y, finalmente, una reflexión sobre gobernanza y ciudadanía en esta fase del ciclo.

### 4.1. Definición de la formación de la agenda

El proceso de definición de la agenda se entiende como aquel “a través del cual ciertos problemas o cuestiones llaman la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Elder & Cobb, 2003, p. 77). “En esta primera fase de la política pública el interés se centra en comprender por qué cierto tema se convierte en público y prioritario, y por qué se obliga a las autoridades públicas a hacer algo al respecto” (Quintero, G. *et al.* 2011, p. 28). Es un ejercicio de decisión dialéctico, en el cual se lleva a cabo la selección y la definición de los problemas objeto de política pública.

Roth (2002) reconoce que la función del analista es indagar por las condiciones dinámicas y los procesos sociales y políticos que implican la construcción del problema y su inscripción en la agenda de gobierno. Esto evidencia que la definición de los asuntos que se consideran relevantes para el gobierno y la sociedad está lejos de ser un proceso de exclusiva decisión técnica dentro del quehacer gubernamental (Quintero *et al.*, 2011), y por el contrario, definir qué es socialmente relevante es profundamente conflictivo y se forma en escenarios donde definiciones, ideas y valores entran en disputa por la conformación de concepciones públicas que les permitan incidir en la selección de los problemas que son susceptibles de ser objeto de una política pública.

Como lo señala Aguilar (2003), la agenda de gobierno es un espacio muy estrecho, donde no todos los problemas o reclamaciones públicas tienen cabida. Esto deriva en un problema de escasez (múltiples necesidades buscan un espacio para ser escuchadas) y los actores sociales se mueven en función de que aquello de su interés sea de importancia general. El gobierno tiene como reto seleccionar, de esa amplia oferta de reclamaciones, en cuáles va a concentrar su interés y su ejercicio.

#### 4.2. Agenda de políticas

La agenda de política, también conocida como agenda de gobierno o agenda formal, hace referencia al conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los hacedores de política (Elder & Cobb, 2003). La agenda de gobierno se compone tanto de temas nuevos como de temas antiguos ya institucionalizados.

Este último es uno de los factores que hay que tener en cuenta para incluir un asunto en la agenda. En muchas ocasiones la agenda de gobierno ya está copada y no está a la espera de asuntos que atender. Como se observó en el capítulo de conceptos básicos, el gobierno tiene una serie de funciones ante las cuales debe movilizar su estructura y responder frente a la sociedad. Nuevos asuntos, nuevas interpretaciones y hasta nuevas situaciones problemáticas tienen que enfrentar la realidad de que los gobiernos están embarcados en sus rutinas de intervención gubernamental, enfrentando asuntos tradicionales, por lo que hay muy poco espacio para que se les preste atención (ver figura 6).

Figura 6 – Relación entre las agendas de gobierno



Fuente: Elder & Cobb, 2003.

Por esto, resulta relevante que los actores políticos interesados en insertar algo en la agenda de gobierno, desarrollen estrategias deliberadas para hacerlo, lo que se conoce como inclusión en la agenda. Este concepto define el proceso mediante el cual ciertos asuntos o problemas son promovidos por los actores (incluido el mismo gobierno) para ser tenidos en cuenta de manera seria y activa en la agenda de gobierno (Elder & Cobb, 2003).

Todo el proceso de definición de la agenda es un ejercicio dialéctico, en el cual se lleva a cabo la selección y definición de los problemas que pueden ser objeto de intervención (Santander, *et al.* 2011).

### **4.3. Actores en el proceso de formación de la agenda**

Aunque las dinámicas de discusión de lo público son complejas, detrás de cada problema que se discute hay un actor, o un grupo de ellos, promoviéndolo. Esto lleva a que, para entender de manera adecuada las dinámicas de inclusión en la agenda, sea necesario identificar muy bien a los actores.

Los actores tienen distintos niveles de injerencia en la agenda, algunos con mayor capacidad de insertar temas que otros, debido principalmente a su posición y rol en la estructura social, su cercanía con los tomadores de decisión, los recursos que son capaces de movilizar y/o su capacidad política y discursiva (Elder & Cobb, 2003; Majone, 2006).

Independientemente del tipo de actor que sea, de su filiación política o de los valores que promuevan, cumplirán con unas funciones específicas, dependiendo del rol que desempeñen. A continuación se describen tres tipos de actores clave en los procesos de definición de la agenda.

#### **Agentes promotores de asuntos**

Los agentes promotores o iniciadores son aquellos actores sociales circunstanciales que promueven un tema dentro de las distintas agendas, ya sea en su papel de comunicadores, público o élites políticas. Los temas no se promueven solos, siempre requieren que alguien lo haga (Cobb & Elder, 1995).

De acuerdo con el momento coyuntural que aprovechan para promover un tema, estos se pueden catalogar como:

- **Ajustadores:** Son aquellos promotores de asuntos que conforman una estrategia de reclamación porque observan en la situación una condición desfavorable en la distribución de los recursos.
- **Explotadores:** Son aquellos promotores que “crean” un tema con el fin de obtener una ganancia de su exposición pública.

- **Circunstanciales:** Promotores coyunturales que aprovechan un evento para figurar políticamente como abanderados de la causa.

¿Por qué hay agentes interesados en asumir los altos costos de la acción colectiva para promover un tema o problema de política pública? Dentro de la construcción de la política pública quien define es quien decide (Aguilar, 2003). Lograr que la interpretación común sobre una situación problemática sea afín a la visión propia, implica que los intereses, valores y visiones de la realidad que como actor se tiene, van a estar incluidos en la opción de política que se forme. Dado que los beneficios de definir son tan amplios, los actores sociales encuentran incentivos para promover asuntos dentro de la esfera pública, dedicar recursos y formar estrategias con la idea de realizar una acción política intencional de convencimiento.

Los agentes promotores muchas veces aprovechan eventos que permiten llamar la atención sobre el asunto de política pública. En ocasiones, para que un tema sea tratado dentro de la agenda pública, es necesario que exista algún cambio en el *statu quo* que motive a los actores sociales a percibir un distanciamiento entre lo que observan y lo que consideran como el “deber ser” y los lleve a plantear la posible existencia de una situación problemática.

Los actores sociales reflexionan sobre la existencia de una situación problemática producto de un evento traumático que genera mucho impacto y lleva a que la sociedad concentre su atención en este, permitiendo iniciar la formación de un tema objeto de discusión dentro de la esfera pública. Dentro de la literatura estos eventos se conocen como disparadores temáticos (Cobb & Elder, 1995).

Así, a pesar de que el surgimiento de una situación problemática pueda darse de forma inesperada, la consolidación de un problema público es el resultado de un desempeño político intencionado por parte de los actores en la arena política.

### **Empresarios políticos**

Hay momentos de promoción de algún asunto o visión del problema en lo público, donde hay un actor haciendo el mayor esfuerzo de promoción. Casi que sin la ayuda visible de ningún otro actor, este logra movilizar a la sociedad alrededor del problema y llamar muchas veces la atención del gobierno. En la literatura sobre acción colectiva a este tipo de actores se les denomina empresarios políticos (Cante, 2007).

Dentro del análisis de política pública, el empresario político es el actor o grupo de actores promotores más visible dentro de la esfera pública, encargado(s) de posicionar, según sus intereses, algunos problemas en las agendas gubernamentales. Son “los individuos, grupos, o agrupaciones sociales, [quienes] movilizan los recursos y oportunamente ponen en marcha estrategias de juego, para lo cual buscan obtener

una posición de consideración por parte de la autoridad pública legítima” (Thoenig, 1997, p. 86).

Una de las características fundamentales de un empresario político es que reconoce explícitamente el interés que tiene de promover el asunto o el problema objeto de política pública. Muchas veces, al igual que en cualquier acción colectiva, esta actitud tiene como finalidad que se le asocie con el tema debido a que eso le provee réditos más allá del beneficio común, como reconocimiento social o político. Es el caso de los políticos en campaña o de los partidos políticos que buscan abanderar causas sociales para que la sociedad los identifique con estas y así, al momento de la elección, verse favorecidos con los votos de quienes sienten afinidad con su posición.

### **Controladores de agenda**

A pesar de todo el esfuerzo que los actores pueden ejercer en la esfera pública para incluir sus temas, ellos dependen de una realidad y es que, al fin y al cabo, quien define qué entra o no a la agenda es el hacedor de políticas, quien tiene el mandato para decidir en qué va a ocupar el tiempo de gobierno. Por lo tanto, es importante saber quiénes controlan los espacios de inserción, pues esto permite entender mejor qué temas pueden ingresar y cuáles no (Majone, 2006). En la literatura es común el nombre de controladores de agenda (*gatekeepers*) para aquellos funcionarios que definen la agenda de gobierno.

Este rol lo desempeñan actores como presidentes, ministros y directores de entidades gubernamentales. En algunos casos es un comité el que decide qué temas deben ser prioridad, lo que conforma un grupo de controladores y hace más difícil la identificación de sus intereses.

Muchos elementos del entorno relacionados con los controladores de agenda, como el grado de poder y el marco de creencias, son determinantes en la inclusión en la agenda de una política pública. Los valores e ideas de los controladores de agenda inciden de manera considerable en aquello en que van a poner atención y a quienes van a escuchar. Tal como lo plantea Elster (2007), las decisiones de las personas son determinadas por sus deseos, al igual que por sus creencias y en política pública esto es bastante claro. Es por esto que “los gobiernos corren el riesgo de ser rehenes, no solo de los grupos de interés poderosos sino también de esquemas mentales” (Aguilar, 2003, p. 53).

Así, por ejemplo, entre mayor afinidad en términos de valores existan entre los actores sociales y los tomadores de decisión, más posibilidades tendrían los primeros de insertar asuntos en la agenda de gobierno (Elder & Cobb, 2003). Por eso, algunos grupos o personas logran desempeñar de mejor forma el papel de empresarios políticos gracias a que tienen una mayor facilidad de interacción con el controlador

de agenda. Algunos empresarios políticos lo logran porque pueden existir elementos culturales o ideológicos compartidos con los hacedores de política o un sector social relevante que lo apoya, lo que le permite tener mayores grados de afinidad con el controlador de la agenda (Cobb & Elder, 1995)

#### 4.4. Formas de insertar temas dentro de la agenda de gobierno

Distintas clases de disparador temático y de agente iniciador llevan a que se configuren diversas formas del proceso de inserción de temas dentro de la agenda de gobierno. Es claro que dentro de los objetivos fundamentales de la inclusión en la agenda está llamar la atención y ganar el apoyo del gobierno y otros actores sociales, y para esto los actores recurren a múltiples acciones, dependiendo también del tipo de recursos con los que cuentan. Las categorías más comunes son descritas en la tabla 3.

**Tabla 3 – Mecanismos de inserción de asuntos públicos en la agenda de gobierno**

Tipos de mecanismos	Descripción
Movilización	Bases sociales, conflicto con la autoridad, publicidad por eventos
Oferta política	Desde organizaciones políticas, búsqueda de apoyo y electores, generación de demanda social
Mediatización	Medios de comunicación a través del manejo de la información, presión al gobierno, problemas efímeros
Anticipación o movilización por el centro	Anticipación o movilización por el centro
Acción corporativista silenciosa	Grupos organizados privilegiados, actuación discreta sin publicidad pública.

Fuente: Elaboración propia. Información de Roth (2002, p. 64)

Dependiendo de los recursos con los que se cuenta y también del estado de ánimo del público, se decidirá cuál es la ruta de acción para lograr tal propósito. Aun así, se puede observar que ciertos tipos de actores tienden a utilizar más comúnmente algún mecanismo que otros (ver tabla 4). El escenario político determina en gran forma los mecanismos que los actores utilizarán para movilizar asuntos.

Desde el Estado también se pueden incluir asuntos. Por ejemplo, la Procuraduría General de la Nación, a través de la Delegada para la Infancia, la Adolescencia y la Familia, desde 2005 empieza a promover la necesidad de una política de infancia, adolescencia y juventud en el nivel local. Para ello realiza solicitud mediante directivas, a alcaldes y gobernadores, para la inclusión en los planes de desarrollo del tema de infancia, adolescencia y juventud y la participación de esta población en su construcción.

**Tabla 4 – Tipos de promotores según el tipo de inserción en la agenda**

Movilización	Oferta política	Mediatización	Anticipación o movilización por el centro	Acción corporativista silenciosa
Grupos organizados periféricos, Sociedad civil; ONG's Aglomeradoras, Movimientos sociales	Organizaciones políticas, Partidos políticos; Candidatos	Medios de comunicación; Columnistas	Autoridades públicas; Hacedores de política.	Grupos organizados privilegiados; Gremios

Fuente. Elaboración propia con base en Roth (2002, p. 64)

El reto por parte del gobierno consiste ante todo en seleccionar la definición que más cercana esté de reflejar lo que efectivamente implica la existencia de la situación problemática o la más consensuada, que abarque el mayor número de actores sociales relevantes, por lo que la definición de la agenda termina siendo un momento crítico de la formación de política y de la función de gobernar.

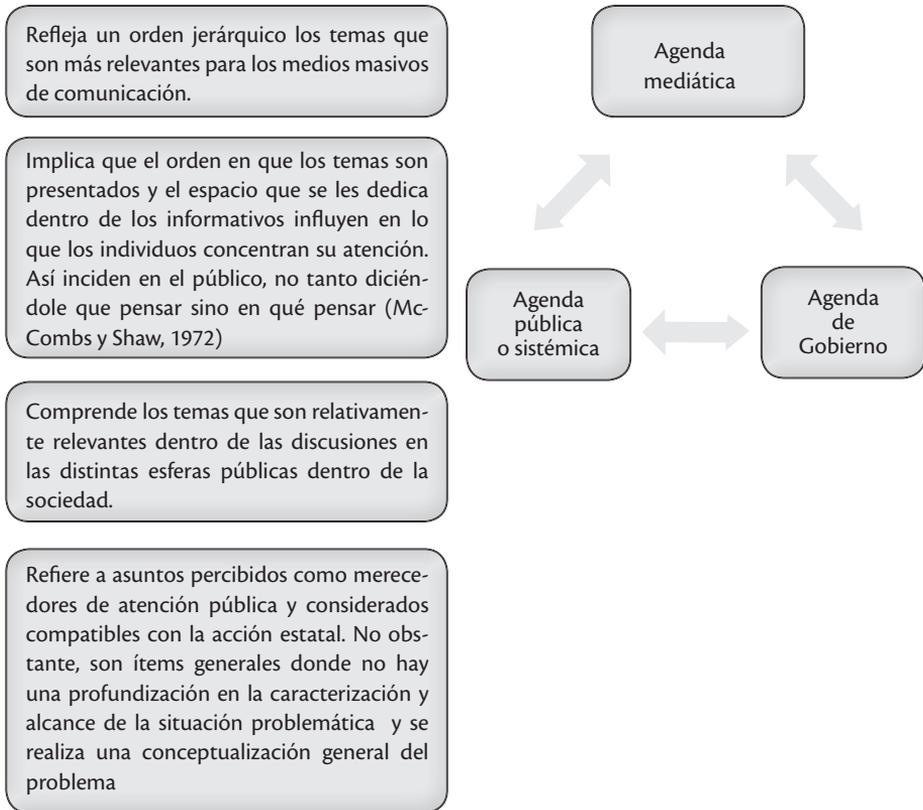
El reto pasa entonces por reconocer que no todo asunto que promueven los empresarios políticos o los agentes promotores es realmente público, ni que todo problema es urgente y requiere de la intervención del gobierno y que, efectivamente, no toda situación problemática es tratable con la infraestructura gubernamental, institucional y social con la que se dispone.

#### **4.5. Los espacios de formación de agenda**

Los actores sociales e incluso el mismo gobierno, cuentan con múltiples escenarios donde expresar sus visiones del problema y la solución. Dichos escenarios, que son muy difíciles de ubicar en un espacio físico, se materializan en las tres principales agendas de discusión: la mediática, la pública y la de gobierno (ver figura 7) (Dearing & Rogers, 1996). Los flujos de información que se dan entre ellas son en parte lo que permite la conexión entre los intereses de los ciudadanos y los del gobierno para la conformación de la agenda de política.

La agenda de gobierno ya ha sido definida dentro del presente capítulo. En cuanto a la mediática, esta se entiende como el orden de relevancia de los temas que son abordados por los medios de comunicación en sus espacios informativos. Mientras que la agenda pública se configura por aquellos asuntos que son parte de la discusión activa en las distintas esferas públicas que existen en una sociedad y cuyos asuntos han merecido la atención de la sociedad y son compatibles con la acción estatal.

**Figura 7 – Agendas de tratamiento de los asuntos públicos**



Fuente: Elaboración propia con base en Dearing & Rogers (1996)

Las tres agendas se retroalimentan entre sí. Es claro que dada la vastedad de asuntos sociales, los temas que son tratados con mayor relevancia por parte de los medios de comunicación sirven como discusión en la agenda pública por parte de los ciudadanos y la sociedad civil y les brindan temas de discusión a los actores sociales (McCombs, 2006; Willnat, 1997). Así, la agenda de gobierno se nutre de aquellos asuntos que tanto la sociedad como los medios discuten.

Igual de relevante resulta ser el aporte que la agenda de gobierno da a las discusiones en lo público y en los medios. Habermas plantea que la discusión en la esfera pública se alimenta de los asuntos de gobierno (Fraser, 1997; Habermas, 1962). La sociedad observa lo que el gobierno hace, lo discute, analiza y juzga y, a su vez, los medios también publicitan la obra de gobierno, sus acciones y omisiones.

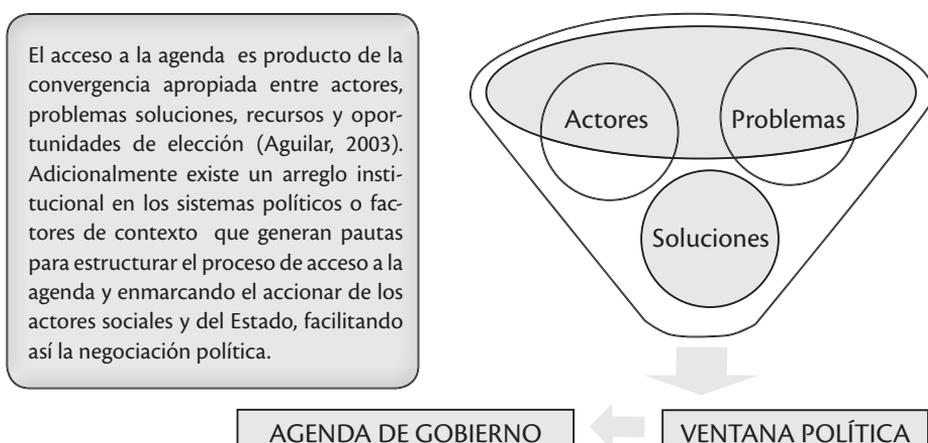
## Ventanas políticas

De acuerdo con Kingdon (1984), ya que los espacios para poder insertar un tema son tan acotados, los empresarios políticos deben aprovechar los momentos de oportunidad que se generan, los cuales se denominan ventanas políticas. Estos son espacios muy limitados dentro del juego político donde están las condiciones dadas que permiten iniciar la discusión sobre un problema para que llame la atención de los tomadores de decisión. Para Kingdon, las ventanas de oportunidad se dan si confluyen tres “corrientes” que siguen lógicas diferentes: la corriente de los problemas (problem stream), la corriente de las políticas (policy stream) y la corriente política (political stream).

Uno de los factores que incide considerablemente en el proceso de formación de agenda es que los estadios de discusión no son ni estables ni permanentes. Estos dependen tanto de las condiciones del espacio político, del estado de ánimo del público y el interés que les suscita la discusión, como del tamaño de la oferta de temas y soluciones disponible. Todas estas variables son profundamente inestables y cambian constantemente, haciendo que las condiciones en lo público para el tratamiento de un asunto no sean permanentes y rápidamente se estrechen.

A través del modelo bote de basura para análisis de anarquías organizadas (Cohen, March, & Olsen, 1972), Elder & Cobb (2003) presentan una explicación sobre cómo se puede dar la inserción de un asunto en la agenda cuando hay un momento de oportunidad o ventana política y la confluencia adecuada de personas, problemas y soluciones (ver figura 8).

**Figura 8 – Descripción del modelo del bote de basura**



Fuente: Elder & Cobb (2003)

La analogía con el bote de basura que realizan estos autores da a entender que las ventanas de oportunidad dependerán de las dinámicas de las agendas, de cómo fluyen los temas, de los espacios de discusión existentes y de la capacidad de renovación que tienen las agendas (Cohen et al., 1972).

Una agenda de gobierno muy copada no permitirá el surgimiento de muchas ventanas de oportunidad; igual sucede si existe una sobresaturación de temas que buscan ser tratados en la discusión pública o si existe un tema dominante que no permite que otros asuntos sean tratados. Dada la relevancia que tiene un asunto, otros tópicos públicos urgentes tienen pocas ventanas de oportunidad para ingresar a la discusión pública o a la agenda de gobierno.

La configuración de espacios y oportunidades de discusión depende en gran parte del arreglo institucional del sistema político. Instituciones tales como el sistema electoral y la Constitución Política definen los espacios formales de discusión, las responsabilidades del gobierno y la duración del mismo, junto a la posibilidad de que los gobernantes sean reelegidos. Estos factores condicionan en gran parte las oportunidades de inserción de los puntos en la agenda, al momento en que precisan quién y cómo tratarán los temas públicos (ver tabla 5).

**Tabla 5 – Elementos que inciden en la posibilidad de configurar ventanas políticas**

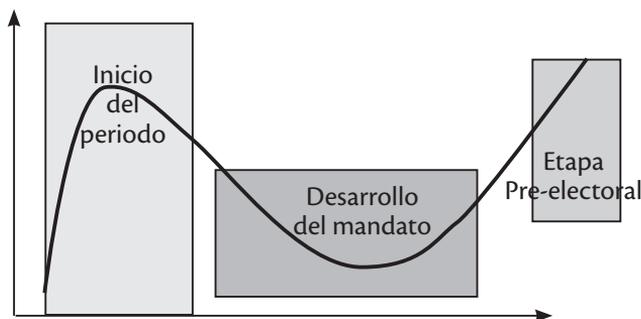
Factores	Descripción
Cantidad de espacios de inserción	A mayor número de tomadores de decisión, mayores son las posibilidades de abrir una ventana de oportunidad: Agenda presidencial, legislativa, de los alcaldes, gobernadores. Mayores espacios políticos: Número de elecciones, corta periodicidad, consejos de rendición de cuentas.
Cantidad de temas que se producen	Demasiadas problemáticas pueden copar la agenda y dispersar la atención del público. Una agenda muy activa en cuanto al número de temas aumenta las posibilidades de que los temas caigan en los ciclos de atención y así las ventanas de oportunidad sean inestables.
Capacidad de renovación	Temas que se perpetúan en la discusión pública (pobreza, desarrollo, inseguridad) limitan el acceso a nuevos temas.
Tipo de Temas	Temas con demasiada complejidad, muy técnicos, muy controversiales o costosos tendrán menos momentos de oportunidad.

Fuente: Elaboración propia con base en Cohen et al. (1972)

Los tiempos de gobierno también influyen de forma considerable en las posibilidades de que se configuren ventanas políticas. Tanto las etapas iniciales como finales

de un gobierno presentan mayores posibilidades para la inserción de temas que durante el transcurso del periodo de gobierno (ver figura 9).

**Figura 9 – Dinámica de oportunidades según el ciclo electoral**



Fuente: Elaboración propia con información de Cohen, J., March, J & Olsen, J. (1972)

Esto se debe a que al inicio, los hacedores de política pública están más prestos a escuchar a los actores sociales para definir su agenda y son muy susceptibles a los temas que están en la discusión pública, para mostrarse como legítimos representantes de la voluntad pública; a la vez, al inicio del periodo están revisando los asuntos para definir cuáles van a ser las prioridades durante su mandato.

Durante el final del gobierno se está en una etapa pre-electoral, donde los candidatos están prestos a jugar como empresarios políticos, por lo que están más atentos a los temas que son de interés dentro de la opinión pública. También es un momento donde la obra de gobierno entra a ser evaluada por parte de la sociedad para votar. En cambio, durante el periodo intermedio del mandato, los gobernantes se concentran en desarrollar las acciones de política pública pertinentes para cumplir con su agenda de gobierno, por lo que son más reacios a tratar nuevos asuntos.

### **Asuntos públicos**

En el presente capítulo se ha venido hablando mucho sobre los asuntos públicos, por lo tanto, es necesario precisar el concepto. En la agenda de gobierno pueden entrar tanto problemas como asuntos públicos. Los asuntos públicos son situaciones, por lo general problemáticas, que al tratar de ser interpretadas por la sociedad, se producen múltiples definiciones valorativas (discursos), provenientes de distintos actores sociales, quienes entran a discutir las en los diversos escenarios de debate público con los que la sociedad cuenta (Cobb & Elder, 1995). Es decir, son situaciones problemáti-

cas en las que no hay un consenso social para su definición y, por ende, hay múltiples interpretaciones que entran en disputa.

Cada una de estas interpretaciones que se originan frente a una situación se conoce como problema (Cobb & Elder, 1995). Así, se entiende que “los problemas de la política son construcciones sociales que plasman ciertas concepciones particulares de la realidad” (Aguilar, 2003, p. 31). La anterior definición implica que frente a una situación problemática pueden existir múltiples problemas (Elder & Cobb, 2003), y que cuando existen interpretaciones divergentes entonces surge un conflicto social acerca de la forma como se debe proceder, conformándose de esta manera lo que se conoce como un asunto público.

Los problemas son la base para la participación de los actores sociales dentro de la esfera pública, ya que la revelación de sus interpretaciones acerca de la situación problemática requiere de la acción política para llamar la atención tanto del público como del gobierno. A través de esta buscan transmitir sus percepciones, a la vez que revelar sus intereses alrededor de una solución.

Así, la formación de agenda termina siendo tanto un proceso de elección como de definición social, donde se da una construcción deliberativa de una enunciación común; una confrontación de decisiones que concluye con la imposición de una visión pero también en el consenso de que la situación no es tolerable y que, tanto la sociedad como el gobierno, deberían hacer algo para enfrentarla (Aguilar, 2003).

En la conformación de la agenda de políticas se precisa el orden de prioridad de los problemas sociales y la visión misma que el gobierno y la sociedad van a tener de la situación que es considerada problemática. Este asunto resulta de gran relevancia para el entendimiento de la política pública porque a partir de la forma como sea visto el problema es que el gobierno va a estructurar la estrategia de solución. La definición del problema es el insumo inicial de la política pública, de la construcción causal a la cual se le pretende desarrollar un esquema de solución.

Los asuntos públicos pueden surgir como discursos desde distintas fuentes, como se observa en la tabla 6. No es necesario que un nuevo evento problemático suceda para que un tema sea discutido dentro de la sociedad.

Puede ocurrir tanto un aumento en la intensidad del fenómeno objeto de discusión, al punto de ser considerado un problema común a múltiples actores sociales o que una situación social considerada tradicionalmente como normal o tolerada socialmente deje de serlo y el nivel de afectación varíe al punto de convertirse en un problema, o el fenómeno empiece a ser más expuesto al público y el interés de este aumente; también pueden surgir nuevos patrones interpretativos que permiten ver una situación social existente como un problema (Roth, 2002).

**Tabla 6 – Forma de surgimiento de los asuntos públicos**

Formas	Descripción
Aumento de la intensidad del fenómeno	La situación empieza a ser más notoria para los actores sociales porque ocurre con mayor frecuencia o intensidad.
Aumento del interés público	Las personas empiezan a tener mayor interés en la situación problemática, principalmente porque esta, aunque ya existe, presenta una mayor exposición mediática o porque empieza a ser dialogado más en los espacios públicos de discusión.
Aumento del nivel de urgencia	La situación problemática puede derivar en un problema al momento en que empieza a existir una mayor necesidad por parte de los actores de que esta sea solucionada, dado que ha aumentado su grado de afectación y los costos que tienen que asumir por dicha problemática, haciendo que los actores sean menos tolerables a la permanencia de la situación que los afecta.
Surgimiento de nuevos patrones interpretativos	Porque existen nuevos discursos interpretativos, nuevas tecnologías, o nuevos descubrimientos que proveen a la sociedad de nuevo conocimiento e información, una situación problemática puede ser re-interpretada al punto que los actores sociales encuentren en ella un serio problema

Fuente: Elaboración propia con base en Roth (2002)

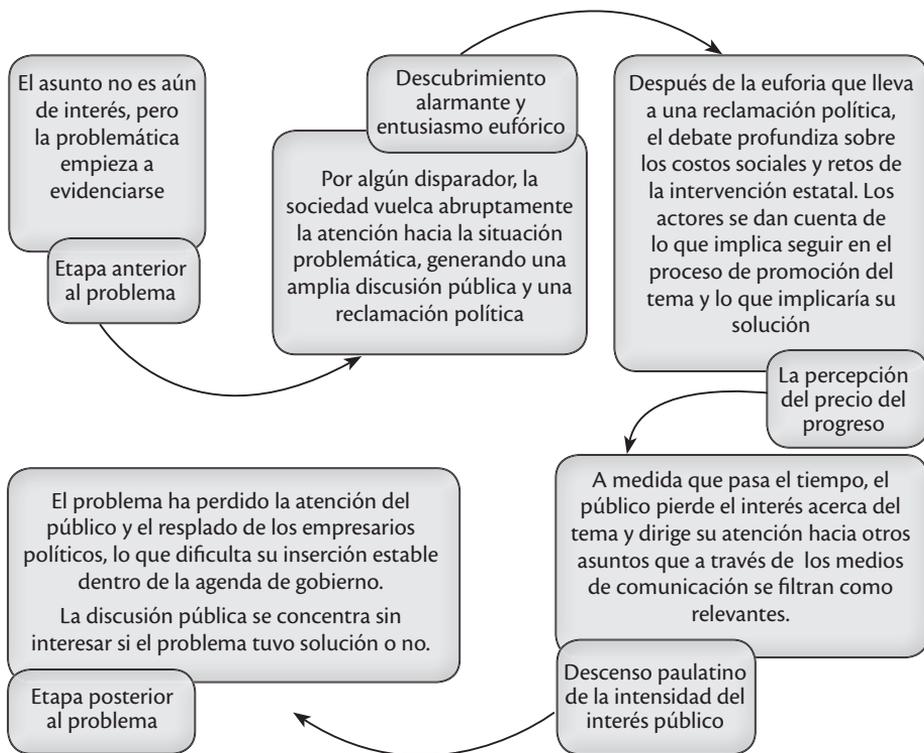
### **Ciclo de atención a los problemas sociales**

Existe la percepción de que muchas crisis de la vida social no son resultado de cambios bruscos en las condiciones de vida, sino que más bien reflejan el movimiento cíclico del interés público por ciertas cuestiones. Es decir, que se genera un proceso gradual de incremento de la relevancia del tema para el público en general, que va a incidir en buena medida en el éxito o fracaso de su proceso de inserción dentro de la agenda institucional.

Algunos problemas son más susceptibles de entrar en una dinámica de ciclo de atención que otros. Como se observa en la figura 10, esto puede ser cuando el problema impacta más a otros, cuando el problema es el resultado de un arreglo social injusto, o cuando el problema pierde rápidamente sus “aspectos emocionantes” (Downs, 2003).

Estos tipos de problemas que caen dentro de un ciclo de atención tienen un gran reto para su inserción dentro de la agenda de gobierno y requieren aprovechar el momento de euforia dentro del ciclo, antes de que dada la medición de costos sociales empiece una caída en el interés por el tema, para poder lograr un compromiso serio por parte del gobierno y buscar una solución, evitando así caer en la pseudo-agenda gubernamental.

**Figura 10 – Ciclo de atención de los problemas sociales**



Fuente: Elaboración propia con información de Downs (2003)

La pseudo-agenda es cuando el gobierno, por disminuir presiones políticas, hace alusión pública a que dentro de su agenda está un tema específico pero realmente no ocurre así y el punto no obtiene la atención seria y activa de su parte (Aguilar, 2003). Esto, a la par de caer en el ciclo de atención colectiva, son los dos principales riesgos a los que se ve abocado un proceso de inclusión en la agenda.

#### **4.6. Formación de la agenda, gobernanza y ciudadanía**

La gobernanza del proceso de la política pública debe empezar desde la definición de la agenda de gobierno. En las secciones previas de este capítulo se han presentado diversos actores que intervienen, formas de insertar temas y espacios de formación de la agenda pública; en todos estos aspectos es evidente que la interacción de actores y su capacidad para orientar e influenciar el debate público va a ser fundamental para explicar los temas a los cuales una sociedad dedica esfuerzos, y también los temas que siendo urgentes, no reciben la atención necesaria.

Desde el mismo momento que el tema trata de ser insertado en la agenda se observa que el gobierno interactúa, de varias formas, con múltiples agentes sociales y políticos. El gobierno es altamente permeable en este proceso de formación de agenda: o es incluyente, y recoge el interés de la mayoría de los ciudadanos; o es presa de la captura del Estado, por parte de poderosos grupos de interés. De la forma que se configure el sistema político y se dé la interacción gobierno-sociedad dependerá el resultado.

Solamente mediante una ciudadanía informada y con suficiente capacidad, los procesos de política pública serán verdaderamente amplios y democráticos. La garantía de derechos ciudadanos por parte de los gobiernos necesita de la activa participación ciudadana en su exigencia y asumir corresponsabilidad en su proceso público, soportando y promoviendo asuntos claves para que sean parte de la agenda pública e interviniendo activamente en el debate público para su sostenibilidad.

En este capítulo se han presentado las principales características de la fase de definición de la agenda dentro del proceso de las políticas públicas. En el siguiente se profundizará en la fase de formulación, sus características e importancia.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2003). Estudio Introductorio. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas políticos y Agenda de Gobierno*. México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa.
- Cante, F. (2007). Acción colectiva, metapreferencias y emociones. *Cuadernos de economía*, 26(47), pp. 151-174.
- Cobb, R. & Elder, C. (1995). Issues and Agendas. En S. C. Theodoulou (Ed.), *Public Policy: The Essential Readings* (pp. 95- 104). United States: Prentice Hall.
- Cohen, M., March, J. & Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, 17(1), pp. 1-25.
- Dearing, J. & Rogers, E. (1996). *Agenda-Setting*: Sage publications.
- Downs, A. (2003). El ciclo de la atención a los problemas sociales. En L. F. Aguilar V (Ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno* (pp. 141-160). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Elder, C. & Cobb, R. (2003). *Formación de la Agenda: El caso de la política de los ancianos*.
- Elster, J. (2007). *Explaining Social Behavior: More Nuts and Bolts for the Social Sciences*: Cambridge University Press.
- Fraser, N. (1997). Pensando de nuevo la Esfera Pública. Una contribución a la crítica de las democracias existentes. En U. d. I. Andes (Ed.), *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición "postsocialista"* (pp. 93 - 133). Santa Fé de Bogotá: Siglo de Hombres Editores.

- Habermas, J. (1962). *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*. México y Barcelona: Gustavo Gili.
- Kingdon, J. (1984). Agenda Setting. En S. C. Theodoulou, M (Ed.), *Public Policy: The Essential Readings* (pp. 105-113). United States Prentice Hall.
- Majone, G. (2006). Agenda Setting. En M. Moran (Ed.), *The Oxford Handbook of Policy Public* (pp. 228 - 250). New York: Oxford university Press.
- McCombs, M. (2006). *Estableciendo la Agenda: El impacto de los medios en la opinión pública y el conocimiento* (O. Fontrodona, Trans.). Barcelona: Ediciones Paídos Ibérica, S. A.
- Quintero, G. et al. (2011). *Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Santander, J. et. al. (2011). *El proceso de formación de Agenda de la política de seguridad democrática*. Ponencia presentada en el Segundo Encuentro Sociedad Chilena de políticas públicas, Santiago de Chile.
- Thoenig, J. C. (1997). *Política Pública y Acción Pública*. *Gestión y Política Pública*, 6(1), pp. 19-37.
- Willnat, L. (1997). Agenda Setting and Priming: Conceptual links and differences. En M. E. McCombs, D. L. Shaw & D. H. Weaver (Eds.), *Communication and Democracy: Exploring the intellectual frontiers in Agenda - Setting theory*. New Jersey London: Lawrence Erlbaum Associates, Publishers.

# CAPÍTULO 5

## FORMULACIÓN

## 5. FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La fase de formulación dentro del proceso de la política pública es el momento en el cual las acciones de política se diseñan y estructuran. Esta fase que posee sus propias dinámicas, decisiones, restricciones y actores según el tiempo y espacio en que se desarrolle, es donde la opción de política a implementar toma forma.

El objetivo en esta fase del proceso es constituir una opción de política bien estructurada y factible, pero esto requiere que se identifique la relación entre la solución y las causas del problema. A la vez que la opción seleccionada debe ser coherente con la capacidad de gobernar (governabilidad) del gobierno a cargo. Comprender bien esta fase es fundamental para entender al alcance del papel del gobierno en la garantía de los derechos ciudadanos.

Como se expone en este capítulo, en cada uno de estos momentos el hacedor de política desarrolla un conjunto de acciones que involucra un indeterminado número de actores, un espacio de política particular, unas estructuras organizacionales y un marco institucional que determina la manera como se entienden, enfrentan y se solucionan los problemas.

El capítulo está estructurado en seis secciones: definición de la formulación, estructuración de problemas de política (identificación, diagnóstico, organigrama y errores de estructuración), definición de prioridades (metas y objetivos), opciones de política (identificación de acciones potenciales e instrumentos de política), selección de la política pública favorecida (apremios institucionales y organizacionales) y una reflexión corta sobre gobernanza y ciudadanía en la formulación de las políticas públicas.

### 5.1. Definición de la formulación de las políticas públicas

Es importante entender que las actividades de formulación de política se tornan relevantes en la medida en que permiten concretar la respuesta del Estado con respecto a una situación problemática. Es decir, la formulación es la conclusión del ejercicio analítico sobre el problema y las opciones de política disponibles y aceptables (conforme una jerarquía de valores y preferencias) para atenderlo.

El proceso de formulación de políticas puede entenderse como una sucesión de intercambios entre actores políticos que interactúan en escenarios formales e informales; engloba todo el proceso de discusión, aprobación y diseño de la implementación de las políticas públicas.

Entonces, la formulación de política pública es la conclusión del análisis sobre el problema y las opciones de política disponibles y aceptables (conforme una jerarquía

de valores y preferencias) para atenderlo. Es un saber qué hacer<sup>10</sup> respecto a la decisión de consecuencias deseadas (fines), el cual se traduce en un plan de manejo y en la selección de un tratamiento preferido (medios) (Martínez, 2011).

La formulación de opciones de política es la actividad de generación y análisis de hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción o medidas de política podrían contribuir a transformar una situación percibida como problemática mediante el establecimiento de una relación satisfactoria entre medios manipulables y objetivos alcanzables (Wildavsky, citado en May, 2003). La tabla 7 presenta los principales momentos dentro de la fase de formulación.

**Tabla 7 – Momentos de la formulación de políticas**

Fase	Descripción
Estructuración del problema	Definir el orden causal que da origen al problema socialmente relevante. Identificar los nudos críticos del orden causal.
Construcción de una opción de política	Elaboración de la estrategia de acción que permita el cumplimiento de los fines de la política pública. Identificar los agentes implementadores e instrumentos de política pública que se requieren para llevar a cabo la estrategia.
Análisis de factibilidad	Establecer si se cuenta con la capacidad de gobierno suficiente para llevar a cabo la opción de política pública. Identificar si la opción de política pública se puede implementar en el arreglo institucional y con la capacidad organizacional existente.

Fuente: Elaboración propia

Lo anterior implica que durante el proceso de formulación se busca tanto la opción de política como garantizar el marco de gobernanza en la implementación que permita llevar la política pública a buen término. Con estos propósitos en mente se considera que la formulación de la política pública puede ser dividida en tres momentos: (i) la estructuración del problema; (ii) la construcción de una opción de política, y (iii) el análisis de factibilidad.

## **5.2. Estructuración de problemas de política**

Hay que recordar que el modelo de ciclo de la política está basado en un enfoque centrado en el problema. Por lo tanto, la estructuración del mismo está en el epicentro del análisis de la política pública. La relevancia de este ejercicio analítico es

<sup>10</sup> Este “saber qué hacer” se refiere a una percepción subjetiva de lo que se considera “correcto” o “adecuado” con respecto a la lectura que se hizo del problema, los esquemas valorativos de la sociedad y la conclusión del juego de intereses en un momento determinado.

tal que, además de permitir descubrir las condiciones subyacentes al problema, es la base para trazar el mapa de posibles objetivos, sintetizar puntos de vista conflictivos y para visualizar, descubrir y diseñar opciones de política (Dunn, 2008).

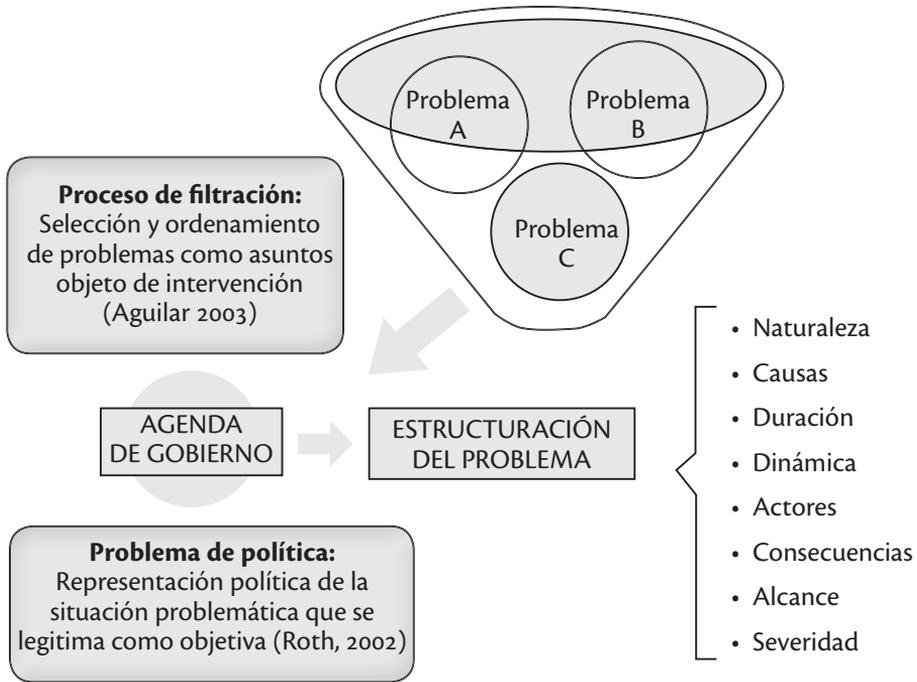
Este método de análisis se asocia al planteamiento, ordenamiento y especificación de las relaciones causales que definen la existencia de un problema. Así, la estructuración implica descubrir la organización de las relaciones causales, las causas específicas, su composición, dinámicas, ámbito y tipo de relación. Estructurar bien un problema es entonces producir tal definición del hecho calificado como problema, que pueda volverse el sujeto de un enunciado casual (Aguilar, 2003).

Dada la naturaleza del problema público no se habla de solución sino de estructuración. Se busca solucionar un problema cuando está claramente identificado y delimitado, cuando hay certeza de todos sus componentes, pero esto no sucede en política pública. Cuando se trabaja con problemas que llegan desde lo público hay que tener presente que tienen una carga discursiva resultado del proceso de deliberación que le da forma. Esto implica que el insumo con que se cuenta para iniciar una comprensión del objeto de política está difusamente definido y, en muchos casos, descrito de forma superficial. Por tanto, se hace necesario vías de intervención creativas que sean capaces de adaptarse a estas características y a la dinámica cambiante del problema.

Debido a esto es que Bardach (2003) plantea la necesidad de “filtrar el problema” para liberarlo de la carga discursiva y retórica que puede distorsionar la realidad del fenómeno. Esto es importante en la medida en que a la agenda de gobierno llega una representación política del problema frente al cual hay una definición genérica y una aceptación colectiva de que hay que hacer algo, pero puede persistir la confusión sobre la composición, alcance y solución del problema (Bardach, 2003, 2009). Así, la estructuración cumple el objetivo de dar forma al problema de política pública. (Figura 11 - Filtración del problema).

Idealmente, en esta fase se debería plantear un problema que se ajuste al entorno donde opera y que sea gubernamental y socialmente abordable con los recursos técnicos, fiscales, políticos y administrativos disponibles (Aguilar, 2003), es decir, que sea gobernable. Sin embargo, no se trata de que el hacedor de política se aisle de las visiones sociales, se divorcie del objeto de análisis y aplique solamente instrumentos científicos para generar conocimiento del mismo, pues en ocasiones las causas de algunos problemas sociales también tienen que ver con los esquemas valorativos de la sociedad y el sistema de creencias que moldea las conductas de los individuos. Es necesario un adecuado acople entre lo que el gobierno y la sociedad consideran es el problema, “articular la definición de problemas con lo que la ciudadanía define como problema parece ser un requisito irremplazable de las democracias” (Bardach, 2003, p. 222).

**Figura 11 – Filtración del problema**



Fuente: Elaboración propia con información de Dunn (2008)

Los problemas objeto de política pública tienen características particulares que, en parte, impiden una lógica hermenéutica rutinaria del quehacer científico. Al ser el problema una construcción social, no hay un problema “objetivo” y tampoco resultado de un orden natural. En sí, los problemas de política son constructos artificiales, ampliamente dinámicos e interdependientes con otros problemas (ver tabla 8). Esto significa que el problema no va a ser el mismo durante todo el periodo de intervención y que a medida que la situación problemática va mejorando puede variar el problema, generarse uno nuevo o es necesario concentrarse en otros nudos críticos del problema, y por lo tanto, la solución debe prepararse para esto.

Para comprender cómo se constituye un problema de política, es fundamental concebirlo como parte de un sistema de problemas cuyos elementos se afectan entre sí en un proceso dinámico que puede integrar diversas áreas de intervención en política pública. Es realmente muy difícil que un problema socialmente relevante no esté interconectado con otras múltiples problemáticas o que no haga parte de un problema más amplio y complejo.

**Tabla 8 – Características de los problemas**

<b>Interdependencia</b>	<b>Subjetividad</b>	<b>Artificialidad</b>	<b>Dinamismo</b>
Problemas en un área por lo general afectan otras áreas. Por lo tanto es necesaria una visión holística del asunto. Muchas veces el problema hace parte de un sistema.	El problema es la definición particular de una situación problemática. Pueden existir distintas definiciones de acuerdo a la posición de los actores.	No hay estados sociales naturales, el problema no es resultado de un orden natural. Los problemas son construcciones sociales.	Existen diferentes soluciones del problema, a medida que hay múltiples definiciones. La evolución de la situación problemática puede llevar a que cambie el problema.

Fuente: Dunn (2008)

Parte del reto de la estructuración es limitar el problema a un punto que sea manejable y abordable, esto implica que no se puede llegar a una sobredimensión del problema, pero tampoco a una acotación tal que elementos claves no sean tenidos en cuenta, ni el verdadero problema pueda llegar a ser identificado, lo que Bardach (2003) denomina suboptimización.

Como la formulación exige la concentración en un solo problema, es preciso descomponer los asuntos complejos en sus elementos problemáticos y variables de afectación, ordenándolos de forma jerarquizada según su relevancia. La definición de las causas del problema es la función principal en esta fase de la estructuración del problema. De este modo, la estructuración puede componerse de las siguientes tareas (figura 12):

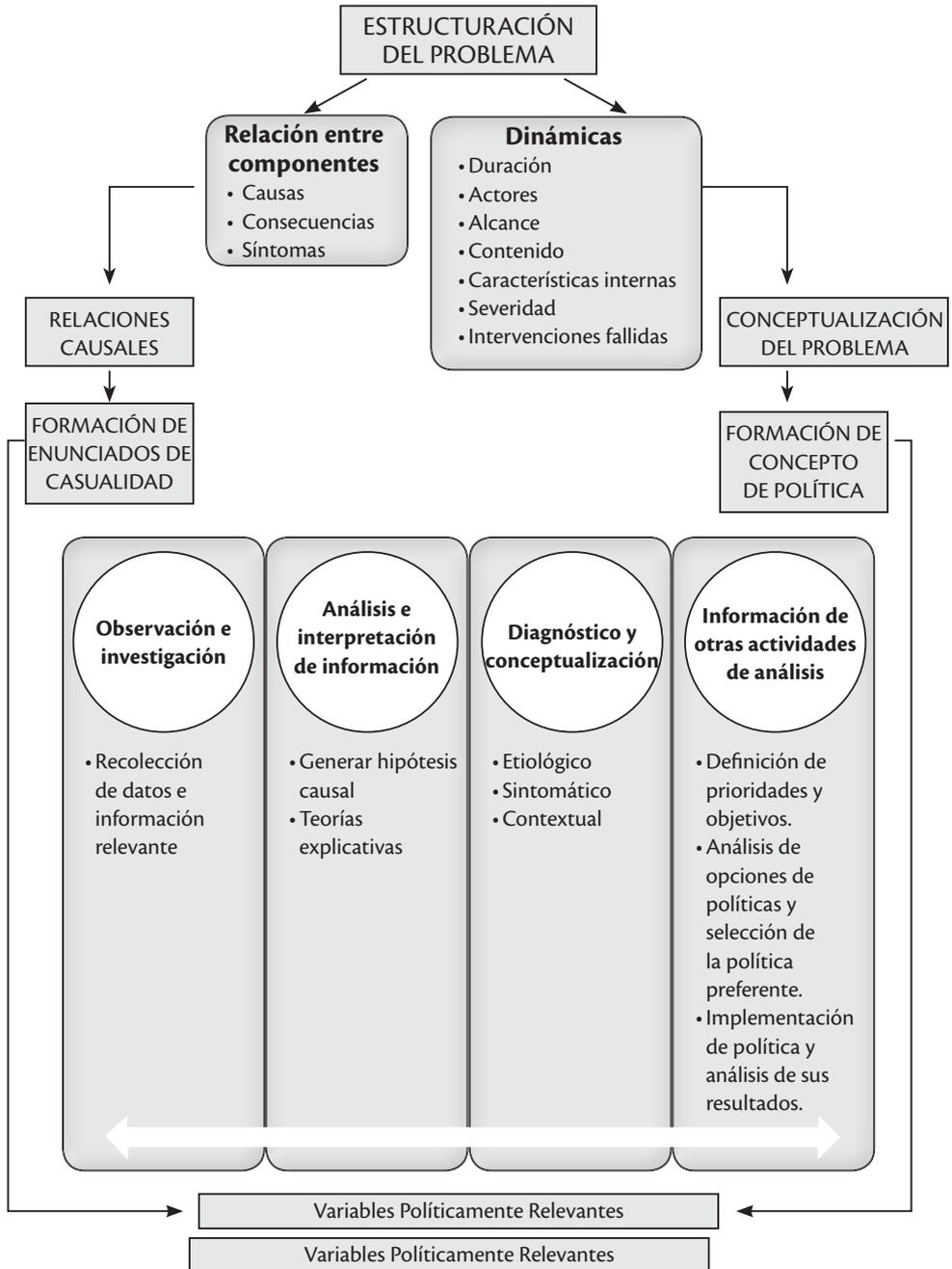
- Identificación del problema.
- Identificación de componentes.
- Construcción de relaciones causales y formación de enunciados de causalidad.
- Identificación de nudos críticos o red causal crítica (definición de prioridades).

Como se observa en la figura 12, la estructuración del problema como un ejercicio técnico implica la identificación de la relación de componentes de un problema (consecuencias, síntomas y causas) y la caracterización de sus dinámicas (intensidad, actores causantes, alcance y contexto, entre otros); esto a través de una serie de acciones de indagación y análisis como el diagnóstico y la conceptualización.

### **Identificación del problema**

El problema es la definición o descripción de una situación problemática, entendida como hechos vividos u observados por los actores sociales y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar

Figura 12 – Estructuración de problemas



Fuente: Elaboración propia con información de Martínez (2011)

(Aguilar, 2003). Según Aguilar “un problema tiene una naturaleza cognoscitiva, es una construcción lógica que articula, ordena los datos y elementos que la tensión entre la factualidad y el deseo liberó y los reúne en una definición” (2003, p. 45)

En ese sentido, es necesario concretar la definición de la situación problemática que se va a abordar. Esto implica, por un lado, identificar si lo que se está abordando es un problema o un asunto público, donde existan todavía múltiples puntos divergentes en la discusión y, por otro, elaborar una definición del problema que permita ir más allá de la “fotografía” de la situación problemática, de la sintomatología que permite evidenciarla.

Por ejemplo, el problema de salud no es que estén “apareciendo” niños con problemas respiratorios, este es un síntoma del problema; el problema puede ser que existen unos elevados niveles de contaminación atmosférica. El reto es identificar qué causa dicha contaminación y enfrentarlo.

En el proceso de descripción del problema, para que sea efectivo, se debe evitar expresarlo como la ausencia de una solución, porque esto sesgará la selección de opciones de política hacia la solución ausente. Un ejemplo tradicional es cuando se describe el problema como ausencia de infraestructura: hacen falta colegios, hospitales; planteado de ese modo, las soluciones son sencillamente hacer más colegios o más hospitales (ver tabla 9).

**Tabla 9 – Descripción de problemas**

<b>Descripción incorrecta</b>	<b>Descripción correcta</b>
Existe un déficit de colegios	Limitado acceso a la educación por parte de los menores en edad escolar
No se cuenta con un hospital en la zona	Difícil acceso a los servicios de salud básicos y especializados por parte de la población de la zona
Hay muy pocos subsidios para vivienda disponibles	Hay un número importante de personas (porcentaje específico) que no cuentan con una lugar de vivienda digna, o que cumpla con los requisitos básicos de habitabilidad

Fuente: Elaboración propia

Los ejemplos de la tabla 9 son muy útiles para observar no solo la dificultad de plantear el problema como ausencia de una solución, sino otras características claves al momento de describirlo:

- Especificidad del problema. En los tres casos hay una especificidad del problema (aquí por casualidad, sectorial). La relevancia de esto radica en que, además de disminuir la confusión al momento de armar las cadenas causales, se facilita la comprensión del problema al agente gubernamental responsable de coordinar

la política pública. Otro factor que se observa en los casos y que permite especificar el problema es identificar la población afectada por este; ya sea por una característica personal (caso 1), condición geográfica (caso 2) o por cuestión normativa (caso 3).

- Abordaje de un problema socialmente relevante. El tercer ejemplo de la tabla 9 es muy útil para identificar una inadecuada descripción del problema, tanto porque plantea el tema de la ausencia de solución que se había mencionado con anterioridad, como porque expresa un asunto de gerencia pública (disponibilidad de recursos) como un asunto de política pública, dejando de lado un verdadero problema socialmente relevante como es la escasez de vivienda digna para amplios grupos poblacionales (ver sección que diferencia gerencia pública de política pública).
- Descripción abordable. Un elemento fundamental de la descripción es que permita observar si el problema es susceptible de intervención pública. Por ejemplo, los tres casos de la tabla 9 se insertan fácilmente dentro de las funciones tradicionales del gobierno. Además, las descripciones que se plantean como correctas dan la posibilidad de una medición de las principales dimensiones del problema y permiten el planteamiento de varias líneas y componentes de solución.

### Diagnóstico del problema

Teniendo una identificación abordable del problema se comienza un ejercicio analítico con base en la información recolectada y teorías que expliquen las relaciones causales que va identificando. El analista debe generar hipótesis diagnósticas e ir ajustándolas durante todo el proceso de indagación, integrando las particularidades de la situación, así como el razonamiento probabilístico y análisis de factores de riesgo para delimitar el problema. El diagnóstico se sustenta en una serie de preguntas de investigación; algunas que son prácticas son presentadas en la tabla 10.

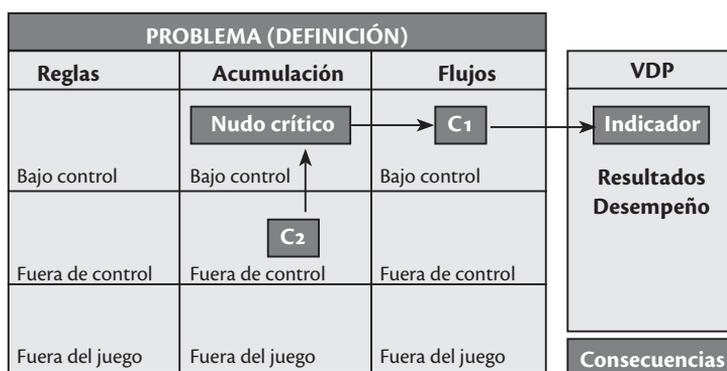
**Tabla 10 – Preguntas de investigación**

Preguntas de investigación	Para estructurar problemas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Qué elementos problemáticos se identifican?</li> <li>• En el contexto en que se presentó el problema ¿qué otras situaciones relacionadas se han presentado?</li> <li>• ¿Con qué síntomas se presentó el problema?</li> <li>• ¿Cómo han evolucionado?</li> <li>• ¿Los síntomas han recibido tratamiento anteriormente?</li> <li>• ¿Qué resultados e impactos se obtuvieron de la intervención?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ¿Cuándo se comenzó a percibir el problema?</li> <li>• ¿Qué situaciones antecedieron al problema?</li> <li>• ¿Qué alteración generó el problema?</li> <li>• ¿A qué se atribuye su desarrollo?</li> <li>• ¿Cuál es el alcance y profundidad del problema?</li> <li>• ¿Ha producido otros problemas?</li> <li>• ¿Quiénes se ven afectados?</li> <li>• ¿En qué proporción aumentan los afectados?</li> </ul>

Fuente: Dunn (2008)

Se puede llegar a tres clases de hipótesis diagnósticas: de tipo etiológico (sobre el origen del problema), sintomático (reconocimiento de síntomas) y contextual (ubicación del problema en el territorio, en la estructura social, en el área de política, en la situación histórica, cultural o de cualquier otra índole) (Martínez, 2011). Indagar por cómo se originan los problemas permite establecer un ordenamiento donde instrumentos como el árbol de problemas o el organigrama sean de gran utilidad (Molina, 2002). Las causas son la unidad de análisis en este proceso. Se entiende por causas aquellos fenómenos asociados a acciones, capacidades o normas que explican la existencia de un problema de política.

**Figura 13 – Flujoograma como herramienta para la estructuración de problemas**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Guía de Planificación Estratégica (Altadir, s.f.)

La ordenación de las relaciones causales resulta ser fundamental para facilitar el análisis de política en esta etapa de la formulación. La estructuración debe permitir la verificación en la realidad observable de las causas e identificar el impacto que la situación problemática ocasiona en la sociedad.

La planificación estratégica situacional brinda una herramienta que ayuda a desarrollar el proceso de estructuración, denominada flujoograma situacional (Salazar Vargas, 2008) (ver Figura 13). Esta organiza las relaciones causales, asociándolas a indicadores, conocidos como descriptores del problema, pero a la vez permite conocer el tipo de causa a la que se enfrenta la política y el grado de control sobre su origen y solución con que cuenta el gobierno. La planificación estratégica situacional se caracteriza por abordar problemas cuasi-estructurados, tal y como lo pueden ser los problemas de política pública (Salazar Vargas, 2008)

El flujograma se compone de cuatro elementos: (a) una definición del problema; (b) un descriptor de consecuencias; (c) un vector descriptor del problema (VDP), y (d) una matriz de causas. El primero es la definición del problema. El segundo, las consecuencias, describe los principales hechos, acontecimientos o costos que la sociedad en general, o una población específica, están viviendo por la existencia de la situación problemática.

Mientras que el vector descriptor del problema VDP expresa los síntomas del mismo que pueden ser evidenciados, estos hechos tienen que ser necesarios y suficientes para evidenciar el problema (Salazar, 2009, p. 236). Por su parte, las causas definidas con anterioridad son categorizadas dentro de un flujograma de acuerdo con dos dimensiones: (i) naturaleza de la causa (flujo, acumulación y regla) y (ii) grado de control (bajo control, fuera de control y fuera del juego).

Las causas, según la naturaleza, se dividen entre aquellas de flujo (que son producto de acciones de los actores, juegos o dinámicas), de acumulación (las cuales son el resultado de capacidades, carencias o incapacidades de los actores y de sus recursos acumulados y disponibles). Una causa es considerada como regla cuando lo que hace es condicionar las conductas de los agentes, ya sea de forma informal, como una costumbre, o de manera formal, como una ley.

Según el grado de control, las causas pueden estar dentro de control (lo que significa que el agente solucionador tiene el control de los recursos e instrumentos necesarios para intervenir la causa); fuera de control (lo que significa que el agente solucionador no tiene a su alcance los instrumentos necesarios para intervenir la causa, pero tiene interacción con los actores que sí los poseen, lo que podría llevar a buscar su cooperación y apoyo), y pueden estar por fuera del juego (lo que implica que las causas están fuera del alcance de una intervención por parte del hacedor de políticas públicas).

Una vez ordenadas las causas, el flujograma permite identificar cuáles de ellas son las más relevantes para abordar. A estas causas se les conoce como los *nudos críticos del problema*, que son aquellas causas en las cuales una intervención de política pública tendría un gran impacto, visible en una mejora considerable de la situación problemática.

Los nudos críticos son la base para la construcción de los fines de la política pública, dado que por cuestiones de factibilidad, esta no debe propender por la solución de toda la estructura causal del problema sino por aquellas causas más relevantes, cuya intervención permita una mejora visible de la situación problemática.

Otra de las ventajas que presenta el flujograma, como instrumento para la estructuración de problema, es que al permitir identificar las causas que están bajo control, facilita la identificación de la estructura de gobernanza requerida para la imple-

mentación de la política pública y las causas que son factibles abordar a partir de la estructura organizacional y el espacio de política pública.

### **Errores de estructuración**

Es preciso tener en cuenta aquellos factores que pueden impedir concretar el ejercicio analítico de estructurar un problema de política. Factores propios de la naturaleza del problema y los relacionados con restricciones de distinta índole, como de información o las estructuras organizacionales, pueden llevar a que se corra el riesgo de conceptualizar el problema incorrectamente llevando a una definición que no corresponde a la situación que genera malestar ni representa su complejidad.

La falta de información (o de la veracidad de esta), las restricciones de tiempo por premuras políticas, la rigidez de las estructuras organizacionales, los juegos de intereses, pueden impedir una adecuada estructuración. Igual sucede cuando hay problemas cognitivos a nivel organizacional, falta del instrumental teórico adecuado para la interpretación de la información o el predominio de una sola perspectiva teórica.

### **5.3. Definición de prioridades: metas y objetivos**

Los fines de política deben entenderse como las consecuencias positivas que se esperan conseguir en la población sujeto de intervención, poniendo de manifiesto que con su obtención se aliviará o resolverá una necesidad de los individuos (Fernández-Ballesteros, 1996). La consecución de estos fines implica que el gobierno se plantee unos propósitos, unos objetivos, con miras a orientar las líneas de acción de políticas para el alcance de dichos fines. Así, la definición de los objetivos se convierte en el puente entre las causas (como los estados negativos del problema) y las soluciones (expresadas en forma de estados positivos de la situación).

Es preciso resaltar que un diseño correcto debe apuntar a que las prioridades de política sean representación clara y coherente de la jerarquización de las relaciones causales que componen el problema. Es decir, debe apuntar a que la política se concentre en los nudos críticos y así la estructura de propósitos debe corresponder a la estructura causal del problema, como se observa en la figura 14.

El objetivo central plantea una situación de mejora frente al problema identificado durante la estructuración, en este caso, los altos niveles de inseguridad de la ciudad. La estructura causal del problema es abordada a través de objetivos principales y específicos<sup>11</sup>, numerados en la figura 14. Como se ve con el objetivo específico 1.1,

---

<sup>11</sup> Aunque en la literatura tradicionalmente las metas son la parte ampliamente definida y los objetivos la parte detallada de los propósitos de política. Dentro de este documento se prefirió los conceptos de objetivos principales para lo primero y específicos para lo segundo, para facilitar al lector su identificación en los documentos oficiales de política.

**Figura 14 – Correspondencia entre propósitos y problemas**



Fuente: Elaboración propia con base en Morales (2011)

la realización de este tipo de objetivos debe estar dirigido al logro de uno más general (en este caso, el objetivo 1), que a su vez obedece a un logro superior del «deber ser» que coincide con la solución del problema; en el caso de la figura 14, a disminuir los niveles de inseguridad de la ciudad, que es el objetivo central.

Los objetivos principales y específicos no solo se diferencian en términos de orden sino que también presentan particularidades en cuanto a composición. Los objetivos principales tienden a ser más amplios en lo que se refiere a especificación de propósito y lenguaje, mientras que los objetivos específicos buscan ser más funcionales en lo operativo. En la tabla 11 se observan estas características que los diferencian.

Al momento de la definición de propósitos es importante establecer objetivos posibles de cumplir con el instrumental con el que cuenta el Estado y los actores con los que interactúa. Los objetivos, además de ser la conceptualización de los factores que deben y pueden ser manipulados y modificados, son la manifestación de los logros que pueden llegar a ser conseguidos con los recursos disponibles.

**Tabla 11 – Objetivos principales y específicos**

CARACTERÍSTICAS	Objetivos principales	Objetivos específicos
Especificación de propósitos	Amplios. Mejorar la seguridad	Concretos. Disminuir el número de atracos en un 20%
Definición de términos	Formales. Calidad de la salud refiere al acceso a los servicios médicos	Operacionales. La calidad de la salud refiere a la existencia de un médico por cada 59 habitantes
Periodo de tiempo	Sin especificar	Específico.
Procedimiento de medida	Cualitativos - No cuantitativos. Adecuada seguridad, alta percepción de seguridad	Cuantitativos. El número de atracos por habitante
Tratamiento de los grupos objetivo	Ampliamente definidos. Personas que necesitan ser cuidadas	Definidos específicamente. Familias de determinado sector o grupo social

Fuente: Dunn (2008)

La necesidad de contar con objetivos generales y específicos también radica en un asunto de lenguaje. Los objetivos son la forma como los hacedores de política publicitan lo que pretenden conseguir con esta. Objetivos generales facilitan la comunicación con actores que no requieren conocer los detalles de ejecución de la política para hacer parte del esquema de gobernanza de la misma, mientras que los objetivos específicos son fundamentales en la comunicación con los agentes implementadores, quienes requieren información más específica acerca de lo que se persigue con la política pública. Un actor político, del cual se busca su apoyo, no requiere de una explicación de logros operativos, mientras que un agente implementador sí.

En consecuencia, es posible intuir que la especificación de objetivos es una actividad intermedia entre la estructuración del problema y la generación de opciones de política, donde la situación problemática es puesta en perspectiva de acción encauzando la selección de opción de política, al limitar el número y clase de alternativas que podrían responder a los fines trazados.

#### **5.4. Generación y análisis de opciones de política**

En la definición de política propuesta en el texto se observaba que las acciones condensadas en una opción de política pública debían responder a los objetivos colectivos. La formulación de opciones de política es una actividad de generación y análisis de hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción o medidas de política podrían contribuir a transformar una situación percibida como problemática

mediante el establecimiento de una relación satisfactoria entre medios manipulables y objetivos alcanzables (Wildavsky, citado en May, 2003).

Para May, no se puede hablar de una solución de política pública, puesto que es difícil diseñar una estrategia que contemple y satisfaga todos los criterios y aspectos de un problema, por tal razón se habla de opción. La opción de política contempla “paquetes imperfectos de acciones cuya fuerza radica en que se atacan suficientes puntos clave de un problema como para reducirlo a sus mínimas expresiones” (May, 2003). Como los objetivos son la expresión de los nudos críticos del problema, la opción de política se estructura de forma adecuada cuando es una fiel respuesta a los propósitos de la política.

### Identificación de acciones potenciales

La identificación de acciones potenciales consiste en generar conocimiento mediante el análisis de acciones opcionales, sobre cómo cumplir los objetivos, definiendo el grado hasta el cual pueden ser manipulados los elementos problemáticos con los recursos disponibles (grado amplio, moderado o limitado) e identificando los recursos y las vías a través de las cuales puede realizarse (May, 2003) (ver tabla 12).

**Tabla 12 – Acciones potenciales**

Dimensión	Pregunta
Abordaje causal	¿Cómo se puede atacar uno o varios aspectos del problema y en qué medida?
Alcance temporal	¿Cómo lograrlo en unos tiempos específicos?
Alcance poblacional	¿Cómo llegar a la población objetivo?
Acciones y medios considerados	¿Cómo permiten medir los resultados? ¿Cómo garantizan los efectos? ¿Cómo evitan los resultados?

Fuente: Elaboración propia con información de Dunn (2008)

Dado que la implementación de la opción de política construida debe ser viable, las acciones deben ser compatibles, además de formadoras del marco de gobernanza que va a soportar la política pública. Esto implica que formular un plan de acción no solo contenga elementos que permitan la intervención en el problema socialmente relevante, sino también elementos para la coordinación y cooperación de los actores claves durante la implementación.

Así, la estructura que gobierna la política pública debe garantizar que los mecanismos de intervención contengan los elementos necesarios para garantizar conductas de los actores, establecer el control administrativo necesario y estabilizar los pactos

con los actores que hacen parte del espacio de política. La selección de instrumentos, por lo tanto, dependerá de las características de los actores que son relevantes para la implementación de la política. En la tabla 13 se observa cómo es preciso considerar un conjunto de elementos que permitirán identificar las acciones que se ajusten a los requerimientos de la política.

**Tabla 13 – Elementos para la identificación de acciones potenciales**

Elementos	Descripción
Claridad de metas, objetivos, prioridades	Establecimiento a partir de la identificación de los nudos críticos del problema, de aquellos propósitos normativos de mejora de la situación problemática. Identificación del grado de relevancia de las metas y objetivos
Identificación de actores e instrumentos de política	A partir de la identificación del esquema de gobernanza necesaria para la implementación de la política, seleccionar herramientas, bienes, normas, instituciones, infraestructura, símbolos que pudieran servir para la aplicación de los incentivos necesarios para que los actores relevantes ejecuten las acciones de política.
Determinación de los efectos potenciales	Construcción de escenarios a partir de la proyección de distintos resultados producto de posibles trayectorias de acción de los actores relevantes y de la forma como evolucione la situación problemática.
Identificación de la población objeto y la población sujeto	Del grupo de stakeholder relevantes, identificar y caracterizar a aquellos que van a ser beneficiarios directos de las acciones de política (población objeto) y a aquellos que tendrán que asumir los costos de las mismas (población sujeto)
Indagación de externalidades	Dentro de los efectos potenciales es necesario revisar aquellos que no están asociados ni con la población objeto o sujeto, ni con la evolución de la situación problemática. Se busca identificar poblaciones que van a ver afectado su bienestar de forma indirecta por el accionar de la política pública; al igual que aquellas situaciones sociales que pueden ver cambios en sus dinámicas por el accionar de política.

Fuente: Elaboración propia

Por lo tanto, para garantizar conductas se pueden emplear desde incentivos, tanto positivos como negativos (premios y castigos, recompensas y sanciones), hasta ejercer procesos de negociación. La baraja de acciones e instrumentos de control administrativo también es bastante amplia, puede ir desde poseer una rígida estructura burocrática que permita un alto control de la implementación de la política pública, hasta flexibles mecanismos de regulación con mayor independencia de los actores.

Por último, los pactos se pueden estabilizar con contratos altamente específicos y formales o con acuerdos generales basados en protocolos informales de interacción<sup>12</sup>.

Las acciones potenciales de intervención se componen de unos procedimientos y de recursos humanos y materiales, los cuales deben ser factibles y útiles (Fernández-Ballesteros, 1996). Las acciones para una sola variable de política pueden ser múltiples y diferir entre sí en: (i) su naturaleza, donde los diferentes procedimientos pueden no ser excluyentes, o (ii) el rango de manipulación que pretenden ejercer sobre la variable, así, una acción puede diferir de otra, aun cuando consistiendo en una misma actividad, esta se ejerza con diferente magnitud (más o menos recursos) o dirección (Martínez, 2011).

### Instrumentos de política

De acuerdo con el esquema de gobernanza que se vaya a implementar para llevar a cabo las acciones de política pública, el gobierno se inclinará más por unos tipos específicos de instrumentos de política pública que por otros (ver tabla 14). Dado que el esquema responde a la forma como está configurado el espacio de política pública (actores, estrategias, canales de interacción, normas, etcétera), el plan de acción dependerá de una clara identificación de los actores relevantes con quienes se interactuará durante la implementación; de una adecuada identificación de sus intereses y de la caracterización de posibles conductas políticas.

**Tabla 14 – Tipos de instrumentos de política pública**

Impositivos	Regulatorios	Propiedades públicas	Presupuesto	Disuasión moral
Impuestos	Leyes	Infraestructura pública	Presupuesto	Lenguaje
Contribuciones	Acuerdos	Estructura burocrática	Capacidad de deuda	Simbolismos
	Decretos			

Fuente: Woodside (1986)

Así, si el conjunto de actores es muy amplio, heterogéneo y disperso, los instrumentos de política pública estarán mucho más asociados a esquemas de incentivos que los promuevan a actuar, tales como normas, leyes, e impuestos, entre otros, evitando así la interacción directa durante los procesos de implementación.

<sup>12</sup> Los componentes del esquema de gobernanza son identificados a partir de las ideas de (Williamson, 2005)

Si en cambio los actores claves son pocos y mucho más fáciles de identificar, existe un contacto más directo e internamente son un grupo más homogéneo y organizado, los acuerdos, las contribuciones, los pactos de cooperación y los convenios, serán instrumentos mucho más útiles para implementar la política pública. La tabla 15 permite observar la importancia de la información en este proceso de identificación y caracterización.

**Tabla 15 – Información necesaria para analizar estrategias**

Información	Definir las variables que afectan la estrategia
	Determinar qué acciones van a dispensarse, qué medios materiales, recursos humanos e infraestructura se requieren.
	Definir los actores encargados de desarrollar e implementar la política: responsables, gerentes y ejecutores
	Determinar el papel de la organización y las relaciones con otras organizaciones (actores) para implementar la alternativa
	Definir el contexto de aplicación: nivel nacional, departamental, municipal, entre otros.
	Definir las unidades que serán atendidas y las que podrían resultar afectadas: población objetivo, potenciales afectados, población general.
	Descripción de tiempos.
	Descripción de financiamiento.

Fuente: Dunn (2008)

De igual modo, entre más difícil sea negociar con los actores relevantes y conseguir su cooperación para la acción colectiva, más proclive será el gobierno a utilizar sus propios recursos e infraestructura interna, antes que buscar apoyo explícito de actores sociales y políticos relevantes.

### **5.5. Selección de la política pública favorecida**

Finalmente, dentro de la etapa de formulación, el proceso de selección de opción de política favorecida debe entenderse como el resultado de la comparación sistemática (ventajas y desventajas) y de la evaluación crítica de un número de acciones potenciales empacadas en estrategias de política que sugieren la existencia de un problema, unos fines y unos medios. Estos dos ejercicios de análisis, como sugiere Dunn (2008), no se pueden limitar a un modelo de elección simple basado en el ordenamiento racional de preferencias acorde al principio de transitividad, pues en la práctica el análisis de recomendación de política combina las valoraciones de múltiples actores (preferencias en conflicto) en diversos puntos del tiempo (los valores que originalmente promueven una acción pueden cambiar en el tiempo).

Es por eso que el proceso de decisión no tiene un único protocolo de elaboración. De hecho, en políticas la optimización de recursos puede llegar a pasar a un segundo plano. “La factibilidad y no la optimalidad es el objetivo realista que debe plantearse el análisis de políticas” (Majone, 2003). Como sugieren varios autores, el proceso de recomendación no puede ser racional y, en su lugar, envuelve múltiples lógicas que pueden ser vistas en términos de criterios específicos de decisión (Bardach, 2009; Dunn, 2008; Molina, 2002; Parsons, 2007).

Como lo presenta la tabla 16, cada racionalidad aborda una serie de criterios valorativos que deben considerarse para probar la viabilidad de las acciones y de las estrategias como un todo (criterios de factibilidad) y comparar la “bondad” de cada una de las estrategias sobre la base de los resultados de política proyectados.

**Tabla 16 – Criterios para la valoración de la factibilidad política**

Dimensión	Criterios	Descripción
Técnica	Efectividad, capacidad técnica y organizativa	Lograr el mayor efecto teniendo en cuenta la capacidad técnica (conocimiento e instrumentos) y organizacional (de gestión) del gobierno
Económica	Eficiencia y conveniencia	La alternativa debe garantizar el mayor impacto con el menor costo de oportunidad (incluido el social y el fiscal)
Legal	Ajuste a la normatividad vigente	La estrategia debe estar acorde con los principios básicos del acuerdo más estable y fundamental: la Constitución. Adicional a ello debe garantizar que los procedimientos de acción y los posibles efectos cumplan con el marco legal imperante.
Social	Equidad, receptividad	La propuesta debe garantizar el apoyo social necesario, a la vez que distribuir de forma equitativa esfuerzos e impactos de la política pública
Política	Apoyo político, legitimidad	La propuesta debe garantizar el apoyo de los actores claves y ajustarse a sus sistemas de creencias, valores y marco cognitivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fernández-Ballesteros (1996) y la guía Ciclo de las políticas públicas (IEMP-PGN, 2011)

La aplicación de criterios valorativos es útil desde dos perspectivas. Por un lado, exige proponer opciones con diferentes racionalidades que van más allá de la económica, respondiendo a los distintos intereses de los involucrados. En ese sentido, el análisis de opciones de política se convierte en el entrecruce de lo técnico y político como arena de discusión decisiva a la hora de implantar una serie de políticas con avaluos científicos (Fernández-Ballesteros, 1996).

Por otro lado, si bien no se logra establecer una transitividad sobre la preferencia de alternativas, los criterios son instrumentos útiles en la selección de medios que sean suficientes y apropiados para la consecución de los fines deseados, dirigidos a generar impactos reales. La utilización apropiada de criterios valorativos contribuye a orientarse hacia lograr los objetivos de la política pública.

### **Apremios institucionales y organizacionales**

Cuando se tiene una opción de política seleccionada es necesario ver la capacidad de implementación. Es decir, las capacidades y recursos con que cuentan las entidades ejecutoras, como los factores del entorno que podrían afectar su correcta ejecución, para poder corregirlos y así facilitar la viabilidad de la opción de política.

La capacidad de implementación se debe observar desde el punto de vista de las organizaciones gubernamentales que van a ejecutar la política pública. Por su importancia en la traducción de aspiraciones políticas en productos, las organizaciones públicas constituyen núcleos estratégicos y focos privilegiados, por lo cual, los actores interesados en las políticas despliegan sus intentos de controlar los procesos decisivos y de ejecución dentro de esas organizaciones.

Conforme lo anterior, las cualidades, capacidades y modos operativos de las organizaciones públicas desempeñan un papel crítico en la determinación de la naturaleza y calidad de los procesos sociales y políticos desencadenados en torno a las políticas públicas. Las posibilidades de acción que poseen están condicionadas tanto por sus capacidades como por las oportunidades o restricciones que el entorno les imponga.

En algunas ocasiones un adecuado plan de acción que materializa la política se ve obstaculizado porque las entidades no tienen las capacidades, los recursos o instrumentos necesarios para llevarlo a cabo. Por ejemplo, es muy común que haya estrategias de política que no se pueden desarrollar debido a que las entidades ejecutoras no tienen la burocracia capacitada requerida ni el conocimiento necesario, como es el caso de algunas políticas que se diseñan en el orden nacional y requieren ser implementadas por los alcaldes municipales, quienes no cuentan ni con el personal necesario ni con los conocimientos básicos para poder actuar.

Cuando la viabilidad de la política es afectada por factores que dependen directamente de la capacidad de ejecución de las organizaciones implementadoras, en especial de la que coordina la política pública, estos son denominados apremios organizacionales. Estos, por lo tanto, se pueden definir como aquellas características, rutinas, dinámicas y nivel de accesos a recursos de la organización que podrían impedir una adecuada gestión de la alternativa seleccionada (Santander, 2009).

En otras oportunidades puede ocurrir que a pesar de que se cuente con la capacidad organizacional para llevar a cabo la política pública, el entorno presenta factores que pueden conducir a una limitada o inadecuada ejecución. Puede suceder que haya factores coyunturales, estructurales o institucionales que no permiten un ambiente favorable para la implementación de la política. Cuando los factores de riesgo están asociados al marco institucional son conocidos como apremios institucionales.

Sin embargo, los que se asocian directamente a la configuración del esquema de gobierno de la política son aquellos factores institucionales. Es el caso por ejemplo, de aquellas restricciones normativas que limitan cierto tipo de acciones contenidas dentro de la estrategia o que la dificultan, normas que impiden la compra de predios o las intervenciones de ciertas organizaciones públicas en algunos temas o normas contradictorias, son ejemplo de esta situación.

Al igual, pueden existir en el arreglo institucional otros factores de riesgo, sobre todo asociados a la dificultad de insertar la idea de política en el marco de creencias existente. Muchas veces las políticas públicas se ven obstaculizadas porque los actores clave o la población en general no logran asimilar la idea de política, o porque esta choca profundamente con factores culturales del entorno social.

## **5.6. Formulación de las políticas públicas, gobernanza y ciudadanía**

Este capítulo ha desarrollado los principales elementos para comprender la fase de formulación de las políticas públicas. El proceso de las políticas públicas es dinámico y está en permanente transformación, por lo cual la formulación de opciones de política que sean viables y factibles, es un ejercicio analítico clave para garantizar el éxito de las políticas.

Se observó que la formulación de la política pública es un proceso complejo en procura de la mejor estructura de gobierno y el más adecuado conjunto de acciones que permitan el cumplimiento de los objetivos colectivos trazados para solucionar el problema socialmente relevante que convocó la formación de una política.

Ahora, como se ha evidenciado a lo largo del capítulo, la formulación de una política enfrenta retos inmensos implícitos en la problemática socialmente relevante que se está trabajando y en los entornos institucionales y sociales en los que se desarrolla. Que el Estado cumpla con su función de garantizar los derechos de la ciudadanía, supone entonces retos que van más allá de solo enunciar los derechos y exigir del Estado su cumplimiento y que pueden estar enfrentando nudos críticos determinantes en asegurar o restringir el ejercicio de esos derechos.

Toda opción de política debe responder a los fines esenciales del Estado, respetando su marco institucional y fortaleciendo, mientras que la materializa, la autoridad

del gobierno. La política pública es el Estado en acción y en ese sentido una política pública adecuadamente estructurada debe facilitar la cooperación y la coordinación entre los actores claves que hacen parte del espacio de política pública. Estas acciones de coordinación y articulación son fundamentales cuando de derechos ciudadanos se trata.

El objetivo, por lo tanto, no es buscar una solución a un problema sino estructurar un plan de intervención que presente una consistencia interna tal que sea factible su implementación en procura de disminuir las tensiones que la situación problemática genera. Es válido recalcar nuevamente que una política pública no se ejecuta, se gobierna. En el siguiente capítulo se continúa con el proceso de las políticas públicas, introduciendo los principales elementos de la fase de implementación.

## REFERENCIAS

- Aguilar, L. (2003). Estudio Introductorio. In L. F. Aguilar (Ed.), *La Hechura de las Políticas* (Segunda ed.). Madrid.
- Bardach, E. (2003). Problemas de la Definición de Problemas en el Análisis de Políticas. (A. Senzek, Trans.). En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas políticos y Agenda de Gobierno* (pp. 219-235). México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.
- Bardach, E. (2009). *A practical guide for policy analysis: the eightfold path to more effective problem solving* (3rd ed.). Berkeley: University of California.
- Dunn, W. (2008). *Public Policy Analysis: An Introduction* (4ta ed.). United States: Prentice Hall
- Fernández-Ballesteros, R. (1996). *Evaluación de Programas: Una guía práctica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Madrid: Editorial Síntesis.
- Majone, G. (2003). La Factibilidad de las Políticas Sociales. En L. F. A. Villanueva (Ed.), *La Hechura de las políticas* (Segunda ed., pp. 393-432). Madrid: Miguel Angel Porrua Ediciones.
- Martínez, C. (2011). *Análisis retrospectivo de formulación de política pública contra el narcotráfico en Colombia* (1980-1990) Universidad Central Bogotá.
- May, P. (2003). Claves para diseñar opciones de políticas. En L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas Políticos y Agenda de Gobierno*: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.
- Molina, C. (2002). *Modelo de Formación de Políticas y Programas Sociales*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Americano para el Desarrollo Social (INDES).
- Morales, D. (2011). Análisis de la Formulación de la Política Pública de Seguridad Ciudadana en Pereira: 2004 – 2009. (Magister en Planificación y Administración del Desarrollo Regional), Los Andes, Bogotá.

- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas: Una Introducción a la Teoría y la Práctica del Análisis de Políticas Públicas*. México. FLACSO
- Salazar, C. (2008). *Políticas Públicas y Think Thanks*. Bogotá: Linrad Adenau Stiftung.
- Santander, J. (2009). *El Espacio de la Política Pública: Un Análisis Institucional Análisis y Evaluación de Políticas Públicas: Debates y Experiencias en Colombia*. Bogotá, D.C.: Unijus-Universidad Nacional.
- Williamson, O. (2005). The Economics of Governance. *The American Economic Review*, 95(2), pp. 1-18.
- Woodside, K. (1986). Public instruments and the study of public policy. *Canadian Journal of political science* 19(4), pp. 775-793

# CAPÍTULO 6

## PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN

## 6. PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN

En este capítulo se explica el momento del proceso de la política pública en el que se ejecutan las acciones que hacen parte de la estrategia diseñada durante la formulación y que reflejan lo que se considera es la mejor acción para solucionar el problema socialmente relevante.

Comprender el alcance de esta fase es fundamental para entender el papel de las políticas públicas en la relación entre el Estado y la sociedad y su gestión efectiva en la garantía de derechos. La fase de implementación es comúnmente marginada de la discusión política, entendiéndose que por su énfasis técnico no es susceptible de fallas y dificultades, cuando en realidad sucede todo lo contrario. Es una fase que incluye momentos claves para la determinación del éxito o fracaso de la política pública.

El capítulo se organiza en seis secciones, que son: definición de implementación, enfoques, tipos de implementación y acción gubernamental, factores de éxito y fallas de la implementación, gobernanza de un proceso de implementación y se cierra con una reflexión sobre la relación entre los procesos de implementación, la gobernanza y la ciudadanía.

### 6.1. Definición de implementación

Esta fase, según Pressman & Wildavsky, citados en Parsons (1995, p. 464) “es el proceso de interacción entre la configuración de objetivos y las acciones para alcanzarlos”. Como bien lo menciona Roth (2004, p. 107) ha sido tradicionalmente abordada como un problema limitado a la administración, como un problema técnico de ejecución; sin embargo, es necesario contemplar su carácter político, perspectiva desde la cual la fase de implementación se hace realidad.

Una de las definiciones de implementación más influyentes es planteada por Mazmanian y Sabatier (1983), como aquella que consiste en llevar a cabo una decisión de política básica, usualmente incorporada en un estatuto que puede también tomar la forma de una importante orden ejecutiva o decisión de la justicia; idealmente, la decisión identifica el problema a resolver y estipula los objetivos a ser perseguidos.

Por otro lado, la implementación ha sido abordada desde el enfoque organizacional, donde concretamente se pueden apreciar cuatro modelos según Elmore (citado en Revuelta, 2007, p. 156):

- Como administración de actividades y recursos, donde los problemas asociados a esa administración son producto de las deficiencias en planeación, especificación y control.
- Como un proceso, que refiere a la rutina de la actividad de los burócratas, la cual es observada con el objeto de intentar adaptarlos a los objetivos de la política.

- Como desarrollo organizacional, donde se determina cómo la falta de consenso y obligación entre los responsables de la implementación es una de las razones fundamentales para su fracaso.
- Como conflicto y negociación, que manifiesta un proceso permanente entre los actores sociales y políticos donde la expectativa de beneficios se maximiza mientras los actores permanezcan en la arena de negociación.

Por esta razón, observar la implementación como un problema meramente técnico resulta ser demasiado reductor. El propósito del presente capítulo es abordar la implementación desde las perspectivas técnicas pero también desde sus dimensiones políticas, teniendo en cuenta que en esta fase interactúan gran cantidad de actores con sus propios intereses y recursos.

Por su carácter político, muchos autores<sup>13</sup> han observado el proceso de implementación como un juego en el que grupos e individuos tienen como objetivo fundamental maximizar su poder e influencia. De modo que la implementación se puede ver como un proceso político que involucra diferentes acciones para mantener el poder. “La implementación desde esta perspectiva es acerca de actores auto-interesados jugando juegos” (Parsons, 1995, p. 471).

El gran aporte de esta perspectiva es que sugiere que las políticas públicas trascienden las instituciones políticas formales y en concordancia con la propuesta de Roth (2004) se asume que las políticas públicas no se detienen una vez un asunto se convierte en ley o culmina el proceso de toma de decisión.

## 6.2. Enfoques y análisis de la implementación

A propósito de las fallas de coordinación, Berman (citado en Aguilar, 1993) señala que el éxito final de una política depende, en gran medida, de la adaptación mutua entre el plan de acción generado desde el centro y las condiciones y capacidades de las agencias locales. Así, el autor asocia la “implantación programada” y la “implantación adaptativa” con el análisis “*top-down*” y “*bottom-up*” respectivamente.

Según Roth (2004, p.109), la primera corresponde a una concepción tradicional de trabajo administrativo, caracterizada porque se desarrolla desde arriba hacia abajo<sup>14</sup>, con un esquema profundamente jerarquizado donde priman los criterios de eficiencia.

A lo anterior, Parsons (1995, pp. 468-469) añade que este enfoque se caracteriza por observar el proceso de implementación como un sistema guiado por los princi-

13 Siendo el más representativo de ellos Bardach, desde la publicación de su libro en 1977: *Implementation Game*.

14 También se incluye la aplicación desde el centro hacia la periferia.

pios de racionalidad. Birkland (2005) critica este tipo de enfoque, ya que asume la existencia de un único gobierno central que estructura la implementación de las políticas públicas y provee todos los servicios, cuando la realidad es que en la mayoría de países hay diferentes autoridades y grados de autonomía y tareas en relación con la prestación de servicios y administración de bienes públicos. En relación con lo anterior existe la posibilidad de las autoridades y actores locales de ignorar mensajes del centro.

Otro aspecto que no es considerado por este tipo de enfoque es el que asume que la política se encuentra contenida en un solo estatuto o en una directiva autoritaria, cuando la realidad es que la política (por ejemplo de salud, educación o medio ambiente, entre otras) se encuentra en una larga colección de políticas separadas y a veces contradictorias (Birkland, 2005, pp. 184-185).

En el enfoque *bottom-up* "se trata de partir de los comportamientos concretos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente" (Roth, 2004, p. 110).

Parsons (1995, p. 468) indica que desde este enfoque lo realmente importante no es la jerarquía sino la relación entre los tomadores de decisión (*policy-makers*) y los encargados de aplicarla (*policy-delivers*). Desde esta perspectiva el proceso se observa en la relación entre negociación y consenso, de modo que se involucran también dos contextos: (i) las habilidades administrativas y cultura de la organización involucrada en la implementación de la política pública y (ii) el entorno político donde estas organizaciones entrarán a trabajar.

Los modelos de abajo hacia arriba ponen mucho énfasis en el hecho de que los implementadores que están en campo (*street-level*) tienen una gran discreción en cómo aplican la política, de modo que los profesionales tienen un papel clave en garantizar los resultados exitosos de la misma.

Igual que el enfoque de arriba hacia abajo, el enfoque *bottom-up* también ha sido criticado, ya que ha enfatizado demasiado en la habilidad de los burócratas de campo para frustrar las metas de los diseñadores de política, sin tener en cuenta que estos burócratas no son agentes libres por completo, sin considerar incentivos y obligaciones estipuladas en normas profesionales y sanciones legales que pueden aplicarse si estos no actúan de modo satisfactorio (ver tabla 17).

Otro aspecto débil de este enfoque en la práctica es que asume que los grupos participan activamente en los procesos de implementación, cuando la realidad es que al momento de poner en marcha las acciones, muchos que pueden verse afectados se muestran apáticos o los canales de participación no son eficaces o suficientes (Birkland, 2005, p. 186).

**Tabla 17 – Comparación entre los modelos top-down y bottom-up**

<b>Top-down</b>		<b>Bottom-up</b>	
<p>EL modelo top-down (de arriba hacia abajo), refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, donde la calidad de la decisión es el factor determinante del éxito de la política: si la decisión es correcta la política alcanzará sus objetivos (Tamayo, 1997). El interés prioritario es superar las fallas de información e incentivos interinstitucionales que hacen que la decisión no sea acatada y no genere los resultados esperados.</p>		<p>El modelo bottom-up, sin negar la necesidad de una planificación intenta mostrar la utilidad de formar la decisión partiendo del contexto local, de las capacidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas, las oportunidades de las localizaciones y las características y las demandas de los usuarios, las cuales pueden ser muy variables (Elmore, 1978, en Aguilar, 1993).</p>	
<b>Descripción</b>	<b>Limitaciones</b>	<b>Descripción</b>	<b>Limitaciones</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Defiende la idea de que existe un control jerárquico de programación</li> <li>• Supone la existencia de objetivos "claros y consistentes" en el estatuto.</li> <li>• Defiende su punto de vista centralista.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No concibe adaptaciones o desviaciones en las políticas</li> <li>• No concibe la inadaptabilidad de los objetivos a un contexto particular</li> <li>• No provee una buena estructura para observar el proceso de aprendizaje de la política</li> <li>• Descuida las acciones y estrategias de otros actores tales como organizaciones particulares, actores independientes, periodistas, burócratas de primer piso, académicos, etcétera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se interesa por el nivel más bajo del proceso de implementación dándole un papel central a la comprensión de la organización</li> <li>• Se enfoca en analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política</li> <li>• Sostiene que el comportamiento de los burócratas de menos nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La excesiva concentración en las percepciones, actividades e interacciones de los participantes puede inhabilitar la importancia de la ley como instrumento para inducir cambios en el comportamiento</li> <li>• Impide o distorsiona la evaluación del éxito o fracaso de acuerdo con las intenciones originales establecidas en el estatuto o política.</li> </ul>

Fuente: Revuelta (2007)

En el modelo de abajo hacia arriba se refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas donde el interés prioritario recae en el control del proceso de implantación y de los mecanismos que aseguren una correcta circulación de la información desde los decisores hasta los proveedores de productos políticos (bienes y servicios) (Tamayo, 1997). Los retos de la implementación son aún mayores desde el modelo bottom-up.

La implementación se refiere a la forma como la política pública es producida para generar impactos reales en la sociedad; por lo tanto, está relacionada con la gobernanza de los asuntos públicos. La coordinación de actividades, articulación de actores y promoción de interacciones son el objetivo de esta fase para contribuir al éxito de la política. La gobernanza del proceso de las políticas va a depender de su estructuración según sea top-down o bottom-up.

Un enfoque original es a través de la administración racional, que se basa en los aportes de Weber & Fayol, de modo que se ve la administración pública a partir de un modelo ideal de un ente ejecutor de las decisiones políticas.

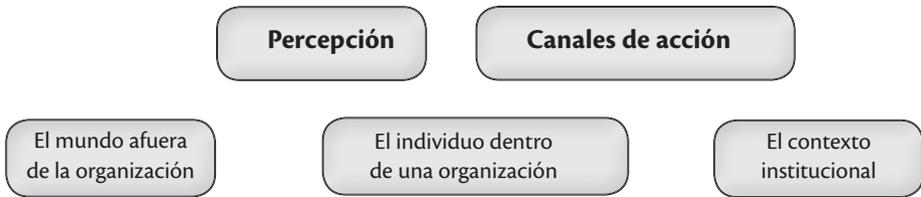
Según lo expone Roth (2004), este enfoque se caracteriza por la existencia de una línea de autoridad sencilla y claramente definida, la observancia estricta de normas y objetivos, todo lo anterior en medio de un contexto de control administrativo perfecto y orientado a la coordinación e información entre las diferentes entidades administrativas.

Es necesario tener en cuenta que las condiciones ideales de racionalidad que sustentan este enfoque no se encuentran en la realidad de la administración pública, por lo cual este modelo ha sido rechazado como explicativo o paradigma; sin embargo, Roth (2004) enfatiza que sigue siendo de utilidad puesto que permite observar la distancia que separa esta situación idealizada de la realidad de la implementación en diversos contextos.

Otro enfoque considerado contemporáneo se aproxima a la implementación como un proceso evolutivo, que surge a partir de la crítica a los enfoques top-down y bottom-up, al considerar que simplifican el proceso de implementación. Este enfoque se basa en los desarrollos realizados por Lewis & Flynn (1978, 1979) y Barret & Fudge (1981).

De la propuesta de Lewis & Flynn (1978, 1979) se retoma la idea de la implementación como la acción de individuos que se encuentran limitados por el mundo que hay fuera de las organizaciones y el contexto institucional dentro del cual ellos tienen que actuar (ver figura 15).

Figura 15 – Modelo Lewis &amp; Flynn sobre la implementación



Fuente: Parsons (1995)

A lo anterior se suma la propuesta de Barret & Fudge (1981), quienes consideran que la implementación debe ser observada como un continuo en el cual sucede un proceso interactivo y de negociación a lo largo del tiempo; de modo que variables de tiempo y un estudio secuencial de las relaciones son de gran relevancia en esta perspectiva.

La importancia de estos aportes es que sugieren un aprendizaje de las organizaciones y los individuos a lo largo de la implementación de una política pública a partir de su interacción entre contextos en el tiempo. La implementación de la política no es estática ni igual durante todo el proceso y puede estar sujeta a modificaciones, no necesariamente formalizadas, dependiendo de los aprendizajes de los actores.

Otro enfoque importante está orientado al buen gobierno. Siguiendo la propuesta de Roth, “se centra en una propuesta de renovación de los procesos más que en los resultados, de modo que se busca superar los mecanismos tradicionales de autoridad y sanción a partir de la interacción de diversos actores sociales y políticos con cierta autoridad y que se influyen mutuamente” (2004, p. 112).

Stoker (1998) propone que este enfoque se caracteriza por cinco elementos principales:

- Participación de un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno y fuera de él<sup>15</sup>.
- Reconocimiento de la pérdida de nitidez de los límites y responsabilidades del Estado frente a problemas sociales y económicos.
- Interdependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción pública.

15 De modo tal que se incluyen organizaciones sociales y el sector privado.

- Aplicación de agentes o actores a redes autónomas.
- Reconocimiento de la capacidad del gobierno para lograr sus propósitos no solo a partir de la autoridad sino de nuevas técnicas.

En esta misma dirección se encuentra el enfoque de gestión pública. Roth (2004) propone que es uno de los modelos de mayor relevancia en la actualidad, ya que señala los problemas y situaciones que se presentan en la realidad concreta de la implementación. Desde este enfoque se proponen condiciones necesarias y que permiten que las decisiones políticas logren sus objetivos<sup>16</sup>, de modo que también es posible evaluar el grado de “implementación específico” de distintas alternativas.

### **6.3. Tipos de implementación y acción gubernamental**

Teniendo en cuenta los enfoques anteriores se puede deducir, como bien lo menciona Parsons (1995, p. 461), que el estudio de la implementación es un estudio del cambio y de cómo sucede, es un estudio de la micro-estructura de la vida política, observando cómo las organizaciones dentro y fuera del sistema político conducen sus asuntos e interactúan unas con otras, cuáles son sus motivaciones a actuar como lo hacen y lo que podría motivarlos a actuar de otro modo.

Para avanzar en el análisis de la implementación se propone una tipología de las políticas públicas, ya que esta clasificación permite observar los diferentes tipos de implementación, dependiendo del contexto y particularidades de las políticas públicas. La tabla 18 presenta diversos tipos de políticas públicas según los costos asociados a su implementación. (ver tabla 18)

El principal aporte de esta tipología propuesta inicialmente por Ingram (1990) es que se relacionan los costos de información y de negociación entre los diversos actores que intervienen en la política pública para pronosticar cómo serán los objetivos y procedimientos que se evidencien en el momento de la implementación. Ingram emplea esta clasificación de las políticas públicas para proponer un marco flexible para el análisis de la implementación (ver tabla 19).

---

<sup>16</sup> En general se reconocen cinco características principales: 1) que el programa se encuentre fundamentado en una teoría sólida, 2) que la ley o decisión política se formule sin ambigüedades y maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten según lo previsto, 3) que los líderes o responsables de la implementación dispongan de capacidades políticas y de gestión, además de estar comprometidos con los objetivos de la política, 4) el programa debe contar con apoyos por parte de grupos activos de electores y legisladores clave, mientras que la actitud de los tribunales debe ser neutral o favorable y por último, 5) mantenimiento de las condiciones que generaron la política pública.

**Tabla 18 – Tipología de políticas públicas según sus costos**

		Costos de negociación	
		Bajos	Altos
Costos de información	Bajos	Tipo 1: Objetivos claros Procedimiento flexible	Tipo 2: Objetivos ambiguos Procedimiento flexible
	Altos	Tipo 3: Objetivos claros Procedimiento preciso	Tipo 4: Objetivos ambiguos Procedimiento preciso

Fuente: Roth (2004).

**Tabla 19 – Marco flexible para el análisis de implementación según Ingram**

Costos de la decisión	Tipo de norma	Enfoque de implementación apropiado	Criterio para la evaluación	Variables críticas para la implementación
Costos de negociación bajos/ Costos de información bajos (tipo 1)	Objetivos claros, procedimiento flexible	Top-down clásico, comando y control	Realización de objetivos	Cambio en circunstancias externas o en el entorno de la política
Costos de negociación altos/ Costos de información bajos (tipo 2)	Objetivos abiertos, procedimiento flexible	Bottom up, por retroceso	Creatividad y liderazgo administrativo, capacidad de innovación	Liderazgo administrativo, respaldo de políticos
Costos de negociación bajos/ Costos de información altos (tipo 3)	Objetivos claros, procedimiento preciso	Experimentos y reformulaciones	Aprendizaje	Capacidad administrativa
Costos de negociación altos/ Costos de información altos (tipo 4)	Objetivos abiertos, procedimiento preciso	Negociaciones	Acuerdos y respaldo	Relaciones de clientela

Fuente: Roth (2004).

Uno de los elementos más relevantes a tener en cuenta dentro del proceso de implementación es reconocer que las políticas públicas se ejecutan dentro de un sistema de gobierno en el cual hay múltiples niveles de actuación, distintos niveles de poder y donde se dan infinidad de formas y momentos de interacción al momento de llevar a cabo la política pública.

La interacción tanto vertical como horizontal entre los múltiples niveles del gobierno implica que dentro del proceso de implementación de una política pública

la manera como se van a dar y garantizar las interacciones necesarias va a ser un elemento muy relevante. Las relaciones verticales implican necesariamente la existencia de una relación de autoridad, mientras que las relaciones horizontales significan una posible relación de cooperación.

De acuerdo con Hill & Hupe (2009), los problemas de implementación de políticas públicas requieren tanto eficiencia en las relaciones principal-agente, basadas en el principio de autoridad, como estabilidad y reciprocidad en las relaciones de cooperación que se tengan que dar, tanto al interior del gobierno como fuera del mismo con el resto de actores sociales.

Como sugiere Ortegón (2008), las políticas se articulan mediante un complejo tramado de instituciones de diversa índole (dentro de una escala jerárquica que desciende desde el poder central, pasando por los ministerios y entes descentralizados, hasta las unidades ejecutoras) que responden a tres niveles en los que se desenvuelven las políticas (estratégico, programático y operativo) a fin de responder a una serie de objetivos estratégicos (general), institucionales (particulares) y a unos objetivos operacionales de política.

De la claridad de todas estas interrelaciones, junto a la capacidad y voluntad de cooperación de los actores que convergen alrededor de la política, dependerá el éxito de la coordinación en la implementación de las políticas públicas.

Es interesante notar, bajo la perspectiva del entramado institucional, que el sistema político restringe de forma considerable la capacidad de implementación. Así, en los sistemas democráticos uno de los principios fundamentales es la división de poderes, como base para evitar la extralimitación del poder, igual que los procesos de descentralización han llevado a una reclamación de autonomía en el orden local. Ambos factores generan un reto a la autoridad durante el quehacer de la implementación de la política pública.

Es decir, pueden ser entendidos como retos que la misma conformación del Estado trae a la formación de la acción colectiva que se requiere para llevar a cabo la implementación de una política pública. Stoker (1991) denomina a esto la “paradoja de la implementación”, es decir, el primer reto de la implementación es la misma estructura que ha tomado la decisión de la política.

#### **6.4. Factores de éxito y fallas de la implementación**

La capacidad de transformación de la realidad es la que reviste la mayor importancia en el proceso de implementación, ya que al ser el objetivo de las políticas públicas resolver un problema de relevancia social, Roth (2004) observa que “a pesar de las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, estos no se resolvían y, por el contrario, a veces empeoraban”. Entonces aparece lo que se llamó *implementa-*

*tion gap*, es decir “la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación” (Roth, 2004, p. 107).

El éxito o fracaso de la implementación es relativo y está relacionado con los intereses de cada uno de los participantes. La atención se centra en lograr la coordinación y la cooperación entre los distintos actores que van a intervenir en la realización de la política pública; igual que la gestión de los recursos necesarios para la ejecución de las acciones de política que se requieran para el cumplimiento de las metas, de acuerdo con lo establecido en la estrategia de acción.

Lo anterior da a entender la importancia de analizar el proceso de implementación de la política pública porque reconoce que para un exitoso resultado de la misma no solo basta con un buen plan de acción, sino que es necesario controlar que las actividades se lleven a cabo de acuerdo con lo establecido y que además estén orientadas a los resultados esperados.

La implementación entonces dependerá mucho de la capacidad que se tenga desde la organización pública de poder impulsar las dinámicas de acción colectiva adecuadas para un exitoso proceso de realización.

Uno de los principales retos dentro de la gobernanza de una política pública es afinar los instrumentos e incentivos que permitan lograr el nivel adecuado de cooperación y coordinación entre los actores que se hayan definido como relevantes dentro de la formulación de la política pública.

Las fallas de implementación pueden ser entendidas como fallas en la gobernanza de los procesos de política y pueden ser abordadas desde tres visiones alternativas, de las cuales dependerá la consideración de las propuestas de solución a las mismas.

La primera visión se denomina teoría del interés público, la cual justifica a priori la intervención pública más allá de los derechos de propiedad y se basa en los elementos que debería tener un Estado. La segunda visión es la teoría de la captura, en la cual el gobierno tiene el poder de coerción legal y el monopolio de la oferta de regulación. La tercera visión, es desde la teoría económica, la cual estipula que la intervención estatal, en su empeño por corregir fallos del mercado, no es eficiente, bien sea porque no resuelve los problemas o por su gasto ineficiente de los recursos.

Se propone entonces que las fallas pueden surgir por las siguientes causas:

- Costos de intervención. Hay un déficit de incentivos para igualar costos y beneficios, lo que conlleva a costos excesivos por parte de la administración pública.
- Problemas de información. Para ejecutar de manera exitosa una política es necesario contar con una gran cantidad de información sobre diversos temas, pero dicha información no siempre está disponible y su recolección, procesamiento, ajuste y aplicación son costosos. Ante esta situación, la escasez de información no permite que el Estado pueda ofrecer una canasta óptima de bienes y servicios.

Teniendo en cuenta esta perspectiva de la gobernanza del proceso de las políticas, y específicamente la gobernanza de la implementación, Ortegón (2008, p. 91) clasifica tres grandes tipos de fallas que se pueden presentar: (a) de gobierno o de regulación; (b) de mercado y (c) de coordinación.

### **Fallas de gobierno**

Una de las fallas de gobierno más comunes es el problema de expectativas, el cual se da por la asimetría de información entre el gobierno y sus agencias, debido a que las expectativas se forman sobre eventos del pasado, así que algunas situaciones o decisiones gubernamentales pueden no ser esperadas, causando efectos negativos en sus agencias.

Otra posible falla de gobierno está asociada a las internalidades. La administración pública se guía por criterios o normas culturales que no son eficientes al responder a intereses políticos, de modo que no hay controles sobre los excesos de gasto presupuestario, puede haber duplicación de acciones, se trabaja con tecnología atrasada, procedimientos anticuados y en general existe poco manejo gerencial.

También es posible una falla debido a la falta de acuerdo entre el gobierno y sus agencias sobre la forma de llevar a cabo las políticas. Esta situación se presenta con mayor frecuencia en políticas de carácter transversal en que intervienen diferentes sectores y múltiples actores.

Es común también que en el proceso de formulación de la política no se tenga en cuenta la posible captura del Estado como falla de implementación. El regulador de la política pública no actúa de forma neutral y en aras de la conveniencia colectiva, sino que sacrifica la eficiencia y equidad en los resultados para favorecer intereses privados.

### **Fallas del mercado**

Retomando a Ortegón (2008) estas fallas se dan por las siguientes causas:

- No se define claramente lo que es un bien público como criterio fundamental en el ámbito de las políticas a implementar. En consecuencia, tampoco ha sido claramente definida cuál es la cantidad óptima de un bien público, ni los criterios claves de distribución.
- Las externalidades hacen que costos y beneficios marginales sociales sean diferentes a los costos y beneficios privados. Es esta discrepancia la que lleva a fallas del mercado y justifica la intervención del Estado; sin embargo, su definición no es sencilla y no siempre los actores están en capacidad de asumir las externalidades.

- Es posible también que haya una situación de mercados incompletos. Esta se presenta cuando el mercado no proporciona los bienes para los cuales hay demanda, aunque el costo de ofrecerlos sea menor al precio que los consumidores estarían dispuestos a pagar.

Las fallas de mercado pueden ser determinantes en la implementación de una política pública, ya que el diseño de la opción de política que ayudará a resolver la situación problemática necesita de recursos para llevarse a cabo y estos pueden depender de condiciones macro y micro de comportamiento de los mercados.

### **Fallas de coordinación**

La falta de coordinación vertical, horizontal y transversal entre los niveles estratégicos, programáticos y operativos de la implementación de la política, genera una divergencia en cómo se manejan los instrumentos respecto a los objetivos que se plantearon en la política.

Estas fallas se manifiestan bien sea por falta de comunicación o articulación entre los actores que participan en cada nivel o en el perfil de instituciones que sin un claro mandato o definición de responsabilidades no se articulan debidamente respecto a los fines y prioridades de las políticas.

También es una falla de coordinación la falta de modernización del Estado, que puede expresarse en imperfecciones de la democracia directa y representativa. En este contexto, se dificulta gestionar las políticas públicas, puesto que no hay un comportamiento cooperativo o coordinado; hace falta un Estado fuerte con procesos eficientes, protocolos de acción, suficiente flujo de recursos y responsabilidades bien distribuidas. No solo como un problema de gobierno sino como un problema de gobernanza de la política.

Teniendo en cuenta las características particulares de algunos países, sobre todo en Latinoamérica, Ortegón (2008, pp. 125-130) propone que dentro de estas fallas se tengan en cuenta los problemas de coordinación de las políticas públicas en el ámbito de la descentralización. Ortegón (2008) propone que estos problemas se presentan en diferentes niveles:

- A nivel estratégico se señala la dificultad de que las políticas públicas transfieren gastos o funciones, pero en la mayoría de los casos no es el monto de los recursos necesarios para ofrecer una adecuada calidad. Tampoco se fortalecen las capacidades institucionales en los niveles programático y operativo para gestionar las finanzas de las políticas públicas. No existen informes sistematizados sobre el balance de transferencias del gobierno central y los recursos propios, la falta de esta información no permite que la ciudadanía o las autoridades locales

conozcan las disposiciones y responsabilidades que les corresponden según las políticas públicas en implementación.

- A nivel programático los mecanismos de coordinación diseñados en la relación entre el nivel nacional y gobiernos subnacionales continúan siendo muy jerárquicos, con una ventaja sobre el centro. Lo anterior es consecuencia del poco fortalecimiento de las capacidades de negociación de las regiones y de una mayor y mejor interpretación de las leyes y de las implicaciones de las políticas públicas en los asuntos de carácter económico, social y ambiental en los distintos niveles territoriales.
- A nivel operativo se plantea la necesidad de promover la responsabilidad del gobierno local, que surge por las pocas e ineficientes auditorías externas y sistemas de monitoreo de la provisión de servicios locales. También se producen fallas en la implementación de las políticas públicas por la poca capacitación del personal encargado de atender las responsabilidades y competencias.

Otro aspecto que es necesario tener en cuenta al momento de observar las fallas de implementación tiene que ver con la naturaleza misma del ser humano, Cruz Rubio (2010, p. 5) menciona que, salvo las formas involuntarias de no tomar parte en un proceso de cambio, es posible identificar en total once posturas posibles frente al cambio: ocho son posturas de los individuos frente al cambio político que implica acción (cooperación proactiva, reactiva, resistencia proactiva, resistencia reactiva, negociar, dictaminar, oportunismo y arbitraje) y tres son posturas posibles en caso de no tomar parte de forma voluntaria (no impedir el cambio, la desvinculación y la desafección).

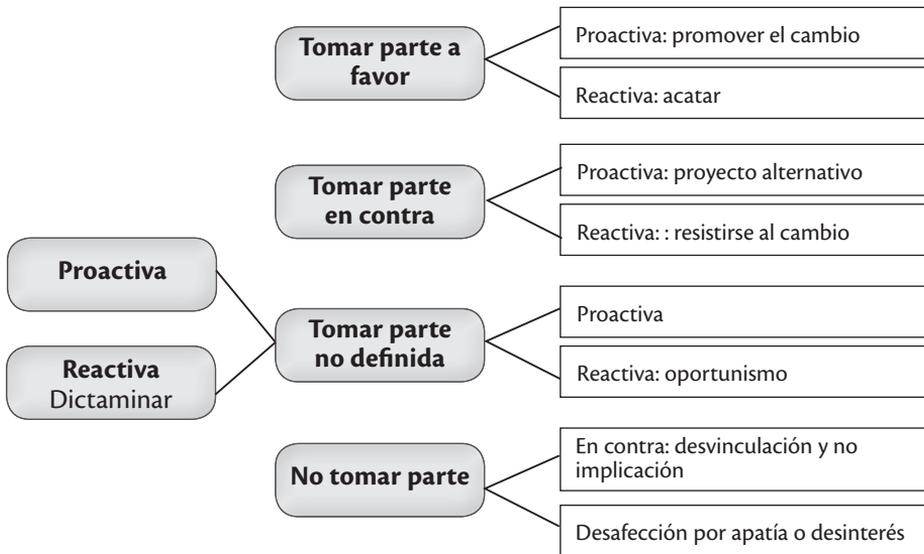
La implementación, como aquella fase que lleva al terreno y a la vida de los ciudadanos la política pública, se encuentra sujeta a las actitudes que los mismos tienen respecto a la política pública. En la figura 16 se presenta el esquema que sintetiza las actitudes frente a la implementación de la política pública<sup>17</sup>. Ver figura 16.

Estas actitudes pueden afectar positiva o negativamente el proceso de implementación y en esta fase se hace necesario que se involucre a la ciudadanía para minimizar actitudes negativas y lograr mejores resultados de la política.

---

<sup>17</sup> Para profundizar en las diversas actitudes frente a la política pública, ver Fuente: Cruz Rubio, C. (2010) Los actores y sus actitudes frente al cambio de las políticas Públicas. En Encrucijada: Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, 6. México: UNAM.

**Figura 16 – Actitudes manifiestas y opciones posibles del individuo frente al cambio político**



Fuente: Cruz Rubio, C. (2010 P. 5).

### 6.5. Gobernanza de un proceso de implementación

La gobernanza, bajo la perspectiva de implementación que se ha planteado, es vista como una actividad en la cual “socios renuentes” son inducidos a colaborar (Stoker, 1991); es decir, que lo que pretende el esquema organizacional es lograr la participación efectiva de aquellos que Stoker considera como actores claves en la implementación, quienes además gozan de una autonomía sustancial y de quienes su cooperación es incierta.

La implementación puede verse como un amplio proceso donde están envueltas complejas redes de interacción entre organizaciones que poseen los recursos necesarios para llevar a cabo la política pública (Hill & Hupe, 2009) y en donde la cooperación y la coordinación son los elementos claves de la acción estatal (Stoker, 1991).

Dichas redes están conformadas por organizaciones y actores que tienen equivalentes niveles de poder (relaciones horizontales), o entre las cuales puede existir cierta relación de autoridad (relaciones verticales).

Desde esta perspectiva, el objetivo en la implementación está en liderar dichas redes, lo que implica:

- Identificar actores, recursos, intereses y roles.
- Administrar la autoridad: establecer las acciones que han de ejecutar los actores relevantes y momentos de ejecución (directivas), revelar objetivos y metas de la política para que los actores los inserten en su sistema de creencias.
- Generar puentes y lazos de cooperación estable, asegurando la reciprocidad de la cooperación.
- Evitar disputas entre los actores relevantes.
- Identificar y ajustar posibles problemas que lleven a generar desconfianza y pérdida de autoridad.
- Servir de intermediario amparado en la legitimidad de la autoridad.

### **Coordinación con la programación presupuestal**

Como sugiere Ortegón, “el presupuesto, con sus reglas formales e informales y los patrones de comportamiento de los actores responsables de su negociación, programación, ejecución y control, es una de las instituciones centrales del Estado (Ortegón, 2008, p. 103). En este sentido, la coordinación y programación del presupuesto es un catalizador del grado de desarrollo institucional de una sociedad.

El presupuesto refleja tres aspectos relevantes para la gestión y coordinación de la política pública:

- Es la expresión de un proceso político donde la elección de un programa de gobierno expresa la decisión ciudadana respecto a para quién, para qué y cómo deben ser dirigidos los recursos del gobierno. Con este proceso, el presupuesto cumple con su objetivo de eficiencia distributiva y asignación sectorial y territorial de recursos.
- El presupuesto refleja la eficiencia en la ejecución en cuanto a que la utilización de recursos públicos por parte del ejecutivo no diste de la voluntad del legislativo, respaldando así las decisiones ciudadanas expresadas en el proceso político.
- Expresa la importancia del principio económico de sostenibilidad de las finanzas públicas, a fin de velar por objetivos macroeconómicos de estabilidad y consistencia entre la disponibilidad de recursos y el nivel de gasto a través de su gestión por medio del marco de programación plurianual. Ver tabla 20.

De acuerdo con los elementos que dan importancia al proceso presupuestal, como se observa en la tabla 20, el presupuesto es un punto clave en la conformación del esquema de gobernanza en el que se va a basar la implementación de la política pública, porque la asignación de los recursos deriva en una asignación de funciones, que permite identificar las capacidades de los actores ejecutores, al igual que parte de sus intereses.

**Tabla 20 – Importancia de la planeación presupuestal**

<p>La conformación del presupuesto es clave porque:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Permite una primera aproximación a la realidad de la implementación de las acciones formuladas</li> <li>• Permite identificar de forma más clara los actores necesarios, sus necesidades, recursos y capacidades.</li> <li>• Convoca actores: la conformación del presupuesto llama la atención de los actores organizacionales claves, permitiendo así un espacio para conformar la cooperación.</li> <li>• Permite transmitir de forma más concreta la idea que hay detrás de la política pública, materializándola en la distribución de recursos para su ejecución.</li> </ul>
---

Entonces, el proceso presupuestal define en su relación con las políticas públicas las líneas de acción, los recursos disponibles, el tiempo y forma de disponibilidad, las condiciones de uso de esos recursos y los costos asociados (incluyendo los de oportunidad).

### **Acciones posibles para mejorar la implementación**

La gobernanza del proceso de implementación puede ser mejorada a partir de acciones concretas y del alcance de los actores claves en los procesos de política pública. A continuación se proponen algunas acciones posibles para mejorar esta fase.

#### Establecer rutinas estables de implementación

Dentro de los elementos esenciales de la acción colectiva está establecer confianza y reciprocidad de cooperación entre los actores implementadores y entre estos y la población objeto de la política pública. Parte de esto se logra a través de la generación de hábitos de cooperación y de rutinas de acción efectivas dentro de la implementación, que implican la existencia de canales de comunicación permanentes, protocolos de interacción claros, ampliamente difundidos entre los actores, planes y rutas de acción que permitan disminuir la incertidumbre.

Las leyes y demás fuentes de normas formales permiten consolidar las conductas de los actores alrededor de la política pública, los presupuestos y el flujo constante de los recursos tanto en cantidad como en destinación.

#### Aumentar el grado de estabilidad de los actores y las relaciones durante la implementación

Uno de los factores que más influyen en la implementación es el grado de estabilidad misma de los actores y de las redes de cooperación y acción que se establecen. La estabilidad de los actores organizacionales depende de que las responsabilidades, las funciones y los roles que son establecidos durante la implementación de la política pública no sean constantemente modificados, de ahí la importancia que adquiere el

establecimiento de responsabilidades de manera formal, porque así se evita su evasión y la de los compromisos.

El sistema de incentivos debe estar diseñado para convocar y mantener los actores sociales claves durante todo el proceso de implementación. Lo que se busca con los incentivos es evitar la defraudación en la cooperación por parte de los actores y la posibilidad de deserción durante la ejecución de las acciones de política.

Resulta importante también que los roles estén muy bien definidos y que los actores que los ocupan no estén siendo constantemente cambiados, porque eso dificulta los procesos de aprendizaje necesarios para la estabilización de las rutinas de cooperación y en sí de toda la ejecución de la política pública.

#### Monitorear el grado de conflicto existente durante la implementación

Dado lo difuso de la autoridad dentro del sistema de gobierno donde existen ramas del poder independientes y distintos niveles de acción gubernamental, se puede dar una divergencia en los intereses de los distintos actores organizacionales, lo que dificulta que los objetivos de la política pública puedan ser compartidos por todo el conjunto de actores involucrados.

Cuando los intereses no son compatibles aumenta de forma considerable el conflicto entre los distintos actores, dificultando así la conformación de redes cooperativas necesarias para la implementación de la política pública.

#### Aumentar la capacidad burocrática

La autoridad difusa implica que las decisiones de política dependan en forma considerable de que los actores organizacionales acepten y asimilen como objetivos propios. Para el éxito de la implementación existe una necesidad considerable de que las decisiones entren de manera armónica a ser parte de las rutinas burocráticas de las organizaciones involucradas.

Cuando la decisión no es compatible con el quehacer organizacional tradicional, con el cúmulo de conocimientos y creencias que rigen la acción de los actores competentes, la implementación evidentemente podría tener dificultades, debido a que los responsables de la ejecución no estarán en la capacidad de interpretar de forma adecuada la estrategia de política pública.

#### Lograr el apoyo de otros actores sociales y políticos

Un factor que puede conllevar dificultades durante la implementación de una política pública es la resistencia del entorno a que las acciones se lleven a cabo. Esto se puede dar porque la política no es considerada como legítima por parte de todos los actores relevantes y/o por la sociedad en general.

La legitimidad del gobierno resulta clave. Un importante recurso de los gobiernos que basan su autoridad en procesos democráticos es la legitimidad que tengan dentro de la sociedad y de la percepción favorable de su desempeño. Cuando el gobierno no cuenta con dicha favorabilidad implica que va a existir una mayor resistencia a la implementación de las políticas.

La aproximación desde redes de política, presentada en secciones previas, es conveniente para comprender este punto. De acuerdo a Hill & Hupe (2009) el manejo gerencial de una red es necesario cuando:

- El problema de política pública es complejo y requiere de muchos actores organizacionales para resolver la situación problemática.
- Hay una debilidad en el consenso generado alrededor de una política pública, en la necesidad de intervención del gobierno o sobre los resultados y beneficios de la acción.
- Cuando la complejidad institucional lleva a la necesidad de establecer pactos de cooperación entre los actores organizacionales.

## **6.6. Procesos de implementación, gobernanza y ciudadanía**

Este capítulo ha presentado elementos clave en la fase de implementación de las políticas públicas. Como se mencionó, esta fase es muchas veces dejada por fuera del análisis concibiéndola como de alcance técnico y con acciones de concreta y directa ejecución. Estos elementos claves dejan claro que no solo es una fase definitiva para el éxito o fracaso de la política pública, sino que es posible mejorar su gobernanza entendiendo mejor sus fallas y desarrollando acciones concretas.

La gestión desde el Estado de las políticas públicas contribuirá más a la garantía de los derechos de los ciudadanos si se tienen en cuenta los problemas de implementación de las políticas públicas. No basta con asegurar que los diseños institucionales y las opciones de política consideren los derechos, sino que esta perspectiva debe verse de manera transversal en las estrategias de implementación.

La expansión de la ciudadanía, especialmente a través de mecanismos democráticos efectivos de participación en las decisiones colectivas, cuenta con los procesos de implementación de las políticas públicas como escenarios innovadores para garantizar los derechos de los ciudadanos y dinamizar su relación con el Estado. Por tanto la ciudadanía debe estar presente tanto en los momentos de decisión como de ejecución para fortalecer la legitimidad y la apropiación social de los resultados.

En el siguiente capítulo se va a presentar la cuarta y última fase del proceso de las políticas públicas, llamada de evaluación. Como se explicó desde la introducción general, aunque la organización de los capítulos obedece al ciclo de las políticas, en el siguiente se recogen y desarrollan elementos de las primeras tres fases ya descritas.

## REFERENCIAS

- Aguilar L. (1993). *La implementación de las políticas públicas*. México. Grupo editorial Miguel Angel Porrua.
- Barret, S., & Fudge, C. (1981). *Policy an Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London and New York: Menthuen.
- Bardach, Mazmanian y Sabatier (1983). *Effective Policy Implementation*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Birkland, T. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. M.E Sharpe: New York.
- Cruz, R. C. (Septiembre - Diciembre de 2010). Los actores y sus actitudes frente al cambio de las políticas. (UNAM, Ed.) *Encrucijada: Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales*, pp. 1-17.
- Hill M. & P. (2009). *Implementing Public Policy*. Sage.
- Hood, C. (1976). *The Limits of Administration*. London: Wiley.
- Ingram, H. (1990). Implementation: A review and suggested framework. En N. Lynn, & A. Wildavsky, *Public Administration. The State of the Discipline*. New Jersey : Chatham House Publishers.
- Lewis, J., & Flynn, R. (1978). *The Implementation of Urban and Regional Planning Policies: Final report of feasibility study for Department of the Envionment*. London.
- Lewis, J., & Flynn, R. (1979). Implementation of urban and regional planning polices. *Policy and Politics*, 7, pp. 123-142.
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, Universidad de Alcalá, Colciencias.
- Parson, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. UK: Edward Elgar.
- Revuelta Vaquero, B. (Noviembre de 2007). La Implementación de Políticas Públicas. (U. d. Sabana, Ed.) *Dikaion*, 21(016), pp. 135-156.
- Roth, A.N. (2004). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. New York: Ediciones Aurora.
- Stoker, G. (Marzo de 1998). El "buen gobierno" como teoría: cinco propuestas. (UNESCO, Ed.) *Revista Internacional de Cencias Sociales*(155).
- Tamayo, M. (1997) Análisis de las políticas públicas. En R. Bañon y E. Carrillo. (eds). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza Universidad.



# **CAPÍTULO 7**

## **ÉVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

## 7. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación, como una fase del proceso de las políticas públicas, se ha transformado en relación con los cambios en los modelos y concepciones del Estado. La preocupación en cuanto al control del gasto público y a la efectividad de la acción pública generó, en las últimas décadas del siglo XX, una fuerte demanda de herramientas de evaluación.

En este contexto, las ciencias sociales y económicas han desarrollado una serie de herramientas y técnicas que pretenden medir objetivamente las realizaciones de los gobiernos y aportar, a la vez, elementos de juicio para tomar decisiones más acertadas hacia el futuro. La evaluación de políticas públicas, por lo tanto, puede contribuir a la discusión acerca de la capacidad de las ciencias sociales para aportar conocimiento útil a la sociedad (Roth, 2009, p. 1).

Esta fase de evaluación no solo sirve para conocer los resultados de la política pública y validar las fases anteriores del proceso, sino que refleja aspectos claves de las políticas como intermediarias de la relación entre el Estado y los ciudadanos. Por ejemplo, aproximaciones evaluativas pueden reflejar concretamente el cumplimiento y garantía de derechos por parte del Estado hacia los actores sociales.

El capítulo se estructura en cinco secciones: definición, tipos de evaluación, características (donde se incluyen paradigmas relevantes, niveles de evaluación y el papel de los indicadores), actores de la evaluación, la relación entre gobernanza, ciudadanía y la fase de evaluación de políticas públicas.

### 7.1. Definición de la evaluación de políticas públicas

La evaluación de las políticas públicas se entiende como un procedimiento analítico encargado de proveer información sobre el desempeño de la política, sirviendo de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo, al proporcionar una valoración sistemática y objetiva de su diseño, gestión y resultados (anticipados y no anticipados) alcanzados, con respecto a su deseabilidad, utilidad o valor social (Dunn, 2008).

El surgimiento de la evaluación entendida de esta forma se puede ubicar, según Roth (2004, p. 136) en el marco de la decepción por el déficit del cumplimiento de los objetivos de los Estados intervencionistas, sobre todo en materia de políticas sociales. En este contexto, surge la corriente de la nueva administración pública como un paradigma de la administración que se caracteriza por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos y que propugna por la prestación de servicios más ajustados a las necesidades de los ciudadanos con un

enfoque de eficiencia, competencia y efectividad en la satisfacción de las demandas sociales, sustituyendo los métodos tradicionales de la administración pública.

La introducción de esta nueva técnica de gestión en el sector público significó un verdadero cambio de enfoque, un nuevo modo de pensar la labor administrativa, que se enfrentaba a la manera tradicional de la administración, una más burocrática, centralizada y jerarquizada.

Estas dos formas de concebir la acción pública reflejan la tensión existente entre dos enfoques de legitimidad, el tradicional, caracterizado por el respeto a la ley y a los reglamentos y la legitimidad, que se introdujo a partir de la adopción de la nueva administración pública, que se sustenta en los objetivos y resultados de la acción (Roth, 2004).

En este sentido, el concepto de evaluación se ha ampliado. Inicialmente, se desarrolló como instrumento de medición de la eficacia de las políticas públicas en el marco del movimiento de *racionalización de las elecciones presupuestales*<sup>18</sup>. Posteriormente, en el ámbito de las políticas públicas, el enfoque inicial se amplió a tratar de conocer y medir los efectos de una política, teniendo en cuenta la medida en la cual los efectos observados son consecuencia de la política y no de otros factores o causas externas a la misma.

En 1989, la concepción propuesta por el informe Viveret, hace notar que la evaluación ya no consistía en emitir un juicio sobre los hechos, sino que incluyó una apreciación en términos de valores bajo la idea de que en una sociedad democrática la evaluación no puede escapar de los juicios de valor, de modo que pueden existir varias evaluaciones igualmente válidas, como expresión de los distintos valores presentes en una sociedad particular.

Durante el proceso de construcción de una definición más completa, en 1991, el Consejo Científico de la Evaluación propuso que se trataba de una actividad de recolección, análisis e interpretación de la información relativa a la implementación y al impacto de medidas que apuntan a actuar sobre una situación social relevante, así como en la presentación de nuevas medidas.

---

18 Planning – Programming – Budgeting - System (PPBS) en inglés. Se trata es un formato de presupuesto en el que las estrategias se planean con incrementos plurianuales, los programas se analizan periódicamente para asegurar que las estrategias se están llevando de manera óptima y los presupuestos se desarrollan para ofrecer recursos de acuerdo con las estrategias. PPBS fue un mandato para todos los programas federales realizado por el presidente Johnson en la década de 1960 y posteriormente derogada en la década de 1970, sin embargo, se sigue empleando en muchas organizaciones estatales y se ha ampliado su aplicación a varios países

Según Roth (2004, pp. 139-140) la evaluación es reconocida como una actividad que asocia tres dimensiones: una cognitiva, ya que aporta conocimientos, una instrumental, en la medida en que parte de un proceso de acciones y una dimensión normativa, pues la interpretación se realiza a partir de valores previamente definidos.

Parsons (1995, p. 548) menciona que las evaluaciones en sí mismas no tienen significado, es el analista quien realiza una selección en la que se involucran aspectos objetivos y subjetivos de medición. Frente a esta situación, que estará presente a lo largo de este capítulo, Leca (1993) propone que el reto de la evaluación consiste en articular estas dos dimensiones (científica y política) para avanzar de manera constructiva.

La discusión de la objetividad o no de los procesos de evaluación, es un aspecto de gran vigencia en el debate académico actual, razón por la cual en el presente capítulo se retomarán visiones objetivistas y las críticas que han sido desarrolladas al respecto, con el fin de que el lector pueda comprender el panorama general de las diversas definiciones.

Desde un punto de vista situado en las aproximaciones positivistas, “la evaluación de políticas públicas es el examen objetivo, sistemático y empírico de los efectos que las políticas y programas públicos tienen en relación con sus objetivos, en términos de las metas que se proponían lograr” (Parsons, 1995, p. 545).

Una definición intermedia es propuesta por Roth (2004), para quien la evaluación puede ser entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, que permite opinar de una manera más acertada (con menos subjetividad) acerca de los eventos de acciones públicas. Su importancia es cada vez mayor cuando instituciones y gobiernos fundamentan su legitimidad en los resultados de sus actividades (Roth, 2004, p. 135).

Otras aproximaciones que admiten la subjetividad en el proceso de evaluación, la definen como una actividad fundamentalmente normativa, ya que los evaluadores difícilmente pueden actuar fuera de sus valores, normas y percepciones respecto de problemas que en muchos casos también los afectan a ellos.

Una consecuencia de este tipo de definiciones es el reconocimiento de que los criterios de evaluación seleccionados nunca serán reconocidos como pertinentes por todos los actores sociales (Roth, 2004, p. 137). Los criterios de evaluación, tanto como las mismas políticas públicas, se encuentran sujetos a las controversias propias de las sociedades en las que se presentan diferentes ideologías, modelos de desarrollo y visiones de futuro.

En este sentido, Wildavski (1980) considera que el propósito del analista de políticas públicas no es la eliminación de todos los juicios de valor frente a un asunto, sino que debe elevar el nivel de la discusión entre intereses contradictorios, con la finalidad de que en un escenario ideal el debate sobre los temas de carácter público sea de

mayor calidad y permita elegir entre varias alternativas de acción de cuales se posee un buen conocimiento relativo. Así, la evaluación permite a Estados, gobernantes y ciudadanos disponer de una mayor información acerca de las consecuencias de sus decisiones y acciones.

Parsons (1995, p. 603) anota al respecto que los críticos de las aproximaciones cuantitativas, supuestamente más objetivas y positivistas, rescatan que la naturaleza de las políticas públicas y de su evaluación requieren de la utilización de más formas de evaluación cualitativas, con el fin de contrarrestar los efectos deshumanizantes de datos aparentemente objetivos.

Desde el punto de vista constructivista, cada evaluación debe construir su objeto de estudio en función de sus características concretas, de manera que se oriente a los problemas específicos que pretende resolver elaborando su consecuente protocolo de investigación, con técnicas cuantitativas para sintetizar datos y cualitativas para profundizar en la comprensión e interpretación de los mismos, que permitan comprobar la existencia del cambio social (Iemp, 2000, p. 78).

Cualquiera que sea la definición o aproximación que se tenga sobre la evaluación, es innegable su importancia en el ámbito de la administración pública. Retomando al presidente Mitterrand “la evaluación representa un progreso para la democracia y posibilita una mayor eficiencia del Estado”. Durán (1999, pp. 169-170) describe la actividad de la evaluación como una herramienta para encarar los tres principales retos de los gobiernos democráticos contemporáneos: comprender, comunicar y controlar.

Los gobiernos deben buscar la comprensión de los procesos sociales inducidos por la acción pública, para fundamentar de la manera más acertada posible sus acciones futuras; los regímenes políticos democráticos también tienen la obligación de comunicar para explicar, sobre la base de una información argumentada, a sus ciudadanos y por último, los gobiernos son responsables de ejercer control sobre las actividades que realizan (Duran, 1999).

Las comprensiones de la evaluación y sus definiciones, cada vez más acertadas y útiles son “el resultado mismo de las necesidades adaptativas que continuamente surgen a la hora de tratar de mejorar las capacidades gubernamentales, ante las demandas siempre crecientes de sociedades mejor informadas y más participativas. Esto quiere decir que, hoy en día, la evaluación está resultando un instrumento de enorme utilidad por la posibilidad que ofrece de producir datos e información que permiten que decisores de alto nivel, gestores de servicios, legisladores y beneficiarios de programas públicos ajusten sus expectativas y opiniones sobre lo que ofrecen las actividades planificadas, financiadas y operadas con recursos públicos, en un sentido amplio” (Ramos, Sosa y Acosta, 2011, p. 16).

## 7.2. Tipos de evaluación

Desde estas aproximaciones a entender y definir la evaluación en el marco de las políticas públicas y su importancia para la democracia, la gestión pública y la ciudadanía en general, se propone una tipología de la evaluación a partir de tres preguntas principales planteadas por Roth (2004, p. 143) ¿cuándo se evalúa?, ¿qué y para qué se evalúa?, y ¿quién evalúa? En la tabla 21 se presenta una aproximación a criterios claves para decidir el tipo de evaluación apropiado.

**Tabla 21 – Cuestiones para decidir el tipo de evaluación**

¿Cuál es el propósito de la evaluación?, es decir, ¿qué desea obtener como resultado de la evaluación?	¿Quién usará la información o a quién va dirigida? ¿Qué usuarios (individuos o grupos) tienen un interés directo en los resultados de la evaluación, estén o no en capacidad y/o disposición de intervenir en la toma de decisiones?	¿Qué clase de información es necesaria para cumplir el propósito de la evaluación?	¿De qué fuentes se deberían recolectar la información? ¿están disponibles esas fuentes? ¿qué recursos están disponibles para recolectar nueva información?
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para diseñar o validar una estrategia de desarrollo.</li> <li>• Para hacer correcciones a medio camino</li> <li>• Para mejorar el diseño e implementación de un proyecto o un programa.</li> <li>• Para asegurar la rendición de cuentas</li> <li>• Para tomar decisiones de financiamiento.</li> <li>• Para aumentar el conocimiento y la comprensión de los beneficios y desafíos de los programas para generar impactos reales y sostenibles.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La administración pública, los gestores de programas o proyectos, los organismos encargados de la implementación.</li> <li>• Las contrapartes del gobierno nacional, políticos y planificadores estratégicos y organismos internacionales.</li> <li>• El público en general, los beneficiarios y afectados.</li> <li>• Los órganos de supervisión nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información sobre la pertinencia de los productos, efectos e impactos y la validez del marco de resultados deseados (fines).</li> <li>• Información sobre el estatus de un efecto y los factores que lo afectan.</li> <li>• Información sobre la eficacia de la estrategia organizacional.</li> <li>• Información sobre el estado del proceso de ejecución del proyecto (recursos, actividades, productos).</li> <li>• Información sobre el costo de una iniciativa en relación con los beneficios observados.</li> <li>• Información sobre las lecciones aprendidas.</li> <li>• Información sobre los beneficiarios que experimentaron los servicios y productos y los impactos deseados, las sinergias y externalidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La declaración formal de un marco de resultados esperados</li> <li>• Informes de seguimiento.</li> <li>• Datos de fuentes oficiales del gobierno, organizaciones internacionales y sus institutos de investigación.</li> <li>• Documentos de investigaciones del gobierno, del sector privado, organizaciones no gubernamentales, de instituciones académicas, entre otros.</li> <li>• Cuestionarios, entrevista con beneficiarios y afectados.</li> </ul>

Fuente: UNDP (2009), UNFEM (2009)

El carácter temporal de la evaluación es un aspecto importante a tener en cuenta, ya que contrario a la visión tradicional de la evaluación, no necesariamente tiene lugar una vez se ha implementado toda la política. Varios autores (Roth, 2004; Cardozo, 1993) reconocen tres tipos principales de evaluación en este sentido: *ex ante*, *concomitante* y *ex post*.

### **Evaluación *ex ante***

Este tipo de evaluación, también llamada *a priori* o de factibilidad, consiste en realizar un análisis de una política pública antes de su implementación, con el fin de determinar los posibles efectos de su puesta en marcha. Se trata entonces de un instrumento prospectivo y de ayuda a la decisión, que consiste principalmente en pronosticar los impactos futuros causados por un proyecto, al analizar diversas opciones diseñadas, generalmente en función de su eficacia, su impacto previsible y su impacto en otras políticas públicas (Roth, 2004, pp. 143-146).

Espinoza y Peroni (2000) sostienen que la evaluación *ex ante* se refiere al examen o valoración de una propuesta de intervención que busca solucionar o mitigar problemas o necesidades que aquejan a una comunidad de personas antes de que esta se realice; por eso es que precede a la asignación de los recursos que permitirán posteriormente su implementación.

Para estos autores, el examen *ex ante* puede basarse en variadas técnicas de análisis, las más conocidas son: el costo-beneficio, costo-impacto, costo-eficiencia y el análisis del diseño basado en la pertinencia y coherencia lógica, entre otros aspectos.

Teniendo en cuenta que este tipo de evaluación es el más desconocido para muchos funcionarios públicos, se va a profundizar brevemente en algunas de las evaluaciones *ex ante* más comunes:

- *Estudios de impacto legislativo*: su objetivo es conocer mejor las consecuencias y los efectos preVISIBLES que provocaría una nueva legislación. Busca mejorar el proceso de elección entre alternativas legales e instrumentos jurídicos para alcanzar una meta.
- *Evaluación de proyectos de desarrollo*: se trata de un tipo de evaluación muy común en los organismos financieros y se orienta a evaluar la factibilidad de un proyecto o política, como requisito para tomar la decisión de financiarlo o no<sup>19</sup>. Este tipo de evaluaciones se concentran en analizar la pertinencia, la coherencia

---

19 Uno de los ejemplos más comunes se presenta en el FMI o BID, quienes realizan este tipo de evaluación para decidir respecto a políticas de carácter doméstico de los países.

interna (consistencia entre el contexto y los beneficiarios, los métodos o líneas de acción propuestas y los objetivos, los medios y los recursos presupuestados, y la filosofía o sustento teórico de la propuesta, entre otros factores).

- *Evaluación de impacto en infraestructura*: cuando se está hablando de políticas o proyectos que involucran un trabajo de infraestructura, tales como vías, acueductos, redes eléctricas, edificios, etcétera, este tipo de evaluación realiza un análisis de costos-beneficios, de modo que se logre una racionalización del proceso de toma de decisión por medio de la consideración de cálculos técnicos y principios de gerencia.
- *Estudios de impacto ambiental*: Ante la creciente preocupación por los problemas ambientales, muchos países y organizaciones han establecido la obligatoriedad de realizar una evaluación de impacto ambiental como requisito sin el cual no es posible autorizar la implementación de una política pública, o alguno de los proyectos que la componen.

En relación con el debate entre objetividad y subjetividad, este tipo de estudios, por su alto grado de sofisticación técnica, se puede considerar como una evaluación puramente objetiva. Sin embargo, Roth (2004, p. 145) advierte que este tipo de evaluación también involucra aspectos políticos, ya que los evaluadores toman decisiones sobre los criterios a evaluar, indicadores, métodos, variables e incluso periodo de tiempo.

### **Evaluación concomitante**

Este tipo de evaluación se realiza durante la fase de implementación y acompaña la puesta en marcha de la política. Según Roth (2004, p. 149) su objetivo principal es controlar el buen desarrollo de los procesos previstos y detectar problemas para realizar los ajustes que sean necesarios en el tiempo preciso. Estas evaluaciones pueden ser de carácter continuo o periódico y pueden estar articuladas con los procesos de seguimiento y monitoreo.

Parsons (1995) analiza un tipo de evaluación formativa (*formative evaluation*) que puede ser incluida dentro de esta; según el autor, se trata de una evaluación que tiene lugar cuando la política está siendo implementada e involucra el análisis de la extensión en la cual un programa lo está siendo y las condiciones que promueven una implementación exitosa. Así, la fase de implementación requiere de una evaluación formativa, la cual monitorea el modo en que un programa está siendo administrado o liderado para proveer la retroalimentación sobre los factores exitosos.

Rossi & Freeman (1993, p. 193) describen este modo de evaluación a partir de la solución u orientación de tres preguntas:

- La extensión en la cual el programa está llegando a la población sujeto apropiada.
- Si la política está o no entregando los servicios de modo consistente con las especificaciones de su diseño.
- Si los recursos están siendo bien invertidos, o nuevos recursos deben ser invertidos en la consecución del programa.

Cada vez más, el monitoreo del proceso de implementación provee a los políticos, grupos de interés y gerentes las herramientas para evaluar la calidad de esa implementación. Esta información puede resultar útil para corregir y/o controlar el proceso de ejecución y hacerlo más efectivo. En muchos casos este tipo de evaluación puede tomar la forma de sistemas de información de gerenciamiento centralizados para cumplir con tal propósito.

Por otro lado, el desarrollo de este tipo de evaluaciones debe ser entendido en el marco de la necesidad de controlar las finanzas públicas y alcanzar mayores niveles de eficiencia y efectividad en el uso de los recursos. Este tipo de control no es puramente técnico o neutral, ya que las observaciones positivistas deben ser puestas en argumentos y ser interpretadas<sup>20</sup>. Igualmente, hay una gran dificultad para comparar distintas políticas, lo cual supone que hay límites en la cuantificación, por lo cual se deben considerar dimensiones no cuantificables como el bienestar y la equidad (Parsons, 1995, p. 548).

Para finalizar acerca de este tipo de evaluación, sus principales resultados son determinar el avance de una política en relación con las metas propuestas, identificar áreas problemáticas, contribuir a mejorar el gerenciamiento del personal y mejorar la capacidad del Estado para controlar organizaciones y personas en medio de una relación de información asimétrica entre los distintos niveles que intervienen en la implementación.

### **Evaluación *ex post***

También denominada como evaluación retrospectiva, es la evaluación que se realiza con más frecuencia. Este tipo de evaluación busca analizar los efectos de una política una vez se ha completado su implementación. La finalidad de este tipo de evaluación es obtener información, conocimientos y aprendizajes para decisiones futuras.

---

<sup>20</sup> Vale la pena preguntarse en este punto ¿quién determina lo que es eficiencia y efectividad en un contexto específico?

Algunos autores<sup>21</sup> consideran que la evaluación solo puede ser retrospectiva, es decir, realizada después de que se ha iniciado la implementación. Esta consideración parte del hecho de que se trata de una valoración de las actividades del gobierno, basada en una recolección de información pertinente sobre sus impactos y efectos reales y efectivos.

Cualquiera que sea la medición usada, la cuantificación no puede soslayar el hecho de que la evaluación del impacto es una actividad que está fundamentada en los valores, creencias, políticas partidistas, ideologías. En la tabla 22 se presentan algunas características que deben tener las evaluaciones de política, según sus objetivos.

**Tabla 22 – Características de una evaluación según sus finalidades**

<b>Tipo de evaluación</b>	Objetivo del programa: Creación de un programa innovador.	Objetivo del programa: Transferencia de un programa innovador.
<b>Endoformativa</b>	Objetivos: Concebir y mejorar la innovación. Destinatarios: Los protagonistas de la innovación.	Objetivos: Adaptar una innovación en un contexto determinado. Destinatarios: Equipo local encargado de la adaptación.
<b>Recapituladora</b>	Objetivos: Validación o garantía de la innovación. Destinatarios: Responsables nacionales y locales, colegas, expertos, profesionales, utilizadores potenciales.	Objetivos: Certificación o delimitación del campo de aplicación de la innovación. Destinatarios: Responsables nacionales, responsables locales interesados por la innovación.

Fuente: Roth, A. (2004).

### Otros tipos de evaluación

Se pueden diferenciar las evaluaciones según dos finalidades principales (Roth, 2004, p. 151) así: si el objetivo de la evaluación es informar a los propios actores de un programa para que estos puedan modificar sus acciones para mejorar o transformar dicho programa, se está hablando de una evaluación de carácter endoformativo; por otro lado, si la finalidad es informar al público en general o a actores externos sobre

<sup>21</sup> Dunn (citado en IEMP, 2001, p. 73) concluye que “la Evaluación se caracteriza por ser retrospectiva (después de ser implementada) y por presentar una interdependencia de hechos y valores, que deben ser adecuadamente especificados”

un programa en particular para que se forme una opinión sobre su valor intrínseco, entonces se está hablando de una evaluación recopiladora (*summative evaluation*)

En cuanto a la evaluación recopiladora, Parsons (1995, p. 550) anota que busca medir cómo la política o programa ha impactado en los problemas a partir de los cuales fue creada; se basa principalmente en un método de investigación comparativo. Se comparan, por ejemplo, el antes y el después de un grupo afectado por la política, o se compara el impacto de la intervención en un grupo en relación con otro en el cual no fue implementado el programa (denominado grupo de control).

Anota Parsons (1995) que uno de los métodos más usados en países desarrollados para realizar este tipo de evaluación es la realización de experimentos que buscan estudiar un problema antes y después de la intervención, bien sea mediante el uso de un grupo de control y un grupo experimental, comparados entre sí.

A pesar de la relativa utilidad de este método, se señalan varias dificultades al emplearlo. Las más importantes hacen referencia a la complejidad de los problemas, de modo que se dejen fuera del experimento muchas variables o a la inversa, composición de los grupos que puede impedir la comparación e incluso las limitaciones de tiempo y dinero, de modo que ante la rapidez con la que cambia el entorno político, los hacedores de política (*policy-makers*) no tienen tiempo suficiente para esperar a un experimento e incluso es posible que la situación haya cambiado una vez este se ha culminado<sup>22</sup>.

### 7.3. Características de la evaluación

Dependiendo de la finalidad de la evaluación y las características del objeto a evaluar, se pueden establecer categorías para la clasificación de las evaluaciones de política pública.

Según la propuesta realizada por Majone (1999, p. 214), se pueden identificar tres modos principales de evaluación:

- De insumos utilizados, en que la evaluación se centra en recursos, habilidades y personas que participan en la actividad.
- De procesos, en el que se consideran los métodos empleados para transformar los insumos políticos, económicos y de otra clase en productos o resultados de política.
- De resultados, se centra en los impactos o consecuencias de una actividad particular. Es en general la que más se ha empleado; sin embargo, las condiciones óptimas para llevarla a cabo en el sector público son raramente reunidas. Se

---

<sup>22</sup> Situación a la que se le suman los dilemas morales propios de la experimentación con personas, en las cuales no se ahondará.

necesita que los objetivos de los programas públicos se encuentren fijados de manera precisa, que se puedan medir los resultados sin ambigüedades y que se disponga de un instrumento de medición confiable (Roth, 2004, p. 154).

Otro modo de evaluación que nos plantea Majone es el de evaluación por impactos, que fue definida por Rossi & Freeman (1993, p. 215) y que se pregunta fundamentalmente cómo la política pública ha mejorado la situación general del contexto<sup>23</sup>.

Este tipo de impactos no pueden ser medidos con certeza pero sí con un cierto grado de plausibilidad, y su objetivo básico es producir un estimado de los efectos netos de una intervención. El logro de este objetivo involucra dimensiones complejas y profundamente políticas, por ejemplo, evaluar el impacto de una política en la calidad de vida radica en la idea (discurso) de lo que se está considerando como buena calidad de vida.

### **Paradigmas relevantes**

Como se mencionó previamente, en la evaluación de política no es correcto desligar el análisis científico factual (lo que existe y es producto de la intervención) de las consideraciones valorativas (el valor percibido de esos resultados).

Como sugieren Dunn (2008) y Cardozo (1993), la práctica evaluativa ampliamente generalizada se ha guiado por el paradigma positivista o experimentalista centrado en los objetivos, el cual limita la evaluación de política a la tarea de identificar, medir cuantitativamente y comparar con absoluta rigurosidad técnico-científica las relaciones de causalidad existentes entre la gestión evaluada y los efectos que se le imputan por medio de la comprobación del cumplimiento de objetivos predeterminados. Este paradigma se refleja en los métodos cualitativos y cuantitativos utilizados, los cuales se resumen en las tablas 23 y 24.

Para lograr objetividad, el evaluador intenta distanciarse de su objeto de estudio, promoviendo la estandarización del método y las técnicas, sin importar a qué objeto de estudio se apliquen ni cuáles sean los principales problemas que justifican la evaluación. Del mismo modo, esta aproximación ha priorizado el análisis costo-beneficio que a menudo se reduce a términos económicos, pues los costos y beneficios sociales y políticos presentan dificultades para ser cuantificados.

En contraste, la interdisciplinariedad de las políticas públicas ha llevado a que otros analistas consideren que la evaluación de política se deba dirigir a explicar todos los impactos de las políticas públicas y no solo los que estaban previstos inicialmente, considerando las influencias sociales, culturales, éticas, políticas, económicas y psicológicas (verdades subjetivas) (Dunn, 2008; Monnier citado en Cardozo 1993).

---

23 Por ejemplo, ¿ha mejorado la calidad de la educación? ¿la política permitió mejoras en la salud de los ciudadanos?

**Tabla 23 – Métodos cuantitativos de evaluación de políticas**

Las evaluaciones retrospectivas cuantitativas de los programas de políticas se desarrollan en dos fases: la estimación de resultados, que comprende el diseño de la evaluación y especificación del modelo y el juicio sobre el valor de los mismos a través del análisis costo - beneficio. Una de las bondades de los métodos cuantitativos es que permiten estimar los resultados y su causalidad con gran objetividad y dotan de solidez estadística la evaluación, de forma que permiten hacer generalizaciones de los resultados (Veneloklis, 2002; Baker, 2000).

Estimación de los resultados		Juicio de valor
Diseño de la evaluación	Especificación del modelo	
Estas evaluaciones permiten diseñar escenarios contractuales o simulado alternativo para determinar, a través de diseños experimentales o cuasi-experimentales que crean grupos de comparación (de control y tratamiento) lo que habría ocurrido en el programa y lo que ocurre cuando se aplica.	Hace uso de técnicas estadísticas tales como: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Modelos de regresión (Causalidad)</li> <li>• Modelos de aleatoriedad</li> <li>• Modelo de puntuación de la propensión</li> <li>• Métodos de diferencia por diferencias</li> <li>• Métodos de variable instrumental</li> <li>• Métodos de diseño de regresiones discontinuas</li> <li>• Medidas de distribución de impactos</li> <li>• Control de variables observables</li> <li>• Enfoques de modelación estructural</li> </ul>	Para el análisis costo-beneficio el analista puede optar por construir equilibrios parciales o generales aplicando juicios basados en la eficiencia y otro criterio de distribución (Venelokils, 2002).

Fuente: Khandker S. et al. (2010) "Handbook on impact evaluation methods and practices" World bank. Washington D.C y Veneloklis (2002) "Public Policy Evaluation introduction to quatitative methologies" Helsinki,

**Tabla 24 – Métodos cualitativos de evaluación de políticas**

<p>Los métodos cualitativos permiten estudiar en detalle los programas, temas, casos o hechos seleccionados y sus participantes, proporcionando información decisiva sobre las perspectivas y prioridades de las partes interesadas, el valor que los programas significan para ellos, las dinámicas contextuales que revisten la intervención y demás condiciones y procesos que pueden haber afectado las repercusiones en un programa y provee una interpretación más profunda de los resultados obtenidos en el análisis cuantitativo (Khandker et al., 2010). Los métodos cualitativos pueden además ayudar a identificar mecanismos a través de los cuales los programas habrían podido tener mayor impacto.</p>
<p>Si bien explícitamente no se catalogan como técnicas evaluativas **. Son herramientas de análisis de:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Contexto</li><li>• Actores</li><li>• Procesos sociales (conflictos sociales, motivaciones, costumbres, estructura institucional)</li><li>• Comportamiento organizacional</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Marco de RAPID para el análisis</li><li>• Ciclo de planeamiento</li><li>• Análisis del árbol de problemas</li><li>• Análisis de interesados</li><li>• Análisis del campo de fuerza</li><li>• Mapeo de la influencia</li><li>• Análisis de FODA</li><li>• Análisis de triángulo</li><li>• Estudio de casos</li><li>• Grupos focales</li><li>• Paneles de expertos</li><li>• Observación in situ</li><li>• Entrevistas de grupo</li></ul>

Fuente: Start y Hovland (2004). "Herramientas para el impacto en las políticas públicas: Manual para investigadores". Investigación para Programas de Desarrollo, Westminster Bridge Road, Londres y PNUD (2009). "Manual de Planificación, Seguimiento y Evaluación de los Resultados de Desarrollo". Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, New York.

Es así como un paradigma constructivista y participativo es consciente de que por más científica que pretenda ser, la evaluación es el resultado de una decisión política que se asume en un contexto donde el poder, la ideología y los valores dominantes son más poderosos que las bases científicas y la metodología (Fernández-Ballesteros, 1996), donde los actores no siempre buscan la racionalidad técnico-económica, sino soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes a los problemas.

### Niveles de evaluación<sup>24</sup>

Teniendo en cuenta que en ocasiones una política puede ser valorada (positiva o negativamente) más que por la consecución de un efecto planificado por los efectos que, sin ser buscados, también se manifestaron, se presentan diversos niveles de evaluación para conocer por qué estas consecuencias. En principio, pueden ser resultado del diseño del programa o de las causas no controlables como aspectos del contexto, su relación con otras políticas, dinámicas de comportamiento social y/o sistemas de creencias (Iemp, 2000, p. 80).

Entre los niveles de evaluación más utilizados se encuentran:

- *Nivel de medios*: es la forma más elemental de evaluar y consiste en la verificación de si los medios previstos para la implementación de una decisión han sido efectivamente puestos a disposición en el espacio y tiempo adecuados. Este tipo de evaluación generalmente es realizado por las entidades de control. A pesar de ser muy útiles para mantener el control sobre la entidad encargada de la política, esta evaluación no dice nada acerca de las consecuencias de la misma.
- *Nivel de resultados*: busca responder a la pregunta de si el programa logró alcanzar los objetivos fijados. Detecta los resultados de la acción pública y los compara con los objetivos previstos, se centra en la medición de los efectos inmediatos alcanzados por la entidad ejecutora a través de indicadores generalmente cuantitativos que dan razón de la actividad productiva de la entidad.
- *Nivel de impacto*: a modo de complemento del nivel anterior, esta evaluación considera datos cualitativos para determinar los efectos previstos que se derivaron de la acción pública en el entorno social y económico. Se lleva a cabo mediante técnicas formalizadas como Delphi o análisis de varios criterios. Su debilidad es que ignora los progresos y debilidades que se pudieron presentar durante el proceso de implementación.
- *Nivel de eficiencia*: su objetivo principal es relacionar los efectos obtenidos con los medios utilizados, busca determinar el grado de eficiencia del dispositivo creado para la política.

---

24 Basados en Roth, A. (2004).

- *Nivel de satisfacción:* No considera los objetivos plantados en la política y se centra en analizar si esta realmente ha logrado satisfacer una necesidad fundamental. Se trata de un nivel de evaluación muy útil en tanto que los efectos no necesariamente responden a los objetivos de la política (efectos no previstos) pero impactan en el nivel de satisfacción de los destinatarios, bien sea positiva o negativamente.

### **Papel de los indicadores**

No se va a profundizar en los indicadores, sus tipos y características, pero es muy importante destacar su relevancia en esta fase de evaluación de las políticas públicas. Ahora, los indicadores son más utilizados en esta fase pero corresponden a todas las fases del proceso, y ofrecen información sobre cada uno de los elementos y características que se han expuesto en los capítulos previos.

El uso de indicadores permite estandarizar la información utilizada en la evaluación, facilita definir los datos que deben ser recolectados y determina formas de interpretación compartidas. La existencia de indicadores no necesariamente hace la evaluación más objetiva aunque facilita contar con información de soporte a los argumentos que son expuestos en el debate sobre los resultados, impacto y calidad de las políticas públicas. En la tabla 25 se presentan algunos tipos de indicadores claves.

**Tabla 25 – Tipos de indicadores**

<b>Tipo de indicador</b>	<b>Características y alcance</b>
Indicadores de hechos y percepciones	Muestran la condición de un fenómeno social o su cambio en el tiempo. Ejemplo: Tasa neta de matrículas en las escuelas públicas
Indicadores absolutos o relativos	Muestran la medición en términos totales de una sola magnitud o mediante un proceso que relacione la medición con otras magnitudes. Ejemplo: Población total y tasa de crecimiento de la población, respectivamente.
Indicadores simples o compuestos	Son síntesis, series o selecciones de datos básicos que muestran condiciones de vida. Los compuestos utilizan una combinación ponderada de indicadores de los factores subyacentes. Ejemplo: Índice de desarrollo humano.
Indicadores intermedios y finales	Los intermedios son factores que propician la consecución de un objetivo y los de producto contribuyen a alcanzar el resultado deseado.
Indicadores de contexto	Proporciona información del contexto económico y social para expresar en términos cuantitativos las necesidades que se tratan de satisfacer (problemas, objetos e insumos).
Indicadores del programa	Permite conocer los efectos de las actuaciones (productos, resultados e impacto).

Tipo de indicador	Características y alcance
Indicadores de impacto	Mide el grado de cumplimiento del fin último esperado del proyecto, que es la respuesta al problema que causa malestar social.
Indicadores de efecto	Mide el grado de cumplimiento del propósito principal de la política como cambios en las condiciones de las personas, las instituciones o el entorno
Indicadores de resultado	Manifiesta el grado en el que se han alcanzado los productos o realizaciones para las cuales se movilizaron los insumos
Indicadores de actividades	Reporta los cambios en procesos, costos e insumos
Indicadores de proceso	Mide la evolución, días invertidos o cambios en la realización de actividades durante el tiempo de ejecución de la política

Fuente: IEMP (2008).

Un indicador es “un dato cuantitativo o cualitativo que permite dar cuenta sobre cómo se encuentran o marchan las cosas en relación con algún aspecto de la realidad de las políticas” (Ortegón, 2008, p. 247). Según Ortegón, los indicadores cuentan con unos atributos específicos (ver tabla 26):

- Mensurabilidad o capacidad para medir y sistematizar información.
- Pertinencia o relación con los objetivos de las políticas y su importancia para que permitan la toma de decisiones en el contexto de la misma.
- Precisión, de modo que el indicador debe reflejar fielmente las magnitudes que son objeto de la evaluación.
- Oportunidad o característica temporal de que los mismos se dan en un determinado momento del desarrollo de la política.

**Tabla 26 – Criterios para la construcción de indicadores**

Especificar cualquier característica de una persona, objeto u evento y asignarles un valor numérico o una categoría comparable.	Ejemplo: Monitorear la oportunidad en la educación.
Definir variables.	
Generar definiciones constitutivas dando significancia a las palabras usadas para describir las variables.	Ejemplo: Libertad de escoger, de aprendizaje, consistente con las habilidades del alumno.
Definiciones operacionales e indicadores.	
Da significado a la variable especificando las operaciones requeridas para experimentarlas o medirlas. Esta es el momento en que características observables sustituyen nociones indirectas como el significado de satisfacción o calidad de vida.	Ejemplo: Número de niños de familias con menos de 6000 dólares anuales de niños matriculados en colegios y universidades.

Fuente: Elaboración propia con información de Dunn (2008).

Si bien en este texto no se profundiza sobre los indicadores, es muy importante que el analista de políticas cuente con una base técnica sólida sobre los mismos y conocimiento suficiente sobre sus tipos y características para poder interpretarlos, utilizarlos y promoverlos, especialmente en esta fase de evaluación de las políticas públicas.

#### 7.4. Actores de la evaluación

Desde el punto de vista de los actores de la evaluación, Roth (2004, pp. 159-160) propone tres modalidades de evaluación: externa (heteroevaluación), mixta (pluralista o múltiple) e interna (autoevaluación). Las características principales de estos tres tipos de evaluación se sintetizan en la tabla 27.

**Tabla 27 – Tipos de evaluación y de evaluadores**

Tipo de evaluación	Participantes	Objetivos principales
Externa	Expertos externos a la entidad y personal especializado perteneciente a la entidad (control interno)	Diagnósticos objetivos' Auditoría Control de gestión / seguimiento
Mixta (pluralista, múltiple)	Expertos externos, ejecutores y beneficiarios/usuarios	Mejorar la acción mediante procesos de diálogo y de aprendizaje colectivo.
Interna (autoevaluación)	Ejecutores y beneficiarios/usuarios	Aprendizaje colectivo y autoplaneación, participación.

Fuente: Roth, A. (2004).

Es importante recalcar entonces que la evaluación y sus resultados no dependen solo de la técnica utilizada, el nivel de evaluación o el momento en que se evalúa, sino que los agentes evaluadores determinan el proceso. Esta importancia de los actores evaluadores tiene un impacto directo sobre la gobernanza del proceso. Wilson (1973, pp. 132-134) formuló dos leyes en lo que refiere a los evaluadores para indicar el tipo de evaluación que surgirá de cada uno de los procesos:

- Si la investigación es llevada por quien implementó la política, entonces mostrará que la política ha logrado los resultados correctos. Este tipo de estudios por lo general aceptan los datos que proporciona la entidad sobre las actividades realizadas y sus efectos, adoptan un periodo de tiempo que maximiza la probabilidad de observar el efecto deseado y minimizan la investigación de otras variables que también puedan dar cuenta del efecto.
- Si la investigación es llevada por analistas independientes tenderá a mostrar efectos negativos. Los estudios que componen este grupo se orientan a buscar

información y datos independientes de la agencia encargada de la implementación, pueden adoptar un periodo de tiempo más corto que también minimice la posibilidad de que aparezca el resultado deseado en relación con el objetivo de la política, y en caso de que aparezca, lo relacionan con un efecto temporal o con la investigación de otras variables que expliquen dicho efecto.

## **7.5. Evaluación de políticas públicas, gobernanza y ciudadanía**

Este capítulo se ha dedicado a la cuarta y última fase del proceso de las políticas públicas, conocida como evaluación. No solo se han presentado diversos tipos, modos y niveles de evaluación, sino los principales debates actuales sobre las mejores maneras de evaluar y de interpretar sus resultados. La gobernanza de la evaluación de las políticas públicas es tan importante como las otras fases del proceso, sobretodo si se reconoce que ha pesar de una promoción de la evaluación como una herramienta objetiva, también es afectada por los intereses de los actores.

La capacidad del Estado para garantizar derechos ciudadanos no depende solamente de la formulación e implementación de determinadas políticas públicas sino de la percepción que los ciudadanos tengan del cumplimiento estatal de esta responsabilidad. La evaluación adecuada de las políticas públicas ofrecerá información determinante en la construcción de estas percepciones ciudadanas.

La evaluación resulta ser una herramienta esencial para activar la participación de los ciudadanos en los asuntos del estado, al proveer la información necesaria para formarse criterios sobre la gestión de las políticas públicas.

Avanzar en la garantía de derechos, en la capacidad de los ciudadanos para exigirlos y para contribuir corresponsablemente a su cumplimiento y a la definición de las mejores estrategias para el aprovechamiento adecuado de los recursos sin hacer peligrar estas garantías, depende de la información, interpretación y argumentos que resulten de la evaluación de políticas públicas.

## REFERENCIAS

- Cardozo B. (Enero-Junio de 1993). La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones. *Revista de Administración Pública* (84), pp. 167-197.
- Dunn, w. (2008). *Public Policy Analysis: An introduction*. New Jersey: Prentice Hall.
- Duran, P. (1999). *Pensar la acción pública*. París: LGDJ.
- Espinoza , Á., & Peroni, A. (Agosto, 2000). *Metodología de evaluación ex ante de Programas Sociales* (Vol. 4). Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Fernández-Ballesteros, R. (1996). *Evaluación de programas: Una guía practica en ámbitos sociales, educativos y de salud*. Madrid: Editorial Síntesis.
- IEMP (2008) *El ciclo de la política pública*. Bogotá: Procuraduría General de la Nación.
- Leca, J. (abril-junio de 1993). El papel del conocimiento en la modernización del Estado y el estado de la evaluación. *Revue française d'Administration publique*(66).
- Majone, G. (1999). The Regulatory State and Its Legitimacy Problems. *West European politics*, 22(1), pp. 1-24.
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá: Convenio Andrés Bello, Universidad de Alcalá, Colciencias.
- Parson, W. (1995). *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. UK: Edward Elgar.
- Ramos, J. M., Sosa, J., & Acosta , F. (2011). *La Evaluación de las Políticas Públicas en México*. México: El colegio de la frontera norte, INAP.
- Rossi, P., & Freeman , E. (1993). *Program Evaluation. A Systematic Approach*. Newbury Park: SAGE Publications.
- Roth, A.-N. (Octubre de 2009). La evaluación de políticas públicas en Colombia: una mirada crítica a partir de las prácticas evaluativas oficiales de los programas de la "Red de Apoyo Social". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*(45), pp. 1-14.
- Roth, A.N. (2004). *Políticas Públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Viveret, p. (1989). *La evaluación de políticas públicas y de las acciones públicas*. Barcelona. Centro de formación del ayuntamiento de Barcelona.
- Wildavsky, A. (1980). *The Art and Craft of Policy Analysis*. London: Macmillan .
- Wilson, J.Q (1973). *Political Organizations*. Beverly Hills: Cal.

## **CAPÍTULO 8**

CIUDADANÍA, DERECHOS Y  
POLÍTICAS PÚBLICAS

## 8. CIUDADANÍA, DERECHOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Este último capítulo se preocupa por la relación entre las políticas públicas y el concepto de ciudadanía, no solo como una condición legal otorgada por pertenencia a un Estado, sino también como derecho civil, social y cultural. Una vez se han revisado las cuatro fases del proceso de las políticas públicas y teniendo en mente el marco conceptual sobre Estado y políticas públicas, estas últimas secciones se orientan a reflexionar, de manera integral, sobre la importancia de contar con buenas políticas públicas para garantizar los derechos ciudadanos.

En la democracia moderna se necesita un desarrollo social equitativo resultado de un crecimiento más incluyente. Es deber del Estado garantizar el goce y cumplimiento de los derechos a todos los individuos, quienes al mismo tiempo deben preocuparse por ejercer plenamente sus derechos y participar activamente en el proceso político a través de los mecanismos otorgados por la ley, es así como se crean políticas públicas por y para los individuos.

El capítulo está organizado en cuatro secciones: conceptos básicos, perspectiva de la garantía de derechos, participación de los ciudadanos en los procesos de las políticas públicas y una reflexión final sobre la situación en Colombia y América Latina.

### 8.1. Conceptos básicos

Existen varias teorías que tienen diferentes visiones y definiciones de lo que es la ciudadanía y de lo que debe hacer o caracterizar a un Estado para garantizar esos derechos. Se define la ciudadanía por medio de lo que es, lo que debería cubrir y la función del Estado como facilitador de la democracia participativa.

El término ciudadanía hace referencia, en principio, a la condición legal que otorga todo Estado a sus habitantes como reconocimiento de su pertenencia a la nación. Es de esta forma como la gran mayoría de las personas se definen como ciudadanos.

El concepto abarca muchos más elementos en relación con los derechos ciudadanos y la participación en comunidad. La ciudadanía es “un reconocimiento social y jurídico por el que una persona tiene derechos y deberes por su pertenencia a una comunidad, casi siempre de base territorial y cultural” (Borja, 2002, p.7). Esta hace de los individuos iguales en derechos, libertades y obligaciones e incluye lo civil, social y cultural. En un inicio era poco el contenido que formaba parte de los derechos y libertades y de las obligaciones propias del ciudadano, pero con el tiempo se ha expandido el alcance y profundización de estas dimensiones.

La ciudadanía, según T.H. Marshall, es un estatus que se otorga a todo miembro de una comunidad, con los mismos derechos, deberes y protección común (Citado en

Cohen, 2010). Es decir, que principalmente se hace referencia a la posesión de derechos y a la igualdad derivada de ser un miembro pleno de la comunidad.

La ciudadanía se divide entonces en tres aspectos principales: político, civil y social. Los derechos políticos, como el derecho al voto, pertenecen a la ciudadanía política; la libertad individual y la igualdad ante la ley son referentes a la ciudadanía civil y el más complejo de todos los aspectos es la ciudadanía social. Este último es una composición de diversos derechos sociales y se desarrolla dentro de lo que se denomina el Estado de bienestar.

## **8.2. Perspectiva de la garantía de derechos**

En su obra *Citizenship and social class*, Marshall, propone que son estos derechos sociales los que combaten la desigualdad social creada por los mercados, quienes redujeron al individuo a un simple consumidor y el derecho de participación a una actividad ocasional. Cada uno de estos aspectos está relacionado con el otro y ninguno es sustituto ni combinación de otros. El sistema que plantea Marshall es que cada ciudadano es igual ante la ley y por lo tanto cada uno debería tener la capacidad de elegir quién hace la ley, por lo que cada quien debe tener la capacidad, el conocimiento y la seguridad de disfrutar sus derechos políticos y civiles; cada aspecto refuerza al otro.

Otra teoría sobre lo que es la ciudadanía surge de la crítica realizada a la idea expuesta anteriormente. Los teóricos ortodoxos están en desacuerdo con el planteamiento que propone que es la ciudadanía la que permitirá reducir la desigualdad. Contrario de lo que dice Marshall, estos teóricos sugieren que los derechos sociales no permiten el libre ejercicio de los derechos políticos y civiles a todos los ciudadanos sino que en realidad son los creadores de la pasividad y dependencia que ahonda el problema de la desigualdad. Los individuos al ver que el Estado les proporcionará aquello de lo que más depende su existencia deciden deliberadamente no realizar ningún tipo de actividad que les permita ser capaces de mantenerse a sí mismos.

Una visión contemporánea es aquella planteada por los pluralistas culturales. Young (1989) propone el concepto de ciudadanía diferenciada, en la que se incluyan los grupos vulnerables y las minorías de la sociedad. Para esta corriente teórica los derechos de la ciudadanía no incluyen este tipo de grupos porque fueron creados por hombres ajenos a su situación y estilo de vida. Por esta razón, los derechos no son suficientes ni aportan las soluciones necesarias para aumentar su bienestar, ya que “en una sociedad donde algunos grupos son privilegiados mientras otros están marginados, insistir en que, como ciudadanos, las personas deben dejar atrás sus filiaciones y experiencias particulares para adoptar un punto de vista general, solo sirve para reforzar los privilegios. Esto se debe a que la perspectiva y los intereses de los privilegiados,

tenderán a dominar este público unificado, marginando y silenciando a los demás grupos” (Young, 1989, p. 257; Kymlicka & Norman, 1996, p. 29).

La crítica clara que hacen los ortodoxos a esta propuesta es que en sí misma va en contra de la esencia de la ciudadanía, que todos los individuos son iguales ante las leyes sin importar su clase, filiación política o sus creencias religiosas.

Los derechos ciudadanos se ampliaron con la globalización y los cambios sociales, políticos y económicos que esto significó. La introducción de nuevos derechos en los ámbitos humanos, ambientales, políticos y sociales configuran la compleja evolución de la ciudadanía y su focalización según las diversas poblaciones. Se denominan estos nuevos derechos como de cuarta generación.

En su publicación sobre *Ciudadanía y Globalización*, Jordi Borja (2002) hace una presentación de algunos de estos derechos, de la cual se presenta una corta caracterización:

- Derecho a la ciudad: exhaustivo desarrollo urbano de las ciudades por medio de programas de vivienda que cumplan con las necesidades básicas de vida, que sean atractivos para todo tipo de ciudadanos, que creen áreas capaces de generar empleo y que cuenten con espacio público. Va más allá de construir viviendas sociales que puedan dar paso a la marginalidad geográfica.
- Derecho a la educación continuada: se necesita una formación continua que garantice la inserción social y profesional.
- Derecho a la salud y a la seguridad: políticas de prevención y vigilancia que complementen el servicio garantizado por los centros prestadores de salud.
- Derecho al salario: dado que es un derecho programático, es decir no asegurado para todos los ciudadanos, se necesita una nueva doctrina de riqueza social que garantice el salario en cualquier situación y momento de la vida que enfrente el individuo.
- Derecho a la calidad de vida: va más allá de la preservación y sostenibilidad ambiental, es un conjunto de derechos que entienden “el medio como protección, recalificación y uso social no solo del medio natural, también del patrimonio físico y cultural” (Borja, 2002, p.17).
- Derecho a la inserción social, cultural y política: está dirigido principalmente a grupos vulnerables y minorías, busca la integración multicultural, es decir unificar el estatus legal de todas las poblaciones en todos los territorios.
- “Derecho a una participación política múltiple, deliberativa, diferenciada territorialmente, con diversidad de procedimientos y mediante actores e instrumentos diversos” (Borja, 2002, p. 18) ampliar la participación ciudadana y la innovación política en diferentes mecanismos e instancias territoriales..

- Derecho a la comunicación y acceso a las tecnologías de información y comunicación: acceso a las nuevas tecnologías por medio del debido equipamiento y la formación básica de su uso y la capacidad de incidir en su programación.

Para la legitimación de estos nuevos derechos se necesita que sean la base de los valores culturales ciudadanos, que se dé un movimiento ciudadano para buscar su legalización, que se formalicen, consoliden y desarrollen a través de los mecanismos institucionales. Son muchos más los derechos incluidos dentro de la ciudadanía, la gran mayoría no conmensurables y algunos contrarios a otros.

Un ejemplo clásico de esta situación es el derecho a la información y a la privacidad. Según la visión de Marshall existe una tensión entre los derechos civiles y los sociales. Los primeros son necesarios para la participación en un sistema económico de mercado y facultan al individuo para protegerse a sí mismo, entonces “la protección social a través del Estado resulta innecesaria” (Assies, 2002, p.71). Pero no se puede caer en el error de privilegiar unos derechos sobre otros, ya sean estos civiles, sociales o políticos.

El reconocimiento de estos derechos se enfrentó, y aún lo hace, a varios obstáculos en la historia, especialmente latinoamericana. Desde la época de la colonia y de la independencia se ha marcado una clara tendencia a la exclusión y marginalización de algunos sectores de la sociedad. Los derechos de las minorías, raizales, las comunidades negras y los indígenas, por ejemplo, no fueron reconocidos sino hasta finales del siglo XIX, pues hubo restricciones en el ejercicio de los derechos políticos y los ciclos de dictadura por la que atravesaron varios países de la región violaron un sinnúmero de sus derechos.

Claro está que es extenso el progreso que hasta hoy se ha logrado. Son significativos los avances en la inclusión y legitimización de derechos políticos y civiles que se lograron a través de movimientos étnicos y ciudadanos y con las reformas institucionales que se llevaron a cabo. Sin embargo, es mucho lo que queda por avanzar en términos de desigualdad social, étnica y de género. Esta situación se ha cuestionado y se ha incitado a la movilización ciudadana para exigir cambios estructurales.

Es por esto que la opinión pública y los medios de comunicación han tomado más fuerza y son más influyentes en las decisiones políticas que suceden en los niveles nacionales y locales. Es de gran importancia destacar que “el proceso de debate y deliberación de las políticas públicas dentro de un sistema democrático debe responder a un principio básico según el cual aquellos cuyos intereses van a ser afectados por estas políticas deben estar incluidos en su proceso de elaboración” (BID, 2006, p. 327). En otras palabras, la participación ciudadana importa, y en gran medida, en las decisiones de política pública.

Habiendo expuesto las anteriores perspectivas se puede concluir que no existe un consenso sobre el alcance del concepto de ciudadanía excepto, podría decirse, sobre el hecho de que es imperativa la participación ciudadana, como se explica en la siguiente sección.

### **8.3. Participación de los ciudadanos en los procesos de políticas públicas**

Las políticas sociales son derechos de la ciudadanía, ya que la democracia se fundamenta en la autonomía ciudadana. Cuando se violan los derechos políticos, civiles y sociales se pone en peligro esa autonomía, es decir, se pone en riesgo la democracia participativa. Por esto, es importante ejercer los deberes que como ciudadanos se adquieren, si se desea disfrutar de una plena democracia y del libre ejercicio de los derechos ciudadanos en un Estado democrático que “además de sancionar y respaldar los derechos de ciudadanía política implicados por un régimen democrático, por medio de su sistema legal e instituciones, sanciona y respalda una amplia gama de derechos emergentes de la ciudadanía civil, social y cultural de todos sus habitantes.” (Pnud, 2008, p. 31).

La rendición de cuentas hace a un gobierno más transparente y más creíble ante las expectativas del público. El desarrollo social, impulsado por las políticas sociales, disminuye la desigualdad y la exclusión permitiendo un crecimiento económico incluyente y más equitativo.

Aunque no hay un consenso sobre el tema, ni sobre la correcta formulación, implementación o evaluación de políticas públicas en este sentido, sí lo hay en lo que respecta a la necesidad de una mayor participación ciudadana. Aquellos individuos que serán afectados por las políticas diseñadas e implementadas deben preocuparse por participar en el proceso de su creación y vigilar que estas favorezcan no solo su individualidad sino también la sociedad. Esto permitirá la creación de una sociedad civil más fuerte y la garantía de derechos equitativos.

Se hace énfasis en la política social correlacionada con la idea de ciudadanía y la importancia de la participación activa de la comunidad. La participación ciudadana en las políticas públicas es un derecho y un deber de todos. La estabilidad de la democracia participativa depende tanto de instituciones que garanticen su libre cumplimiento y ejercicio como de la identidad, conducta y participación de los individuos.

Actualmente se observa la necesidad de que dentro del espacio del derecho ciudadano se ejerza una ciudadanía responsable e independiente de cualquier modelo sobre las políticas públicas, que deben ser diseñadas por y para los ciudadanos. La democracia no depende solo del Estado sino también del ciudadano, quien no puede verse reducido a un votante y consumidor, ni permitir que el gobierno quede

al margen de la problemática. Es deber del Estado ser fuerte, eficaz, efectivo y creíble para estar en la capacidad de garantizar los derechos de la ciudadanía a través de las políticas públicas.

### **Legitimidad institucional, expansión de la ciudadanía y política social**

Con el fin de ampliar y crear una verdadera democracia participativa o el espacio democrático donde los ciudadanos puedan ejercer sus derechos se necesitan políticas públicas que estén diseñadas para promover la inclusión social. El éxito de las políticas públicas está condicionado a las actuaciones del Estado y de los ciudadanos. Un factor que influye negativamente en el cumplimiento de los derechos y el ejercicio ciudadano es la desconfianza y la baja credibilidad en las instituciones gubernamentales: “en las democracias donde la calidad está más sujeta a dudas, el alcance y cobertura de los derechos es característicamente inestable y volátil” (Pnud, 2008, p. 67).

El problema de la captura del proceso político hace que las decisiones se tomen no según las necesidades de la sociedad sino según los intereses privados de grandes grupos de influencia. La capacidad del Estado de responder por los derechos básicos de igualdad y justicia y demás servicios sociales se ve entonces cuestionada y la percepción de lo público se distorsiona creando en muchos individuos un sentimiento apolítico.

Por otro lado, para lograr un buen diseño e implementación de las políticas públicas, el Estado necesita información por parte de los sectores sociales y el único modo de adquirirla es a través de la participación ciudadana. Deben ser los individuos los más interesados en participar en el proceso de producción de las políticas porque son ellos quienes se verán directamente afectados por su implementación. Es en el espacio ciudadano donde también se determina el éxito de la creación de medidas eficientes, entre más acceso tengan los individuos, por ejemplo a la educación, mayor será su aporte al proceso democrático y más responsable y consciente serán sus decisiones.

Fleury propone para la expansión de la ciudadanía cierto tipo de políticas que hagan de este un proceso más productivo e incluyente. Algunas de estas son la creación de espacios públicos de representación y negociación, el desarrollo de nuevas tecnologías gerenciales, el establecimiento de mecanismos, reglas y sistema de prioridades conocidas *a priori* por todos los interesados, instrumentos de publicidad y comunicación de la acción pública, reconstrucción de las identidades colectivas, rediseño de las relaciones entre el gobierno, la comunidad y el sector privado, entre otras (Fleury, s.f.)

La política pública tiene como objetivo fundamental el desarrollo humano, entendido como “el proceso de expansión de las libertades reales que goza una sociedad” (Pnud, 2008, p. 312). Esto significa que “los ciudadanos no solo deben elegir qué consumir, qué riesgos quieren correr y qué representantes políticos desean tener, sino también tienen que decidir qué fines debe perseguir la sociedad a la que pertenecen” (Pnud, 2008, p. 313).

Lo anterior implica que la inequidad y la pobreza también son competencia de la política económica y no solo de la política social. Las recientes políticas aplicadas se han focalizado en la política social, es decir que se ha incrementado el gasto público social con el fin de impactar las condiciones de pobreza y exclusión. En palabras de Roberts, “la política social se ha convertido en el medio para transformar individuos, hogares y comunidades en elementos esenciales en el desarrollo nacional” (2001, p. 9).

Se ha demostrado a través de varios estudios de caso o de evaluaciones de impacto que algunas políticas aplicadas no tuvieron el efecto esperado y que otras que sí lo tuvieron se cancelaron por razones ajenas a estas, como la corrupción. La poca efectividad de muchas implementaciones y el mal manejo de los recursos han puesto sobre la mesa el hecho de que es necesario replantear las políticas sociales y encaminarlas con nuevo rumbo.

En el documento contribuciones al debate volumen 2 del PNUD se proponen los siguientes elementos para incluir en la nueva perspectiva de política social: primero, es necesario reconocer la no neutralidad de la política económica; segundo, se debe fortalecer la capacidad estatal, dadas las condiciones iniciales de cada país y tercero, aplicar el universalismo básico, es decir que se debe “aprender de los intentos pasados (exitosos y fallidos) de política social y buscar establecer una formulación realista que ofrezca un camino posible para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de la población de América Latina” (Pnud, 2008, p.349).

Los grandes cambios en políticas públicas, *más que ocurrir en su contenido se han dado en las relaciones entre los ciudadanos y los implementadores*, “estos cambios no solo han profundizado el alcance de la política social sino que también han aumentado la participación de la población en áreas de política, tales como educación, salud y desarrollo comunitario” (Roberts, 2001, p. 3).

#### **8.4. Situación en Colombia y América Latina**

América Latina ha avanzado significativamente en términos de ciudadanía, derechos y políticas públicas. La integración internacional ha generado cambios en la forma de hacer políticas y el alcance de estas. La influencia de los marcos de derechos internacionales cambió el enfoque de muchas de las políticas aplicadas por los gobiernos de la región y el contenido de futuras políticas de implementación, dando

mayor importancia a los servicios sociales. Se focalizaron los nuevos programas en poblaciones vulnerables y en las minorías y se buscó que estos se fueran transformando paralelamente con los cambios sociales.

En la región, los conflictos armados han creado población desplazada que necesita ayuda inmediata y el crecimiento poblacional ha generado una mayor oferta que demanda trabajo, incrementando el sector informal y disminuyendo la seguridad social y el aumento de la población urbana que implica mayor necesidad de vivienda, acueducto y alcantarillado; en otras palabras, se necesitan nuevas políticas para nuevas problemáticas y para cubrir nuevas demandas sociales.

La experiencia mundial y especialmente en Latinoamérica, enseña que los mecanismos institucionales no son suficientes por sí solos y que es necesaria la participación de la ciudadanía para obtener un buen proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas. La cooperación entre los agentes interesados estimula la democracia participativa porque comparte una estrecha relación con la ciudadanía, los derechos y las políticas públicas.

La ciudadanía, a través del ejercicio de sus derechos, ha logrado ampliar muchos de los derechos formales que la componen, como son el sufragio universal, la igualdad, la participación y la libertad pública. Esta ampliación ha permitido la implementación de nuevas políticas públicas que buscan reducir la desigualdad social y cultural, lo que se traduce en desarrollo social equitativo y se transmite como crecimiento económico. En este proceso de creación de políticas se da paso a la introducción de nuevos derechos como la salud pública, la educación universal, la seguridad social, entre otros.

Es importante resaltar que estas relaciones no deben limitarse únicamente al ámbito nacional. La activa participación del gobierno en la creación de políticas con los ciudadanos en todos los niveles territoriales aumenta la probabilidad de que la política implementada sea la adecuada para la población y facilita el control y la rendición de cuentas.

La confianza en el sistema juega un papel clave en la participación ciudadana. Un estudio del Barómetro de la Américas (2006) plantea que “se cree que si tan solo los ciudadanos de América Latina y el Caribe confiaran más en sus instituciones democráticas, la democracia se consolidaría y los gobernantes podrían gobernar” (Pnud, 2008, p. 191). Es decir que existe una clara correlación entre confianza y satisfacción democrática. Contrario de lo que se pensaría, también se obtuvo que la educación tiene el mismo efecto negativo sobre la confianza. Esto significa que las personas no confían en el sistema no por desconocer cómo funciona este o por ser pobres y analfabetas, sino por todo lo contrario, esto es que a mayor nivel de educación disminuye la confianza que se tiene en el sistema.

Los cambios estructurales económicos generaron cambios políticos y sociales en América Latina. Nuevos actores entraron a ser parte del sistema de decisión política y otros fueron reemplazados por nuevas formas de representación. Estos nuevos conjuntos organizados actúan desde lo local y es allí “donde se discute y se determinan las políticas sociales más asistencialistas y donde son las más inestables y las más ligadas a objetivos políticos inmediatos (Tenti, 1993), lo que las hace vulnerables a la dinámica propia de la vida política local” (Jimenez *et al*, 2000, p. 63).

La nueva era de la globalización también ha permitido replantear los derechos de la ciudadanía en el mundo. En el caso de la Unión Europea existe la tendencia de igualar los derechos ciudadanos de individuos pertenecientes a diferentes países pero que hacen parte de la unión, la población inmigrante no es reconocida bajo el estatus de ciudadanía lo que provoca problemas en términos de política social y se ha adquirido una relación más directa entre administración y ciudadanía, lo que ha generado nuevos espacios de innovación política.

Igualmente, las políticas se han descentralizado, es decir que el Estado central ha dejado de ser el único proveedor de asistencia social y se ha desplazado parte de la responsabilidad a gobiernos locales, entidades no gubernamentales y al sector privado. En general, el número de actores involucrados ha aumentado y varía según el grado de descentralización administrativa de cada país. Brasil, por ejemplo, tiene uno de los sistemas más descentralizados de política social; Chile, por el contrario, es uno de los más centralizados y en México se encuentra poca participación de los actores no gubernamentales. Estas diferencias entre países se explican por sus características institucionales y políticas (Roberts, 2001).

En el caso colombiano, el desarrollo de la democracia participativa se ha visto con grandes dificultades para avanzar. La incapacidad del Estado colombiano de ultimar su creación como Estado pleno, su falta de ejercicio del monopolio de la fuerza y del control soberano sobre todo el territorio nacional pone en peligro la acción ciudadana (Launay, 2005). Hoy, la gobernabilidad busca redefinir el papel del Estado y “relacionar el sistema democrático con el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos” (Launay, 2005, p. 99).

Es decir que se quiere ir más allá de evaluar la eficacia y la eficiencia del Estado para mirar con más detalle su capacidad de garantizar y cumplir los principios democráticos. La Constitución Política de 1991 significó un avance sustancial en garantizar derechos ciudadanos y responsabilidades del Estado, sin embargo, más de dos décadas después de su promulgación, muchos de estos derechos no se garantizan plenamente, o las políticas públicas no los incluyen como criterio de su intervención.

Es necesario dar un paso de la democracia electoral a la democracia ciudadana con cohesión social, pero la gobernabilidad se ve perturbada, dadas las deficiencias

del Estado, a través del proceso político, por la baja calidad de la administración del Estado y la limitada legitimidad del gobierno (Launay, 2005).

Ya amenazada por el “caudillismo en los partidos políticos, el clientelismo y la corrupción” (Launay, 2005, p. 101) la gobernabilidad también pierde capacidad de responder a la demanda ciudadana ante las amenazas de grupos al margen de la ley que desincentivan el liderazgo político y reducen la libre autonomía del uso de los recursos naturales y públicos.

La gobernanza de las políticas públicas y el reconocimiento de la relación estrecha entre los procesos de las políticas y la garantía de los derechos ciudadanos, todo esto en el escenario de renovadas y cambiantes relaciones entre el Estado y la sociedad, dejan como aprendizaje la importancia de entender estas relaciones, de considerarlas en todo el proceso de las políticas y de orientar los resultados de las políticas públicas hacia la construcción de una sociedad más equitativa e incluyente y este libro ha aportado elementos concretos para avanzar en esa dirección.

## REFERENCIAS

- Assies, W. et al (2002) Ciudadanía, cultura política y reforma del Estado en América Latina. Ediciones Universidad de Salamanca. *América Latina Hoy*, 32, pp. 55-90.
- Banco Interamericano de Desarrollo [BID] (2006) *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*.
- Borja, J. (2002) *Ciudadanía y globalización*. Buenos Aires: Centro de documentación en políticas sociales (documento 29).
- Cohen, M. (2010) *Reconsidering “Citizenship and Social Class”*. Policy Network series.
- Fleury, S. (S.F) *La expansión ciudadana*. Brasil: Fundación Getulio Vargas.
- Jiménez, D. et al (2000) *Laberintos urbanos en América Latina*. Ediciones ABYA-YALA. Quito: Plurimínor.
- Kymlicka, W. & Norman, W. (1996) *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*. Agora núm. 7, pp. 5-42.
- Launay, C. (2005) *La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo público*. Política y sociedad. Pp. 91- 105.
- Marshall
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD] (2008) *Contribuciones al debate vol. II: Democracia/Estado/Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la democracia en América Latina* (1ra Ed.). PNUD.
- Roberts, B. (2001) *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de la ciudadanía: una perspectiva de interfaz*.
- Young, I.M. (1989). Polity and Group Difference: A critique of the ideal of universal citizenship. *Ethics* 99 (2): pp. 250-274

## GLOSARIO<sup>25</sup>

### **1. Acción colectiva:**

Proceso de interacción estratégica y elección interdependiente que requiere del consentimiento moral, político, ideológico y de la cooperación racional para la obtención de un bien común (Cante, 2006). Como sugiere Cante (2007), la acción colectiva es un problema de consenso o coordinación emocional, de negociación para armonizar los intereses individuales y de la cooperación dependiente de la intensidad de las preferencias de los individuos sobre los fines colectivos. La acción colectiva supone una preferencia sobre determinado orden social existente o deseado que se sustenta en una moral, una ideología, una posición política o un interés de clase (Cante, 2007, p. 155) y constituye una voluntad colectiva que se expande mediante la persuasión y la argumentación.

### **2. Actor:**

Instituciones públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales, universidades, asociaciones profesionales y empresariales o empresas privadas, entre otros, que participan, directa o indirectamente, en la planificación, ejecución, seguimiento y evaluación de una política. Es todo aquel que tiene capacidad de incidir en la trayectoria de la política pública. Algunos actores son formales, como los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia y sus funciones en la formulación de políticas están asignadas formalmente por la Constitución Política. Otros actores son informales, como los movimientos sociales, las empresas y los medios de comunicación, estos no tienen ninguna función formal. La denominación de actores incluye organizaciones e individuos.

### **3. Agenda:**

La agenda según Kingdon (1984) es “una lista de problemas o temas que las autoridades y personas fuera del gobierno, aunque vinculadas a este, prestan atención en un momento determinado. Se puede llamar propiamente formación de la agenda el proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas”.

---

25 Las referencias bibliográficas citadas en los conceptos incluidos en este glosario se encuentran al final de los capítulos previos. Este glosario se preparó teniendo en cuenta los conceptos más utilizados a lo largo de todo el texto.

**4. Agenda de políticas, de gobierno o formal:**

Refiere al conjunto de asuntos explícitamente reconocidos y aceptados como socialmente relevantes y dignos de intervención estatal, por parte de los hacedores de política. La agenda formal es la agenda de políticas que ha surtido un proceso de institucionalización para formalizarse.

**5. Análisis de abajo hacia arriba (*bottom-up*):**

Se asocia con la “implantación adaptativa” donde la administración en lugar de ser fiel a las rigideces de la decisión inicial (central) genera un proceso de interacción, negociación y aprendizaje para lograr la adaptación de la decisión a las necesidades, capacidades y condiciones reales del ámbito local (Tamayo, 1997).

**6. Análisis de arriba hacia abajo (*top-down*):**

Se asocia a la implantación programada de una política, reflejada en una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, evidenciando una separación entre quien decide en el orden central (la esfera política) y quien implanta en el ámbito local (la esfera administrativa), y haciendo dependiente el éxito de la implantación del control que se ejerce durante el proceso de ejecución y de la eficacia de los mecanismos de circulación de información en todos los niveles (Tamayo, 1997).

**7. Asunto público:**

Se refiere a la significancia de un tema y de la respectiva intervención estatal para un agregado social (Molina, 2002). Es producto de un ejercicio de persuasión donde se acude a los esquemas valorativos (dimensiones éticas, religiosas, culturales y psicológicas) y cognitivos (conocimiento de teorías, casos paralelos) de los interesados para favorecer la expansión, intensidad, visibilidad y aceptabilidad de una cuestión social en la sociedad y la comunidad política y, en buena medida, para justificar la demanda de una intervención (Aguilar, 2003).

**8. Beneficiarios:**

Son individuos, grupos u organizaciones para quienes los efectos de las políticas son beneficiosos o valorados como positivos. Ellos se benefician, directa o indirectamente, de una intervención, hayan sido o no los destinatarios de esta (Dunn, 2008; OECD, 2010).

**9. Burocracia:**

Constituye un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento que se insertan en el poder ejecutivo, con la finalidad de dar continuidad, coherencia y relevancia a las políticas públicas y al mismo tiempo asegurar un ejercicio neutral, objetivo y no arbitrario de los poderes públicos. La burocracia es un actor clave para alentar acuerdos intertemporales, especialmente porque juega un rol importante para llevar dichos acuerdos a la práctica. Una burocracia neutra y profesional contribuye a limitar la adopción de políticas oportunistas y fortalece la confianza de los actores en cuanto

al cumplimiento pleno de los compromisos contraídos como parte de los acuerdos que se celebraron.

**10. Conclusiones de la evaluación:**

Las conclusiones señalan los factores de éxito y fracaso de la intervención evaluada, prestando atención especial a los resultados y repercusiones intencionales o no y, de manera más general, a otras fortalezas y debilidades según los hallazgos y su análisis (OECD, 2010). Se espera que las conclusiones de una evaluación de políticas públicas contribuyan a su ajuste y retroalimenten procesos posteriores.

**11. Contrafactual:**

Situación o condición que podría presentarse hipotéticamente para las personas, las organizaciones o los grupos en caso tal de que la intervención no hubiese tenido lugar (OECD, 2010; Baker, 2000).

**12. Cooperación:**

Se entiende como un esfuerzo conjunto que puede ser realizado al interior de la acción colectiva, explícitamente concertado durante un proceso de negociación entre dos o más actores, para la búsqueda de objetivos de interés común consensuados dentro de la acción colectiva, el cual implica compartir recursos en el proceso.

**13. Coordinación:**

Es la acción de planear y ejecutar esquemas de trabajo conjunto entre diferentes actores con el propósito de obtener un resultado específico. El rol de coordinador tiene como función organizar y ordenar las diversas tareas de quienes formarán parte de un proceso con el fin de conformar un cuerpo de trabajo armónico en procura de resultados específicos que permitan la consecución de la meta.

**14. Costo de oportunidad:**

El valor de un recurso en su mejor alternativa de utilización, esto es el valor de la alternativa a la que se renuncia (IDR, 2000). Se considera que el costo de oportunidad de los recursos invertidos en una intervención de política pública, se calcula según si esos recursos hubieren sido invertidos en otro programa o política.

**15. Criterios valorativos:**

Reflejan una visión ideal del estado social y la satisfacción de ellos el desempeño óptimo de la política al generar cambios sociales significativos. Algunos criterios a considerar en la etapa evaluativa son la relevancia, pertinencia, suficiencia, eficacia, eficiencia, equidad, impacto y sostenibilidad (UNDP 2006; Dunn, 2008), entre otros.

**16. Debate político:**

Se refiere al proceso de planteamiento, exposición y defensa de argumentos cuidadosamente elaborados para un auditorio particular a fin de concretar unos intereses particulares relacionados con la decisión política (Majone, 1989). El desarrollo de este discurso argumentativo responde a la intención comunicativa o finalidad de

convencer o persuadir, produciendo un cambio de actitud o de opinión en el receptor del mensaje, apelando al razonamiento lógico, propiamente argumentativo y a la modificación afectiva del receptor, sus emociones y sentimientos, para cambiar creencias o percepciones preexistentes en los grupos determinados, proceso que es propiamente persuasivo.

### **17. Descentralización:**

Modelo de organización del Estado para asegurar el cumplimiento de sus funciones constitucionales en todo el territorio nacional a partir de la distribución territorial de las responsabilidades y el fortalecimiento del municipio y sus poblaciones como entidad fundamental de la organización político-administrativa del Estado (DNP, 2002 citado por Pening, 2003). Los objetivos principales de un proceso de descentralización son: (i) mejorar la eficacia en la gestión multiplicando los centros de decisiones a nivel institucional, (ii) responsabilizar a los gobiernos locales de su senda de desarrollo sobre la base de que las decisiones serían más acertadas en la medida en que los gobernantes locales estén más cerca del problema a resolver y tengan mejor información acerca de los factores que afectan el desempeño de su puesto, y (iii) asegurar la libertad política, abriendo la posibilidad de que grupos sociales tradicionalmente excluidos accedan al poder local creando nuevos espacios de participación para las comunidades (Baguenard, citado en Pening, 2003).

### **18. Decisión:**

Es el resultado de un complejo proceso en el cual se selecciona una alternativa de varias disponibles, poco tiene que ver con el esquema de la decisión concebida como un acto lineal y basado en los postulados de libertad y racionalidad del tomador de decisiones. La decisión como un proceso que tiene dos etapas fundamentales: la formulación de soluciones y la legitimación de una solución.

### **19. Desempeño:**

Medida en que una intervención se desarrolla conforme criterios, normas y directrices específicas u obtiene resultados de conformidad con metas, planes y expectativas sociales establecidas (OECD, 2010). Se puede medir o evaluar el desempeño según los resultados logrados frente a los objetivos y expectativas establecidas.

### **20. Destinatarios:**

Constituyen el grupo objetivo de la política. Son individuos, comunidades u organizaciones para quienes han sido diseñadas las políticas y programas (Dunn, 2008). En ocasiones, los grupos objetivo no son los beneficiarios directos de la intervención.

### **21. Disparadores:**

Son eventos, símbolos o crisis que manifiestan algún cambio en el *statu quo* que motiva a los actores sociales a percibir un distanciamiento entre el “ser” y el “debe ser” de la sociedad y los lleva a plantear la posible existencia de una situación problemática.

## **22. Efectos:**

Cambios a corto y mediano plazo en las condiciones de la población objetivo que resultan de los productos de la intervención (UNDP, 2006; 2009). Los efectos de una intervención pueden no presentarse para toda la población objetivo o presentarse en una población no considerada inicialmente como beneficiaria.

## **23. Empresarios políticos:**

Aquellos actores que imprimen un grado de dedicación para desarrollar el proceso de persuasión. Por lo general una cuestión no logra entrar dentro de la agenda pública si no es por el empeño de uno o varios actores que se dedican a la tarea de promocionar el asunto (Kingdon, 1984). Algunos grupos o personas logran desempeñar de mejor forma el rol de empresarios políticos porque tienen una mayor capacidad de organización y de recursos, que les permite generar de manera sostenida y organizada el lobby necesario para ser escuchados, así como por elementos culturales o ideológicos compartidos con los hacedores de política o un sector social relevante, que logran mayores grados de afinidad (Cobb and Elder, 1995).

## **24. Esfera pública:**

Refiere al espacio de debate y disertación donde un grupo de individuos privados exponen argumentos a fin de disuadir a un público particular en torno a temas relacionados con la autoridad estatal y el ejercicio de intervención (Habermas, 1956; Majone, 1989). Allí se desarrolla un proceso de generalización de intereses a fin de que el tema se convierta en cuestión pública, es decir, de interés común.

## **25. Espacio de política:**

Alusivo al arreglo institucional donde se enmarca el accionar de la organización y demás actores, sus preferencias, motivaciones y creencias. Es allí donde se define el conjunto de reglas que permiten a los actores realizar sus intercambios mediante la negociación política, coordinar sus decisiones y sincronizar sus acciones (Santander, 2009). Este arreglo a su vez determina la manera como los actores entienden, enfrentan y solucionan los problemas (sociales u organizacionales).

## **26. Estrategias alternativas:**

Conjunto de combinaciones distintas e igualmente factibles de operaciones o acciones de política que buscan manipular el mismo conjunto de variables de política de un sistema de problemas (May, 2003).

## **27. Estructuración del problema:**

Método analítico que genera información políticamente relevante sobre el problema de política (Dunn, 2008). Específicamente, es el proceso por el cual se concretiza el problema de política a través de la identificación de su estructura causal y de las asunciones subyacentes al problema, tras considerar las visiones de diferentes actores, expertos y afectados. Provee información en torno a la naturaleza, causas, compo-

ción, duración, dinámica, actores, alcance, severidad y consecuencias del problema que se legitima como objetivo (Roth, 2003; Bardach, 2003, 2009) liberándolo de la carga retórica con la que logró llamar la atención.

### **28. Evaluación:**

La aplicación sistemática de procedimientos de investigación social para valorar la conceptualización y diseño, implementación y utilidad de los programas de intervención social, se constituye en una nueva área de estudio que se ocupa de recolectar, verificar e interpretar la información sobre la ejecución y eficacia de las políticas y programas públicos.

### **29. Evaluación global:**

Se refiere a la valoración retrospectiva de un programa o política en curso o concluido, de su diseño, puesta en práctica y resultados, es decir, la apreciación sistemática y objetiva de los desarrollos de cada etapa del ciclo de política (IDR, 2000).

### **30. Evaluación retrospectiva:**

Procedimiento analítico que permite enjuiciar el éxito del programa de política una vez ha sido completamente implementado, el acierto de la estrategia diseñada en el mismo (pertinencia, receptibilidad, relevancia e idoneidad), su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación al entorno cambiante (progreso y suficiencia) su eficiencia, eficacia, efectividad y adecuación, así como la de los mecanismos de gestión y seguimiento (UNFEM, 2009; IDR, 2000).

### **31. Externalidades:**

Todo efecto indirecto sobre el bienestar de otra persona ajena a la acción de política pública. Pueden ser negativas, cuando la acción de política perjudica el bienestar de la persona de forma indirecta, o positivas, cuando hay un beneficio no intencional sobre la persona debido a la ejecución de la política.

### **32. Factibilidad de evaluación:**

Medida en que puede evaluarse una actividad o un programa de manera fiable y creíble, siempre y cuando se haya especificado en los términos medibles especificados en el diseño de la evaluación y en la medida en que sus resultados puedan ser objeto de verificación (OECD, 2010).

### **33. Factores externos:**

Son aquellos factores que quedan fuera del control directo de los agentes que gestionan y administran un plan o programa y que pueden afectar su resultado (IDR, 2000). Todos los procesos de política pública están sometidos a factores externos que pueden ser determinantes en sus resultados e impactos.

### **34. Formulación de opciones de política:**

Actividad de generación y análisis de hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción o medidas de política podrían contribuir a transformar una situación per-

cibida como problemática mediante el establecimiento de una relación satisfactoria entre medios manipulables y objetivos alcanzables (Wildavsky, citado en May, 2003).

### **35. Generación de conocimiento:**

Consiste en la transformación de la información en conocimiento útil por medio de procedimientos analíticos de aprendizaje y apropiación de los hallazgos de la evaluación (UNDP, 2009).

### **36. Gestión:**

La gestión se trata de la realización de acciones enfocadas al cumplimiento de una ruta planificada para la obtención de algún objetivo, tomando los actores claves dentro del proceso de implementación como recursos activos para el logro de los objetivos.

### **37. Gobernabilidad**

Está asociada exclusivamente a la esfera gubernamental, se refiere a condiciones y comportamientos del gobierno, en cómo un gobierno bien equipado con los recursos y poderes asociados es capaz de dirigir la sociedad (Aguilar, 2007). La gobernabilidad se relaciona con la capacidad que tiene el gobierno de implementar sus decisiones y políticas públicas. La coordinación requerida y la capacidad de control se ejercen sobre actores bajo una estructura jerárquica definida

### **38. Gobernanza**

Se entiende como la organización establecida para administrar una red social configurada con un propósito específico (Williamson, 1991, 2005). Es el proceso en el que se define la dirección y la forma de organización para cumplir los objetivos de la política. Es resultado de la deliberación conjunta entre el gobierno y los distintos actores sociales, privados y políticos que se encuentran en el espacio de la política pública (Aguilar, 2007, p. 8). Demanda una coordinación y cooperación de actores por fuera del control jerárquico del gobierno; interacciones horizontales, más que verticales.

Lo anterior implica que cuando se habla de gobernanza se reconoce una necesidad gubernamental de buscar y usar múltiples estrategias que combinen formas tanto voluntarias como obligatorias de interacción y adaptación mutua, para que los actores sociales, los gobernantes y aquellos que implementan las acciones de política puedan actuar de forma coordinada y conjunta (Hoppe, 2010). Es decir, contar con las adecuadas reglas de juego para la interacción entre los actores.

Los esquemas de gobernanza componen los arreglos institucionales, patrones de conducta y el conjunto de actores que inciden en las formas como se toman e implementan decisiones, sobre todo las que competen a la adaptación al entorno, la definición de los atributos y los acuerdos dentro de la transacción (unidad de análisis básica) política, social o económica (Williamson, 2005).

**39. Grupo de interés:**

Son las estructuras asociativas formadas por personas y organizaciones que se reúnen para perseguir determinados objetivos comunes. Los grupos de interés pueden tener diversos niveles de organización y se cohesionan para orientar los procesos de política pública hacia el cumplimiento de sus intereses.

**40. Identificación de acciones potenciales:**

Consiste en generar conocimiento mediante el análisis de opciones, sobre cómo cumplir los objetivos y metas y sus detalles, especificando el grado hasta el cual pueden ser manipulados los elementos problemáticos con los recursos disponibles y puntualizando las vías a través de las cuales puede realizarse (May, 2003) su fuente de financiamiento, la organización asignada para administrar, implementar y monitorear las acciones, su cobertura y el alcance de funciones (Bardach, 2009). En ese sentido, las acciones potenciales de intervención se componen de unos procedimientos y de recursos humanos y materiales, los cuales deben ser factibles y útiles (Fernandez-Ballesteros, 1996).

**41. Impactos:**

Cambios de largo plazo, intencionados o no, sobre el bienestar de la población. Se asocia con concretar las expectativas sociales de la población o imaginarios sociales de los hacedores de política con respecto a los atributos del tejido social (UNDP, 2006; 2009; Meny y Thoenig, 1992).

**42. Indicador:**

“Dato cuantitativo o cualitativo que permite dar cuenta sobre cómo se encuentran o marchan las cosas en relación con algún aspecto de la realidad de las políticas” (Ortegón, 2008), proporcionando una medida de los logros de política y cambios vinculados con una intervención. Es un punto de referencia que suministra información, bien sea cualitativa o cuantitativa, de alguna situación o proceso, con la cual se pueda llevar a cabo el seguimiento de su evolución y desenvolvimiento.

**43. Información políticamente relevante:**

Es aquella información extraída de los elementos del entorno político donde la política pública se inserta, se desarrolla y es determinada sobre la configuración y gestión organizacional, las acciones y reacciones de política, los resultados e impactos sobre el entorno, el comportamiento de los involucrados y el problema políticamente construido. Dicha información permite generar conocimiento sobre y en el proceso de construcción de política. En una visión amplia, dicho entorno no se centra alrededor de las situaciones problemáticas, sino en el producto de la configuración de intereses y reacciones creadas alrededor del quehacer organizacional, esto implica concentrarse en los actores e intereses que se forman alrededor de él (Santander, 2009).

#### **44. Instituciones:**

Las instituciones son las reglas de juego en una sociedad que constituyen el marco en el cual los individuos interactúan, se organizan e intercambian, definiendo y limitando el conjunto de elecciones de una serie de comportamientos predecibles a fin de reducir la incertidumbre del medio en el que se desarrollan (North, 1991). De este modo, dichas reglas, que se originan en la interacción social, estructuran incentivos para el intercambio humano –sea político, social o económico– y se presentan a los individuos en forma objetiva por medio de mecanismos de regulación legal como normas, estatutos o leyes (instituciones formales) y/o por medio de mecanismos auto-reguladores sustentados en la moral y la cultura como convenciones sociales o códigos de conducta (Portes, 2006; North, 2007).

#### **45. Instrumentos de política pública:**

Son los recursos y herramientas disponibles o necesarios que tienen los hacedores y actores de política pública para llevar a cabo las acciones requeridas para el cumplimiento de la estrategia diseñada, o para lograr la cooperación y coordinación de los actores claves para la implementación. Los instrumentos de política pública están condicionados por el arreglo institucional y pueden ser de diversos tipos: impositivos, regulatorios, físicos, monetarios, presupuestarios y morales, entre otros.

#### **46. Insumos:**

Recursos financieros, humanos y materiales empleados para llevar a cabo una intervención (UNDP, 2006; 2009). Todas las herramientas de política necesitan determinados insumos para poder hacer parte de la intervención.

#### **47. Interacción horizontal:**

Se produce cuando en las relaciones entre los actores existe una equivalencia de poder o autoridad que permite el debate argumentativo y, en algunos casos, la consecución de redes de cooperación.

#### **48. Interacción vertical:**

Se produce cuando en las relaciones sociales entre actores existe una hegemonía impuesta por un dirigente que, por medios estratégicos, ejerce poder o influencia desde arriba sobre unos subordinados (Bleiker; Kohn, citados en Cante, 2008).

#### **49. Intervención activa:**

Hace referencia a las acciones o medidas de política pública desarrolladas por el gobierno a fin de contribuir a transformar una situación percibida como problemática mediante el establecimiento de una relación satisfactoria entre medios manipulables y objetivos alcanzables (Wildavsky, citado en May, 2003).

**50. Legitimidad:**

La capacidad de un actor con poder para obtener obediencia sin necesidad de recurrir a la coacción que supone la amenaza de la fuerza, de tal forma que un Estado es legítimo si existe un consenso entre los miembros de la comunidad política para aceptar su autoridad vigente.

**51. Marco de resultados:**

Lógica del programa que explica la forma en que deberán lograrse las metas y objetivos que incluye las relaciones causales y los supuestos subyacentes (UNDP, 2009). Es necesario analizar el marco de resultados para dimensionar el alcance de la intervención propuesta.

**52. Metas y objetivos:**

Por metas (objetivos específicos / resultados) y objetivos (fines / productos) debe entenderse la descripción de los resultados que se esperan conseguir en la población objeto de intervención con los recursos disponibles, poniendo de manifiesto que con su obtención se aliviará o resolverá una necesidad de los individuos (Fernández-Ballesteros, 1996), además de que son la conceptualización de los factores que deben y pueden ser manipulados y modificados, por tanto, los objetivos deben ser claros, viables, delimitados, gerenciales, evaluables, operacionales, coherentes, cuantificables y concretos.

**53. Monitoreo:**

Procedimiento analítico e investigativo que consiste en recolectar información para determinar y cuantificar los productos o resultados que se han producido para o sobre la población objetivo como consecuencia de una intervención y no de otros factores (Khandker, Koolwal & Samad, 2010; Baker, 2000).

**54. Nueva gestión pública:**

Busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos a través de una gestión pública eficiente y eficaz. Para este enfoque es imperativo el desarrollo de servicios de mayor calidad en un marco de sistemas de control que permitan transparencia en los procesos de elección de planes y resultados, así como en los de participación ciudadana, la nueva gestión pública es el paradigma donde se inscriben los distintos procesos de cambio en la organización y gestión de las administraciones públicas. Utiliza instrumentos como contratos, planes indicativos, incentivos presupuestales, evaluaciones del desempeño y reformas institucionales, entre otros.

**55. Organizaciones:**

Las organizaciones económicas, sociales o políticas son lo que los actores sociales normalmente habitan en el curso rutinario de su vida e incorporan las mani-

festaciones más visibles de las estructuras implícitas de poder (Powell 1990, DiMaggio 1990, Granovetter 2001, citado en Portes, 2006). Las organizaciones públicas son aquellas encargadas de poner al Estado en acción y están regidas por la normatividad vigente. Los ministerios, los órganos de control, las cortes, son ejemplos de organizaciones públicas.

**56. Paradigma constructivista:**

Enfoque que considera como variables de análisis relevantes para la generación de conocimiento, los contextos donde se desarrollan las políticas públicas, las valoraciones éticas y las verdades subjetivas de sus beneficiarios (Dunn, 2008; Cardozo, 2010).

**57. Paradigma positivista:**

Basado en el positivismo lógico, considera que la explicación y predicción de resultados de política son los únicos procedimientos que legitiman los propósitos de la ciencia, mientras los juicios éticos y valorativos son vistos como no científicos ni rigurosos (Dunn, 2008).

**58. Presupuesto:**

El presupuesto, con sus reglas formales e informales y los patrones de comportamiento de los actores responsables de su negociación, programación, ejecución y control, es una de las instituciones centrales del Estado (Ortegón, 2008:103p). Este plasma el resultado de un proceso de decisión en torno a la asignación de recursos entre todas las políticas públicas, contemplando la disponibilidad de recursos públicos.

**59. Problema:**

Refiere a la construcción lógica de una definición que ordena los datos de una situación problemática. El problema es una traducción discursiva de una realidad a través de la cual los distintos actores calificarán y clasificarán las situaciones a fin de construir, modificar y legitimar las representaciones políticas, del “ser” y del “deber ser” de una sociedad (Roth, 2003, Majone, 1989)

**60. Problema mal estructurado:**

Es la conceptualización incorrecta de un problema, que lleva a una definición errada del mismo que no corresponde a la situación problemática que genera malestar ni representa su complejidad. Conduce a errores en otras etapas del proceso de la política pública.

**61. Problema público:**

Se da cuando existen carencias en la sociedad y un actor de poder dentro o fuera del Estado lo identifica como tal (utilizando sus recursos para colocarlo en la agenda pública). La definición de un problema consiste en determinar la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema.

**62. Proceso artesanal:**

La información políticamente relevante que se produce a lo largo del ciclo de política ha tenido un tratamiento discursivo. Este proceso es artesanal, según Majone (1989), en la medida en que no hay una única manera de construir argumentos, sino que los datos y la evidencia se seleccionan de diferentes formas a partir de la información disponible y es introducida en un punto específico de un argumento que es cuidadosamente elaborado para un auditorio particular a fin de concretar unos intereses particulares relacionados con la decisión.

**63. Redes políticas:**

En la literatura anglosajona es un modelo de intermediación de intereses, el cual es superior al pluralista y al corporativista (Marsh y Rhodes 1992; Smith 1993; Marsh 1998). En la literatura europea son una forma de gobernanza, es decir, una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en política pública, basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado (Mayntz 1993; Scharpf 1993, Rhodes 2000)

**64. Rendición de cuentas:**

Es el derecho y deber ciudadano a ser informado y solicitar explicaciones sobre las acciones y decisiones de la administración pública y la obligación de los funcionarios públicos de informar y responder sobre su gestión (Porrás, 2007). Facilita la integración de los ciudadanos y servidores públicos en el logro de las metas económicas y sociales del país, a través del ejercicio del control social sobre la administración de los recursos públicos (DANE, 2011; DAFP, 2005).

**65. Roles:**

Los roles se definen como el conjunto de comportamientos prescritos para quienes ocupan posiciones sociales particulares. Estos incorporan un repertorio instrumental de habilidades necesarias para su adecuado desempeño, “desde el saber científico y profesional hasta el comportamiento, la forma de las expresiones, los modales y el savoir faire general adecuado a condiciones sociales específicas” (Portes, 2006). Estos repertorios culturales anexos a roles específicos como los de “policía”, “ministro del gobierno” o “funcionario público local” pueden variar significativamente entre contextos sociales, así se los designe con la misma etiqueta formal.

**66. Rutinas de implementación:**

Conductas repetitivas y frecuentes en el quehacer político y organizacional que permiten disminuir la incertidumbre al momento de ejecutar las acciones de política pública, tales como los canales de comunicación invariables, los protocolos de interacción claros y ampliamente difundidos entre los actores, los planes y rutas de acción establecidos.

**67. Seguimiento:**

Es un mecanismo de control consistente en monitorear el resultado de una acción preventiva con el fin de establecer la mejora de algún proceso que fue objeto de control preventivo.

**68. Seudo-agenda gubernamental:**

Implica el registro o reconocimiento de una demanda sin considerar explícitamente su mérito. Los tomadores de decisión a menudo toman este tipo de agenda para apaciguar frustraciones de grupos de interés o evitar resquebrajamientos políticos (Cobb y Elder, 2003).

**69. Situación problemática:**

Situación que, al ponerse en relación con determinados esquemas valorativos y cognoscitivos de los sujetos que los observan o experimentan, arrojan conclusiones de reprobación o malestar (Aguilar, 2003, p. 58).

**70. Stakeholders**

Refiere a aquellos agentes sociales (persona, grupo, entidad) que tienen alguna relación o intereses (directos o indirectos) con o sobre la organización (Falção y Rubens, 1992). Estos agentes pueden comportarse como involucrados que tienen algún interés en el quehacer político por verse afectados por los objetivos o resultados de una organización pública o pueden comportarse como actores, que son involucrados no solo con capacidad sino también con intención de injerencia en el accionar organizacional. Como sugiere Falção y Rubens (1992), sin estos últimos la organización no sería posible, tal es el caso de los empleados, funcionarios públicos, gerentes de proyectos, proveedores, propietarios/accionistas y clientes, beneficiarios o usuarios de la política.

**71. Ventana de oportunidad:**

Se refiere al momento en el cual todos los factores están a favor de aprovechar una situación de ventaja con éxito, es decir, un momento que asegura buenos resultados.

**72. Ventanas políticas:**

Son momentos de oportunidad para la formación de agenda, espacios muy acotados dentro del juego político que permiten iniciar la discusión sobre un problema para que este llame la atención de los tomadores de decisión. Cobb y Elder (2003) presentan una explicación de cómo se puede incluir un asunto en la agenda al darse el momento de oportunidad (ventana política), la confluencia adecuada de personas, problemas y soluciones.



Carrera 66 No. 24-09  
PBX: (571) 457 8000  
[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)

# Introducción a las políticas públicas

Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía

Este libro, “INTRODUCCIÓN A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía”, tiene como propósito facilitar el acceso al análisis de políticas públicas a aquellos interesados en obtener un conocimiento básico sobre los procesos de formación de una política pública.

En un momento donde la mayor participación ciudadana acrecienta el interés por mejorar los procesos de toma de decisiones gubernamentales, aumenta la necesidad de entender que las políticas no se administran sino que se gobiernan. Por eso, aunque su propósito es introductorio, el aporte esencial del libro está en el enfoque, con el que se plantea que la interacción con la ciudadanía no solo es deseable sino, condición necesaria para el éxito de los procesos de las políticas públicas.

El texto aborda el tema de la relación entre Estado y política pública, los conceptos básicos para adentrarse al análisis de política, realiza una breve descripción de los distintos enfoques de análisis y profundiza en las distintas etapas de formación de una política pública; para culminar con una reflexión sobre el papel de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas desde su relación con el Estado.



Carrera 5 No. 15-80 piso 16  
Bogotá, D.C., Colombia  
PBX: (1) 587 8750 Ext: 11621  
Tel.: 336 7147 Ext. 115  
<http://iemp.procuraduria.gov.co>