



1402

**Las Políticas Públicas**

*Eduardo Jorge Amoletto*

Editado por Servicios Académicos Internacionales para eumed.net  
**Derechos de autor protegidos.** Solo se permite la impresión y copia de este texto para uso  
Personal y/o académico.

Este libro puede obtenerse gratis solamente desde  
<http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1402/index.htm>  
Cualquier otra copia de este texto en Internet es ilegal.

# **LAS POLITICAS PUBLICAS**

**EDUARDO JORGE ARNOLETTO**

**GESTACION  
FORMULACION  
IMPLEMENTACION  
EVALUACION  
PARTICIPACION CIUDADANA  
COMUNICACIÓN**

**CORDOBA  
ARGENTINA  
2014**

**EUMED.NET**

# **INDICE**

<b><u>INTRODUCCION GENERAL.....</u></b>	<b>4</b>
<b><u>CAPITULO 1: LAS POLITICAS PUBLICAS. CONCEPTO Y UTILIDAD.....</u></b>	<b>6</b>
<b><u>CAPITULO 2: ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS SEGÚN EL MODELO BARDACH.....</u></b>	<b>17</b>
<b><u>CAPITULO 3: LA PROPUESTA DE AGUILAR ASTORGA Y LIMA FACIO.....</u></b>	<b>26</b>
<b><u>CAPITULO 4: LAS POLITICAS PUBLICAS: EL SISTEMA POLITICO EN ACCION.....</u></b>	<b>35</b>
<b><u>CAPITULO 5: ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACION.....</u></b>	<b>40</b>
<b><u>CAPITULO 6: EL CICLO DE LAS POLITICAS PUBLICAS.....</u></b>	<b>45</b>
<b><u>CAPITULO 7: LA IMPLEMENTACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS.....</u></b>	<b>52</b>
<b><u>CAPITULO 8: LA EVALUACION DE POLITICAS PUBLICAS.....</u></b>	<b>58</b>
<b><u>CAPITULO 9: IMPLEMENTACION PARTICIPATIVA DE LAS POLITICAS PUBLICAS.....</u></b>	<b>66</b>

<b><u>CAPITULO 10: NUEVOS TEMAS EN EL ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS.....</u></b>	<b>77</b>
<b><u>CAPITULO 11: CONCLUSIONES GENERALES.....</u></b>	<b>80</b>
<b><u>BIBLIOGRAFIA.....</u></b>	<b>86</b>

**PALABRAS CLAVE:**

**SISTEMA POLITICO – GOBIERNO – ADMINISTRACION  
PUBLICA – AGENDA PUBLICA – POLITICAS PUBLICAS –  
ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS - CICLO DE LAS  
POLITICAS PUBLICAS – DISEÑO DE POLITICAS  
PUBLICAS – TOMA DE DECISION – IMPLEMENTACION  
DE POLITICAS PUBLICAS – IMPLEMENTACION  
PARTICIPATIVA – COMUNICACIÓN - EVALUACION DE  
POLITICAS PUBLICAS**

# **LAS POLITICAS PUBLICAS**

## **INTRODUCCION GENERAL**

Este libro ha nacido con la intención de facilitar la tarea a quienes quieran capacitarse para participar en la generación, formulación, implantación, ejecución y evaluación de políticas públicas, y de sus habituales componentes: los programas y proyectos puntuales, ya sea desde el ejercicio de cargos públicos de gobierno, o desde roles profesionales, o desde el ejercicio de una ciudadanía activa.

Esa intención nace, desde luego, de una valoración altamente positiva de ese particular modo de gobernar en democracia que procura optimizar resultados positivos para el interés general de la sociedad mediante la puesta en marcha de políticas públicas elegidas con adecuados criterios de valoración y priorización, con planteos de alta idoneidad técnica y sólido consenso público.

Para tal fin he buscado la mejor bibliografía que pude conseguir sobre los diversos aspectos de este tema, especialmente bibliografía de fácil y económico acceso (por Internet), la he integrado con las conclusiones de mi propia formación y experiencia y la he sintetizado en un texto relativamente breve, que contenga orientaciones precisas para proceder en la práctica.

A lo largo de once capítulos iremos viendo qué son y para qué sirven las políticas públicas; su condición de manifestaciones del sistema político (no solo del Gobierno) en acción; las condiciones de una eficaz

intervención de los poderes públicos; el ciclo que las políticas públicas recorren en el tiempo; qué hay que hacer para implementarlas en la práctica; cómo proceder para evaluarlas en diversas instancias de su vida; y finalmente como lograr en su desarrollo una genuina participación ciudadana, especialmente frente a los nuevos temas y cuestiones que nos plantean los tiempos actuales, de profundos cambios científico-tecnológicos y sociales.

Albergo la esperanza de que este texto haga una contribución modesta pero útil a una mayor conciencia de la importancia del tema de las políticas públicas y al logro de niveles mejores de democracia participativa en nuestras sociedades.

**EL AUTOR**

## **CAPITULO 1:**

# **LAS POLITICAS PUBLICAS. CONCEPTO Y UTILIDAD.**

## **INTRODUCCION**

Los desarrollos contenidos en este capítulo reconocen como principal fuente bibliográfica el trabajo de Carlos Ricardo Aguilar Astorga y Mario Antonio Lima Facio titulado “¿Qué son y para que sirven las políticas públicas?” publicado en septiembre del 2009 en la revista Contribuciones a las Ciencias Sociales.  
([www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm))

Sobre el tema de las políticas públicas en general, probablemente el trabajo más completo sea el de Carlos Salazar Vargas, “POLITICAS PUBLICAS”, ISBN 978-607-95589-0-1, publicado por el Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla y editado por Grupo Editorial Mariel S.C en 2011.

Pese a muchos enunciados ideales, con frecuencia en la práctica la política es vivida con criterios de corto plazo, orientados a resolver como sea los problemas inmediatos, en relaciones de mando-obediencia basadas en prestaciones y contraprestaciones de índole clientelar, en las que algunos pocos mandan, otros obedecen y son muchos los que padecen las consecuencias de imprevisiones, improvisaciones, y falta de soluciones de fondo a los problemas y requerimientos que plantea la convivencia social.

Con frecuencia personas no adecuadamente preparadas acceden a cargos de poder, electos por mayorías tras intensas campañas electorales, para las que se dispone de abundantes recursos económicos, personas de perfil atractivo, encendida oratoria y enunciados rutilantes, pero que carecen de formación para afrontar la gestión concreta de esas promesas electorales, y que no pocas veces acompañan esa falta de idoneidad con rasgos de corrupción, para aprovechar las posiciones de poder en beneficio de intereses privados.

Gestionar lo público en real beneficio de los pueblos es indudablemente una tarea compleja y difícil, en la que, aparte de convicciones ideológicas, integridad moral y sentido de servicio social, es necesaria una formación seria en métodos y técnicas de gestión, para una adecuada conducción de los asuntos públicos, sobre todo de las políticas, programas y proyectos destinados a satisfacer necesidades y requerimientos sociales.

Es un gran déficit de los partidos políticos el hecho de que, en general, no se ocupan de promover la capacitación en gestión de sus militantes, pese a que ello está expresado en los mandatos constitucionales que regulan su existencia, con lo cual suelen llegar a ser candidatos a importantes cargos de gobierno personas que carecen de idoneidad fáctica para administrar las estructuras y recursos del Estado.

No deja de ser una cruel ironía que, mientras para cargos inferiores privados o públicos se exigen severas pruebas de idoneidad curricular y concursos previos, para los cargos de primera línea solo se requiera cierta edad, cierta residencia y ser electo por la ciudadanía tras campañas donde se promete mucho, se polemiza con



otros candidatos y muy poco se dice sobre el “cómo” se concretarán en la práctica esos buenos deseos.

Evidentemente es deseable que haya una maduración ciudadana en las demandas de idoneidad para la gestión de los candidatos, empezando por la difusión pública de sus “currículum vitae” como parte de la campaña.

Los contenidos de este libro se centran en la propuesta de gobernar mediante la elaboración de políticas públicas, que son cursos de acción, generalmente integrados por programas y proyectos específicos, elaborados preferiblemente en forma participativa y consensuada, con objetivos claros de bien público y satisfacción de requerimientos sociales, que pueden estar o no expresados en leyes dotadas de poder coactivo pero que aseguren la continuidad del aporte del Estado a la construcción colectiva de una vida mejor para todos los integrantes de la comunidad nacional, provincial o municipal. En este primer capítulo se tratará de explicar qué son las políticas públicas, para qué sirven y como se las diseña, implanta y evalúa.

Debe quedar bien en claro que, si bien las políticas públicas son acciones gubernamentales, en nuestro planteo los gobiernos no son los únicos actores en las sucesivas fases de su realización, sino que también tienen allí su lugar las instituciones educativas y de investigación, los diversos grupos componentes de la comunidad social y los ciudadanos en sí mismos..

### **UN ESBOZO TEORICO INICIAL**

En nuestro idioma se utiliza la misma palabra –“política”- para referirse a conceptos diversos, si bien relacionados.

En esto el inglés es más preciso, y usa expresiones tales como “politics” y “policies”.

“Politics” es entendido como referencia a las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre partidos y entre las organizaciones sociales y los gobiernos.

“Policies” se refiere a las acciones, las decisiones y las omisiones que ejecutan los diversos actores que se involucran en asuntos públicos. Ese concepto es más cercano al que aquí quiero evocar con la expresión “políticas públicas”, que son producto de acciones colectivas intencionales, y se refieren al curso u orientación que toman las acciones públicas como resultado de interacciones y decisiones de los actores involucrados en la intervención sobre un determinado tema o problema. En síntesis, las políticas públicas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés”, como dicen los autores mencionados como bibliografía básica de este texto.

El concepto de “políticas” se refiere más a lo que de hecho se realiza y lleva a cabo que a lo que se formula como propuesta y se aspira a lograr. Un autor (Aguilar, 2003<sup>a</sup>:25) sostiene que “las políticas se conforman mediante un conjunto de decisiones y la elección entre alternativas” viables.

También configuran “políticas” las actitudes pasivas. Hay autores, como Rose (1967) o Pressman y Wildavsky (1973) que sostienen que las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde

inclusive el no hacer nada es también una vía de actuación que debe ser tomada en cuenta.

Las políticas públicas, antes de que se manifiesten sus resultados, hacen notorias las intenciones de los actores políticos, en especial de los gobernantes, por los temas que eligen y por las prioridades que asignan, antes que por las consecuencias de sus acciones.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es que las políticas públicas, en su realidad fáctica, emergen como resultado de muchas decisiones y acciones de numerosos actores, no de un actor individual, aunque a veces se tiende a “personalizar” la autoría de una determinada política en quien aparece como su inspirador, o su comunicador social dominante.

### **ORIGENES DEL CONCEPTO DE POLITICAS PUBLICAS**

En el campo de las “ciencias de las políticas” probablemente la figura que puede invocarse como principal referente individual sea Harold Laswell, quien ya en los años 50’ se refería a ellas como “...disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas públicas...con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos”.

De paso, marcaba allí, sin duda por la naturaleza compleja del tema, la necesidad de estudios interdisciplinarios, en una época en la que todavía primaba la especialización y cuidadosa demarcación de los campos de investigación de las ciencias sociales.

Años después, a principios de los 70', el mismo autor agregaría un tema crucial a esa definición al hablar de “el conocimiento del proceso de decisión y el conocimiento en el proceso de decisión”, con lo que aludía, por una parte, a como se llegaba a una decisión (en forma individual y personalista, o de pequeño grupo selecto, o en forma participativa) y, por otra parte, a la importancia del fundamento científico-técnico y de razonabilidad fáctica en esas decisiones.

Es muy importante tener en cuenta que cuando se considera a las políticas públicas como emergentes de procesos de elaboración, decisiones y obtención de resultados, ello no excluye la existencia de conflictos de intereses, de tensiones entre grupos o sectores, de diversas visiones sobre la naturaleza y causas de los problemas a resolver, o sobre diversas estrategias para su enfrentamiento, o sobre los criterios para su evaluación.

Frente a ese panorama de poderes que se enfrentan y al mismo tiempo colaboran en estos “cursos de acción” que son las políticas públicas, cabe destacar la enorme importancia que tiene en la elaboración de políticas públicas la construcción de consensos, sobre la base de considerar los intereses que tienen en común las partes que intervienen, más allá de sus divergencias.

En el período de los años 50' y 60', la Ciencia Política tradicional tenía un concepto bastante limitado de las políticas públicas (policies), al considerarlas como variables dependientes de la actividad política (politics) con lo que, en realidad, se presuponía que las políticas públicas eran solo un resultado, un producto, una consecuencia de la acción de los gobernantes y de

quienes estaban representados en el sistema político mediante la acción electoral de los partidos políticos.

En esta visión, las políticas públicas eran, en definitiva, solo decisiones gubernamentales para solucionar problemas y legitimar el ejercicio del poder ante los gobernados.

Se dejaba así de considerar que no cualquier acción gubernamental es una política pública. Hay muchas decisiones de gobierno que son singulares, pasajeras respuestas a circunstancias políticas o demandas ocasionales, en un marco de corto plazo.

Lo realmente característico de una política pública es que ha sido pensada y ejecutada como un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a realizar un objetivo de interés y de beneficio público, en un marco de mediano o largo plazo.

Sus pautas y orientaciones de acción, sus agentes ejecutores, sus instrumentos, procedimientos y recursos se sostienen en el tiempo de manera constante, y aunque reciban cada tanto tiempo, como es lógico, correcciones y ajustes, se mantienen siempre en relación con funciones públicas de carácter permanente, resolviendo problemas mediante acciones sostenidas, que pueden perfeccionarse o modificarse en función de innovaciones técnicas o de cambios en las valoraciones sociales, pero no discontinuarse, so pena de provocar fuertes perturbaciones en la convivencia social.

## **EL CARÁCTER PUBLICO DE LA POLITICA**

En realidad, hablar de “políticas públicas” es una redundancia, porque la política es una actividad que, en cualquiera de sus manifestaciones, es pública, como lo ha sido siempre, al menos desde el “ágora” de las polis griegas.

Lo importante es tener bien clara la diferencia y el límite entre lo público y lo privado (las áreas privativas de los individuos y las familias y organizaciones privadas) y no creer que los gobiernos tienen el monopolio de lo público, lo cual no solo es conceptualmente incorrecto sino además indeseable, porque el “secretismo” gubernamental, que evoca la idea de los “arcana imperii” de los romanos, impide una correcta transparencia de la gestión pública y es campo propicio para la corrupción.

Un valor importante del tema que nos ocupa es, justamente, destacar el carácter “público” de las políticas, lo que implica la participación en ellas de actores que no son gubernamentales, tales como las instituciones de investigación y enseñanza, las asociaciones profesionales, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas, las iglesias, las asambleas de vecinos, etc.

Ese ámbito público es el campo donde los ciudadanos individuales, por si mismos o mediante los voceros de sus organizaciones, hacen política, y colaboran para hacer las políticas públicas y para realizarlas en los hechos.

Aquí aparece un concepto que tiene muchísima importancia: la “gobernanza” o gobernabilidad, como proceso participativo por medio del cual la sociedad y su gobierno definen los valores y objetivos que es

importante y prioritario realizar, la dirección o tendencia que seguirán, como se organizará el trabajo social y se descentralizará el poder para una mayor transparencia de la gestión pública y un logro más eficiente de las metas sociales deseadas.

## **CONCEPTO DE POLITICA PUBLICA**

En este apartado vamos a dar, como hacen los autores ya mencionados como bibliografía básica, una serie de definiciones, con la intención de esclarecer el concepto de política pública.

“Fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, las mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil.”

“Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad.”

“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 (...) incluirá orientaciones o contenidos,

instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.”

“Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes.”

“Son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.”

“Es la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto.”

“Conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público.”

Pese a algunas diferencias conceptuales en estas definiciones, también pueden hallarse muchas coincidencias en aspectos esenciales, entre los cuales pueden mencionarse sobre todo los siguientes:

1. El objetivo de las políticas públicas siempre se refiere a problemas públicos acotados.



2. En el proceso de su elaboración, las decisiones implican siempre conflictos.
3. Se discute siempre el problema a resolver, pero más que nada la forma de abordarlo.
4. Una política pública supone siempre la participación de muchos actores.
5. La formulación e implantación de una política pública es un proceso, con una secuencia de fases más o menos regulares.
6. La participación de actores no gubernamentales no desplaza sino que legitima al gobierno.
7. La población destinataria necesariamente se involucra en la solución buscada.
8. La política pública recorre un ciclo y no una secuencia lineal.

Estos puntos en común implican cuatro grandes desafíos para los actores hacedores de políticas públicas:

1. Deben tener flexibilidad para adoptar cambios necesarios para alcanzar los objetivos propuestos.
2. Deben lograr niveles altos de participación en todas las fases de la política pública.
3. Deben lograr que el diseño de la política permita alcanzar una realidad aplicable, razonable, evaluable y consensuada social y políticamente.
4. El objetivo debe ser revertir el problema, no administrarlo.

## **CAPITULO 2:**

# **EL ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS. EL MODELO BARDACH**

La bibliografía básica de este capítulo sigue siendo:  
 AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo y LIMA FACIO, Marco Antonio: ¿QUE SON Y PARA QUE SIRVEN LAS POLITICAS PUBLICAS? En Contribuciones a las Ciencias Sociales, set. 2009,[www.eumed.net/rev/ccs/ss/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/ccs/ss/05/aalf.htm)

El análisis de las políticas públicas se realiza en función de las fases que recorre su ciclo existencial, cuya denominación varía según diversos autores. Esas fases se refieren a los distintos estados sucesivos del proceso que siguen las políticas públicas, en una secuencia lógica, con diversas duraciones y niveles de intervención jerárquica.

Siguiendo a los autores mencionados como bibliografía básica de este capítulo, planteo aquí el llamado “modelo de Bardach”, conveniente para comprender bien el tema, por su sencillez y valor pedagógico. Luego veremos algunas otras variantes y aportes más recientes.

El “modelo de Bardach” propone considerar la existencia de ocho fases o pasos en el análisis de las políticas públicas. Resumo sus contenidos de la siguiente manera:

Como bibliografía adicional para ampliar conceptos y procedimientos sobre análisis de políticas públicas y metodologías para evaluar programas de acción, puede consultarse mi libro “TECNICAS POLITOLOGICAS PARA

**LA GESTION DE PROYECTOS SOCIALES”, que puede bajarse gratis de la página [www.eumed.net/libros/](http://www.eumed.net/libros/)**

**También hay amplias referencias al tema del análisis de las políticas públicas en mi libro “APROXIMACIONES A LA CIENCIA POLITICA” editado en 2012 por la Editorial Académica Española (ISBN 978-3-8465-6648-0)**

### **1. Definición del problema público.**

**El punto de partida esencial para el adecuado diseño de una política pública es definir bien, con toda claridad y precisión cuál es el problema del que nos vamos a ocupar, que necesariamente tiene que ser público. Cabe preguntarse en primer lugar:**

**¿Qué es un problema?¿Cual puede ser considerado problema público?**

**Problemas hay de muchas clases y tipos, y en general indican situaciones de carencia, ya sea en lo personal o existencial (problemas económicos, familiares, religiosos, culturales, sentimentales) o en lo social, que en general afectan a intereses o bienes comunes, ya sean de la ciudadanía en su totalidad, o de amplios sectores de la misma, como es el caso de problemas de desempleo, migración, violencia, narcotráfico, salud pública, educación, inflación o recesión, desnutrición, etc. Estos últimos son los que en general motivan la elaboración de políticas públicas.**

### **2. La consideración de factores cuantitativos**

**Según los criterios de Bardach, el analista de políticas públicas debe tener en cuenta la “dimensión cuantitativa” del problema a tratar, para facilitar el diseño de la**

solución, para lo cual propone formular y responder preguntas tales como:

- ¿En que consiste el problema y cual es su dimensión?
- ¿Contamos con los elementos necesarios para resolverlo? ¿Cuales son?
- ¿Quiénes está involucrados en dicho problema?
- ¿Cómo podríamos resolverlo?
- ¿Es suficiente el presupuesto con el que contamos?
- ¿Qué podemos proponer que no se haya propuesto ya?
- ¿Cuál es la cobertura que podemos atender?
- ¿Cuáles son las metas esperadas?

### **3. La construcción del problema público.**

En esta fase, la definición del problema no debe incluir una solución implícita, que condicione la búsqueda de alternativas, sino limitarse a una buena descripción de los factores que lo integran y de las causas que lo originan, dejando abierta la posibilidad de varias soluciones posibles.

En esta fase es muy importante la obtención de la mayor cantidad de información posible sobre la situación, y que dicha información sea de la mejor calidad y objetividad posible. Esa información es necesaria para tres propósitos principales:

- Poder evaluar la naturaleza, tipo y extensión del problema que se está analizando.

- Conocer las características particulares de las situaciones concretas en las que se aplicará la política en estudio.
- Conocer soluciones que fueron aplicadas o propuestas en casos similares, en otros momentos o jurisdicciones.

Una vez planteado el problema en términos de descripción-explicación, corresponde pasar a la construcción de alternativas de solución, o sea al análisis de aquellas orientaciones de acción que los diseñadores de políticas públicas pueden considerar como base para decidir luego la que se adoptará para el diseño de la política pública que se intentará llevar a la práctica, que siempre será una que busque una solución de fondo para el problema (no un paliativo) y que cuente con el consenso de los actores involucrados en esa acción o conjunto de acciones.

En esta etapa del trabajo se recomienda hacer un listado de todas las alternativas posibles, incluyendo variantes a partir de una alternativa básica, e incluso la posibilidad de no actuar, que es también una alternativa.

En general, elegir una alternativa implica descartar otras, a menos que se opte por alguna conjunción entre alternativas previamente consideradas por separado.

#### **4. Selección y ejercicio de herramientas, enfoques y criterios.**

Una vez planteadas las alternativas viene una etapa más complicada y comprometida, que es la selección de la alternativa que resulte más adecuada. Es complicada porque, por una parte, hay que tener en cuenta análisis

del tipo costo-beneficio, buscando gastar menos y obtener más resultados, pero por otra parte también hay que tener en cuenta, especialmente para políticas públicas sociales, factores de índole humanista, como la justicia, la equidad y la bondad como compensatoria de asimetrías en el acceso a oportunidades existenciales.

Para este fin, Bardach propone usar en la evaluación de alternativas, algunas herramientas, enfoques y criterios como los siguientes:

Entre las herramientas cabe mencionar:

- Los análisis costo-eficacia, que analizan los recursos disponibles y tratan de encontrar la mejor forma de utilizarlos, buscando la optimización de los resultados y la minimización de los costos.
- Los análisis costo-beneficio, que procuran mantener una proporcionalidad razonable entre los recursos y los resultados esperados.

Entre los enfoques cabe mencionar, como extremos:

- Dejar que la ponderación sea efectuada posteriormente por los procesos y organismos gubernamentales y políticos existentes.
- Imponer una solución en función de una determinada concepción filosófica o política, una ideología, etc.

Entre los criterios cabe mencionar los siguientes:

Legalidad: Una política viable no debe violar los derechos constitucionales, estatuarios o de la ley común.

**Aceptabilidad política:** Una política viable debe ser una política aceptable. En este punto es cuando se valoran las fuerzas de cada uno de los actores involucrados, ya que mientras para unos puede ser una buena alternativa, para otros no, y ello determinará las acciones a seguir, según sea el peso de las alianzas.

**Solidez:** Una opción de política, debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios.

**Perfectibilidad:** La mayoría de las políticas fracasan en el momento de ser implementadas, ya que durante su diseño se pudieron omitir algunas cosas, sin embargo, la mejor de las políticas es aquella que se adapta más rápido al entorno en el que se ejecuta y que además pueda dar el máximo beneficio social.

**Programación lineal:** Es una técnica matemática que sirve para optimizar la elección cuando se tiene un objetivo principal o una función objetivo y pocos recursos que maximizar. Es decir, se busca maximizar los objetivos con recursos limitados.

## **5. Proyección de los resultados esperados.**

Elaborar una proyección de los resultados esperados tras la aplicación de una política es una etapa muy difícil: generalmente se apela a datos provenientes de la aplicación de políticas similares en otros lugares o momentos, pero con la salvedad de que muy rara vez se dan condiciones realmente comparables.

En esa proyección lo mejor es ser prudente y cauto en las previsiones, tratando además de prever todas las contrariedades e inconvenientes que puedan presentarse en la implementación de la política (y que probablemente se presentarán) como ser más gente que necesita de esas acciones, menos presupuesto, conflictos políticos, sociales, económicos o culturales, problemas de género, etc.

En planificación hay una regla de oro que es válida también en este caso: “Todo proyecto, al ser realizado, demanda más tiempo, más esfuerzos y más recursos de los que se estimó al planificarlo”.

## **6. Confrontación de costos con resultados.**

En el caso de políticas públicas de carácter netamente económico rigen los principios del análisis de costos que busca el mínimo costo, la mayor eficiencia y el mejor resultado, pero estos casos son los menos: por lo general, aunque tenga componentes económicos, las políticas públicas tienen implicancias sociales, lo que lleva, sin descuidar lo económico, a considerar otros factores, que derivan de un criterio básico referido a lo público: como lo dice muy claramente Mark H. Moore, la rentabilidad es el objetivo y la prueba de viabilidad de la actividad privada, pero en el sector público el objetivo es la creación de valor público, lo que no implica desperdiciar recursos pero sí tener en cuenta otros criterios, que muchas veces deben aplicarse para corregir las “fallas del mercado” y mejorar la calidad de vida de las poblaciones.

## **7. Decisión.**



El momento culminante del proceso que se está describiendo es, justamente, el momento de la decisión, cuando hay que resolver, en primer lugar, si se lleva adelante o no la política que se ha estado analizando; y luego cuál alternativa (o combinación de ellas) se elegirá para llevar adelante, por considerarla la más adecuada para resolver el problema ya inscripto en la agenda pública.

#### **8. La comunicación de la política pública.**

Este punto es sumamente delicado, ya que del acierto o desacierto con que sea comunicada una política pública depende en buena medida su aceptación o rechazo, y por lo tanto, el apoyo y participación que le preste o no la población.

Es muy importante que la comunicación muestre que la política propuesta cubre los objetivos y metas percibidas como satisfacción de los requerimientos sociales; que los estudios sociales y económicos son acordes con las necesidades sentidas por la población; que las relaciones entre los sectores involucrados son aceptables y que los efectos esperados son los que verdaderamente se desean.

El comunicador de una política pública debe estar seguro de poder responder sin circunloquios a las preguntas que le formulen y de rebatir las objeciones que le planteen.

La comunicación debe ser clara y sencilla, basada en la proyección de los resultados esperados y en la comparación de costos y beneficios, para mostrar porqué esa política pública debe ser implementada y que esa alternativa adoptada es la más conveniente para el caso.

El estilo narrativo debe ser fluido, teniendo en cuenta los intereses y valores de los oyentes, con palabras del léxico corriente y sin olvidar la necesidad pedagógica de reiterar los contenidos pero variando la forma, para respetar las diversas mentalidades básicas de la gente: por ejemplo, presentando un mismo tema con un enunciado conceptual, luego con un ejemplo práctico y en otro momento con una imagen analógica.

**CAPITULO 3:****LA PROPUESTA DE AGUILAR ASTORGA Y LIMA FACIO.**

La bibliografía básica de este capítulo sigue siendo:  
AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo y LIMA FACIO, Marco Antonio: ¿QUE SON Y PARA QUE SIRVEN LAS POLITICAS PUBLICAS? En Contribuciones a las Ciencias Sociales, set. 2009,[www.eumed.net/rev/ccs/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/ccs/05/aalf.htm)

Los autores citados proponen, para el ciclo completo de las políticas públicas, un “modelo simbiótico” que integra los aportes de varios autores.

Plantean la existencia de cuatro grandes fases en la vida de una política pública: la Gestación, la Formulación, la Implementación y la Evaluación.

A continuación, en este capítulo, veremos algunas consideraciones sobre cada una de esas fases.

**GESTACIÓN:**

Como se habrá podido advertir, la detección de un problema público digno de que se instrumente una política pública siempre tiene que ver con varios (o muchos) problemas privados, no aislados sino relacionados de diversos modos, por lo que cabe

considerar que su magnitud o difusión justifica la intervención gubernamental.

En general, los gobiernos cuentan con recursos escasos, no solo en lo referente al dinero sino también a recursos humanos, materiales, de infraestructura, etc., que nunca son suficientes para encarar la resolución de todos los problemas a la vez, por lo que es necesario definir bien de cuales se va a ocupar y con qué prioridades, lo que siempre implica dejar algunos fuera de la agenda, o por lo menos postergarlos para más adelante.

Muchas veces los gobernantes deben preguntarse cual de los problemas que enfrentan es el más importante; o cual es el camino para que la resolución de algunos problemas urgentes mejoren las condiciones para el encauzamiento de otros problemas; o qué situaciones son impostergables y cuales pueden esperar un poco más o encararse mediante paliativos hasta que les llegue el turno de una solución de fondo.

La etapa de gestación culmina con el armado de la agenda de gobierno, integrada por todos los problemas y esbozos de políticas públicas que finalmente resultan elegidas en esos análisis preliminares.

### **FORMULACIÓN:**

Esa agenda de gobierno es el elemento que une la etapa de gestación con la etapa de la formulación de las políticas públicas, siempre acotadas por las capacidades técnicas, económicas, temporales y humanas de los actores que intervienen en ellas.

Los autores que venimos comentando sostienen que "se puede llamar propiamente formación de la agenda gubernativa al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población y el gobierno, se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas".

En la etapa de formulación cobran una gran importancia los diagnósticos de situación que se elaboren, porque de acuerdo a ellos tomarán forma las políticas públicas, que son consideradas algo así como "tratamientos" que responden al diagnóstico.

La capacidad de armar y presentar buenos diagnósticos otorga a sus autores un poder de influir sobre la agenda gubernamental, especialmente si de ellos resulta claramente una solución viable que facilita la formulación de una política

La formulación de las políticas públicas generalmente requiere numerosos intercambios, formales e informales, entre los actores involucrados en el tema, para conciliar intereses y lograr consensos.

Finalmente, la política formulada queda en condiciones de pasar a la etapa siguiente, que es la de implementación.

### **IMPLEMENTACIÓN:**

La implementación de una política pública consiste en poner en práctica el diseño elaborado para abordar el problema social planteado. Aquí suele aparecer una situación algo paradójal, ya que un diseño bien hecho de

una política no necesariamente desemboca en una aplicación práctica sin problemas.

Cabe preguntarse porqué se presentan fallas en la implementación de una política bien diseñada. Una buena parte de la respuesta probablemente esté en el carácter dinámico y cambiante de los procesos políticos, con sus escenarios, actores e intereses diversos, y más en nuestra época, en la que “la aceleración del tiempo histórico” y “la revolución científico-tecnológica” han incrementado notablemente el margen de incertidumbre en el que se desenvuelve nuestra existencia.

De allí que, en la fase de implantación, para evitar desajustes en la aplicación de las políticas, es necesario un seguimiento permanente de las acciones, generalmente por medio de indicadores que permitan ajustes sobre la marcha.

Esas dificultades a veces se acrecientan por motivos no técnicos sino políticos, por ejemplo, por parte de actores que no tuvieron gran influencia en la etapa de formulación y tratan de recuperar poder en la etapa de implementación.

Pressman y Wildavsky han señalado que el punto clave de la implantación es la “complejidad de la acción conjunta”, en la que se dan condiciones para un “juego político” (al decir de Bardach) en el que se manifiestan intereses que se sienten incómodos o amenazados por los objetivos que se plantean en el diseño de la política pública.

El implementador de una política pública (generalmente un funcionario o equipo de funcionarios gubernamentales)

mentales) tiene que ser un “buen político” con capacidad para persuadir, para intercambiar y para negociar. De otro modo no conseguirá consenso, ni colaboración, ni esa motivación que origina la “obediencia espontánea” que permite los mejores resultados.

La implementación es, pues, un proceso complejo, que implica juegos de poder, y que, aparte de las acciones puramente técnicas o económicas, implica también estrategias y técnicas políticas, entre la multiplicidad de actores autónomos y semi-autónomos que participan y que aspiran a lograr cierto grado de control del proceso en curso.

En esta fase de implementación pueden encontrarse prácticas indeseables, como desvíos de dinero u otros recursos, distorsión de los objetivos fijados, resistencias al control administrativo y a la necesaria transparencia en la rendición de cuentas. Aunque no se den estas circunstancias que lesionan la ética de la gestión, también pueden darse problemas por el enfrentamiento a la incertidumbre y la disipación de energías y recursos en los llamados “costos de no-calidad”, que en general consisten en recursos que se gastan sin que agreguen valor.

### **EVALUACIÓN:**

Los autores que venimos comentando como bibliografía básica de este capítulo, conceptualizan a la evaluación del siguiente modo:

“La evaluación consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la

aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada”.

Esta es la fase menos desarrollada, metodológicamente, del proceso de las políticas públicas. Analizaré más adelante, en detalle, temas importantes de la evaluación (cap. 8). Aquí solamente señalaré que la evaluación tiene una enorme importancia para la implantación de políticas públicas: para continuarla o discontinuarla, para realizar ajustes o correcciones, para valorar su impacto y para aprender a realizar mejor otras políticas públicas.

Hay evaluaciones de muy diversos tipos. Aquí adoptaré el planteo de la Guía para la Evaluación de Políticas Públicas (José Luis Osuna et al.), que menciona los siguientes:

Según quien evalúa: Interna  
Externa

Según su función: Sumativa (para continuar o suspender)  
Formativa (para mejorar el objetivo)

Según su contenido: Conceptual o de diseño  
De aplicación y gestión  
De resultados e impacto

Según el horizonte temporal: Ex ante  
Intermedia  
Ex post



## **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS.**

La participación ciudadana depende del nivel evolutivo del sistema democrático imperante. Según la teoría del “proceso de democratización” las democracias recorren a lo largo del tiempo un proceso evolutivo que en rasgos generales reconoce una secuencia de pasos, que suelen denominarse como sigue:

- Etapa formativa
- Democracia de notables
- Democracia de clase media
- Democracia de masas

No todos los países recorren esas etapas de la misma manera: hay quienes lo hacen de forma gradual y continua, sin mayores violencias (como los países escandinavos) hay quienes lo hacen de forma dialéctica (dos pasos para adelante y uno para atrás, como Francia); hay quienes lo hace en forma demorada o tardía (como España) y quienes combinan estas dos últimas formas (como los países latinoamericanos).

La democracia de masas no es tampoco el fin del camino, ya que hasta allí el régimen democrático es puramente representativo, y llega un momento en que se plantea una “crisis de la representatividad política” cuya salida deseable es una ampliación de la participación ciudadana, ya sea mediante instituciones legales de democracia semi-directa (como la consulta popular, el referéndum o la abrogación del mandato) o mediante prácticas de gestión asociada (como las asambleas distritales, la elaboración de presupuestos participativos, etc.) que no eliminan la representación política (en

realidad, la refuerzan) pero abren nuevas vías a la expresión de la voluntad popular y los consensos.

Tenemos entonces que en una democracia más avanzada habrá mayor participación popular, entre otras cosas, en la elaboración de políticas públicas. Esa participación refuerza el protagonismo de la población en su propio gobierno, y mejora el desempeño de los funcionarios públicos y los resultados de las políticas públicas.

## **CONCLUSIONES**

Los actores gubernamentales no son los únicos que intervienen en las diversas fases de las políticas públicas. Hay que considerar también las posibles intervenciones de instituciones de investigación y enseñanza, los colegios profesionales, los sindicatos, las organizaciones sociales no gubernamentales, las asambleas populares, e incluso grupos espontáneos de vecinos.

Tiene mucha importancia la construcción de consensos para promover el apoyo y la colaboración social, y en esto es fundamental la realización de una adecuada y convincente comunicación al conjunto de la población y especialmente a los sectores destinatarios de la acción.

En general, una política pública es una decisión “sub-óptima”, que busca satisfacer un interés general y beneficiar a la mayoría con el menor daño posible, pero es muy probable que intereses particulares puedan sentirse afectados y traten de trabar el cambio.

Ningún Estado, por próspero y desarrollado que sea tiene los recursos suficientes para resolver todos los

problemas y satisfacer todas las demandas a la vez, de modo que necesariamente deberá establecer un orden de prioridades en las cuestiones a atender, con criterios razonables y explicables, aunque es muy probable que no a todos van a gustarles las opciones elegidas en primer término.

Queda claro, entonces, que una política pública es una herramienta poderosa pero no omnipotente, que busca arreglar gradualmente los problemas y demandas sociales en áreas específicas pero interrelacionadas.

Con frecuencia se ha dicho que una política pública es una ambulancia que va recogiendo a los heridos de una guerra. Es un comentario excesivamente negativo, quizás originado en un abuso del uso del término y una escasa comprensión de su significado, al confundirlo con medidas de emergencia adoptadas frente a emergencias coyunturales no adecuadamente previstas.

Una política pública busca dar a la acción de gobierno, con el consenso y la colaboración de la sociedad, un marco de análisis y acción que permite revertir gradualmente situaciones indeseables de una manera organizada y previsible, con fundamento científico y técnico idóneo.

En el fondo de esta cuestión está un interrogante muy de fondo, referido al tipo de Estado que queremos para nuestras comunidades. Pienso que la gran lección histórica del siglo XX es que los modelos extremos, de puro Estado y de puro Mercado, no sirven para construir sociedades integradas, con buena calidad de vida para todos; y que hay que buscar sistemas que permitan la existencia de Mercados dinámicos pero competitivos (no

monopólicos ni oligopólicos, ni predominantemente financieros) y de Estados que puedan garantizar derechos humanos, no solo políticos y civiles, sino también económicos, sociales, culturales y ambientales, asegurando condiciones de sostenibilidad para los recursos del planeta. En el camino hacia la construcción de ese orden sensato y humano, del cual estamos evidentemente bastante lejos aún, las políticas públicas tienen un importante rol que cumplir.

#### **CAPITULO 4:**

### **LAS POLITICAS PUBLICAS: EL SISTEMA POLITICO EN ACCION**

La bibliografía básica de este capítulo es:

**PALLARES, Francesc: LAS POLITICAS PUBLICAS: EL SISTEMA POLITICO EN ACCION**

Revista de Estudios Políticos nº 62 pg. 141 – 1988

#### **LOS INSTRUMENTOS DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS**

Un enfoque muy interesante, que destacan el autor que tomo como bibliografía básica para este capítulo, es ver a las políticas públicas como manifestaciones del “sistema político en acción”. Para comenzar hay que tener en cuenta que el concepto de sistema político es más amplio que el concepto de Estado, Gobierno o Administración Pública. Transcribiré a continuación algunos párrafos de otro libro mío (“Aproximación a la Ciencia Política”) para entender mejor el alcance de este enfoque.

Hay dos características que diferencian claramente al sistema político de todo otro sistema social: su universalidad (abarca a todos los individuos que forman la sociedad) y su condición de árbitro final de las

situaciones sociales, con posibilidad de apelar a la fuerza en última instancia.

Según Easton, la función del sistema político es la asignación autorizada y autoritaria de valores a toda la sociedad. El sistema político está inmerso en un medio social: intrasocietal y extrasocietal, con el que mantiene intercambios muy densos: recibe insumos (demandas y apoyos) y entrega exumos (decisiones políticas, etc.) que tienden a transformar las demandas en apoyos para superar su desequilibrio interno (stress).

Dos rasgos caracterizan al concepto de sistema: la interdependencia de las partes del sistema y los límites del mismo, que lo distinguen de su entorno.

Von Beyme hace una advertencia interesante: "el peligro del enfoque sistémico radica... en que se introduzcan forzosamente los fenómenos en un contexto, y que el ímpetu ordenador de los teóricos del sistema difícilmente les permita convencerse de que en la realidad social existen también abundantes fenómenos desconectados, opuestos y contradictorios, en los cuales sólo con gran arbitrariedad se puede construir un conjunto sistemático".

Pero también Von Beyme explicita una peculiaridad de la Ciencia Política, que de paso descubre lo que hay detrás del concepto de sistema político, al menos en la mayoría de los casos: "menor dificultad... parece revestir la cuestión de la delimitación del sistema... político... a causa... de que el sistema político se ha estimado... como coincidente con los límites del concepto tradicional de Estado".

Cuál es, entonces, la ventaja o novedad del enfoque sistémico? A nuestro criterio son dos. La primera, es que el concepto de sistema político es más amplio y flexible: cubre la realidad estatal pero también muchas otras realidades pre, intra y trans-estatales. La segunda, es que la novedad del concepto de "sistema político", en comparación con las doctrinas sobre los fines estatales de las antiguas teorías del Estado consiste -para decirlo con palabras de Von Beyme- en que "el sistema político de una sociedad diferenciada no puede ya calificarse como medio para un fin ni tampoco dirigirse por una rígida conducción externa. La estabilidad no se basa en unos fundamentos, integridad o valores establecidos sino que la determinan las expectativas de cambio".

La teoría sistémica originaria tiene un sesgo estático que no se adapta bien a los estudios políticos. Se lo ha intentado superar de dos maneras:

- Por una variante cibernética, que presupone la instancia de un mando central, y de circuitos de retroalimentación. El modelo es más dinámico, al incrementarse la capacidad del sistema para responder a innovaciones y cambios. Esa dinamización, sin embargo, queda frustrada si se sobreestiman los procesos centrales de dirección y se menosprecia la capacidad de autogobierno de los subsistemas, reduciéndolos a la condición de meros efectores con funciones de "feed-back" (Deutsch).

- Por la teoría de la sociedad activa (Etzioni), basada en una noción sustancial del poder con dos variables directamente proporcionales: la eficiencia y la participación. En ella se destaca la actividad de los subsistemas con capacidad de autotransformación. Hay

dos factores orientadores de la dinámica social: el control y el consenso.

Las sociedades activas presentan un alto nivel de ambos; las sociedades hiperdirigidas (como las socialistas), un alto control y un bajo consenso; y las sociedades hipodirigidas (capitalistas) un bajo nivel de ambos.

En ese marco sistémico, las instituciones de gobierno disponen de un conjunto de instrumentos mediante los cuales obtener estos productos y resultados, es decir, para producir determinados cambios valiosos en las vidas de los ciudadanos.

Los instrumentos de acción de las políticas públicas son las normas jurídicas, los servicios, los recursos económico-financieros y la persuasión.

1) *La normas jurídicas.* Constituyen el único recurso propio y exclusiva del Estado, y su establecimiento no está al alcance de los actores privados.

2) *Servicios de personal.* La elaboración y aplicación de las políticas, necesita unos servicios de personal así como una infraestructura humana, organizativa y de material, sobre la que apoyarse.

3) *Recursos materiales,* fundamentalmente económico-financieros. La implementación de las políticas definidas en las normas y la disposición de unos servicios para llevarlas a cabo necesita unos medios de financiación.

4) *La persuasión.* Es un instrumento efectivo en tanto en cuanto los ciudadanos consideren al gobierno como

legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad.

## **LA EVALUACIÓN Y LA CONTINUIDAD O CAMBIO**

La evaluación de las políticas debe hacerse con referencia a los objetivos establecidos, pero sobre la base fundamental de los resultados alcanzados, tanto en los aspectos previstos como en los no previstos.

En su forma más simple y esquemática, la evaluación consistiría, pues, en el proceso necesario para medir el grado en el que se están alcanzando las finalidades deseadas y sugerir los cambios que puedan situar las realizaciones de la política más en la línea esperada.

Tarea que plantea problemas de compleja solución, pese a su aparente sencillez:

- Problemas en relación a la identificación de los fines.
- Problemas en relación a los instrumentos de medida del rendimiento de la política.
- Problemas en relación a la eficacia y la efectividad.

No hay que olvidar, además, que, atravesando todos estos problemas, está la cuestión de los valores, punto central de diferencias entre ideologías e intereses, y que están incorporados, como hemos visto, en los diferentes aspectos del proceso: en el propio diseño de la política, en su implementación, en el análisis evaluativo y, en definitiva, en la percepción de las políticas por los ciudadanos.



Como consecuencia de la evaluación, se plantean tres posibles alternativas en relación a las políticas: su continuidad o mantenimiento, su modificación o sucesión y su finalización. Decisión que significa el reinicio de los procesos, tanto el interno de las políticas como el genérico del sistema.

## **CAPITULO 5:**

# **ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACION**

La bibliografía básica de este capítulo es:

SUBIRATS, Joan: ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS Y EFICACIA DE LA ADMINISTRACION, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 1994

[www.academia.edu/.../ analisis\\_de\\_politicas\\_publicas](http://www.academia.edu/.../ analisis_de_politicas_publicas)

Para ampliar el tratamiento del tema de la gestión pública, especialmente en relación con los gobiernos locales, puede consultarse mi libro “LA GESTION ORGANIZACIONAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES” que puede bajarse gratis de Internet en la página [www.eumed.net/libros/2010d/777/](http://www.eumed.net/libros/2010d/777/)

Con respecto a los nuevos enfoques teóricos y metodológicos en las funciones ejecutivas gubernamentales, especialmente en lo referente a planificación participativa y procesos de análisis-aprendizaje, puede consultarse mi libro TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA , publicado en 2012 por la Editorial Académica Española (ISBN 978-3-659-01324-9)

## **RELEVANCIA PUBLICA DE LOS PROBLEMAS**

Una vez que los problemas sociales son identificados y evaluados pueden ser objetos de la acción de los poderes públicos. Hay, pues, una diferencia entre los problemas simples y lo que más bien podrían ser definidos como temas o cuestiones sociales, a semejanza de la diferencia en inglés entre “problems” e “issues”, o sea esos temas que son considerados lo suficientemente relevantes como para ser inscriptos en la “agenda” de los poderes públicos,

Cabe preguntarse en qué casos esas “cuestiones sociales” se convierten en “cuestiones de Estado” y pasan a formar parte de su programa de actuaciones previstas. Un análisis de casos indica las diversas características de esas situaciones:

- a) La cuestión ha alcanzado proporciones de “crisis” y no puede ser ignorada por más tiempo.
- b) La cuestión ha adquirido características muy peculiares y significativas, que la diferencian de problemas más comunes.
- c) La cuestión tiene un alto y generalizado impacto emotivo y atrae la atención de los medios públicos de comunicación.
- d) La cuestión, a partir de dimensiones y efectos iniciales muy limitados, va adquiriendo importancia global.
- e) La cuestión desencadena serias objeciones relacionadas con la “legitimidad” y el “ejercicio del poder público”, de modo que lo afecta sensiblemente.

- f) La cuestión forma parte de temas que cobran mucha notoriedad pública por estar relacionada con tendencias culturales o valores muy difundidos y aceptados por las poblaciones.

## **FORMACION DE LA AGENDA DE ACTUACION**

Para que una “cuestión pública” ingrese al programa o agenda de los poderes públicos se necesita de la intervención de aquellos actores, gubernamentales o no, que tienen influencia en su formación.

Esa intervención, y su eficacia, dependen en buena medida del número de personas afectadas por el problema, del nivel de agregación de los intereses afectados y del tipo de organización con que operan.

La dinámica de la formación de esa agenda de actuación pública depende de tres condiciones generales:

- a) La valoración del grado de apoyo que el tema en cuestión puede recibir, o sea el nivel de reconocimiento de la importancia de su atención.
- b) La estimación de su impacto sobre la realidad social.
- c) La viabilidad estimada de la solución, el tiempo y los recursos requeridos para alcanzarla.

Hay varios aspectos que necesariamente tienen que ser considerados en ese proceso de formación de la agenda pública:

- a) Los hechos constitutivos de la situación.
- b) La organización de los grupos intervinientes.
- c) La legitimidad de la representación de los mismos.

- d) La estructura decisoria.
- e) La capacidad de respuesta del sistema público y su tradición.
- f) El nivel de liderazgo de su conducción.

### **ANALISIS DE LA CUESTION, PREVIO A LA DECISION**

Hay un conjunto de aspectos a considerar y de preguntas a intentar responder en cada uno de ellos, que pueden facilitar dicho análisis previo:

- **EL CONTEXTO DE LA CUESTIÓN PLANTEADA**

- ¿Hay tiempo para hacer el análisis?
- ¿Hasta que punto el tema tiene implicaciones políticas?
- ¿Existen ya posiciones fijas sobre el tema?
- ¿Resulta el tema muy “central” para la organización de que se trate?

- **CARACTERÍSTICAS INTERNAS DEL TEMA**

- ¿El tema permite plantearse alternativas?
- ¿Qué grado de consenso existe sobre el tema y su solución?
- ¿Cuál es el grado de complejidad del tema?
- ¿Cuál es el grado de Incertidumbre en torno al tema y a sus posibles consecuencias?
- ¿Se trata de un tema fácilmente objetivable o, por el contrario, resulta muy “cargado” de valores?

- **REPERCUSIONES DEL TEMA**

- ¿Qué alcance tienen las repercusiones que la solución del tema puede desencadenar?
- ¿Cuánta gente puede resultar afectada?

¿Cuál es la significación de los grupos afectados?

¿Puede el tema tener ramificaciones o afectar a otros temas?

¿Puede ser que la actividad que desencadene la resolución del tema afecte en el futuro a la flexibilidad de actuación del mismo servicio?

- **COSTOS DE LA ACCIÓN Y DEL ANÁLISIS**

¿Es muy importante el coste de la acción que plantea el tema?

¿El tema plantea un simple incremento de costos o es realmente un salto ¿Cómo proporciones notables?

¿Por cuánto tiempo quedan comprometidos los recursos?

¿Cuál será coste del análisis en sí mismo? ¿Vale la pena hacerlo?

Las respuestas a esas preguntas, que son simplemente indicativas y de carácter genera, ya que cada caso requerirá respuestas más específicas, ayudarán a una toma de decisión razonable y proveerá además elementos para la comunicación de la política.

## CAPITULO 6:

# EL CICLO DE LAS POLITICAS PUBLICAS

La bibliografía básica de este capítulo es:

DIAZ, Cristina: EL CICLO DE LAS POLITICAS PUBLICAS LOCALES – NOTAS PARA SU ABORDAJE Y RECONSTRUCCION, IDR, Rosario, 1998.

## EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como hemos visto, el ciclo de las políticas públicas abarca una serie de etapas que, con ligeras variantes abarcan los siguientes temas:

- La *construcción de la agenda* (que supone la emergencia del problema, su definición su inserción en el conjunto de cuestiones priorizadas en el programa de decisión y la actuación del poder público),
- La *formulación* de la política (es decir la fase en que una vez consideradas alternativas de intervención se *adopta* una decisión sobre la estrategia fundamental a concretar).
- La *implementación* del programa o programas establecidos.
- Su *evaluación* y eventualmente la *finalización* o extinción de la política misma.

En este capítulo se van a plantear con mayor detalle los aspectos componentes de ese ciclo de las políticas públicas.

### **INICIACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS**

Cuando se define una cuestión que será objeto de una política pública, se ponen de manifiesto cuáles son los aspectos de la situación existente que se consideran insatisfactorios, y en alguna medida aparece ya configurada o al menos esbozada, cuál es la solución deseable, o al menos cuál es la perspectiva desde la que se buscará modificar o resolver esa situación insatisfactoria. Ese es el motivo por el cual la descripción y explicación de los problemas no es neutral sino tendenciada, por lo general, desde representaciones del “orden social deseable” que se intenta alcanzar.

En estudios posteriores de casos, a veces es posible reconstruir, a partir de las temáticas y objetivos priorizados, las escalas de valores o preferencias sociales de los autores o realizadores de las políticas.

En otros casos se considera que esas prioridades no obedecen a criterios derivados de preferencias individuales, sino a imposiciones fácticas, cálculos racionales de conveniencia, especulaciones políticas o económicas, o mandatos de instancias que escapan al control de los realizadores de las políticas, como los que con frecuencia provienen de organismos internacionales de financiamiento.

### **ELABORACION DE POLITICAS PUBLICAS**

La elaboración de las políticas públicas es el proceso que abarca desde la identificación y delimitación de un problema o necesidad actual o potencial de la comunidad (o sea, una “cuestión pública”), el análisis y determinación de las posibles alternativas para su solución o satisfacción, incluyendo la evaluación de los costos y de los posibles efectos positivos y negativos de cada una de ellas y el establecimiento de prioridades para los pasos de su futura ejecución.

No se trata, pues, simplemente de “identificar” cuestiones sino de construirlas, determinando sus alcances y límites, su relevancia social y su posible impacto político y económico.

### **FORMULACION DE POLITICAS PUBLICAS**

La formulación de las políticas públicas consiste, en primer lugar, en la selección y especificación de la alternativa que es considerada más viable, y que es acompañada generalmente por un proceso de comunicación, con una o varias declaraciones que dan a conocer y explicitan la decisión adoptada, sus objetivos y su marco jurídico, administrativo y financiero.

También existen casos en que las políticas no son formuladas ni comunicadas públicamente: en general son las políticas de no innovar o de omisión.

Frecuentemente la elección de la alternativa adoptada se hace según criterios de conveniencia política y de oportunidad, y muy influida por la disponibilidad de recursos físicos, humanos, tecnológicos y económico-financieros.



## **IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS**

Para implementar una política pública hay que planificar y organizar el aparato administrativo del Estado y de otros actores intervinientes, y asegurar la disponibilidad de los recursos materiales, humanos, económico-financieros y tecnológicos necesarios para iniciar su ejecución.

Esta es una fase bastante compleja, que requiere la articulación de:

- El detalle de los objetivos generales y específicos según los diferentes actores;
- La selección del nivel de ejecución de cada programa y proyecto;
- El diseño organizacional para la ejecución, seguimiento y evaluación;
- El diseño de mecanismos de coordinación y comunicación;
- La elaboración de programas y proyectos con indicación de unidades ejecutoras y responsables y cálculo de los cronogramas físicos y financieros;
- La asignación de los recursos necesarios: humanos, financieros, tecnológicos, etc.;
- El diseño del sistema de informaciones;
- La programación de la capacitación y concientización;
- El establecimiento de las formas de difusión y publicidad que asuman la doble dimensión problemática de la comunicación:

La comunicación bajo todas sus formas, institucional o masiva, es una importante herramienta en el proceso general de toda política:

- Cada vez más, las perspectivas centradas en la dimensión comunicacional influyen en el diseño de las políticas.

Suele también incluirse en esta etapa la llamada “evaluación ex ante” que es un pronóstico sobre los resultados esperados que sirve luego para comparar con los resultados de la “evaluación ex post”.

### **EJECUCION DE POLITICAS PUBLICAS**

La ejecución de políticas públicas es el conjunto de acciones que están destinadas a alcanzar los objetivos propuestos por la política. En síntesis, es la puesta en práctica, la realización concreta de la política.

Hay autores que la consideran como parte de la implantación, que tendría así una primera fase de programación y una segunda fase de ejecución.

He preferido tomarlas por separado porque en esta fase, de ejecución, es donde se manifiestan las discordancias entre lo planificado y el comportamiento real de los hechos, que obliga muy frecuentemente a ejecutar ajustes o cambios en los planes previstos, según la información que genera la fase siguiente, de seguimiento, que en realidad no es sucesiva sino paralela a la de ejecución.

### **SEGUIMIENTO DE LAS POLITICAS PUBLICAS**

El seguimiento de las políticas públicas consiste en un proceso sistemático de supervisión de la ejecución de actividades, en sus diversas dimensiones, con el objeto de suministrar a los ejecutores responsables de la política información sobre la marcha de las actividades con miras a introducir ajustes y correcciones que aseguren el logro de los objetivos.

Esta etapa también suele ser denominada “evaluación intermedia”, ubicada en diversos momentos de la ejecución entre la evaluación ex ante y la ex post.

El seguimiento incluye tareas de relevamiento y registro de la información, el control de su calidad, su procesamiento (con frecuencia, para la elaboración de indicadores) y la puesta a disposición de los decisores.

## **EVALUACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS**

Como se ha visto, desde el punto de vista de su ubicación en el tiempo, hay tres tipos de evaluación: ex ante, intermedia y ex post. Esta última es la que vamos a mencionar aquí, y que tiene lugar o cuando se considera que la política pública ya ha cumplido su meta, o cuando se está considerando la posibilidad de cancelarla y reemplazarla, o en momentos de rendición de cuentas por períodos anuales o de otra duración, en general más o menos prolongada.

En este caso, la evaluación consiste en la medición y análisis de los efectos sociales producidos por la política en cuestión, los resultados que se han obtenido y las consecuencias, previstas y no previstas, que hayan tenido lugar.

Este último punto tiene una gran importancia, porque es frecuente que la realización de los objetivos de una política no solo genere satisfacción sino que también da lugar a la emergencia de nuevos requerimientos que antes no se manifestaban y que muchas veces no son previstos en el diseño de la política originaria.

La puesta en marcha de un proceso de evaluación de este tipo exige definir y delimitar el objeto de dicha evaluación, la identificación de sus destinatarios y de quienes serán encargados de llevarla adelante (internos o externos, políticos o técnicos, etc.), así como el alcance y tipo de evaluación a realizar, el momento para realizarla y las técnicas que se utilizarán.

## **CAPITULO 7:** **LA IMPLEMENTACION DE LAS** **POLITICAS PUBLICAS**

La bibliografía básica de este capítulo es:  
LAHERA, Eugenio: DEL DICHO AL HECHO: ¿COMO  
IMPLEMENTAR LAS POLITICAS?  
Ponencia en el X Congreso CLAD Santiago Oct. 2005  
[siare.clad.org/revistas/0052643.pdf](http://siare.clad.org/revistas/0052643.pdf)

### **DEBILIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN**

Como hemos visto, la implementación de las políticas públicas es el conjunto deliberado y secuencial de actividades de gobierno, con apoyo social, orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, tal como aparecen expresados en las declaraciones oficiales.

En palabras más simples, es el proceso de transformar en resultados concretos los objetivos de una política.

Es un proceso continuo, no lineal, flexible y adaptable, que debe ser administrado, evaluado y ajustado. Un déficit de implantación es una diferencia entre lo propuesto y lo logrado, a lo cual hay que agregar los factores sobrevivientes de la situación anterior y los efectos inesperados que pueden generar los cambios.

En nuestra región existe un amplio consenso de que la excesiva confianza en la efectividad automática (“la mano invisible”) de las medidas macroeconómicas ha contribuido mucho para que no se tenga suficientemente en cuenta los efectos negativos para la implementación efectiva de políticas de la debilidad institucional, las fallas de mercado (frecuentemente imperfectos, segmentados o incompletos) y la gravitación de las “externalidades”.

Esa visión errónea ha llevado a una dependencia excesiva de la supuesta capacidad de las políticas macroeconómicas para producir la dinámica del desarrollo, con el agregado de suponer que la equidad seguiría al desarrollo (la famosa “teoría del derrame”) que nunca se cumplió.

Esta situación incide directamente en la capacidad de implementación de las políticas públicas, y no queda qué conviene hacer para pasar con firmeza de qué hacer al cómo hacerlo.

### **MEJORAR LA CAPACIDAD DE IMPLEMENTACION**

En nuestra región es, pues, una necesidad urgente de nuestro tiempo mejorar la capacidad de implantación, lo cual es un proceso gradual y que lleva tiempo y exige paciencia, y no un cambio abrupto que pueda lograrse de un momento para otro.

Las posibilidades de reformar la situación están restringidas por variables del contexto, por las características del sistema vigente y por las necesidades específicas de las mismas políticas a implementar.

El éxito de un proceso de implementación está condicionado por múltiples variables: por citar algunas, el contexto en que se implantan las políticas, sus características específicas, los agentes y las agencias que están a cargo de su implantación y las estrategias que utilizarán.

El incremento de la capacidad de implementación debe ser un proceso selectivo, centrado en los temas de gestión que necesitan ser mejorados, y no en las extensas áreas de gobierno que funcionan y que, por lo tanto no requieren arreglos. Aquí se aplica una de las reglas de oro del manejo de sistemas: “Si algo funciona bien, no lo toque!”

Aún dentro de las áreas que necesitan cambios, conviene comenzar por las que se consideren prioritarias, de acuerdo a la índole de las políticas a encarar, que deberán ser presentadas con el formato habitual de las políticas públicas, para que quienes intervienen en el proceso se manejen con el mismo lenguaje y las mismas opciones operativas..

### **FACTORES CLAVE PARA MEJORAR IMPLEMENTACION**

Para lograr el incremento de la capacidad de implementación es fundamental definir en cada caso como se presentan las dos características centrales de las políticas y luego determinar los pasos a seguir en cada una de ellas.

Dichas características fundamentales son:

- Toda política tiene tres partes principales: una interna al gobierno; otra comunicacional participativa; y otra, político legislativa.
- Las políticas en curso están siempre en alguna etapa, no siempre en orden consecutivo, que corresponden a su origen, diseño, gestión y evaluación.

Las mejoras de implementación, básicas y necesarias, se refieren a:

- Mejoras en la comunicación y la participación.
- Cambios agilizados en la interacción con el sistema político.
- Aumentos en la eficacia del núcleo estratégico del gobierno.

### **EFICACIA DEL NÚCLEO ESTRATÉGICO DEL GOBIERNO.**

En nuestros sistemas presidencialistas, la Presidencia es el centro del núcleo estratégico del gobierno, y, por consiguiente, el centro de irradiación de las decisiones de reforma. Es quien debe decidir lo esencial de los cursos de acción, a partir de la consideración del conjunto de requerimientos y de procesos, especialmente en el campo de las políticas de desarrollo social.

Allí está el núcleo del poder, sin bien es frecuente que falte contacto con la realidad externa y a veces falte también capacidad de decisión, o ella esté condicionada por las externalidades del sistema político, y se requiera transformar modalidades operatorias y profesional los equipos que lo asesoran.



El aumento de la eficacia del núcleo estratégico del gobierno requiere concentrar esfuerzos para elevar el nivel de información, análisis y decisión operativa en la Presidencia y en los Ministerios y Agencias que se relacionan directamente con las políticas en curso. También deben partir señales muy claras hacia las áreas de administración de los presupuestos sobre las prioridades establecidas en las políticas públicas.

Hay que priorizar los procesos de reforma con miras a aumentar la eficacia del sistema. El gobierno debe llevar adelante un conjunto seleccionado y limitado de reformas buscando maximizar la efectividad en el logro de calidad y coherencia en las acciones públicas, comenzando por aquellas acciones en que la mejora de la calidad es claramente perceptible para la población, a fin de promover fuertes apoyos de su parte.

### **LA ASESORÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS**

Es muy aconsejable, para mejorar la capacidad de implantación de políticas públicas, la instalación de una Asesoría en Políticas Públicas, en condición de organización staff, con relación directa, frecuente y fluida con la Presidencia, de la cual emana la legitimación de los profesionales que integran dicha Asesoría, más que de su institucionalización, porque debe conservar un alto grado de rapidez y eficiencia, flexibilidad procedimental y muy escasa burocratización, para poder ejercer un rol de bisagra o articulación entre los Ministerios y la Presidencia, recoger opiniones divergentes de todos los niveles y tener la mejor información sobre los procesos en marcha en las políticas públicas y sus actores.

**Esta Asesoría debe desempeñar tareas relacionadas con los siguientes temas:**

- **Preparación, asistencia y seguimiento de las reuniones del Presidente con Ministros y otras autoridades de gobierno, así como con otras personas a quienes se les otorgue audiencia.**
- **Seguimiento de políticas públicas por cada encargado en un área determinada a distintos niveles según la decisión del Presidente. Este trabajo se realiza en contacto con las diversas reparticiones del gobierno, en particular la Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos.**
- **Redacción de intervenciones y textos para el Presidente. La Secretaría General de Gobierno y la Dirección de Prensa de la Presidencia trabajan en conjunto con la Asesoría de Políticas Públicas en la comunicación de las políticas públicas del Gobierno.**
- **Información de la prensa internacional sobre temas de actualidad nacional e internacional especialmente aquellos de interés o polémica. Se hace el seguimiento del análisis y debate sobre temas de políticas públicas.**

## **CAPITULO 8:** **LA EVALUACION DE LAS POLITICAS** **PUBLICAS**

Las bibliografías básicas de este capítulo son:

WINCHESTER, Lucy:

POLITICAS PUBLICAS: FORMULACION Y EVALUACION

[www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW\\_Polpub\\_antigua.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf)

FEINSTEIN, Osvaldo:

EVALUACION PRAGMATICA DE POLITICAS PUBLICAS,  
en Evaluación de Políticas Públicas ICE, 2007

[preval.org/es/content/evaluación-pragmática-de-políticas-públicas](http://preval.org/es/content/evaluación-pragmática-de-políticas-públicas)

Un trabajo muy valioso y completo sobre evaluación de políticas públicas es la “GUIA PARA LA EVALUACION DE POLITICAS PUBLICAS” escrito por Ana Cirera y Carmen Velez, que puede encontrarse en Internet:

[siare.clad.org/siare/innotend/evaluación/manualeval.pdf](http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluación/manualeval.pdf)

Para una visión regional y muy actualizada del tema puede consultarse el trabajo coordinado por Vazquez Muñoz y otros, titulado “EVALUANDO LAS POLITICAS PUBLICAS”, que es producto del Segundo Congreso

**Internacional de Evaluación de Políticas Públicas, realizado en Veracruz –México- a principios de 2014.**

## **EL CONCEPTO DE EVALUACIÓN DE POLITICAS PUBLICAS**

**La evaluación de las políticas públicas es “la medición sistemática de la operación o impacto de un programa o política pública, comparada con estándares implícitos o explícitos en orden a contribuir a su mejoramiento” (Weiss, 1998).**

**Hay diversos tipos de evaluaciones, según el objeto que persiguen:**

- La evaluación de políticas públicas propiamente dicha, busca valorar los resultados del cumplimiento de políticas públicas generales o sectoriales, para tomar decisiones sobre su marcha futura.**
- La evaluación de programas y proyectos puntuales, que busca valorar el impacto o resultado de una intervención pública directa puntual sobre una realidad social, con miras a mejorar el funcionamiento del programa o proyecto para la población beneficiaria.**
- Evaluación de la gestión de entidades públicas, para medir los resultados obtenidos y compararlos con los objetivos planificados, para mejorar el desempeño de esas instituciones.**
- Evaluación del desempeño individual de funcionarios específicos.**

## **ETAPAS DE LA EVALUACION**

La evaluación puede realizarse en diferentes etapas, siempre en relación con los ciclos de las políticas públicas. Esas etapas pueden ser:

- Ex ante: O sea previa a la puesta en marcha de una política pública. En general consiste en el análisis del diseño de las políticas o programas, especialmente de su concordancia con la realidad que enfrentarán, los estudios de pre-inversión, etc.
- Intermedia: Se realiza en diversos momentos durante el ejercicio de la acción gubernamental, para examinar el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos, y realizar ajustes sobre la marcha de la programación de las acciones.
- Ex post: Se realiza una vez finalizada la intervención estatal, o un ciclo importante de su realización, e involucra el análisis y valoración de los resultados obtenidos, el impacto social alcanzado, y el estudio de la experiencia vivida para aplicar luego en otros casos.

## **EVALUACION PRAGMATICA DE LAS POLITICAS PUBLICAS**

### **Funciones y tipos de evaluaciones**

Desde un punto de vista pragmático, las evaluaciones se llevan a cabo con dos propósitos principales:

- Un propósito es para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan

luego aplicarse para mejorar el diseño y la implementación de otras políticas públicas, o programas, o proyectos.

- Otro propósito es para poder hacer una adecuada rendición de cuentas al público en general y a quienes han aportado los recursos utilizados o a instituciones encargadas del control de gestión, como el Parlamento, por ejemplo.

El primer propósito se cumple mediante las “evaluaciones formativas”, cuya finalidad es la elaboración de la experiencia vivida con fines de aprendizaje y aplicación en casos futuros; y el segundo propósito se logra mediante las “evaluaciones sumativas”, que desembocan en un juicio fundado en datos sobre el valor de lo logrado.

La evaluación se considera como fuente de evidencias, elemento que se busca usar en el diseño de políticas desde fines de los 90’ (las llamadas “evidence-based policies”). Cabe aclarar que las evaluaciones no son la única ni la mejor fuente de evidencias, ya que muchas veces se evalúa mediante una mera descripción de los pasos de la implementación, sin mayores precisiones cuantitativas, como las que a veces pueden obtenerse de investigaciones de mayor rigor científico.

### **EVALUACION: APRENDER DE LA EXPERIENCIA**

Las evaluaciones de tipo formativo permiten aprender de la experiencia extrayendo lecciones sobre lo que ha funcionado bien y lo que ha fallado, y las razones de éxitos y fracasos, propios y ajenos.

Hay que tener en cuenta que, en el mundo real, las políticas no siempre pueden implementarse conforme a las intenciones predeterminadas; que los planes no siempre se cumplen, o se cumplen sólo parcialmente, y que, además, frecuentemente se presentan efectos no buscados, positivos y/o negativos.

Dentro de las llamadas “evaluaciones formativas”, las hay de diferentes tipos que pueden utilizarse para aprender de la experiencia.

Entre ellas cabe destacar las evaluaciones de procesos (que focalizan la atención en los mecanismos e instrumentos a través de los cuales se ha intentado alcanzar determinados objetivos) y las evaluaciones de impacto (que se centran en los resultados últimos de las políticas públicas, esto es, en las modificaciones logradas en un conjunto de variables- objetivo).

En este tipo de evaluaciones es muy importante tomar en cuenta los factores contextuales y realizar un análisis y síntesis de los mismos, que permita identificar las causas que han operado para alcanzar o no los resultados esperados, así como otros posibles efectos atribuibles a las intervenciones que tuvieron lugar. De este modo será posible extraer lecciones de la experiencia que puedan, en principio, aplicarse en contextos similares.

### **CRITERIOS DE EVALUACIÓN**

Los principios o criterios más importantes para realizar una evaluación son:

- La relevancia o pertinencia del aspecto que se evalúa.

- La eficiencia y la efectividad, o sea el grado en que se han logrado los objetivos.
- La eficiencia, en el uso de los medios o recursos empleados para alcanzar los objetivos.
- La sustentabilidad de los resultados en el tiempo y en relación con requerimientos futuros.
- La incidencia de la política evaluada en el desarrollo institucional
- La coherencia de esta política, programa o proyecto, con otras políticas.

### **EL PROBLEMA DE LA ATRIBUCIÓN CAUSAL**

Un tema muy importante y nada fácil de resolver en las evaluaciones es el de la atribución causal, ya que la realidad social que intentamos evaluar es muy compleja, y por lo tanto operan simultánea y sucesivamente en ella un conjunto de factores que además interactúan entre sí, de modo que, en general, debemos esperar un panorama de multicausalidad y no de causas únicas.

Por lo general, en este campo, atribuir un efecto a una causa única es una actitud que indica debilidad o superficialidad en el análisis, salvo los casos en que se ha logrado ubicar una de las llamadas "causas de fondo".

En este problema puede ser útil plantearse las siguientes cuatro preguntas, interrelacionadas:

- ¿Cómo identificar el efecto de la intervención X en las variables clave?
- ¿Cómo aislar o separar dicho efecto del correspondiente a otros factores?



- ¿Qué hubiera sucedido en ausencia de la intervención X?
- ¿Qué se suponía que hubiera sucedido si no se realizaba la intervención X?

## **ENFOQUES PARA LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Para evaluar las políticas públicas es importante primero aclarar su marco ideológico o normativo, tratando de identificar los objetivos planteados explícitamente, y dentro de qué visión del “orden social deseable” se encuadran sus objetivos, prioridades y recursos asignados.

## **INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN**

En el caso de los países europeos, la disciplina de la evaluación de políticas públicas y su práctica como parte integrante del ciclo de las mismas, se ha consolidado mucho, incluso como exigencia normativa para la gestión pública, a partir de la creación, en 1995, de la Sociedad Europea de Evaluación (EES) y de su influencia en la creación de asociaciones nacionales de evaluación en diversos países europeos, incluso en España, donde en el 2001 se creó la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas.

En el caso de los países latinoamericanos también se han producido avances destacables en la materia, en especial en Chile y México. En Chile se ha constituido un sistema oficial de evaluación con orientación a resultados. En México, como demostración de sus avances en la materia se ha realizado en este año 2014 el “Segundo Congreso Internacional de Evaluación de Políticas Públicas”, del

cual se ha publicado muy recientemente un texto titulado “Evaluando las políticas Públicas” que es un valioso aporte, tanto al análisis general del tema como a las especificidades metodológicas de las políticas educativas, económicas, sociales, ambientales y de rendición de cuentas.

## **DIFICULTADES Y SOLUCIONES**

Los problemas o dificultades más frecuentes para la realización correcta de evaluaciones se refieren a:

- La falta de fondos. Se puede solucionar asignando un pequeño porcentaje (por ejemplo, un 2%) de la inversión total estimada para evaluaciones, y no reasignar luego ese % a otras finalidades.
- Las capacidades limitadas de los evaluadores. Se puede solucionar motivando a instituciones de educación superior y a centros de investigación y profesionales para que desarrollen sus aptitudes en este campo y ofrecer un programa de becas para tesis sobre evaluación.
- Las cuestiones metodológicas. Se puede solucionar desarrollando enfoques pragmáticos y multi-metodológicos, y recurriendo a expertos en comunicación que hagan más “amigable” el proceso de su difusión. También se debe incentivar el uso de las evaluaciones en procesos de análisis-aprendizaje para futuras aplicaciones.
- La falta de incentivos. La solución de fondo es desarrollar una “cultura de la evaluación” en la cual los errores sean percibidos como

oportunidades de aprendizaje, y el aprendizaje como fuente de crecimiento y desarrollo.

## **CAPITULO 9:**

# **IMPLEMENTACION PARTICIPATIVA DE POLITICAS PUBLICAS**

La bibliografía básica de este capítulo es:

OSLAK, Oscar: IMPLANTACION PARTICIPATIVA DE POLITICAS PUBLICAS, en Construyendo confianza vol II, Fundación CIPEC, Artes Gráficas Integradas S.A.

[www.oscaroslak.org.ar/articulos-esp.php](http://www.oscaroslak.org.ar/articulos-esp.php)

El desarrollo del tema puede ampliarse y relacionarse con realidades locales en mi libro “LA CIENCIA POLITICA EN ENFOQUE INTERDISCIPLINARIO Y LA PRACTICA DEL PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO Y DE LA GESTION ASOCIADA. ANALISIS DE ALGUNOS CASOS EN ARGENTINA”, que puede bajarse gratis de la página

[www.eumed.net/libros/2009b/540](http://www.eumed.net/libros/2009b/540)

El tema de los mecanismos de la gestión participativa puede también hallarse en mi libro “CONDUCCION DE ACTIVIDADES ORGANIZACIONALES PUBLICAS” editado por la Editorial Académica Española en 2012 (ISBN 978-3-659-02259-3)

**LA INTERACCIÓN ESTADO–SOCIEDAD**

La interacción que tiene lugar entre el Estado y la Sociedad se pueden analizar en términos de una triple relación, o tres tipos de vínculos, en los cuales se dirimen los contenidos de la agenda social y los modos de resolución de las cuestiones que se plantean. Esos vínculos se refieren a:

- Las relaciones funcionales.
- El plano fiscal y redistributivo.
- Las relaciones de dominación.

Esos vínculos marcan las tendencias para decisiones sobre distribución de la gestión pública, los recursos del poder y el excedente económico.

En el caso de las *relaciones funcionales*, ambas esferas tienen responsabilidades exclusivas pero también comparten ámbitos de intervención común (por ejemplo, prestación de servicios educativos, de transporte, de investigación y desarrollo, de defensa de derechos humanos) que exigen, por parte del Estado, no sólo la prestación de los servicios a su cargo sino también – según los casos – diversas formas de regulación y promoción de la actividad no estatal. En este plano se dirime la cuestión relativa a “de qué debe ocuparse el Estado”.

En el *plano fiscal y redistributivo* ambas partes participan en la distribución de los recursos y excedentes, pero queda entendido el rol protagónico del Estado en la devolución a la sociedad mediante gastos, inversiones y transferencias de recursos, por lo general favoreciendo a los sectores menos favorecidos y ejerciendo así su rol redistributivo. En este plano, las interacciones Estado-

Sociedad tienen por objeto definir la distribución de los gastos y los criterios de equidad y justicia distributiva.

Por su parte, en las *relaciones de dominación* se produce un intercambio y asignación de los recursos de poder, de naturaleza material, o simbólica, de coerción o de información, para la movilización del Estado y de la Sociedad a fin de lograr la satisfacción de sus intereses y la realización de sus valores.

### **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y SUS ACTORES**

La participación ciudadana y de sus organizaciones puede tener lugar en ámbitos y mediante modalidades muy diversos, y ubicarse tanto en la esfera del Estado como de la Sociedad.

La distinción entre estas dos esferas presupone manifestaciones diferenciadas del ejercicio del poder y de la división del trabajo.

El Estado articula las relaciones sociales, mediante el ejercicio de la dominación política requerida para la convivencia civilizada, y extrae recursos de sus habitantes para brindarles bienes y servicios cuya prestación es considerada propia de su rol frente a la sociedad.

La Sociedad es una esfera de categoría más heterogénea, en la que al menos se distinguen tres sectores:

- El mercado o sector lucrativo;
- La familia, el vecindario y las redes sociales solidarias;

- La sociedad civil propiamente dicha que, de hecho, coincide con las organizaciones que existen en su ámbito

La expresión “sociedad civil” alude a las asociaciones en las cuales conducimos nuestras vidas cotidianas, que deben su existencia a nuestras necesidades e iniciativas, más que a la acción del Estado.

La sociedad civil es, pues, un conjunto muy variado de organizaciones no gubernamentales, que poseen fuerza suficiente como para contrabalancear la fuerza del Estado; y que, aunque no le impiden cumplir su rol fundamental de garantizar la convivencia pacífica y el imperio de la ley entre intereses sectoriales y agregados, puede hacer escuchar su voz e impedir una dominación estatal absoluta sobre la sociedad.

En alguna medida, esa red de asociaciones voluntarias que constituyen la sociedad civil permite superar en alguna medida las divisiones intra-sociales y amortigua el impacto del poder estatal sobre la sociedad, preservando ese margen de libertad individual y grupal, tan necesario como el orden estatal, para una convivencia armónica y fructífera en la comunidad, la realización de sus propósitos y la satisfacción de sus necesidades y requerimientos.

### **LAS MODALIDADES Y LOS TIEMPOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

En la vida de las sociedades, la participación ciudadana se manifiesta en tres actividades básicas:

- En los procesos de formación de las políticas públicas.
- En la ejecución de las correspondientes decisiones.
- En la evaluación y control de la gestión pública.

Vale decir, se manifiesta en los tres tiempos -futuro, presente y pasado- en los que se elabora, desarrolla y evalúa toda actividad pública, incluyendo las políticas públicas.

Un gran desafío que enfrentan hoy los gobiernos de nuestros Estado latinoamericanos es lograr que la gestión pública articule bien esos tres tiempos. Hasta ahora, el estilo latinoamericano de formular e implementar políticas públicas se caracteriza por la urgencia de actuar ante situaciones atrasadas en su atención, aunque sea con poco conocimiento y pocas consultas a lo sectores involucrados. En muchos casos, nuestras gestiones públicas parecen moverse en un eterno presente, de urgencias y medidas impulsivas, sin considerar el futuro y el pasado.

Cuando un organismo gubernamental convoca a la participación ciudadana para elaborar una política pública, los grupos que se movilicen para ello deberán esclarecer muy bien cuales son sus necesidades, requerimientos y objetivos, para plantearlos y coordinar su ejecución, y evitar así que la búsqueda de participación sea simplemente para lograr una aparente “legitimación” social de objetivos previamente definidos por grupos de poder; y también para ampliar el horizonte de las políticas públicas, en su diseño y en su trayectoria, para finalmente poder evaluar si se llegó a donde

realmente se quería llegar...o si hubo algún cambio de rumbo.

### **OPORTUNIDADES, INTERESES Y NECESIDADES**

La participación ciudadana en el diseño e implementación de políticas públicas debe ajustarse a una secuencia virtuosa, en la cual:

- Surge una oportunidad para satisfacer necesidades o requerimientos sociales mediante acciones de colaboración.
- Se genera un interés y motivación de ambas partes - Estado y Sociedad – para aprovechar esa oportunidad.
- Se atienden las necesidades y se superan los impedimentos que se interpongan para el logro de los objetivos propuestos.

### **LA ORGANIZACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

Lograr una adecuada participación ciudadana requiere organización y motivación, especialmente si se quiere que sus acciones se inscriban en procesos relacionados con el curso de políticas públicas. Esto es necesario no solo en el caso de movilización de organizaciones sociales sino también en las llamadas “modalidades espontáneas” de acción ciudadana.

Es frecuente que la promoción y la puesta en marcha de mecanismos de participación ciudadana requieran un considerable esfuerzo. Muchas veces, grupos de ciudadanos se agrupan en organizaciones en las cuales la asociación es voluntaria; el compromiso de



colaboración de los miembros es muy variable; los dirigentes suelen ser mal o nada remunerados; con todo lo cual los incentivos para participar decrecen y se incrementa la dificultad para atraer integrantes activos y comprometidos, en especial si esa actuación puede acarrear algún tipo de dificultades en su vida privada

## **EL PAPEL DE LA INFORMACIÓN Y SU COMUNICACION**

En la implementación participativa de políticas públicas, la información y su comunicación es un insumo crítico, fundamental. En este campo, una experiencia exitosa depende mucho de la información disponible sobre la relación entre los objetivos propuestos y los requerimientos sociales, y sobre la relación causa-efecto entre los recursos a usar y las acciones a emprender (que es lo que supone gasto y esfuerzo) y los gratificantes resultados esperados y su percepción social (que es lo que motiva la participación y el compromiso).

Cuando se habla de información, conviene distinguir claramente entre los datos, la información y el conocimiento: hace falta un proceso de conversión de datos (que son referencias aisladas) en información (que son conjuntos de datos estructurados en una descripción de situación) y de la información en conocimiento (que es una explicación causal de esa situación), lo cual otorga fundamentos técnicos y políticos para elegir cursos de acción.

En el caso de las políticas públicas, es la sociedad misma la que genera la información, pero no siempre resulta claro dónde está la fuente de dicha información y quien es su destinatario.

Supongamos, por ejemplo, el caso de una base de datos que registra las quejas de los ciudadanos sobre la prestación de un servicio público. Esa base podría ser usada simplemente para que el organismo responsable de la prestación del servicio diera respuesta a cada queja, solucionando problemas puntuales, sin modificar los sistemas.

Pero también podría ser usada, mediante un procesamiento de datos, para obtener información sobre tipos de usuarios, motivos de las quejas y respuestas gubernamentales, con el objeto de rediseñar o perfeccionar los sistemas y dar una respuesta más integral y de fondo a la situación problemática, lo cual idealmente se reflejaría en una disminución del índice de quejas.

Con respecto a la comunicación, hay que destacar que no basta con que los responsables del gobierno y los equipos técnicos tengan información sobre la situación que se intenta resolver, sino que esa información debe ser comunicada adecuadamente al conjunto de la población y en especial a los grupos sociales destinatarios, en forma clara y entendible, si se quiere motivar el consenso y la participación social.

En un libro mío reciente (“LIDERAZGO POLITICO Y DESTREZAS DE GESTIÓN PÚBLICA”, que puede bajarse de Internet en la dirección: <http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1379/index.htm> , se hace especial referencia al problema que la comunicación plantea a gobernantes y funcionarios, en los siguientes términos:

“Dado el creciente protagonismo de los medios de comunicación en la vida política, quienes participan de

ella en cualquiera de sus manifestaciones deben procurar tener una formación que les permita entender la naturaleza y exigencias operativas de cada uno de esos medios:

- Medios electrónicos, como la televisión, que es ante todo imagen, y la radio, que es voz, música, efectos y silencios.
- Los anuncios exteriores, carteles, etc.
- Los medios impresos: folletos, tarjetas, cartas por correo, notas de agradecimiento, reproducciones de recortes periodísticos.
- Los diarios y revistas

Es muy importante la evaluación del impacto de los medios de comunicación.

El media training: Es llegar a conocer el lenguaje de los medios, para saber actuar adecuadamente en ellos, según aspectos tales como:

- Coherencia entre sonido e imagen
- Respirar bien para hablar bien
- Manejo adecuado de los movimientos del cuerpo
- Usar la mirada como punto de apoyo
- Encontrar el timbre de voz acorde con la personalidad
- Articulación, entonación, silencios, intención

Queda entonces bien en claro la importancia de la información y la adecuada comunicación en el éxito de las políticas públicas.

## **LOS MECANISMOS DE RENDICIÓN DE CUENTAS**

La gestión pública, muy sujeta durante mucho tiempo al cumplimiento burocrático de los procedimientos formales establecidos, más que a la obtención eficiente de resultados concretos, viene evolucionando lentamente en este último sentido, pero todavía se mantiene en general más sujeta al control formal de los procesos que a una real evaluación del desempeño.

Una de las consecuencias de esta situación es el débil funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas. Los aspectos más débiles suelen estar ubicados en los sistemas de procesamiento de la información.

Hay que disponer de la información necesaria para establecer con claridad la distancia entre las metas a cumplir y los efectos realmente conseguidos. De otro modo no podrá funcionar un proceso transparente y objetivo de rendición de cuentas, más allá de la certificación del cumplimiento de los procedimientos formales.

La dificultad no es tanto de naturaleza tecnológica sino más bien cultural. No es la complejidad de la tecnología que se requiere para los mecanismos de rendición de cuentas sino más bien la escasa disposición cultural de los gobernantes y funcionarios a someterse a la lógica de un sistema que usa indicadores más o menos precisos para registrar los objetivos y resultados buscados; luego

realiza un monitoreo de los pasos para cumplir esas metas en tiempos establecidos y, finalmente deja en claro si se lograron o no los resultados finales previstos.

Asumir la responsabilidad por la gestión implica la existencia de una disposición anímica previa (que algunos autores llaman “respondibilidad”) proclive a la rendición de cuentas de la propia gestión, aún antes de que se ponga en marcha algún mecanismo o norma externa que la exija. Esa predisposición positiva hacia la rendición de cuentas tiene que ver con la conciencia y respeto a la madurez del electorado ciudadano y también con el deseo del político de fortalecer su imagen pública y su legitimidad, con miras a su futura carrera.

Como se dice en la bibliografía básica mencionada para este capítulo, “este proceso implica una consciente asunción de compromisos u obligaciones por la producción de resultados, en función de algún tipo de contrato tácito o formal, que por lo general reconoce una contraprestación pecuniaria o un reconocimiento valorado por el sujeto responsable.”

## CAPITULO 10:

# NUEVOS TEMAS EN EL ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS

La bibliografía básica de este capítulo es:

DIAZ MOURE, Leopoldo: NUEVOS TEMAS EN EL ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS

[Campus.usal.es/-dpublico/areacp/materiales/6.3.nuevas perspectivas.pdf](http://Campus.usal.es/-dpublico/areacp/materiales/6.3.nuevas%20perspectivas.pdf)

## CAMBIOS EN EL CONTEXTO DE LAS INSTITUCIONES

Los profundos cambios ya producidos y en curso en el contexto de las instituciones públicas viene forzando la realización de cambios en los procesos de elaboración, implantación y evaluación de las políticas públicas.

En esta sociedad actual, que suele llamarse “la sociedad de la información” o “del conocimiento” encontramos rasgos como los siguientes:

- Economía y cultura globalizadas

- Incremento del poder de los gobiernos sub-nacionales y supra-nacionales
- Crisis de los modelos neoliberales privatistas
- Necesidad de mayor idoneidad técnica en la administración pública
- Mayor transparencia en los procesos de elaboración de políticas públicas
- Cambios en los límites entre lo público y lo privado

Todos estos rasgos producen cambios en la definición de metas y objetivos de las políticas públicas, de las prioridades y sobre todo, un reconocimiento explícito del carácter complejo (económico, político, social y cultural) de las políticas públicas.

### **CAMBIOS EN EL ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS**

El objetivo de todo gobierno es elaborar políticas públicas legítimas, entendiendo por tales las que responden a reales requerimientos sociales y se adecuan a los actuales rasgos del contexto jurídico, social, político y económico.

En la Administración Pública hay una crítica a los viejos valores y prácticas: autosuficiencia estatal, jerarquía, uniformidad, estandarización de procedimientos, neutralidad política, y una demanda de cambios en los procesos y en la articulación con la sociedad civil

Los cambios se expresan en la “Nueva Gestión Pública” y en la “Gestión de Calidad Total”, basadas ambas en la idea de un “Buen Gobierno”.

### **Nueva Gestión Pública:**

- Economía, Eficacia, Eficiencia
- Legitimidad según la percepción ciudadana, relacionada con pautas culturales dominantes.

### **Gestión de Calidad Total:**

- Capacitación y empoderamiento
- Mejora continua de los procesos
- Comunicación – Resultados
- Capital humano como recurso básico
- Transparencia y rendición de cuentas.

Como dice Leopoldo Díaz Moure, “El “Policy Network” define nuevos modos de ejercicio del poder, de la toma de decisiones y de la rendición de cuentas, con un nuevo enfoque de la legitimidad institucional, dentro del contexto globalizado e interconectado.

Invoca principios de legitimidad, dirección estratégica, economía, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y estado de derecho.

En este enfoque, el resultado de una política se explica por las interrelaciones entre los actores, con su distribución de poder y de recursos.

El Gobierno ya no es excluyente, pero sigue ocupando un lugar central porque crea y fomenta las condiciones para las alianzas y puede resolver conflictos mediante medidas coercitivas.”

### **ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS EN REDES**



“Se basa en la institucionalización estructural de diversos actores públicos y privados, que interactúan para lograr objetivos y satisfacer intereses compartidos. Es una forma específica de interacción entre el Estado, el Mercado y la Sociedad.

Se basa en la institucionalización estructural de diversos actores públicos y privados, que interactúan para lograr objetivos y satisfacer intereses compartidos.”

## **CAPITULO 11:**

# **CONCLUSIONES GENERALES**

Ofrezco aquí, en estas Conclusiones Generales, un resumen de algunos de los temas que, en mi opinión, son especialmente significativos dentro de los muchos temas tratados en los capítulos de esta obra. En general, puedo decir que los contenidos del libro se han centrado en el propósito de acercar a los lectores conocimientos que les faciliten el acceso al tema de las políticas públicas: qué son, para qué sirven, cómo se las diseña, implanta y evalúa, para poder participar en esos procesos, ya sea como gobernantes, funcionarios públicos, dirigentes de organizaciones sociales o simples ciudadanos, por considerar que gobernar mediante la elaboración e implantación de políticas públicas, especialmente en formas de gestión participativa es el modo de satisfacer requerimientos públicos y construir una vida mejor para todos los integrantes de la comunidad, nacional, provincial o municipal.

Un momento culminante de ese proceso es la toma de decisión si se llevará o no adelante la política que se ha estado elaborando, lo cual implica la elección de la alternativa o propuesta que se considere más adecuada para empezar a resolver la situación problemática inscripta en la agenda pública.

En el fondo de esta cuestión está un interrogante muy de fondo, referido al tipo de Estado que queremos para nuestras comunidades. Pienso que la gran lección histórica del siglo XX es que los modelos extremos, de puro Estado y de puro Mercado, no sirven para construir sociedades integradas, con buena calidad de vida para todos; y que hay que buscar sistemas que permitan la existencia de Mercados dinámicos pero competitivos (no monopólicos ni oligopólicos, ni predominantemente financieros) y de Estados que puedan garantizar derechos humanos, no solo políticos y civiles, sino también económicos, sociales, culturales y ambientales, asegurando condiciones de sostenibilidad para los recursos del planeta. En el camino hacia la construcción de ese orden sensato y humano, del cual estamos evidentemente bastante lejos aún, las políticas públicas tienen un importante rol que cumplir.

Hemos visto luego los instrumentos de acción de las políticas públicas, que son las normas jurídicas, los servicios, los recursos económico-financieros y la persuasión:

- *Las normas jurídicas*, como recurso propio y exclusiva del Estado.
- *Servicios de personal*, así como de una infraestructura organizativa sobre la que apoyarse.

- *Recursos materiales*, fundamentalmente económico- financieros.
- *La persuasión*, para que los ciudadanos consideren al gobierno no solo como legal sino también como legítimo.

Sobre la formación de la agenda pública, vimos luego que depende de tres condiciones generales:

- La valoración del grado de apoyo que el tema en cuestión puede recibir, o sea el nivel de reconocimiento de la importancia de su atención.
- La estimación de su impacto sobre la realidad social.
- La viabilidad estimada de la solución, el tiempo y los recursos requeridos para alcanzarla.

En el transcurso de su existencia las políticas públicas recorren una serie de etapas que, con ligeras variantes abarcan los siguientes temas:

- La *construcción* de la agenda.
- La *formulación* de la política,
- La *implementación* de la política.
- Su *evaluación* y eventualmente, su *finalización*.

Luego vimos la gran importancia que tiene procurar el incremento de la capacidad de implementación, para que las políticas públicas pasen de ser un ejercicio intelectual a ser una orientación concreta para la acción política; y la importancia de definir en cada caso las dos características centrales de las políticas, para luego poder determinar los pasos a seguir en cada una de ellas.

**Dichas características fundamentales son:**

- Toda política tiene tres partes principales: una interna al gobierno; otra comunicacional participativa; y otra, político legislativa.
- Las políticas en curso están siempre en alguna etapa, no siempre en orden consecutivo, que corresponden a su origen, diseño, gestión y evaluación.

**Las mejoras de implementación, básicas y necesarias, se refieren a:**

- Mejoras en la comunicación y la participación.
- Cambios agilizados en la interacción con el sistema político.
- Aumentos en la eficacia del núcleo estratégico del gobierno.

**Dentro del extenso campo de la evaluación de las políticas públicas, fundamental para tomar la decisión de llevarla adelante, para hacer el seguimiento de su desarrollo y para decidir su continuidad o finalización, cabe destacar que para evaluar las políticas públicas es importante primero aclarar su marco ideológico o normativo, tratando de identificar los objetivos planteados explícitamente, y dentro de qué visión del “orden social deseable” se encuadran sus objetivos, prioridades y recursos asignados.**

**Con respecto al importantísimo tema de la participación ciudadana en el gobierno mediante políticas públicas, se destaca el hecho de que dicha participación se manifiesta en tres actividades básicas:**

- En los procesos de formación de las políticas públicas.
- En la ejecución de las correspondientes decisiones.
- En la evaluación y control de la gestión pública.

O sea que se manifiesta en los tres tiempos -futuro, presente y pasado- en los que se elabora, desarrolla y evalúa toda actividad pública, incluyendo las políticas públicas.

Un gran desafío que enfrentan hoy los gobiernos de nuestros Estado latinoamericanos es lograr que la gestión pública articule bien esos tres tiempos. Hasta ahora, el estilo latinoamericano de formular e implementar políticas públicas se caracteriza por la urgencia de actuar ante situaciones atrasadas en su atención, aunque sea con poco conocimiento y pocas consultas a lo sectores involucrados. En muchos casos, nuestras gestiones públicas parecen moverse en un eterno presente, de urgencias y medidas impulsivas, sin considerar el futuro y el pasado.

Por último, con respecto a los nuevos temas aparecidos en el análisis de las políticas públicas, como consecuencia de los grandes cambios tecnológicos, culturales, sociales y económicos que vienen ocurriendo en nuestra época, conviene recordar que, como dice Leopoldo Díaz Moure, “El “Policy Network” define nuevos modos de ejercicio del poder, de la toma de decisiones y de la rendición de cuentas, con un nuevo enfoque de la legitimidad institucional, dentro del contexto globalizado e interconectado.

Invoca principios de legitimidad, dirección estratégica, economía, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas y estado de derecho.

En este enfoque, el resultado de una política se explica por las interrelaciones entre los actores, con su distribución de poder y de recursos.

El Gobierno ya no es excluyente, pero sigue ocupando un lugar central porque crea y fomenta las condiciones para las alianzas y puede resolver conflictos mediante medidas coercitivas.”

Espero sinceramente que el tránsito por la lectura reflexiva de esta obra haya facilitado a los lectores el armado de un panorama general del tema de las políticas públicas, haya facilitado su contacto con obras valiosas y más detalladas sobre este asunto, accesibles en muchos casos en forma fácil y gratuita gracias a Internet y los predisponga a participar en sus comunidades del diseño y ejecución de nuevas políticas públicas, orientadas al bien común de las sociedades humanas.

**EL AUTOR**

## **BIBLIOGRAFIA:**

### **DEL MISMO AUTOR:**

ARNOLETTO, Eduardo Jorge: Análisis de políticas públicas y Metodologías para la evaluación de programas de acción en: **TECNICAS POLITOLOGICAS PARA LA GESTION DE PROYECTOS SOCIALES**, en [www.eumed.net/libros/](http://www.eumed.net/libros/).

ARNOLETTO, Eduardo Jorge: **LA GESTION ORGANIZACIONAL EN LOS GOBIERNOS LOCALES**  
En [www.eumed.net/libros/2010d/777/](http://www.eumed.net/libros/2010d/777/)

ARNOLETTO, Eduardo Jorge: Planeamiento participativo y gestión asociada, en: **LA CIENCIA POLITICA EN ENFOQUE INTERDISCIPLINARIO Y LA PRACTICA DEL PLANEAMIENTO PARTICIPATIVO Y DE LA GESTION ASOCIADA. ANALISIS DE ALGUNOS CASOS EN ARGENTINA**, en [www.eumed.net/libros/2009b/540/](http://www.eumed.net/libros/2009b/540/)

**ARNOLETTTO, Eduardo Jorge: Información, comunicación y media training en LIDERAZGO POLITICO Y DESTREZAS DE GESTION PUBLICA, en**  
<http://www.eumed.net/libros-gratis/2014/1379/index.htm>

**ARNOLETTTO, Eduardo Jorge: La racionalidad de la gestión pública y La gestión de conflictos en las organizaciones públicas, en: LOS CONFLICTOS EN LOS PROCESOS SOCIALES, en**  
<http://www.eumed.net/libros-gratis/2013b/1346/index.htm>

**ARNOLETTTO, Eduardo Jorge: El análisis de las políticas públicas, en APROXIMACIONES A LA CIENCIA POLITICA, Editorial Académica Española, 2012, ISBN 978-3-8465-6648-0**

**ARNOLETTTO, Eduardo Jorge: Los mecanismos de la gestión participativa, en CONDUCCION DE ACTIVIDADES ORGANIZACIONALES PUBLICAS, Editorial Académica Española, 2012, ISBN 978-3-659-02259-3**

**ARNOLETTTO, Eduardo Jorge: Nuevos enfoques teóricos y metodológicos en las funciones ejecutivas (planificación participativa y análisis-aprendizaje) en TEORIA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA, Editorial Académica Española, 2012, ISBN 978-3-659-01324-9**

### **DE OTROS AUTORES:**

**AGUILAR ASTORGA, Carlos Ricardo y LIMA FACIO, Marco Antonio: ¿QUE SON Y PARA QUE SIRVEN LAS POLITICAS PUBLICAS? En Contribuciones a las Ciencias Sociales, set. 2009,**  
[www.eumed.net/rev/cccs/05/aalf.htm](http://www.eumed.net/rev/cccs/05/aalf.htm)



CIRERA, Ana y VELEZ, Carmen: GUIA PARA LA EVALUACION DE POLITICAS PUBLICAS, Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria,  
[Siare.clad.org/siare/innotend/evaluación/manualeval.pdf](http://Siare.clad.org/siare/innotend/evaluación/manualeval.pdf)

DIAZ MOURE, Leopoldo: NUEVOS TEMAS EN EL ANALISIS DE LAS POLITICAS PUBLICAS  
[Campus.usal.es/-dpublico/areacp/materiales/6.3.nuevas perspectivas.pdf](http://Campus.usal.es/-dpublico/areacp/materiales/6.3.nuevas%20perspectivas.pdf)

DIAZ, Cristina: EL CICLO DE LAS POLITICAS PUBLICAS LOCALES – NOTAS PARA SU ABORDAJE Y RECONSTRUCCION, IDR, Rosario, 1998.

FEINSTEIN, Osvaldo: EVALUACION PRAGMATICA DE POLITICAS PUBLICAS, en Evaluación de Políticas Públicas ICE, 2007  
[preval/org/es/content/evaluacion-pragmatica-de-politicas-publicas](http://preval/org/es/content/evaluacion-pragmatica-de-politicas-publicas)

LAHERA, Eugenio: DEL DICHO AL HECHO: ¿Cómo IMPLEMENTAR LAS POLITICAS? Ponencia en el X Congreso CLAD Santiago Oct. 2005  
[Siare.clad.org/revistas/0052643.pdf](http://Siare.clad.org/revistas/0052643.pdf)

OSLAK, Oscar: IMPLANTACION PARTICIPATIVA DE POLITICAS PUBLICAS, en Construyendo confianza vol II, Fundación CIPEC, Artes Gráficas Integradas S.A.  
[www.oscaroslak.org.ar/articulos-esp.php](http://www.oscaroslak.org.ar/articulos-esp.php)

PALLARES, Francesc: LAS POLITICAS PUBLICAS: EL SISTEMA POLITICO EN ACCION  
 Revista de Estudios Políticos nº 62 pg. 141 – 1988

**SALAZAR VARGAS, Carlos: POLITICAS PUBLICAS,**  
Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, Grupo Editorial  
Mariel S.C. México, 2011, ISBN 978-607-95589-0-1

**SUBIRATS, Joan: ANALISIS DE POLITICAS PUBLICAS Y  
EFICACIA DE LA ADMINISTRACION,** Ministerio de  
Administraciones Públicas, Madrid, 1994  
[www.academia.edu/.../analisis\\_de\\_politicas\\_publicas](http://www.academia.edu/.../analisis_de_politicas_publicas)

**VAZQUEZ MUÑOZ, et al. (coords): EVALUANDO LAS  
POLITICAS PUBLICAS,** Segundo Congreso Internacional  
de Evaluación de Políticas Públicas, Veracruz, México,  
2014.

**WINCHESTER, Lucy: POLITICAS PUBLICAS:  
FORMULACION Y EVALUACION**  
[www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW\\_Polpub  
\\_antigua.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/43323/LW_Polpub_antigua.pdf)