



XVII Congreso Internacional de Análisis Organizacional

“Emprendimiento e innovación en las organizaciones de México y América Latina”

Capacidades para el desarrollo, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Mesa Temática: Políticas públicas, instituciones, Territorio y Perspectiva Organizacional.

Modalidad: Temática.

Patricia López Del Rosario.

Correo Electrónico: patricia.lopdrr@gmail.com

Teléfono **55-29-80-94-48**

Universidad Autónoma Metropolitana.

Av. San Rafael Atlixco No.186 Col.Vicentina

C.P. 09340 Del. Iztapalapa, DF, México

56560 / Estado de México/ México

Ciudad de México, México.

9 al 13 de septiembre de 2019

Capacidades para el desarrollo, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Resumen

En este trabajo se propone exponer cuales son las capacidades que requieren las personas que desarrollen, implementen y evalúen una política pública, para ello es necesario en primera instancia saber cómo se desarrollan las políticas públicas, la definición, factores y los componentes, así como los tipos de una política pública, y teorías existentes; para continuar con un análisis de lo que son los problemas sociales a forma tal de darles respuesta a partir de su integración o no a las agendas, así como una definición y diferenciación de las agendas que se utilizan en el ámbito gubernamental; para realizar la implementación de una política pública así como determinar modelos para saber cómo evaluarlas; se propone un modelo de evaluación que puede funcionar para determinar si estas están siendo guiadas por un correcto camino o deben ser reestructuradas.

Palabras clave

Componentes políticos, Problemas sociales, Nacimiento de políticas, Diseño e implementación, Marco lógico.

Introducción

En el ámbito de discusión de la gestión pública, una alternativa reciente de análisis es el relativo al enfoque de capacidades institucionales, es decir, analizar la forma en cómo la gestión pública realiza y cumple sus diversas atribuciones y competencias para, de esta forma, determinar sus límites e insuficiencias de carácter administrativo, profesional y técnico que inciden en el desarrollo, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Se admite, por otro lado, que para el buen desempeño se requiere tener la capacidad para elaborar y desplegar políticas públicas que orienten el desarrollo del municipio. Esta tarea implica desarrollar procesos y sistemas administrativos y de gestión que permitan identificar y definir problemas, elaborar diagnósticos y diseñar políticas públicas como respuesta institucional para incidir en la solución de dichas situaciones problemáticas.

Es por ello por lo que me dedique a la tarea de identificar las bases que se requieren para la creación e implementación de las políticas públicas dentro del ámbito gubernamental y las capacidades que requieren aquellas personas que las implementen, coordinen y dirijan.

Además, es necesario poder identificar los problemas sociales y como se integran estos a una agenda institucional con base en la información de este trabajo para culminar en detectar cuáles son las capacidades que requieren los funcionarios o actores políticos que se encargan del análisis y evaluación de estas.

Definición de capacidad

En 2010, Gómez y Alba establece que “capacidad se entiende como el intangible que permite a los actores de una sociedad desempeñarse adecuadamente para obtener resultados óptimos de acuerdo con sus intereses y necesidades” (p. 51). Y como “el conjunto de habilidades que facultan potencialmente a los distintos agentes, ya sean institucionales, organizacionales o individuos para lograr sus objetivos”. (p. 57-58)

Gómez y Alba (2010, p. 57) mencionan que “el tema de capacidades se centra en dos elementos fundamentales: las habilidades (¿Capacidad para qué?) Y los agentes (¿Capacidad para quienes?), es decir, la capacidad que se desarrolle en alguna organización debe siempre de responder estas dos preguntas, para que de esta forma estas estén alineadas con los objetivos y diseñadas para las áreas clave, funcionales de la organización.

En suma las capacidades están ligadas concisamente a lograr los objetivos de la organización, que en este caso se centran en el desarrollo, implementación y diseño de las políticas públicas, pero estas capacidades no las tienen o no son las mismas para todos, sino que varían de acuerdo a la fase en la que se encuentra la política, y el determinar que agentes o participantes son los que deben de tener estas capacidades varia de acuerdo al nivel jerárquico de la burocracia en la que se encuentran.

“En consecuencia, los esfuerzos por impulsar las capacidades se centran en la construcción de burocracias –organizaciones formales- necesarias para la gestión

Capacidades para...

óptima de la inversión pública.” (Gómez & Alba, 2010, p. 53) Para lograr una construcción de burocracias es necesario el desarrollo de las capacidades que se refiere, de acuerdo con Morgan (2006), citado en Gómez y Alba (2010, p. 54), “al aumento de la habilidad de los individuos, organizaciones, grupos organizacionales, e instituciones para identificar y resolver problemas, ejecutar funciones, y establecer relaciones que permitan lograr los objetivos de desarrollo sostenibles en el tiempo”.

El identificar, resolver, ejecutar y establecer las acciones, es lo que permite abordar el tema en el que se centra esta investigación: desarrollo, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Sin embargo, considero necesario en primera instancia abordar el contexto de lo que es una política pública y el cómo surgen estas.

Surgimiento de las políticas públicas

Las políticas públicas, surgieron en Estados Unidos a mediados del siglo XX, a causa del idioma no hubo tanto problema para poder diferenciar entre la esfera política en general (polity), las actividades políticas que se utilizan para lograr los poderes políticos (politics) y las actividades resultantes de esta última (policy). Si a esta última definición le agregamos los procesos de elaboración y puesta en marcha a través de las autoridades, públicas o gubernamentales, encargados de programas de acción pública (public) obtenemos lo que es la public policy o política pública. (Roth, s.f.)

Capacidades para...

Posteriormente varios autores fueron aportando ideas para la definición de política pública, desde Hecló y Wildavsky (1974) hasta Foucault (2006); en donde se llegan a aportaciones que me permiten realizar una definición más concreta de las políticas públicas, siendo estas; un programa de acción que desborda del ámbito estrictamente gubernamental o estatal de una o varias autoridades Públicas en un sector o territorio definido, en donde ya no se hace hincapié en la legitimidad, sino en cómo no gobernar demasiado, tomando en consideración las afectaciones directas de lo que el gobierno decide hacer o no hacer, a forma tal, que se apliquen los principios del máximo y el mínimo necesarios para alcanzar el deber ser del estado; y así lograr los fines frente a situaciones problemáticas en busca de la resolución de las mismas, o de llevarlas a niveles manejables logrando el mantenimiento del orden, siendo así la política Pública un lugar fundamental para el ejercicio de la dominación. (Roth, s.f.)

Considere que en materia de política todas las acciones, incluso aquellas que no se realicen, tienen afectaciones directas en el ámbito público.

Para 1951, Harold Lasswell considero necesario desarrollar unas ciencias de la política (policy sciences) a lo que llamó "las ciencias políticas de la democracia" (policy sciences of democracy) con la finalidad de utilizar eficientemente los recursos que poseen las comunidades a fin de resolver las necesidades políticas de los mismos, estas ciencias tendrían que distinguirse de una investigación de cualquier otra disciplina por las siguientes características: (Roth, s.f., p. 24)

- Ser una actividad investigativa orientada hacia la resolución de los problemas

Capacidades para...

- Ser multidisciplinar en sus enfoques
- Ser claramente normativa u “orientada por valores”

A partir de los años 80's se comienza a hacer referencia a el análisis de las políticas Públicas institucionalizando esta doctrina en varios países, en donde se analizan las relaciones del costo-beneficio, los resultados y la rendición de cuentas.

Majone (1997:41) citado en Roth, s.f.) “Considera el análisis de políticas como una contribución a la deliberación Pública mediante la crítica, la defensa y la educación, ya que un buen análisis debe proveer, además de datos, normas para la argumentación y la estructura intelectual para el discurso público”

Cabe hacer mención del enfoque Avocacy Coalition (AC) que hace un análisis mixto de los mejores dispositivos aportados por los enfoques top down y botton up en su estudio de la implementación para integrar de manera más concreta el papel de las informaciones técnicas en los procesos de política (Roth, s.f.)

Este modelo citado en (Roth, s.f., p 42) Se basa en 5 premisas:

1. Las teorías sobre proceso o cambio de política deben ser capaces de tener mejor en cuenta la información relativa a los problemas.
2. Es necesario ver los procesos de política en una perspectiva temporal de larga duración (unos diez años o más).
3. La unidad de análisis no puede limitarse a la estructura gubernamental, sino que se trata de develar la existencia de un “subsistema de política”

Capacidades para...

4. Al interior del subsistema, es preciso incluir también tanto actores como periodistas, investigadores y analistas de política por el papel importante que juegan estos en la difusión de ideas

5. Hay que considerar que las políticas Públicas incorporan teorías implícitas sobre la manera de alcanzar sus objetivos.

Para Meny et al.:

“las teorías de las políticas Públicas no son fundamentalmente innovadora. Se inscriben en la línea de [...] las teorías propuestas por la filosofía política o el pensamiento económico. Pero lo que determina su originalidad es que se inscriben en el campo hasta el momento poco explorado” (1992, p.45).

Factores que intervienen en una Política Pública (¿componentes)

Entendiendo ya la definición de la política pública y las teorías que la sustentan, es necesario conocer que factores intervienen en ellas.

Están tienen que estar enfocadas a un sector de la sociedad y a un espacio geográfico es necesario determinar y delimitar estos factores ya que de no hacerlo la política pública estará mal orientada y enfocada a resultados que no son los que se esperan.

Las características generales de las políticas públicas de acuerdo con Meny et al. Son:

i) Un contenido: Se movilizan los recursos para generar resultados o productos

Capacidades para...

- ii) Un programa: Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente, detrás de un acto, existe un marco más general en el que se integran ciertas actividades
- iii) Una orientación normativa: La actividad pública no es la resultante de la expresión de finalidades y de preferencias que el decisor voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias puede dejar de asumir.
- iv) Un factor de coerción: La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el actor gubernamental.
- v) Una competencia social: Una política pública se define por la competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y los comportamientos de los administrados. (1992)

Hay que mencionar que “Una autoridad se considera pública si ejerce funciones de gobierno sobre administrados y territorios definidos, especialmente, como depositaria de la legitimidad estatal, dotada de potestades públicas.” (Meny et al., 1992, p. 91), no todas las autoridades están involucradas en la cuestión de implementación, o desarrollo de las políticas públicas, esto varía del organigrama y de las acciones que tengan en sí mismo cada uno de los agentes.

Otro factor que interviene en la política pública son los empresarios políticos, estos pueden ser de dos tipos, el primero los medios o individuos que integran elites sociales, culturales, económicas o políticas; y el segundo los activistas difusos y anónimos.

Entiéndase que un empresario político sea cual sea su origen se movilizan en función de objetivos variados (Meny et al., 1992, p. 117):

- i) El reajuste: un medio en particular siente en determinado momento que la situación afecta sus intereses o estos son tratados de manera desequilibrada o insatisfactoria para él, en este caso el empresario actúa para sí mismo.
- ii) La explotación: El empresario actúa para otros, pero su objetivo es tener un provecho particular, como por ejemplo el reconocimiento o la aceptación y apoyo del grupo al que está defendiendo.
- iii) La mejora: El empresario interviene en nombre del interés público, sin obtener ningún beneficio como beneficiario o de manera particular, busca evitar desequilibrios y amenazas que perjudiquen a la comunidad, por altruismo o por ideología.
- iv) La reacción circunstancial: No existe un empresario político activo, es decir los acontecimientos exteriores ejercen tal presión que el desafío o problema debe incorporarse automáticamente a la agenda. No hay quien busque beneficio, sino que los acontecimientos ocurridos en el territorio generan colocar la atención necesaria en el problema a resolver.

Efectos de una política pública

La administración pública se basa de los recursos internos para satisfacer las necesidades que en ella se generan, sin embargo, está ligada a los agentes externos que la limitan.

Capacidades para...

Esta administración tiene una doble función de producción por un lado los productos realizados deben mantener una correcta gestión interna a medida tal que se adecuen a los medios y los recursos disponibles; posteriormente se debe de existir una gestión de las políticas públicas, de manera adecuada, para que genere los efectos y los impactos esperados.

Esta doble función no necesariamente debe de ser lineal y puede existir que las políticas tengan una relación en la gestión de otras políticas, generando así no un sistema lineal sino un sistema complejo dentro de sus funcionalidades.

La relación que puede tener con otras políticas no solo es de gestión, sino que también ocurre que al realizar dos políticas A y B los efectos de una se encuentren estrechamente ligados con la otra, sin que esto implique que ambas políticas tengan relación directa o que se enfoquen a satisfacer las mismas necesidades. “De ahí la necesidad de no aislar artificialmente el campo del análisis del contexto más general de la acción gubernamental.” (Meny et al., 1992, p. 95)

Las políticas públicas generan un efecto en el cambio social, que se identifican por los objetivos, programas e instrumentos de acción que dan el enfoque a la política pública. Estos pueden efectuarse sistemáticamente analizando sus postulados implícitos de acuerdo con los siguientes parámetros (Meny et al., 1992, p. 48):

- i) Los objetivos perseguidos por la política pública considerada
- ii) Los sujetos afectados por la política pública
- iii) Los ejecutores a quienes se confía la aplicación de las medidas gubernamentales

Capacidades para...

iv) Los tipos de políticas públicas.

En este último apartado me detendré un poco, para exponer cuales son los tipos de políticas públicas que existen.

Tipos de políticas públicas

Los tipos de las políticas públicas son muy extensos, ya que abarcan desde la redacción de la constitución de un país hasta las campañas de comunicación, impuestos, educación, etc. por lo tanto estas pueden clasificarse en función a criterios formales o institucionales o en función a los sujetos sobre los que actúan (Meny et al., 1992, p. 98) pero la clasificación más utilizada es en función de la teoría del cambio social que la estructura o de la coerción.

Tipología de las políticas públicas basadas en la coerción (según Lowi)

		La coerción pública se ejerce ...	
		... directamente sobre el comportamiento de los afectados	... sobre el entorno del comportamiento de los afectados
La coerción pública es indirecta, lejana	Políticas distributivas	Políticas constitutivas
	... directa, inmediata	Políticas reglamentarias	Políticas redistributivas

Figura 1. Tipos de políticas públicas basadas en la coerción, obtenida de Meny et al., 1992, p. 99.

Capacidades para...

Meny et al., (1992) define esta clasificación de teoría como:

- a) Una política reglamentaria: Es una acción pública que consiste en dictar normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados.
- b) Una política distributiva: Es una acción mediante la cual el poder público concede una autorización a casos particulares especialmente designados.
- c) Una política redistributiva: Consiste en que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, y en este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de clases o sujetos.
- d) Una política constitutiva: Se traduce en que la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder introduciendo reformas institucionales o administrativas.

Hay que hacer hincapié en que “El recurso de textos de valor jurídico [leyes, decretos, etc.] no es más que una de las técnicas de que dispone la autoridad para actuar.” (Meny et al., 1992, p. 100)

Conjuntamente cabe mencionar que. Existen “numerosos trabajos que ofrecen criterios de clasificación de las políticas públicas como son:” (Meny et al., 1992, p. 98)

- 1. Los métodos de conducción política.
 - a. Prohibiciones
 - b. Estímulos
 - c. Bienes y servicios provistos por el estado

Capacidades para...

- d. Consecuencias provocadas por las infraestructuras públicas
 - e. Procedimientos
2. Los instrumentos de gestión administrativa.
- a. Normas de prohibición y de requerimiento
 - b. Autorizaciones de actividades privadas
 - c. Transferencias financieras
 - d. Estímulos financieros
 - e. Provisión de bienes y servicios
3. La función de conducción social del estado
- a. La regulación jurídica
 - b. La política social
 - c. La conducción económica
 - d. Las prestaciones simbólicas
4. Los instrumentos de gobierno
- a. Los detectores
 - b. Los realizadores
 - c. El tesoro
 - d. El dinero

Capacidades para...

- e. La autoridad
- f. La organización
- g. La modalidad

Como nace una política

El ascenso democrático participativo

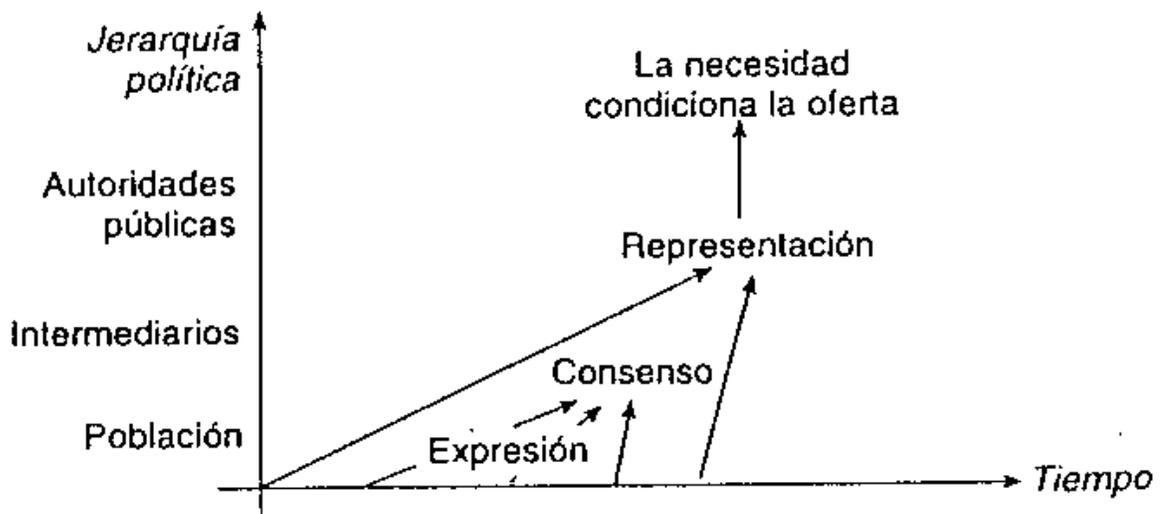


Figura 2. Nacimiento de una política a través del ascenso democrático participativo, obtenida de Meny et al., 1992, p. 111.

Como se puede observar en la figura 2, las políticas públicas tienen su nacimiento en primera instancia dentro de la población, estas conforme pasan el tiempo se van modificando hasta llegar a la jerarquía política. Aunque esta no es la única forma de nacimiento, si es la más común.

La tiranía de la oferta

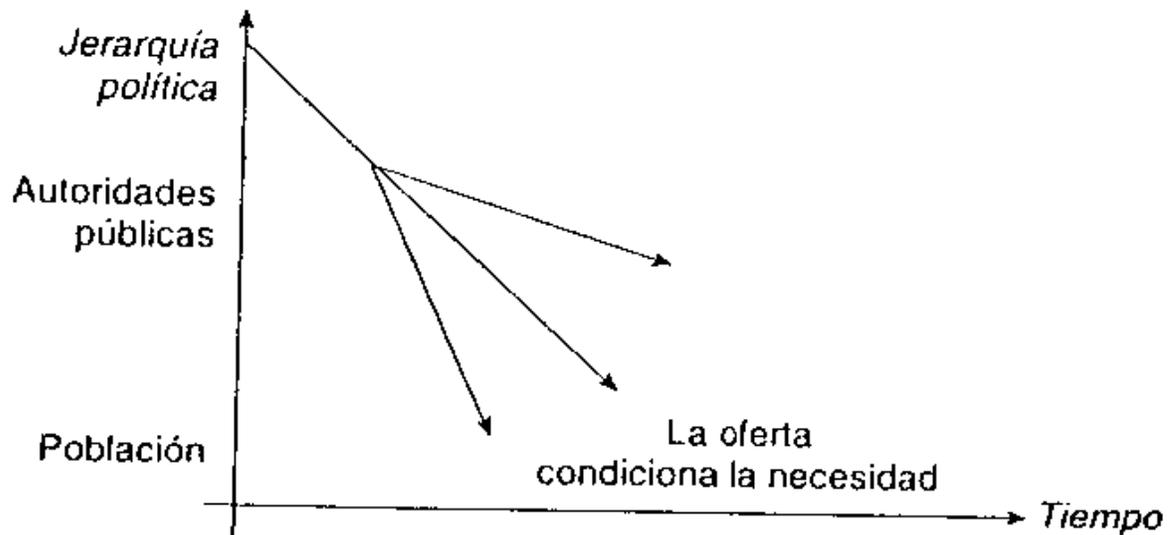


Figura 3. Nacimiento de una política a través de la tiranía de la oferta, obtenida de Meny et al., 1992, p. 111.

En la figura 3, se observa como los procesos de nacimiento son a la inversa, la jerarquía política logra satisfacer ciertas necesidades de la población, necesidades que ella considera importantes, y proporciona una oferta de ciertos servicios que condiciona esta necesidad, esto debe hacer con cautela, para no alterar a las masas y lograr convencerlas de que esa es la mejor forma de atacar su necesidad, necesidad que quizá no sea tan relevante para la población.

La ilusión natalista

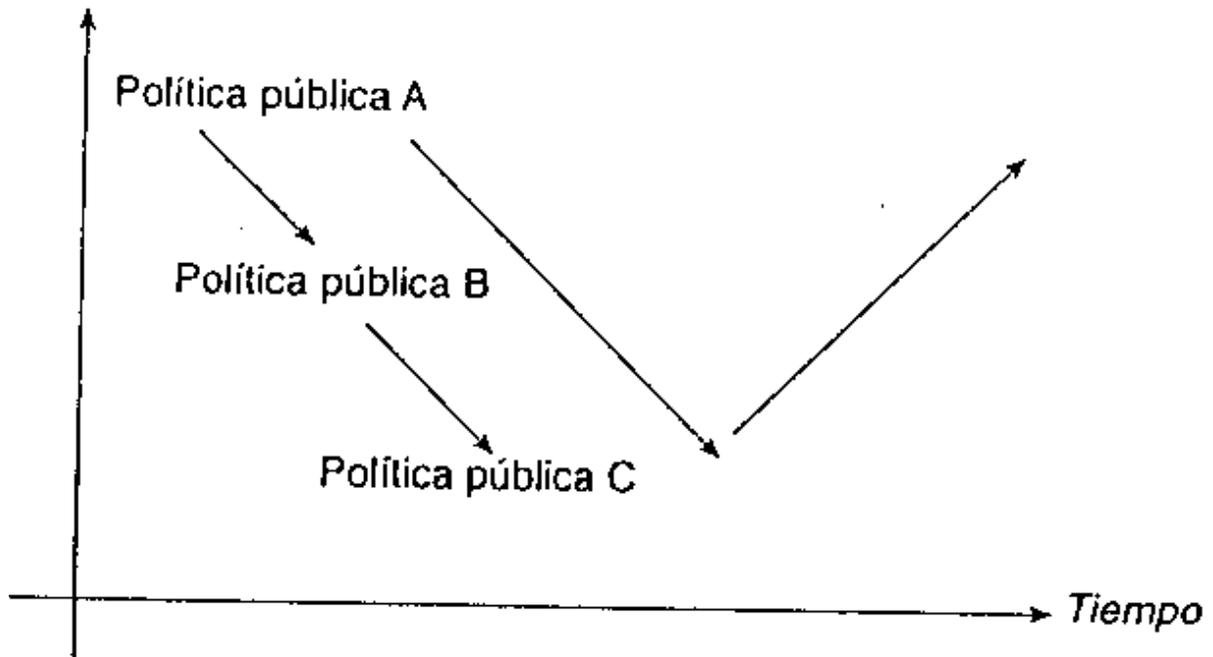


Figura 4. Nacimiento de una política a través de la ilusión natalista, obtenida de Meny et al., 1992, p. 111.

En la figura 4 se muestra que las políticas públicas no surgen de la nada o de un vacío, sino que nacen a partir de otras políticas públicas que ya existen, es decir se alimentan de sí mismas, generando así una gama de interacciones y conexiones entre ambas políticas, tema que ya se vio anteriormente.

Es necesario identificar que el surgimiento de las políticas tiene relación directa con todos los agentes que en ella influyen, ya sea de manera interna o externa, y que durante su nacimiento o ejecución puede haber “confusiones y malentendidos” por parte de alguna de los agentes involucrados. (Meny et al., 1992, p. 111)

Capacidades para...

Para que el nacimiento de una política pública ocurra se necesitan cinco fases principales que componen este proceso:

- i) La identificación del problema
- ii) La formulación de soluciones
- iii) La toma de decisión
- iv) La ejecución del programa
- v) La determinación de la acción

Algunos de estos puntos se observarán en los capítulos siguientes, sin embargo, es necesario aclarar que esta secuencia no es necesariamente una secuencia lógica dictaminada que deben de surgir las Políticas públicas, ya que en varios casos estas etapas son saltadas o incluso inexistentes como por ejemplo el caso de la figura 4, no se tiene la identificación del problema, sino que el problema se cree que existe y se enfocan los recursos a solucionarlo.

Como se generan los problemas

En primera instancia y el primer paso es el de identificar como es que se generan y como se identifican los problemas para poderles dar una solución.

Becker (1964) citado en (Meny et al.) "demuestra que la existencia de un problema social procede de dos fuentes posibles:

- a) Las agencias objetivas de la sociedad

Capacidades para...

b) La decisión subjetiva de los que califican dicho fenómeno de problema social”
(1992, p. 119)

Dentro del ámbito privado el criterio de la realidad de una necesidad tiene relación con todo lo económico o todo aquello que pueda ser solvente, sin embargo, en el ámbito público las necesidades tienen varios supuestos (Meny et al., 1992, p. 119)

i) La necesidad normativa: La definen así terceras personas de acuerdo con sus propios valores poniéndose en lugar del consumidor.

ii) La necesidad sentida: La población traduce su existencia mediante sus deseos y motivaciones.

iii) La necesidad expresada: Actos concretos traducen su existencia.

iv) La necesidad comparativa: Se genera cuando se comprara entre ellas dos o más situaciones sociales o geográficas.

Los conceptos de necesidades pueden ser peligrosos si se conciben como exigibles en sí.

“La estructura de los problemas públicos (...) es un escenario de conflictos en el que un conjunto de grupos y de instituciones, que incluyen a menudo los organismos públicos, compiten y luchan por la apropiación y la desapropiación, la aceptación de teorías causales y la fijación de la responsabilidad, si hay controversia es porque:

-alguna formulación implica consecuencias que una o varias partes implicadas, juzga de inaceptables” (Meny et al., 1992, p. 121)

Capacidades para...

-Las partes se sienten afectadas por cuestiones de principios fundamentales ante un problema

-Existen fuerzas exteriores que se pueden movilizar y utilizar como refuerzo en apoyo de algunos actores públicos” (Meny et al., 1992, p. 121)

Los conflictos no solo surgen en esta índole, sino que, como mencionan Cobb y Elder citado en Meny et al., (1992) un problema puede aumentar la probabilidad de afectar a un público más extenso a través de 5 factores:

- La ambigüedad de la definición del problema
- La simplicidad
- La persistencia en el tiempo
- La novedad
- El carácter imperfecto del problema.”

“Cuanto más se transforme un problema en un tema de resonancia emocional, más se acentuará su credibilidad y más importantes serán los públicos que presten su apoyo” (Meny et al., 1992, p. 122)

Además, los agentes públicos pueden hacerse valer de los medios de comunicación para despertar la sensibilidad y llamar la atención en el público, o bien para generar o provocar acontecimientos que generen problemas sociales, para darles solución a través de las políticas públicas.

Capacidades para...

Pero bien así, como los agentes públicos hacen uso de los medios de comunicación, estos pueden jugarles en contra, si no se tiene relación favorable, o si estos no se ven beneficiados o al contrario se ven atacados ante una política pública.

Que es una agenda y como se integra a ella una política pública

“La agenda se puede definir como el conjunto de los problemas que apelan a un debate público, incluso a la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas” (Meny et al., 1992, p. 114)

En necesario no confundir a la agenda con una orden del día, una orden del día estipula la lista o el tratamiento de los problemas que van a desarrollarse en un momento institucionalizado, mientras que la agenda es todo un conjunto de problemas objeto de controversias públicas, es decir las polémicas que tienen los problemas integrados en esta.

Existen dos tipos de agendas:

- a) La agenda institucional: Reúne los problemas que dependen funcionalmente o por consenso de la competencia de la autoridad pública considerada, siendo así la constitución del estado o los estatutos de unas regiones quienes enumeran los problemas le dictan el grado de emergencia lo calendariza, y lo agregan al orden del día de los órganos políticos y administrativos competentes.
- b) Agenda coyuntural o sistémica: Constituida por problemas que, no pertenecen a la competencia habitual o natural de la autoridad pública. Podrían considerarse que son problemas extemporáneos que no afectan de manera directa la

Capacidades para...

agenda institucional, pero a los que debe de darse respuesta a causa de las implicaciones, de inconformidades de los propios afectados.

Así lo que caracteriza a una agenda es su grado de consenso o de conflicto que origina al problema en cuestión.

El incluir un problema en la agenda institucional no es algo sencillo ya que existen actores que se encargan de filtrar los problemas y determinar si es necesario que estos se encuentren dentro de la misma, o se puede dar solución desde otro punto y no necesariamente desde una política pública.

Estos actores además de filtrar los problemas reducen la presión cuando la agenda pública crece demasiado.

“Cobb y Elder definen las condiciones necesarias y suficientes para que un tema o un problema sea incluido en una agenda gubernamental:

- i. El tema o el problema debe ser competencia de las autoridades en general, o de una autoridad pública en particular, pero esto no significa que la autoridad deba actuar, sino simplemente o en muchos casos que solo proporcionen capacidad de atención y escucha.
- ii. El desafío es objeto de percepciones problemáticas, que lo definen como merecedor de la atención pública, la conciencia de esta situación es asumida por los actores políticos o por otros medios.
- iii. Toda demanda debe ser codificada, traducida a un lenguaje adecuado para que la autoridad pública pueda escucharla o tratarla, así como también, saber que

Capacidades para...

puertas llamar, por quien ser escuchado, como formular la demanda, y en qué momento realizarlo, es decir, saber efectuar y llevar a cabo los lineamientos burocráticos para la atención.” (Meny et al., 1992, p. 124)

Además, es necesario que los actores dominen el problema para que este pueda ser integrado en la agenda, dentro de los ayuntamientos municipales esto se hace a través de las juntas de cabildo, con los agentes políticos responsables de casa área de acción.

Es necesario hacer mención que, en ocasiones, el hecho de que un problema no sea solucionado o que no sea integrado dentro de la agenda pública provoca que exista amenaza de inconformidades y perdidas de votos para las próximas elecciones, lo que genera una desaprobación por parte de los ciudadanos y a la vez, la amenaza de perder el poder político que se tiene.

Es por ello por lo que una autoridad pública debe de tener diferentes tipos y clases de respuestas frente a las demandas de la agenda, estas respuestas son:

- Rechazar la inclusión del problema a la agenda
- Actuar sobre el problema, desactivándolo, bloqueándolo o tomándolo a broma (desacreditando a los líderes y dirigiéndose directamente a los grupos)
- Responder a la demanda favorable, pero según grados distintos:
 - o Mandar una señal simbólica: escuchar y recibir las inconformidades o las problemáticas de los empresarios sociales.

Capacidades para...

- o Invocar una imponderable que le permita escapar a la acción: Decir que hay razones de fuerza mayor que le impiden actuar y ayudar, aunque desee hacerlo.
- o Postergar el examen del problema: mandarlo a la comisión de expertos y que ellos lo dictaminen para de esta forma retrasar los plazos.
- o Establecer un procedimiento para el tratamiento del problema, pero sin compromiso en cuanto al contenido: se ofrece servicio especializado al que se le confía la definición de procedimientos específicos
- o Reglamentar una pequeña parte del problema que tenga un valor simbólico, pero sin atacar verdaderamente el fondo: darles apoyos en lugar de hacerles vales sus derechos.
- o Tomar en cuenta la demanda en su conjunto: tomar conciencia de la problemática
- o Anticiparse al surgimiento de la demanda, sin esperar a que esta se desarrolle a través de otros empresarios políticos: observar las situaciones y predecir que tal acción podría tener repercusiones que generen problemas a los empresarios políticos, y actuar de forma tal que ellos no tengan tiempo de solicitar la inclusión en la agenda.

Implementación de una política pública

Un modelo de implementación de una política pública puede ser enfocada en el modelo burocrático, que hace referencia a la legalidad de estas, el proceso es:

Capacidades para...

- Ante la identificación de un problema que emerge de la sociedad civil:
- El gobierno (Poder Ejecutivo) propone una solución.
- El congreso de la unión (Poder Legislativo) la sanciona o vota.
- La administración (Burocrática Pública) resuelve
- La sociedad civil asume globalmente las soluciones legislativas. (Vargas, Martinelli, 2010)

Este procedimiento implica una racionalidad legal y hace una separación entre el estado y la sociedad civil

Otra forma de implementación es el modelo técnico sistémico, donde se hace referencia al control técnico.

- Ante la identificación de un problema que emerge de la sociedad civil:
- La administración central, a través de sus aparatos técnicos (SHCP o Instancias de Planeación de Gobiernos Estatales), optimiza las elecciones (decisiones) públicas
- El gobierno (Poder ejecutivo), con base en las elecciones (decisiones) optimas de sus aparatos técnicos, propone leyes, decretos, mecanismos extralegales, y agencias independientes.
- El congreso de la unión (Poder Legislativo) las sanciona o vota.
- La administración (Burocracia Pública) aplica, coordina y gestiona eficazmente.

Capacidades para...

□ La sociedad civil asume las soluciones optimas de los aparatos técnicos de la administración central.

Frente a los dictados técnico- científicos, la sanción legal del congreso, y en general del ciudadano, parecen no tener importancia. (Vargas, Martinelli, 2010)

Existen tres premisas para la implementación de una política pública desde el marco tecnico-sistematico, en donde esta se adapta al contexto sociopolítico cambiante:

□ La formulación de una política es compleja y ambigua; la formulación del diseño no siempre procede de la ejecución de una política; con frecuencia el diseño emerge cuando se desarrolla la acción.

□ La experiencia demuestra que los programas innovadores concitan conflictos entre los individuos, las organizaciones o los grupos de interés.

□ La posición formal en la jerarquía de una organización, o la estructura de un programa, constituye solo uno de los múltiples factores que determinan el reparto del poder.

La toma de decisión política en este modelo debe considerarse como la resultante de un proceso de convergencia y de ajuste mutuo entre actores sociales.” (Vargas, Martinelli, 2010)

Evaluación de política pública

La evaluación consta en el reconocimiento, es decir, del estudio del programa, o en este caso, de la política pública que se pretende evaluar, desde su naturaleza hasta los alcances que ha obtenido mediante una exploración documental.

Esta exploración documental tiene que ser considerando la complejidad de los programas, las determinar las herramientas de análisis que se pretenden utilizar, y las actividades en general.

Hay que considerar también que “La evaluación, más que desembocar en la terminación, desencadena una vuelta atrás: el problema se considera como no resuelto, y se introducen ajustes retroactivos, mediante una nueva formulación del problema inicial o a través de una gestión más satisfactoria en la fase de ejecución del programa.” (Meny et al., 1992, p. 98)

Para poder evaluar una política social es necesario entender cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar, es decir, que problemáticas de los empresarios políticos son las que se van a abordar. Ya que “las políticas públicas no son solo ideas inteligentes, sino que se materialicen en acciones concretas, es decir, deben de ser el cemento necesario para lograr tal unidad y mejorar en forma permanente el desempeño.” (Vargas, Martinelli, 2010)

Hay evaluaciones que son a priori de la política pública, en donde se enfocan en una trayectoria lineal de la acción y sus resultados. En general “las evaluaciones se

Capacidades para...

limitan a la verificación de los resultados previstos, como una check list” (Vargas, Martinelli, 2010)

Sin embargo, muchas de las políticas públicas, están limitadas con los programas mundiales o con los desarrollos de otras naciones, así como también se limitan por los presupuestos que se le otorgan a cada una de las instancias correspondientes.

Ante esto además de que se tenga que evaluar a la política con relación a la solución de las problemáticas planteadas también se debe tener una evaluación en cuanto a los factores externos y los lineamientos económicos.

Ya que no se pueden realizar programas de acción para resolver ciertas problemáticas, si estos exceden los presupuestos asignados, o si, además no se cuenta con las personas capacitadas para poder llevarlas a cabo, porque “Si los problemas sociales tienen un origen económico, y no hay relación con esa dimensión, entonces la política social no será sustentable sino asistencial”. (Vargas, Martinelli, 2010)

De forma externa el carácter fundamental de los programas sociales es disminuir la desigualdad entre los individuos, es por ello por lo que toda programación debería comenzar por definir como se repartirán la riqueza y determinar los grados de desigualdad aceptables.

Para esto “la redistribución y no la distribución ni la generación de empleos, constituye el objeto de la política social” (Vargas, Martinelli, 2010) es por eso por lo que los programas sociales y las políticas públicas deben enfocarse, y su evaluación desde de estar orientada a la medición de la redistribución de la riqueza, para ofrecer igualdad de oportunidades y generar así un desarrollo del territorio, sin embargo,

Capacidades para...

“desde un punto de vista contractualista voluntario [...] este es un propósito muy limitado a mínimos normativos” (Vargas, Martinelli, 2010, p.303).

Para lograr el desarrollo del territorio se analizará la “lista básica de los cinco bienes primarios de Raws (2004) Citado en Vargas & Martinelli (2010):

1. Derechos y libertades básicos, que también pueden presentarse en una lista
2. Libertad de movimientos y libre elección del empleo en un marco de oportunidades variadas.
3. Poderes, prerrogativas de cargos y posiciones de responsabilidad en las instituciones políticas y económicas de la estructura básica.
4. Ingresos y riqueza
5. Las bases sociales de autorrespeto.

Para Raws estas son los bienes primarios que debe de tener todo individuo.

Marco Lógico

El marco lógico es un método de medición que tiene origen en la administración por objetivos, pero es adecuado para evaluar a las políticas públicas.

“El método se concibió buscando evitar problemas frecuentes en iniciativas de inversiones de variado tipo y monto:

1. La existencia de múltiples objetivos en un programa o proyecto y la inclusión de actividades no conducentes al logro de estos ¿.

Capacidades para...

2. Fracasos en la ejecución por no estar claramente definidas las responsabilidades y no contar con métodos para el adecuado seguimiento y control.

3. Inexistencias de una base objetiva y consensuada para comparar lo planificado con los resultados efectivos.” (Vargas, Martinelli, 2010, p.309).

Algo que menciona el Marco Lógico es que no pueden existir dos objetivos para una sola política pública, si bien, como se vio anteriormente los fines pueden tener relaciones, los objetivos no pueden compartirse.

El Marco Lógico apoya y facilita la comunicación, así como también aporta el formato preciso de entendimiento y facilita el trabajo en equipo. Su formulación “se compone de la identificación del problema y de la formulación de los objetivos, y puede dividirse en las siguientes etapas:

- Examinar los efectos que provoca el problema.
- Identificar las causas del problema (el principal)
- Establecer la situación deseada (objetivo)
- Identificar, medios para la solución del problema,
- Definir acciones y configurar alternativas de proyecto
- Construir el resumen narrativo de Marco Lógico” (Vargas, Martinelli, 2010, p.309)

En suma, el Marco Lógico, “es una herramienta fundamental de la evaluación, en el que se hace explícita la vinculación entre los objetivos medios y fines” (Vargas, Martinelli, 2010, p.314).

Capacidades para...

Para lograr el desarrollo del territorio es necesario que (Vargas, Martinelli,):

“La política social en sí misma no puede resolver el problema de la pobreza y de la marginación; lo que si puede hacer es alentar el desarrollo de los individuos al proporcionarles igualdad de oportunidades a través de la disminución de la marginación en la elección con libertad entre distintas oportunidades, lo que supondría la superación de las condiciones subyacentes al desarrollo de la pobreza.” (2010, p.314-315)

Conclusión

Se puede concluir en primera instancia que la creación e implementación de las políticas Públicas es todo un sistema complejo que tiene relación con diferentes actores del ámbito público y gubernamental, así como de agentes privados, tanto internos como externos, es por eso que se considera que los funcionarios encargados de su elaboración deben ser personas que se enfoquen en resolver y atender las necesidades de todos estos agentes, así como también debe de tener un conocimiento de los procesos administrativos y capacidad de delegación de responsabilidades, debe de ser una persona objetiva que no sea esporádico y que tenga el criterio analítico para poder desarrollar las diferentes etapas y procesos de la elaboración.

Además de que debe de ser una persona capaz de resolver con tacto las problemáticas de los agentes y conocer las limitaciones que se tienen dentro del entorno, para que de esta manera pueda tener mayor aceptación por cada una de las partes.

Capacidades para...

A su vez, las personas encargadas de la elaboración deben de ser o tener a su cargo personas capacitadas en la organización de tiempos y movimientos y en la especulación de los problemas sociales que se les presentan.

A través del modelo de evaluación que se propone permite analizar si las políticas públicas que se desarrollaron si están relacionadas a solucionar los problemas de los ciudadanos y de ser así entonces podría determinarse que las personas encargadas de esta elaboración si tienen las capacidades adecuadas para seguir elaborando políticas públicas,

Así este trabajo de investigación brinda la información básica necesaria para analizar las características y los lineamientos de los agentes públicos, así como también proporciona de una herramienta de evaluación para las políticas públicas que se encuentren o que están por implementarse a forma tal que la evaluación sea un proceso benéfico y no un retroceso del proceso de elaboración de políticas.

Lista de referencias

Gómez, G. A. D., & Alba, A. G. A. C. (2010). Capacidades: las piezas del rompecabezas del desarrollo. In G. A. D. Gómez (Ed.), Capacidades institucionales para el desarrollo humano conceptos, índices y políticas públicas (pp. 51–82). Distrito Federal, México: POLÍTICAS Públicas SERIE.

Martinelli, J. M. (2010). crisis capitalista mundial y políticas públicas. Distrito federal, México: Universidad autónoma metropolitana.

Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). Las políticas públicas. Corsega, Barcelona: Ariel, Editorial S.A.

Roth, N. (s.f.). enfoques para el análisis de políticas públicas. Bogotá, Colombia: Universidad nacional de Colombia.