

**INSTITUTO DE ENSEÑANZA SUPERIOR EN
GESTIÓN Y DESARROLLO LOCAL / INESDEL
UNIÓN IBEROAMERICANA DE
MUNICIPALISTAS / UIM**

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ



**DIPLOMADO
EN GESTIÓN Y DESARROLLO LOCAL**

**MÓDULO
*POLÍTICAS PÚBLICAS Y MANEJO SALUDABLE
DEL AMBIENTE***

FACILITADOR:

ARQUITECTO BENJAMÍN ROSALES RIVERA

**Noviembre
2008**

**INSTITUTO DE ENSEÑANZA SUPERIOR EN
GESTIÓN Y DESARROLLO LOCAL / INESDEL
UNIÓN IBEROAMERICANA DE
MUNICIPALISTAS / UIM**

UNIVERSIDAD DE PANAMÁ



**DIPLOMADO
EN GESTIÓN Y DESARROLLO LOCAL**

**MÓDULO
POLÍTICAS PÚBLICAS Y MANEJO SALUDABLE
DEL AMBIENTE**

FACILITADOR:

ARQUITECTO BENJAMÍN ROSALES RIVERA

**Noviembre
2008**

**DIPLOMADO
EN GESTIÓN Y DESARROLLO LOCAL**

**MÓDULO
POLÍTICAS PÚBLICAS Y MANEJO SALUDABLE
DEL AMBIENTE**

FACILITADOR:

ARQUITECTO BENJAMÍN ROSALES RIVERA

Info@ inesdel.org
www.inesdelorg/index2.htm

Noviembre
2008

INTRODUCCIÓN	VI
---------------------------	-----------

CAPÍTULO I: ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LAS POLÍTICAS

<u>PÚBLICAS</u>	2
1.1. Definiciones básicas relacionadas con las Políticas Públicas.....	2
1.1.1. Definición de Políticas.....	2
1.1.2. Definiciones de Políticas Públicas	2
1.2. Importancia de las Políticas Públicas.....	6
1.2.1. Las PP desde el Plano Estratégico.....	6
1.2.2. Las PP desde el Plano Institucional.....	6
1.2.3. Las PP desde el Plano Político.....	6
1.2.4. Las PP desde el Plano de la Sociedad Civil	7
1.2.5. Las PP desde el Plano Valórico.....	7
1.3. Las Políticas Públicas como Disciplina, Áreas de Análisis y Autores en su Desarrollo Científico	7
1.3.1. Las Políticas Públicas como Disciplina.....	7
1.3.2. Áreas de Análisis de las Políticas Públicas.....	12
1.3.3. Autores en el Desarrollo Científico de las Políticas Públicas	13
1.4. Características de una Política Pública.....	13
1.4.1. Características de la Política Pública:.....	13
1.4.2. Políticas Públicas de Excelencia.....	13
1.4.3. Características de una PP de Excelencia.....	14
1.4.4. Criterios u opiniones obre una PP de Excelencia	15
1.5. Etapas Analíticas del Proceso de las Políticas Públicas.....	16
1.5.1. Etapa 1: Origen de una PP.....	17
1.5.2. Etapa 2: El Diseño de una PP.....	17
1.5.3. Etapa 3: La Gestión de una PP.....	17
1.5.4. Etapa 4: La Evaluación de una PP	18
1.6. La Formulación de las Políticas	18
1.6.1. El Establecimiento de la Agenda Política.....	18

1.6.2. La Definición de los Problemas.....	18
1.6.3. La Previsión.....	19
1.6.4. Establecimiento de Objetivos.....	19
1.6.5. Selección de la Opción.....	19
1.7. Criterios para Diseñar una Política Pública.....	19
1.7.1. Criterios para el Diseño de una PP.....	19
1.8. Creadores de Políticas Públicas.....	20
1.8.1. Actores creadores de PP.....	20
1.8.2. Instituciones que impulsan el diseño de PP.....	20
1.9. Instrumentos de Acción de las Políticas Públicas.....	21
1.9.1. Normas Jurídicas.....	21
1.9.2. Los Servicios de Personal.....	21
1.9.3. Recursos Materiales.....	21
1.9.4. La Persuasión.....	22
1.10. Análisis Crítico de las Políticas Públicas desde un enfoque Regional.....	22
1.10.1. Problematización de las Políticas Públicas desde la óptica regional.....	22
1.10.2. Planteamiento Del Problema.....	23
1.10.3. La Política Pública como articulación del Estado y la Sociedad Civil.....	24
1.10.4. Fragilidad de las Políticas Públicas: una Perspectiva Regional.....	25
1.10.5. Consideraciones finales sobre las PP desde un enfoque regional.....	30
1.11. El Asunto de las Políticas Públicas en América Latina.....	31
1.11.1. Síntesis de los temas centrales en trabajos sobre PP en A. Latina.....	31
1.11.2. Políticas Públicas por cada Tipo de Estado histórico.....	32
1.11.3. Síntesis de los temas centrales en trabajos sobre PP en A. Latina.....	34
CAPÍTULO II: ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE EL AMBIENTE.....	41
2.1. Poniendo en perspectiva el tema ambiental.....	41
2.1.1. Visiones extremas sobre la situación ambiental.....	41
2.1.2. Preocupaciones actuales.....	41
2.2. Definiciones Básicas relacionadas con el Ambiente.....	42

2.2.1. Definiciones de Ambiente	42
2.2.2. Visión Sistémica del Ambiente (Sistema Ambiental).....	43
2.2.3. Componentes Ambientales	47
2.2.4. Calidad Ambiental.....	55
2.3. Los Impactos sobre el Ambiente.....	56
2.3.1. Valoración de los Impactos Ambientales	57
2.3.2. Atributos de los Impactos Ambientales	58
PRINCIPALES ATRIBUTOS DE LOS IMPACTOS AMBIENTALES	59
2.3.3. Manifestación de los atributos de IA	60
2.3.4. Estudios de Impacto Ambiental (EsIA).....	61
2.3.5. Los EsIA como instrumentos de Decisión y Gestión.....	62
2.3.6. Desarrollo e Implantación de Políticas sobre Medio Ambiente y Salud	65
2.3.7. Gestión de la Salud Ambiental.....	65
2.3.8. Calidad del Agua.....	65
2.3.9. Calidad del Aire.....	65
2.3.10. Calidad y Seguridad de los Alimentos	65
2.3.11. Control de Residuos y de la Contaminación del Suelo	66
2.3.12. Ecología Humana y El Asentamiento.....	66
2.3.13. Salud Laboral.....	66

CAPÍTULO III: POLÍTICAS PÚBLICAS Y MANEJO SALUDABLE DEL AMBIENTE.....

.....	67
-------	----

3.1. Conflictos Ambientales y Políticas Públicas. Caso de estudio: Uruguay.....	67
3.1.1. Los Conflictos Ambientales en Uruguay	68
3.1.2. Políticas públicas en temas ambientales	69
3.2. Objetivos de las Políticas Públicas del Medio Ambiente	76
3.2.1. Objetivos de las PP Ambientales.....	76
3.2.2. Mecanismos para aplicar y valorar las PP Ambientales	77
3.3. Derechos Humanos, Ambiente, Salud y Políticas Públicas	77

3.3.1. Derechos humanos y Ambiente	77
3.3.2. Vinculación Salud-Ambiente	78
3.4. La Gestión Ambiental.....	80
3.4.1. Definiciones y Principios de la Gestión Ambiental	80
3.4.2. Objetivos de la Gestión Ambiental	82
3.4.3. Modelo de Gestión Ambiental Municipal. Caso Chile	84
3.4.4. Gestión Ambiental Municipal. Caso Argentina.....	116
3.4.5. El municipio en la gestión ambiental (Ministerio de Planificación, CONAMA.)	135
3.4.6. Gestión Ambiental Cuencas Hidrográficas	169
3.4.7. Procesos de la Gestión Ambiental	177
BIBLIOGRAFÍA	179

INTRODUCCIÓN

El presente material corresponde a un compendio de documentos que ha sido preparado con la finalidad de servir como base para el abordaje del Módulo: **Políticas Públicas y el Manejo Saludable del Ambiente** dentro del **Diplomado en "Gestión y Desarrollo Local"**, desarrollado por el Instituto de Enseñanza Superior en Gestión y Desarrollo Local (INESDEL). Panamá.

De inicio hay que dejar en claro que en tan poco tiempo no se puede pretender estudiar todos los elementos de estos tópicos de avanzada como lo son las Políticas Públicas y del Manejo Ambiental, por lo que es un buen propósito acotar hasta dónde se puede aspirar en el período que dura el desarrollo de este módulo.

En función de lo anterior, el facilitador considera que este Módulo es introductorio y que un buen resultado a obtener es suministrarle al estudiante algunos insumos sobre estos temas, dados por la literatura genérica analizada que le permitan posteriormente trasladarlos a su realidad local.

En relación con el documento, éste se ha organizado discrecionalmente en tres grandes capítulos con la intención de simplificar hasta donde sea posible los grandes planteamientos que sustentan este Módulo. Cada capítulo a su vez se desglosa en subcapítulos que detallan los aspectos más importantes de los principales ámbitos tratados.

El primer capítulo se enfoca en las Políticas Públicas (PP), abordando aspectos conceptuales, de diseño y operacionales de las mismas. Se destaca aquí el protagonismo de la Administración Pública en la creación de las PP.

El segundo capítulo trata sobre el Ambiente desde una óptica integral, tal como lo establecen los marcos conceptuales contemporáneos que los definen como *sistema* y bajo un enfoque integral/holístico que supera la visión tradicional que lo limita a los componentes estrictamente naturales.

En el tercer capítulo se realiza un ejercicio de integración de los elementos de los capítulos precedentes, estableciendo la relación de las PP con el manejo ambiental, priorizando un enfoque preventivo, es decir, procurando adelantarse a los impactos ambientales que las inversiones públicas pudieran generar. En este sentido, se destaca la gestión Ambiental y fundamentalmente los instrumentos de gestión ambiental.

Cabe destacar que junto a este documento se ha dejado disponible para el estudiante e formato digital una serie de carpetas conteniendo material complementario que le servirá para afianzar los criterios considerados en este Módulo. Las carpetas incluyen Bibliografía seleccionada relativa al tema, una serie de Instrumentos Ambientales que se están empleando en municipalidades de la Región Centroamericana y que muestran a manera de ejemplos y la Información básica del curso (documento y láminas en Power Point).

CAPÍTULO I: ASPECTOS CONCEPTUALES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En este apartado se estudian de forma general los tópicos más significativos sobre las Políticas Públicas (PP) propuestos por expertos en la materia, a fin de precisar el marco conceptual particular que se manejará en todo el Módulo —tanto a nivel del presente Documento Base como de las presentaciones orales y su apoyo en las láminas en Power point—, dadas las múltiples acepciones del vasto universo de opiniones existentes.

Se abordan las definiciones sobre PP, su importancia, quiénes las elaboran, cuál es su proceso de diseño o creación y qué tipos existen, entre otros elementos considerados.

1.1. Definiciones básicas relacionadas con las Políticas Públicas

Si el objetivo es estudiar a las PP, se debe iniciar por definir que es una Política en general, porque en definitiva las PP son un tipo particular de política.

1.1.1. Definición de Políticas

Las **Políticas** son el conjunto de principios, objetivos, estrategias e instrumentos que se implementan para orientar y modificar el comportamiento de ciertos actores.¹

Las políticas en general se pueden clasificar en: **Políticas Públicas**, creadas por el Estado, y las **Políticas Privadas**, dadas por el Sector Privado.

1.1.2. Definiciones de Políticas Públicas

Política Pública es el resultado de la actividad de una autoridad con poder público y legitimidad gubernamental².

Una Política Pública corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado (Lahera, 2002).

Las Políticas Públicas representan el resultado de la actividad o no actividad de una autoridad con poder público (uno o varios actores públicos) y de legitimidad gubernamental en el seno de la sociedad, interviniendo en un sector de su competencia, desde la decisión estratégica, para la administración y asignación de

¹ Carrera, J.A., Orantes, Patricia y Méndez, JC. **Políticas, Leyes e Instituciones**

² En Meny, Yves y Jean-Claude Thoening. **Las Políticas Públicas**

bienes colectivos o para la resolución de un problema.³

Las Políticas Públicas, como intervención sobre el entorno, se traducen en políticas sectoriales desarrolladas a través de programas y proyectos planificados y diseñados para producir cambios en ese entorno y en la población. Desde esta perspectiva, la intervención del Estado en la sociedad y en la gestión de recursos naturales por la vía de la política sectorial de medio ambiente ha de corregir los 'fallos de mercado', ha de ser incitativa en el sentido de derivar el comportamiento de las empresas y de los individuos hacia pautas de comportamiento y consumo 'limpios' de acuerdo con el desarrollo sostenible.

Las políticas públicas son "el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos"⁴. Pallares señala que a esta definición genérica de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones, tales como:

- Las políticas públicas deben ser consideradas como un "proceso decisional". Es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.
- Los casos de "inacción". "Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo" (Hecló, 1972).
- Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido "generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales".

En uno de los elementos constitutivos de la noción de sistema político, encontramos lo llamado "políticas públicas". Se encuentran en el elemento institucional, llamado régimen político. Tal como señala Alcántara (1995) "Las mismas se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad". "Son concebidas como "productos del sistema político", no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado". En otras palabras podemos decir que las políticas públicas son las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales. "Strategic use of resources to alleviate national problems of governmental concerns". Se trata pues, de la idea que plantea Easton, de extraer recursos de la sociedad para volver a colocarlos en ella.

³ García Añón, María. **La 'Evaluación' y los Instrumentos Económicos en Materia de Políticas Públicas del Medio Ambiente**. Referencia al Protocolo de Kioto. Departamento de Ciencia Política y de la Administración. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Santiago de Compostela 2002

⁴ Definición de Peters(1982), recogida por Pallares, Frances. Pallares, Francesc. (1988). **"Las políticas públicas: El sistema político en acción"**. Revista de Estudios Políticos Op.cit. Pág.142.

Con el crecimiento del Estado y de las tareas que este poco a poco va asumiendo como suyas, luego que pasa del Estado gendarme, o Estado liberal, donde sus funciones básicas eran las de policía, de defensa, al Estado actual donde sus funciones son de mayor envergadura, donde el estado se va haciendo cada vez más intervencionista con lo cual va afectando el quehacer diario de los ciudadanos, ya este interviene en la economía, en la educación, en el trabajo, en la producción, en la seguridad social, entre otras materias. Surgen una cantidad mayor de demandas y necesidades que el Estado necesita hacer frente, con lo cual comienza el mismo a captar grandes cantidades de dineros (en su mayoría originado de los impuestos) por parte de los ciudadanos, y los regresa a ellos en forma de programas y servicios que van en beneficio de los propios ciudadanos. Es así como a través de estos programas y servicios sociales surgen las políticas públicas, de allí su importancia de estudio a través de formas sistémicas y analíticas.

Edith F. Kauffer Michel⁵ en su ensayo **“Las políticas públicas: algunos apuntes generales”** indica que una primera distinción conceptual básica es necesaria para entender el porqué y el cómo de las políticas públicas. El idioma español no permite hacer la diferencia entre dos conceptos básicos introducidos por los anglosajones: politics y policy.

- **Politics**

Que podemos traducir por la política, entendemos la lucha por el poder. Por lo tanto, cuando pretendemos estudiar la política en el sentido de politics, nuestros objetos de estudio son las fuerzas políticas, las elecciones, las instituciones gubernamentales y parlamentarias.

Fenómenos relativos a la lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales o personas que incluyen u ocupan funciones de autoridad en una colectividad.⁶

- **Policy**

Que proponemos traducir por políticas públicas o por el término de política seguido de un adjetivo (social, agrícola, etcétera), hacemos referencia a la acción pública, al aspecto programático de la acción gubernamental.

Marco de orientación para la acción. Conjunto de intervenciones a través de las cuales una autoridad pública elige hacer o no hacer frente a un problema de su competencia

⁵ Edith Kauffer es doctora en Ciencias Políticas e investigadora titular en la División de Población y Salud de ECOSUR (ekauffer@scl.ecosur.mx).

⁶ Correa Young, Rosalía. Pontificia Universidad Javeriana

Históricamente, fue Harold Lasswell quien acuñó el término de *policy* en 1951, además de presentar importantes aportaciones para el análisis de las políticas públicas. En primer lugar, distinguió dos actividades complementarias e interdependientes en esta nueva tarea: a) el conocimiento de (*knowledge of*) y b) el conocimiento en (*knowledge in*).

El *conocimiento de* hace referencia al análisis y al estudio del proceso, se trata de una empresa cognoscitiva.

El *conocimiento en* pretende incorporar datos y teoremas en los procesos de deliberación y decisión para mejorar la acción pública. En suma, mientras uno se refiere a la parte teórica, el otro tiene un carácter muy práctico. Para Lasswell (1951), estas actividades están estrechamente imbricadas e implican un esfuerzo de interdisciplina.

Sus seguidores han presentado interpretaciones propias de la interdisciplina y en realidad los estudios de las políticas públicas se han dividido en dos grandes corrientes que se pueden distinguir esquemáticamente de la siguiente manera: cuantitativos, unidisciplinarios, normativos, de corte económico, centrado en el contenido para el conocimiento de, versus contextualizadores, multidisciplinarios, positivos, político-administradores, interesados en el conocimiento en.

El campo de estudio constituido por el análisis de las políticas públicas cubre a la vez tres objetivos: el conocimiento, la acción o gestión y la formación. El conocimiento generado pretende ser aplicado a problemas concretos de la acción política o administrativa, los cuales incluyen múltiples dimensiones y resultan muy complejos dado que involucran valores, percepciones, factores institucionales, actores, conflictos, ideologías.

Para acercarnos a una definición de las políticas públicas, retomamos de la literatura algunas propuestas: Las políticas públicas se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas.

Esta primera definición se centra en dos elementos. El primero se relaciona con la determinación de los principales actores de las políticas: las Autoridades Públicas (Administración Pública). El segundo se nos revela que como políticas públicas.

Debemos tomar en cuenta acciones concretas y elementos aparentemente insignificantes, tales como los simbólicos.

Para entender este último punto, proponemos una segunda definición retomada de Thoenig:

Políticas Públicas es "lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar". No estamos afirmando que el no actuar es una política pública, sino que la decisión de no actuar

ante un determinado problema conforma en sí una política pública. Por lo tanto, existen definiciones que integran ambos elementos y consideran que una política pública no es solamente una acción concreta, puede ser una acción simbólica o un no-programa.

Otro elemento clave de definición se refiere a un conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. Esta propuesta nos recuerda que una política pública no es una acción aislada, una medida apartada, además de mencionar que en este proceso se encuentran en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos y grupos.

Finalmente Larrue (2000: 20) propone la siguiente definición de las políticas públicas: "Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de "grupos que conforman blancos", los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver".

1.2. Importancia de las Políticas Públicas

Las Políticas Públicas surgen como el engranaje más relevante para promover y encauzar las demandas y transformaciones económico-sociales y también como la principal fuente de presión para promover la renovación de la actividad pública y la reforma del Estado. Esto lo hacen en cinco planos⁷:

1.2.1. Las PP desde el Plano Estratégico

Desde un punto de vista estratégico, relacionado con la definición del rumbo de las transformaciones anteriormente mencionadas, las políticas contribuyen a definir los temas que deben configurar la agenda pública en que éstas se reflejan, marcan las condiciones dentro de las cuales es posible desarrollar esas transformaciones, fijan los márgenes de maniobra de la sociedad a este respecto y revelan los grados de consenso o disenso que ésta muestra frente a aquellos temas.

1.2.2. Las PP desde el Plano Institucional

Desde un punto de vista institucional, las negociaciones, formulación y aplicación de las PP muestran la configuración del poder en un momento y una sociedad determinada, particularmente tratándose de las estructuras, funciones, procedimientos y dinámica que caracterizan o condicionan la acción del estado.

1.2.3. Las PP desde el Plano Político

⁷ Tomassini, Luciano. **Gobernabilidad y Políticas Públicas en América Latina**. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil. Washington, D.C. Octubre 1996.

Desde un punto de vista político, las PP tienen la virtud, por esencia, de provocar el alineamiento de las posiciones y fuerzas que integran dicho espectro, sus grados de convergencia o de antagonismo, y sus posibilidades de conflicto o de alianzas.

1.2.4. Las PP desde el Plano de la Sociedad Civil

Desde el punto de vista de la sociedad civil, las Políticas Públicas en parte reflejan -y en parte determinan- los grados de diálogo que es posible desarrollar entre la sociedad y el gobierno, actúan como catalizador para la integración de intereses, y dan un contenido o signo real al concepto de representación.

1.2.5. Las PP desde el Plano Valórico

Desde un punto de vista valórico, las PP constituyen el instrumento social más apto - casi el único- para enfrentar a la comunidad y a las personas con sus verdaderos intereses, opciones y valores, focalizando en alternativas respecto de situaciones específicas, y no sólo en la competencia política global.

1.3. Las Políticas Públicas como Disciplina, Áreas de Análisis y Autores en su Desarrollo Científico

1.3.1. Las Políticas Públicas como Disciplina

Las políticas públicas son la disciplina de la ciencia política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como la economía, la sociología e incluso la ingeniería y psicología. La pregunta central de las políticas públicas es: ¿qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?

En un estado de derecho, las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes de una determinada materia (regulación, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etc.). Éstas deben buscar el logro de los objetivos planteados en el documento de política pública.

Estanislao de Kostka Fernández, en el Diccionario Crítico de Ciencias Sociales establece los siguientes apuntes sobre las PP en términos disciplinares, tal como se destaca a continuación⁸:

Desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y siguiendo a Jean-Claude Thoenig, la noción de políticas públicas hace referencia a la disciplina que tiene por objeto de estudio "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad.)Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?" Yehezkel Dror define las políticas públicas como "una supradisciplina orientada a la

⁸ De Kostka Fernández, Estanislao. **Políticas Públicas. Proyecto Crítico de Ciencias Sociales.** Universidad Complutense de Madrid. Citado en Román Reyes (Dir): Diccionario Crítico de Ciencias Sociales

búsqueda del aprovechamiento de la elaboración de políticas" y caracterizada por una serie de diferentes paradigmas relacionados con las Ciencias Sociales contemporáneas.

Se trata de una disciplina científica cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de adopción de decisiones y que ésta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas. Tal caracterización aproxima la Ciencia de la Administración a una concepción cuyo objetivo es la resolución de problemas concretos. En este sentido, Aaron Wildavsky sostiene que el análisis de las políticas públicas consiste en hallar "un problema sobre el cual algo pudiera o debería hacerse". William N. Dunn señala su capacidad de contribuir al progreso de las Ciencias Sociales, porque "da soluciones a los problemas con los que se enfrenta" y por la pluralidad de metodologías que emplea dependiendo de éstos. Yehezkel Dror en la misma dirección, indica que consiste en la "búsqueda de la creatividad y de alternativas a las políticas actuales."

El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, en tanto en cuanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas. Pero además, la aproximación a la realidad administrativa del análisis de políticas públicas tiene un valor prescriptivo, en el sentido que ofrece un instrumental de análisis desarrollado para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno.

Aunque será desde la década de 1970 cuando el análisis de la acción de las autoridades públicas se desarrolle y comience a ser considerado como campo específico de estudio de la Ciencia Política y de la Administración, los antecedentes históricos de la acción pública son muy anteriores. Hasta el siglo XIX la intervención estatal se limitaba a mecanismos impositivos y de seguridad, y será en este siglo, cuando se produzca la primera gran formulación de políticas estatales encaminadas a satisfacer las demandas de determinados sectores sociales. Pero va ser tras la II Guerra Mundial cuando se desarrollen y generalicen las intervenciones públicas, que darán lugar al Estado de Bienestar y a los primeros estudios sobre políticas públicas. De hecho, este tipo de Estado ha constituido un campo de investigación fructífero para las políticas públicas, hasta el punto de que podemos hablar de un desarrollo paralelo.

Sin embargo, sólo será en la década de los años setenta en Estados Unidos, cuando las políticas públicas comiencen su desarrollo, como consecuencia de la convergencia de corrientes de otras disciplinas para hacer frente a los nuevos desafíos de los poderes públicos, y de la dificultad de las teorías existentes para ofrecer instrumentos de análisis eficaces, con los que afrontar las nuevas demandas. Así pues, el enfoque de las políticas públicas parte de una concepción pluridisciplinar en la que la Ciencia Política asume una función predominante. Esta perspectiva teórica encuentra su

génesis en Harold Lasswell y será desarrollada desde Francia por Jean-Claude Thoenig y Michael Crozier, desde Gran Bretaña por Lewis A. Gunn y B. W. Hogwood, C. Ham y M. Hill, Robert A. W. Rhodes y J. J. Richardson, desde Alemania por F. A. Scharpf y R. Mayntz o desde Italia por Bruno Dente.

En sus orígenes, los primeros analistas de políticas públicas se encontraban fuertemente influenciados por la corriente behaviorista triunfante en el momento. Los estudios hacían hincapié en las demandas (*inputs*) y en el resultado de las políticas ejecutadas (*outputs*), pasando por alto el impacto que las estructuras y los actores (burocracia, instituciones, partidos políticos, etc.), tenían sobre el resultado o producto.

Hacia la década de 1950 en Estados Unidos surgirán cuestiones en torno a los factores que determinan las políticas públicas. Esta actitud será planteada fundamentalmente por los economistas, quienes trataban de explicar las políticas públicas casi exclusivamente a partir de variables económicas, utilizando métodos empíricos que se destinaban a la ayuda en la adopción de decisiones más que a la construcción de teorías. Entre los expertos en *policy science* se consideraba que los factores políticos tenían un impacto marginal sobre el contenido de las políticas públicas. En este ambiente surgirá una cuestión teórica de suma importancia: ¿hasta qué punto importa la política? Pregunta que dará paso a un prolijo debate centrado en averiguar los factores determinantes de las políticas públicas, calificado como la "guerra de los paradigmas" y caracterizado por los excesos de las distintas escuelas.

Aunque el debate permanecerá vigente, en la década de 1970 entrarán en juego teorías sobre el Estado. Las políticas públicas que habían nacido con un claro componente empirista y pragmático, como una ayuda a la acción gubernamental, pasarán a formar parte del debate paralelo que se produce en torno al mundo de las ideas y de la teoría del Estado. Pluralistas, neomarxistas y neocorporativistas verán en las políticas públicas una nueva aportación a la construcción de sus propias teorías. Las políticas públicas se considerarán como un variable dependiente de la ideología, de los partidos políticos, de los recursos, etc., tanto en el caso de que los factores determinantes de éstas se consideren socio-económicos como políticos.

A comienzos de la década de 1980, una nueva concepción rompió la idea de considerar las políticas públicas como un resultado del sistema político. Esta visión considerará la política pública como un producto (*output*) y supondrá partir de la premisa de que son las políticas públicas las que definen la política, y de que éstas constituyen un medio para observar los cambios que se producen en el sistema. El enfoque permitió una nueva aproximación al estudio del Estado, de las instituciones y de los actores del sistema político, al tiempo que como señala D. Ashford constituyó una "saludable depuración de los apriorismos ideológicos" y cierto grado de consenso entre las distintas corrientes: "los partidarios de los cambios marginales lo encontraron compatible con su visión del Estado, los liberales clásicos lo utilizaron como medio para reintroducir el concepto de mercado en la política y los marxistas descubrieron numerosas posibilidades de unir la clase y el capitalismo a la política". Así pues, centrar el debate en si son los condicionamientos socio-económicos o políticos los que

determinan las políticas públicas, parece a todas luces infructuoso; el resultado es más positivo si se parte de ellas y en términos de hipótesis se usan como indicadores de la naturaleza, el funcionamiento o la situación socio-económica del Estado.

Una vez que se produce en la *policy science* el rechazo contra el racionalismo abstracto y la vuelta a los modelos teóricos que ésta había rechazado en sus orígenes, las teorías de políticas públicas no se constituirán como modelos innovadores, sino que formarán parte de las propuestas de la filosofía política o del pensamiento económico ya existente. La originalidad de estos nuevos planteamientos vendrá dada por una división de las contribuciones al estudio de las políticas públicas: por un lado el científico que se preocupa por el progreso del conocimiento y del saber y, por el otro, el profesional que combina un objetivo social con el cuerpo del saber que proviene fundamentalmente de la ciencia. Tal diferenciación de funciones será consecuencia de la confusión entre investigación y perspectiva operativa que se produce en la década de 1960 y bien entrada la de 1970, y cuya expresión será el surgimiento de diferentes modelos teóricos dirigidos a un mejor conocimiento de las políticas públicas y a la utilización de instrumentos teóricos ya existentes. Tales modelos teóricos de políticas públicas pueden ser clasificados en tres grupos: el modelo pluralista-racional, el burocrático-estatal y el neocorporativista e institucionalista.

El modelo pluralista-racionalista considera las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales que se generan, y las organizaciones administrativas como instrumentos que reaccionan ante las demandas, a través del suministro de políticas que satisfagan dichas necesidades. La contribución que la teoría pluralista realiza a la *policy science* es producto de la conjunción de las teorías racionalistas que provenían de la ciencia económica; de hecho, la racionalidad se convertirá en el criterio preeminente de la acción. Dos expresiones teóricas a destacar del enfoque pluralista lo constituyen la teoría del *public choice*, que presupone que los individuos se comportan y adoptan decisiones de forma racional, y la teoría de la racionalidad limitada que reconoce limitaciones en la capacidad de conocimiento y de elección.

El modelo burocrático-estatal centra su análisis en el papel de los burócratas y los expertos, ya que a éstos se le concibe como élites que controlan las estructuras estatales. Dentro de este enfoque, y a pesar de las divergentes aproximaciones filosóficas que suponen, podemos incluir el neomanagerismo o neoweberismo, el neomarxismo y el estructuralismo.

Tanto el modelo corporativista como el institucionalista vinieron a ofrecer una visión más completa de la relación entre el Estado y los demás actores del sistema. A diferencia del modelo pluralista en el que la relación fundamental se produce entre grupos que entran en conflicto y que necesitan alcanzar compromisos, en el neocorporativismo la relación se produce entre los grupos y el propio Estado. La reinsertión del Estado como elemento de análisis de las políticas públicas, que la revolución behaviorista había eliminado de su agenda de prioridades dentro de la *policy science*, y el interés suscitado por el estudio del Estado dará pie a la aparición del neoinstitucionalismo.

Retomando de nuevo el concepto de política pública, ésta puede definirse como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado. El programa y las acciones que éste implica constituyen el núcleo central del análisis de políticas públicas, cuyo esfuerzo se caracteriza por la acumulación de observaciones. Pero como acertadamente nos recuerda Th. R. Dey, una política pública se compone de aquello que una autoridad pública decide hacer o no hacer, puesto que en políticas públicas el no actuar se puede considerar como una actuación.

Más que de una disciplina teórica se trata de una ciencia práctica para la acción, ya que su objetivo es proceder a un mejor análisis del proceso de adopción de políticas, de forma que permita establecer un diagnóstico más acertado de la situación, y un mejor aprovechamiento de los recursos para la consecución de los fines establecidos. Ello hace preciso la distinción de dos componentes de lo que normalmente denominamos generalizando análisis de políticas públicas: el análisis de políticas (*policy analysis*), que consiste en la identificación de las alternativas y de los efectos que éstas pudieran producir, y el diseño de políticas (*policy design*), que consiste en la adopción de una alternativa y el establecimiento de los medios que permiten alcanzar el objetivo propuesto.

Como se ha señalado, el análisis de políticas públicas centra su estudio en los procesos de elaboración de políticas y programas públicos de actuación. Tal planteamiento permite una aproximación doble: la formación del proceso de políticas desde una concepción global, compleja y sin la formulación de límites claros al proceso, ésta sería la concepción desarrollada por Charles E. Lindblom, y el enfoque que separa las diversas fases del proceso con la finalidad de proceder a un estudio independiente de las diferentes etapas. Esta segunda perspectiva elaborada por Harold Lasswell tuvo una mayor influencia en el análisis de políticas públicas, asumiendo que el proceso de elaboración de políticas y programas es racional y ordenado. De ahí que podamos establecer las fases que determinan el proceso: por qué surgen los problemas y por qué pasan a ser una preocupación de los gobiernos, quién toma y por qué se adopta la iniciativa de hacer propuestas frente a dichos problemas, cómo se produce la elaboración legislativa o de otro tipo que inicia la acción, cómo la Administración Pública pone en práctica las propuestas y, por último, cómo se puede evaluar la política aplicada. Así pues, el proceso de políticas públicas puede descomponerse en cinco partes analíticamente separables: identificación de un problema que requiera acción pública, formulación de posibles soluciones, adopción de decisiones por parte de la autoridad legitimada, ejecución de la política pública y evaluación de los resultados.

Todas las políticas públicas generan efectos y toda política pública encubre una teoría de cambio social, ya que existe una relación de causa a efecto en las disposiciones que rigen y fundamentan las acciones públicas. Pero además, conlleva costes y obligaciones, e inconvenientes y beneficios para los sujetos que se ven afectados, quienes como demuestra la experiencia, consideran más importante los costes y los beneficios¹ que le atañen de manera personalizada, que aquellos que afectan a la

colectividad. Normalmente, los efectos se presentan en términos generales y abstractos; temporalmente se producen después de que una intervención pública tenga lugar, aunque la relación entre los productos de la actividad pública y los efectos de éstos, no es necesariamente directa, lineal o mecánica, ya que el efecto puede ir dirigido sobre el tejido social o sobre una estructura.

Una parte central de las políticas públicas radica en la transformación de productos en impactos o efectos deseados, por cuanto que toda intervención pública genera una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad. Las políticas públicas se sirven de la identificación de los efectos reales, generados por las actividades administrativas que difieren o que acaban siendo contrarias a los efectos deseados. Ello puede ser debido a que las realizaciones efectuadas no eran las adecuadas, eran insuficientes, el comportamiento de los ejecutores o de los afectados no era el preciso para la consecución de los objetivos perseguidos, y/o las circunstancias del momento no eran las previstas. En este sentido, las políticas públicas constituyen una metodología que permite un mejor control sobre la función de producción de las autoridades públicas, tratando de que los productos generen los efectos esperados o al menos previniendo y reduciendo las desviaciones.

Gianfranco Pasquino menciona dos aspectos criticables de la vertiente de las políticas públicas: en primer término una interpretación reductiva de la política al conceder escasa atención a los aspectos estructurales y a los condicionamientos ideológicos, y en segundo, la escasa capacidad para la generalización, con la consiguiente escasez de teorización.

En cualquier caso, el análisis de políticas públicas ha supuesto un nuevo enfoque en los estudios sobre la Administración Pública, la cual desde una perspectiva tradicional que acentuaba la legitimidad y la legalidad de la actuación pública, abre paso a una perspectiva que destaca los resultados de la actuación y los instrumentos o procedimientos que permiten mejorarla. Pero además este enfoque, descriptivo de la realidad político-administrativa y prescriptivo en el sentido de que ofrece instrumental teórico, se dirige a la búsqueda de la eficacia y la eficiencia en la gestión de las organizaciones públicas. En su vertiente práctica, el análisis de políticas públicas ha hecho posible la inserción y la aplicación de métodos privados para mejorar determinados servicios de la gestión pública, incorporando a tales procedimientos la singularidad y la especificidad propia del sector público.

Como apunta Maurice Blondel, las investigaciones en torno a las políticas públicas son "una necesidad no sólo para detectar las ineficiencias de la actuación pública y reducirlas en el futuro, sino para conseguir una mejor inyección de principios normativos en el desarrollo diario de tales políticas".

1.3.2. Áreas de Análisis de las Políticas Públicas

Las principales áreas de análisis de las políticas públicas son:

- El desarrollo social

- La economía, la infraestructura carretera la y expansión de las vías generales de comunicación, de las telecomunicaciones, del desarrollo social, de la salud y de la seguridad pública, entre otras.
- Los planes de desarrollo anuales, quinquenales, etc.
- Los presupuestos anuales de los estados y las administraciones autonómicas y municipales
- La administración pública o sistema burocrático y sus planificaciones
- Los tratados internacionales y las declaraciones de principios de los estados individuales o unidos en agrupaciones regionales: Naciones Unidas, América Latina, Unión Europea, etc., con énfasis en la cohesión social y la gobernabilidad para desarrollos integrales o totales.

1.3.3. Autores en el Desarrollo Científico de las Políticas Públicas

Los principales autores en el desarrollo científico de las políticas públicas son: Jean-Claude Thoenig y Vicenç Navarro.

1.4. Características de una Política Pública

1.4.1. Características de la Política Pública:

A continuación se resumen las principales características que una PP debe tener:

- **Contenido**

Un producto concreto que el analista examina como problema de investigación y que resulta de un proceso de trabajo y de acción.

- **Programa**

Intenciones generales de autoridad referido a u problema particular

- **Factor de Coerción**

Tiene relación con la naturaleza de la autoridad de que se ha investido al gobernante.

- **Competencia social**

Son los actos y disposiciones que incide sobre una situación, intereses o comportamientos de los administrados.

1.4.2. Políticas Públicas de Excelencia⁹

Una Política Pública de excelencia corresponde a aquellos cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una Política Pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales,

⁹ Lahera P., Eugenio. **Política y Políticas Públicas**. CEPAL. Santiago de Chile, agosto de 2004

y la previsión de sus resultados.

Lo principal es la idea, el punto de vista, o el objetivo desde el cual plantear o analizar normas o disposiciones. Así es posible considerar a una norma o decisión o a varias (como el "programa" de Estados Unidos). También se ha usado la expresión "espacio de las políticas" para denotar un conjunto de políticas tan interrelacionadas que no se pueden hacer descripciones o enunciados analíticos útiles de ellas sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto.

Las Políticas Públicas de excelencia incluyen el aspecto político como su origen, objetivo, justificación o explicación pública. Si las Políticas Públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediateista.

Una alternativa a la inclusión de las consideraciones políticas en las Políticas Públicas es la simple agregación de especialistas sobre algunos temas, o de soportes comunicacionales —incluyendo el uso de cuñas y de encuestas— a las actividades tradicionales del gobierno.

1.4.3. Características de una PP de Excelencia

Las Políticas Públicas de excelencia tienen características que favorecen una mejor discusión política; la principal es que son comparables formalmente:

- 1 Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)
- 2 Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
- 3 Factores para una evaluación de costo-beneficio social
- 4 Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
- 5 Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)
- 6 De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
- 7 Oportunidad política
- 8 Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
- 9 Claridad de objetivos
- 10 Funcionalidad de los instrumentos
- 11 Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia)

Fuente: CIPE (1996): Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets", Washington

Las PP son un marco, una estructura procesal que permite la especificación de las intenciones u objetivos que se desprenden de la agenda pública. Aún la excelencia formal de las Políticas Públicas no es una garantía respecto de la corrección de sus contenidos sustantivos, los que pueden terminar siendo perfectamente equivocados o inconsistentes con los mecanismos propuestos o las soluciones institucionales definidas en la misma política.

De hecho, las Políticas Públicas habitualmente son un *second best* respecto de una política óptima en lo sustantivo, la que puede no existir. Con frecuencia la definición

misma de las Políticas Públicas es el tema en disputa. En definitiva, es una cuestión de poder y de astucia quien “engloba” o incluye a quien.

1.4.4. Criterios u opiniones obre una PP de Excelencia

En la filosofía política existen criterios para opinar al respecto:

- Según el óptimo de Pareto, el único criterio de mejoría social es que una situación alternativa sería mejor si el cambio aumentara la utilidad de algunos, sin disminuir la de otros. Las críticas al utilitarismo se canalizaron, sin embargo, hacia el hecho que las comparaciones interpersonales de utilidad no tienen bases científicas. Para Sen el bienestar no es la suma de las utilidades agregadas, sino las libertades de las que efectivamente dispone el individuo, utilizando los derechos y oportunidades que están a su alcance.
- No parece necesaria la existencia de comparaciones interpersonales muy refinadas para llegar a decisiones sociales. Una forma que estas comparaciones pueden tomar es la sensibilidad a las desigualdades en el bienestar y en las oportunidades.
- Por otra parte, es posible juzgar la situación de las personas en términos de su control sobre los bienes fundamentales, que corresponden a recursos de uso general, útiles para cualquiera, cualquiera sean sus objetivos. Una sociedad bien ordenada sería aquella en que los arreglos sociales se basan en un acuerdo que todos aprobarían, de tener la oportunidad; esta es la solución de Rawls.

Desde el punto de vista más instrumental, debe recordarse que las Políticas Públicas necesariamente representan algún tipo de simplificación de los problemas, característica de la que deriva su carácter operacional. Dicha simplificación puede tener un efecto negativo sobre una comprensión más amplia de los temas o problemas, e incluso puede sesgar la respectiva investigación académica. Más que despolitización de las decisiones gubernamentales lo que habría habido es una politización y degradación de un segmento considerable de las actividades de investigación.

Los temas económicos y sociales son tan dinámicos y relacionados y las actividades del gobierno que los afectan son tan numerosas e interconectadas, que la precisión en la interpretación de los desarrollos o en la predicción de los resultados de cualquier nueva intervención parece dudosa.

En todo caso, es necesario considerar también el peligro de la ideologización de los temas de la agenda pública, o su análisis en contextos no específicos o imposibles de convertir en políticas reales.

El concepto de Políticas Públicas incluye tanto temas de gobierno como de Estado. Estas últimas son, en realidad, políticas de más de un gobierno, lo que plantea una especificidad política.

También es posible considerar como políticas de estado aquellas que involucran al conjunto de los poderes del estado en su diseño o ejecución.

1.5. Etapas Analíticas del Proceso de las Políticas Públicas

Desde un punto de vista analítico pueden distinguirse cuatro etapas en las Políticas Públicas y en cada uno existe una relación con la política:

1. Origen
2. Diseño
3. Gestión y
4. Evaluación de las Políticas Públicas.

La articulación de la política y las Políticas Públicas puede ser mejorada en cada una de las etapas analíticas de estas últimas. Tal perfeccionamiento puede considerarse parte de la modernización del sistema político.

En Nueva Zelanda y otros países se ha intercalado otro “momento” analítico, aquel en que diversos contratos convierten **el presupuesto** de un acuerdo entre el gobierno y el parlamento sobre los montos a ser recaudados y gastados, en una declaración explícita de qué se hará con los recursos disponibles.

Las políticas rara vez se extinguen por completo; es más habitual que cambien o se combinen con otras. Se ha llegado a decir que las Políticas Públicas son inmortales. Sin embargo, existen políticas con aspectos temporales definidos, después de los cuales dejan de existir, por diseño (fade-out).

Cada parte del proceso tiene una naturaleza específica. Estas fases no necesariamente se dan en etapas causales y consecutivas, sino que en momentos analíticos de calidad y duración heterogéneas. La discusión social, la propuesta de Políticas Públicas y el proceso político tienen dinámicas distintas, si bien entre ellos existen efectos recíprocos, aunque asimétricos.

En algún momento de la dinámica de los temas públicos es posible la aceptación de una política, su rediseño o su extinción. Este momento requiere que coincidan la preocupación social, la existencia de una solución técnica y el apoyo político. Dado que ello es así, hay una ventaja en el uso temprano de las Políticas Públicas en el proceso que va de la agenda al programa y a las políticas.

La oportunidad para empujar propuestas propias es previsible, a veces, como en el caso de una renovación establecida de un programa. Otras veces ella se abre de manera impredecible. Quienes actúen en el terreno de lo público deben estar preparados, sus propuestas regaladas listas y sus problemas especiales bien documentados, a riesgo que la oportunidad los pase de largo.

Un requisito del desarrollo es que los procesos políticos y sociales sean gobernables,

esto es, tengan un curso preestablecido para la articulación de propósitos y la resolución de conflictos; todos los conflictos, no sólo aquellos referidos a la macroeconomía. La gobernabilidad debe ser integrada.

Ella debe referirse al conjunto de los sistemas sociales y no sólo a la organización productiva. Cuando la gobernabilidad es sesgada o parcial, tiende a ser inestable, como ha sucedido con aquella que sólo busca complementar el Consenso de Washington.

La gobernabilidad puede asegurarse de modo autoritario, por lo menos por un tiempo, pero es probable que lo sea de modo excluyente e inestable. La democracia, en cambio, es el sistema que posibilita una gobernabilidad incluyente y estable. Lo segundo, ya que por definición este sistema permite cambiar a los gobernantes sin crisis mayores.

Un modo populista y conciliador de hacer política privilegia la viabilidad política por sobre la eficacia. Los enfoques neoliberales, por el contrario, han privilegiado la eficacia económica por sobre la viabilidad política y por eso muchas veces se han combinado bien con autoritarismos. Lo importante es que hay maneras de hacerlo en democracia y con eficiencia, mediante la adecuada utilización de las Políticas Públicas.

Es indispensable percibir las limitaciones reales de este ciclo en la realidad. En cada etapa del ciclo de las Políticas Públicas existe la posibilidad de fugas o discrepancias entre los aspectos analíticos del enfoque y los aspectos positivos a los que se aplica. Esto puede verse con mayor detalle.

1.5.1. Etapa 1: Origen de una PP

No toda idea entra a la agenda. No todos los temas de la agenda se convierten en programas. La permanente posibilidad de pensar los arreglos sociales de otro modo, imposibilita que se complete el paso de la agenda al programa. En el paso de la discusión pública al programa y de éste a la agenda siempre hay fugas y no se logra captar toda la riqueza de la discusión.

1.5.2. Etapa 2: El Diseño de una PP

El Diseño de la PP puede ser defectuoso porque no considere aspectos institucionales o porque no incluya modalidades de evaluación de las políticas. Sus orientaciones pueden ser meras declaraciones, sin apoyo financiero o de personal.

1.5.3. Etapa 3: La Gestión de una PP

La gestión de las políticas es habitualmente imperfecta. Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren, o lo hagan de manera menos que proporcional.

La gestión puede ser discordante con las políticas, incluso para enriquecerlas o adaptarlas. Buena parte de los equívocos con los funcionarios públicos civiles vienen de políticas mal diseñadas en cuanto a su puesta en práctica, o con correcciones laterales, en vez de una modificación integrada. Mientras no se encaren las reformas sustantivas, de modo integral los funcionarios públicos considerarán que los cambios son para perjudicarlos.

1.5.4. Etapa 4: La Evaluación de una PP

En la evaluación las fugas pueden ser aún peores. Ella puede simplemente no existir, con lo que la pérdida de eficiencia y efectividad potencial es enorme. O puede haber una evaluación parcial o ad hoc, para resultar conforme a una opción elegida de antemano. O, todavía, pueden evaluarse políticas de menor trascendencia, en vez de las más importantes y complejas.

1.6. La Formulación de las Políticas

La formulación está compuesta de cinco etapas o pasos: A) Establecimiento de la agenda política. B) La definición de los problemas. C) La previsión. D) Establecimiento de objetivos. E) La selección de la opción.

1.6.1. El Establecimiento de la Agenda Política

No todas las demandas que produce la sociedad logran penetrar en el régimen político, ni mucho menos pasan a ser políticas públicas. Sólo aquellas que por algunas circunstancias, motivos, momentos, razones, logran ser problemáticas ahora o potencialmente, y se plantea la necesidad de actuar sobre ellas, de realizar, crear una política frente a ellas. Para esto se requiere recepcionar las demandas, captar información, sea esto por medio de mecanismos institucionales o informales. En este proceso se utilizan diversos procedimientos técnicos, así como diversas fuentes.

Aquí cabe preguntarnos, ¿por qué cierto tipos de demandas son los que logran penetrar al régimen político y se convierten en políticas públicas, por qué unas entran a la agenda y otras no?. La respuesta no es sencilla y no está todavía clara, pero en su mayoría los expertos en la materia han coincidido en que se debe a la idea de distribución del poder en la sociedad, así como existen estudios empíricos que tratan de agregar otros elementos como las cosas de crisis o amenazas, cuestiones que tengan componentes emotivos, de interés humano, si afectan aún amplio número de personas, si tienen que ver con el poder y la legitimidad en la sociedad. En fin, "las agendas políticas son más el resultado de la movilización de demandas y presiones que de un proceso racional de evaluación de necesidades, valores y objetivos".

1.6.2. La Definición de los Problemas

Una vez establecida la agenda política, debemos de definir los problemas, no basta el hecho de haberlos identificado sino que es necesario tener mayor conocimiento de

ellos.

Tenemos que saber cuáles son sus componentes, así como sus probables causas y consecuencias que se derivan de ellos.

Esta etapa es muy importante en el proceso de las políticas públicas, ya que mucho de los fracasos de las mismas es que no fueron desde su inicio bien definidas.

1.6.3. La Previsión

La idea de que toda política pública tiene una vocación de futuro, de que se hace para dar respuesta a una cuestión actual para que se mejore en el futuro, o simplemente algo que todavía no se presenta y se prevé que en futuro podrá presentarse. Es toda esta idea de lo actual, presente o ahora y lo potencialmente. Las dificultades y los altos grados de incertidumbre de las técnicas de previsión representan uno de los argumentos en defensa del modelo incrementalista.

1.6.4. Establecimiento de Objetivos

Determinar los objetivos par la elaboración de políticas actuales o de futuro representan una de las orientaciones básicas para la configuración de la política. Se trata de establecer características genéricas del futuro deseado en un ámbito determinado. Por supuesto que conseguir estos objetivos deseados va a estar en dependencia de muchos factores que a lo largo del desarrollo de la política puesta en marcha se van a dar. Ej, el clima político interno y externo, el aspecto económico, el entorno internacional, entre otros.

1.6.5. Selección de la Opción

Esta es la última fase del proceso de elaboración de las políticas públicas, la cual se inicia una vez que se tenga definido los objetivos. Se trata pues de seleccionar la opción concreta. De esta forma, como señala Pallares, "una opción es seleccionada mediante los procedimientos de decisión y, a través de su desarrollo gubernamental, entra en la fase de aplicación práctica: la implementación".

1.7. Criterios para Diseñar una Política Pública

1.7.1. Criterios para el Diseño de una PP

- Visión de largo plazo
- Beneficios sociales mayores que los costos sociales
- Percepción integral del problema a atender
- Aplicar el concepto de sostenibilidad ambiental
- Aplicar el concepto de sistema
- Crear o modificar el marco legal e institucional
- Prever necesidades de Capital

1.8. Creadores de Políticas Públicas

1.8.1. Actores creadores de PP

- La persona, grupo o ente con poder.
- En el Estado de Derecho es el ESTADO quien define las políticas.
- En un Estado de Derecho democrático y participativo, debe ser el Estado con la participación de los grupos sociales afectados y beneficiados

1.8.2. Instituciones que impulsan el diseño de PP¹⁰

Algunas instituciones que podrían favorecer un mejor diseño de políticas públicas en general y sociales en particular son:

- **Representación asegurada.**

Una preocupación en muchos países es que la representación política se limite a grupos de la elite. Esto puede fomentar el atrincheramiento de ciertos intereses, y políticas diseñadas para favorecer a ciertos grupos sociales en desmedro del resto. En consecuencia, algunos países han promulgado leyes que aseguran la representación de ciertos grupos considerados en desventaja.

- **Autoridades sobre un solo tema.**

Los sistemas democráticos representativos típicamente emplean como su principal vehículo de participación democrática a elecciones generales que deciden simultáneamente sobre múltiples áreas de política. En una elección determinada, sin embargo, sólo un pequeño subconjunto de todos los temas posibles tiende a ser políticamente relevante. Esto limita la competencia entre políticas en los temas que sobresalen menos. En Estados Unidos, algunos estados han establecido órganos con autoridad sobre un único tema, cuyas autoridades son elegidas directamente. Por ejemplo, algunos estados eligen directamente a sus comisiones regulatorias. Esto puede incrementar la competencia entre políticas, al hacer al tema relevante para los votantes.

- **Medios de comunicación masivos.**

La prensa tiene el potencial para incrementar la competencia entre políticas aumentando el escrutinio público de las mismas y mejorando la transmisión de la información sobre los cambios en las políticas. La prensa también puede jugar un rol sensibilizando al gobierno a los reclamos de ciertos grupos, haciendo que ciertos temas adquieran relevancia política. Las virtudes de la libertad de prensa en el contexto de lucha contra las hambrunas han sido defendidas por Sen (1984).

¹⁰ Galiani, Sebastián. **Políticas Sociales: Instituciones, Información y Conocimiento**

- **Sociedad civil.**

Otros aspectos de la sociedad civil, concebida ampliamente, son también parte integral de una competencia en políticas efectiva. Esto incluye la promoción de centros de análisis de políticas independientes e instituciones académicas que sometan las políticas implementadas a un intenso escrutinio.

- **Empowerment.**

La inhabilidad de los pobres de satisfacer sus propios intereses a través de sus propias acciones es cada vez más considerada como un serio impedimento para el desarrollo. Desde comienzos de los años 90, un número creciente de programas en el mundo en desarrollo incluyen componentes que apuntan a aumentar el empowerment de la gente pobre (World Bank, 2002). Estas intervenciones específicas abarcan un amplio set de acciones con el objetivo de promover la participación, aumentar la transparencia, construir capacidades entre grupos de individuos pobres, y consolidar los mecanismos de monitoreo en el proceso de desarrollo (World Bank, 2002).

1.9. Instrumentos de Acción de las Políticas Públicas

Una vez establecida esta definición de políticas públicas con sus debidas connotaciones, trataremos de abordar algunos de los instrumentos que utilizan las instituciones de gobierno que elaboran políticas públicas, que vienen a ser instrumentos de acción de las políticas públicas. Dichos instrumentos son: “Las normas jurídicas, los servicios, los recursos financieros y la persuasión”

1.9.1. Normas Jurídicas

Éstas, según señala Pallares, constituyen el único recurso propio y exclusivo del Estado. “Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan”.

1.9.2. Los Servicios de Personal

Elaborar las políticas requiere de servicios de personal, infraestructura humana, organizativa y de material. Son las distintas personas con grado de especialización que son utilizadas en la Administración Pública, y son las encargadas de elaborar las políticas, la realización práctica, descansa sobre sus hombros.

1.9.3. Recursos Materiales

Aquí se destacan principalmente los recursos financieros. Para poder llevar a cabo las políticas públicas es necesario que la Administración tenga recursos, esta los obtiene

en su mayoría del pago de impuestos que los ciudadanos hacen. Sin recursos financieros, la Administración no podría realizar la inmensa mayoría de políticas que realiza.

1.9.4. La Persuasión

Este cuarto elemento representa un instrumento efectivo muy importante, señala Pallares, ya que “los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad”.

1.10. Análisis Crítico de las Políticas Públicas desde un enfoque Regional¹¹

1.10.1. Problematización de las Políticas Públicas desde la óptica regional

El objetivo de este artículo es discutir acerca de las Políticas Públicas, problematizar las relaciones entre Política Pública y Sociedad Civil, y finalmente sistematizar algunos aspectos deficitarios de las Políticas en su diseño y aplicación en ámbitos regionales.

Entenderemos por Política Pública un instrumento de trabajo mediante el cual se pretende alcanzar desde el Estado¹², en forma sistemática y coherente, ciertos objetivos de interés para el bienestar de toda la sociedad civil.

Dicho de otra manera, cuando desde el Estado se plantean propuestas de mediano y largo plazo hacia la sociedad civil, existe la necesidad de diseñar y ejecutar programas y proyectos para cumplir los objetivos de interés social, y en ese nivel las Políticas Públicas desempeñan un rol fundamental.

Por otro lado, una Política Pública debe estar sustentada en un corpus teórico (filosofía) que oriente los cursos de acción, así como la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos financieros en el ámbito público; de la misma manera la política debe crear los canales para transmitir flujos de información entre el Estado y la sociedad Civil; finalmente, este instrumento de trabajo debe señalar los objetivos, recursos, señales, límites y plazos para el cumplimiento de las alianzas o acuerdos y llevar a la práctica la propuesta de trabajo.

Conceptualmente, hay que agregar que la Política Pública está al servicio de los asuntos públicos y/o nacionales, sustentada en la administración pública, y por lo general opera con finanzas públicas. Todas sus fases, desde la idea hasta la ejecución, responden a un proceso integral, donde cada una de estas fases tiene sus propios

¹¹ Podesta Arzubiaga, Juan. Juan.podesta@cec.unap.cl. Monografias.com S.A. 1997.

¹² Entenderemos por Estado la sociedad organizada políticamente; en tanto definiremos como Sociedad Civil al conjunto de organizaciones sociales o culturales; territoriales o funcionales; empresariales o sindicales; voluntarias, no gubernamentales o independientes, es decir, la variedad pluralista de organizaciones cuyo fin último no tiene que ver con el tema del poder.