

Licenciatura en **Contaduría** y **Finanzas Públicas**

1er semestre

Módulo 3

Planeación y gestión gubernamental



Unidad 1

Políticas públicas

Contenido





Índice

Unidad 1. Políticas públicas.....	3
1.1. Agenda pública	4
1.1.1. Lo público y lo privado.....	5
1.1.2. Concepto de agenda pública	7
1.1.3. Conformación de la agenda pública	9
1.2. Política pública.....	12
1.2.1. Análisis de políticas públicas	12
1.2.2. El ciclo de políticas públicas	16
1.2.3. La argumentación.....	19
1.3. Implementación de planes y proyectos.....	21
1.3.1. Implementación de políticas públicas	23
1.3.2. Problemas en su implementación.....	28
1.3.3. La continuidad de las políticas públicas	29
Cierre de la Unidad	32
Fuentes de consulta	33

Módulo 3. Planeación y gestión gubernamental

Unidad 1. Políticas públicas

Contenido



Unidad 1. Políticas públicas

Bienvenido(a) a la primera unidad del *Módulo 3. Planeación y gestión gubernamental*, en la cual identificarás porque la planeación y la gestión son fundamentales a la hora de desarrollar un programa; la primera, es necesaria para establecer los objetivos deseados utilizando los recursos públicos disponibles, y la segunda, encaminada a alcanzar los resultados requeridos cumpliendo con el logro de metas propuestas. Al respecto, cabe señalar que ambas son empleadas por la administración pública para diseñar e implementar políticas públicas, de tal manera que si se cuenta con una gestión gubernamental eficaz y eficiente se alcanza un alto nivel de desempeño en los planes y proyectos.

Ahora bien, es importante que retomes el **problema eje del módulo**, y reflexiones en torno a porqué tiene lugar la falta de continuidad en los planes y programas que tienen por objetivo dar cumplimiento a la planeación nacional de desarrollo. Un punto de análisis inicial sería indagar **¿cuáles son los objetivos de la planeación de gobierno y de dónde surgen?**

Para responder a dicha pregunta, en esta unidad estudiarás temas como la agenda pública, desde su concepto hasta su conformación, ya que de ahí parte todo el proceso de toma de decisión del Estado, en ese sentido, se precisará la diferente entre lo público y lo privado para identificar qué le corresponde atender a este. Esto, pues parte de los problemas actuales relacionados con el combate a los grandes temas fijados en la agenda pública, consiste en una falta de coordinación entre los distintos niveles de gobierno, además de un sistema de planeación democrática que es sujeto de puntos perfectibles.

Por lo anterior, es prioritario hacer un análisis de las políticas públicas para que exista un razonamiento de cómo se llegan a convertir en programas y planes ejecutados, entender su impacto y transcendencia a lo largo del tiempo.

Finalmente, analizarás la implementación de los programas e identificarás los principales problemas que se presentan durante su desarrollo. Es importante resaltar que en todo momento se estudiará la cualidad de la continuidad que se le da a las políticas públicas, así como las dificultades que se encuentran a lo largo del camino.



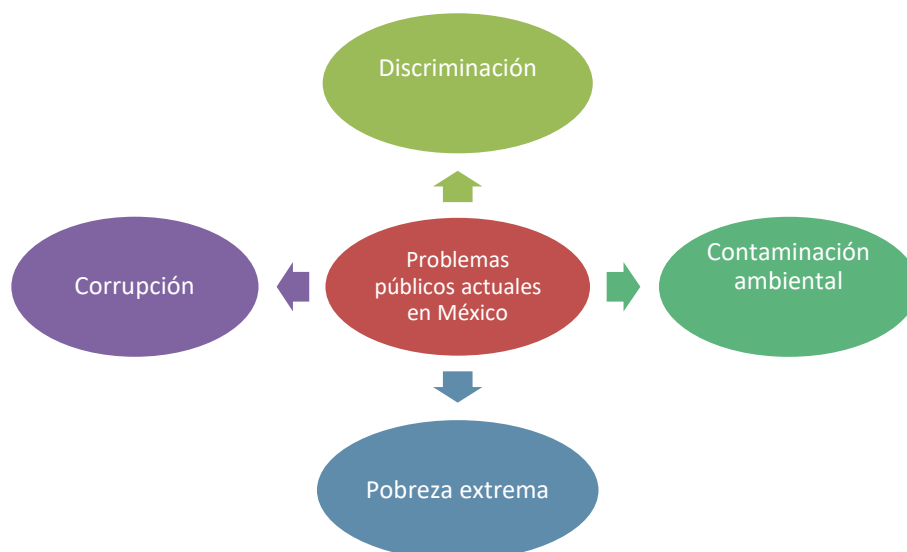
1.1. Agenda pública

¿Qué problemas forman parte de la agenda pública? ¿Cuáles son los actores involucrados en este proceso? ¿Por qué no todos los problemas forman parte de la agenda pública? Estos cuestionamientos son parte de la construcción de la agenda pública, en esta etapa los problemas captan la atención del gobierno, llegando con ello a construir una política pública.

El Estado es un ente regulador que cumple la función de administrar los recursos que directa o indirectamente proporcionan los ciudadanos, es decir, el Estado no produce dinero, sino que administra lo que recauda para brindar bienes y servicios a los individuos. Por ello la sociedad se encuentra facultada para exigirle solución a sus demandas. Es así que cuando un problema particular afecta el bienestar social y pone en riesgo la estabilidad de los individuos, éste pasa a formar parte de un problema que incumbe al sector público y se convierte en prioritario para su atención.

Una vez reconocido un problema particular en un problema de orden público, es necesaria la intervención de la administración pública para darle el debido tratamiento.

En México son varios los problemas que son de interés público, a estos problemas se les da tratamiento, pero suelen ser complejos e involucrar a un gran número de personas, por ello es complicado erradicarlos en plazos cortos y por completo. Algunos de los problemas públicos vigentes actualmente en México son discriminación, contaminación, pobreza y corrupción.



Problemas actuales en México, considerados de orden público.



1.1.1. Lo público y lo privado



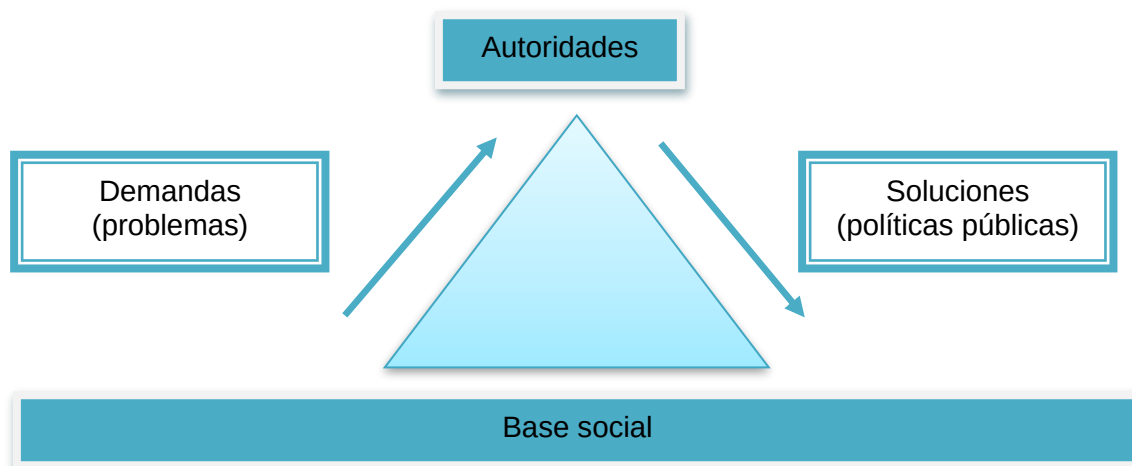
¿Qué pertenece a lo público y qué a lo privado?

Lo público se caracteriza por pertenecer al Estado, en contraste con lo privado que pertenece al individuo particular.

En todas las comunidades existen problemas, pero ¿cuándo un problema pasa a ser problema público? Olavarria (2007) dice que un problema es reconocido como problema social (público) cuando muestra carencias objetivas en la población. Estas carencias se descubren mediante estudios que demuestran que en la sociedad existe una situación que afecta el bienestar de la comunidad. Estas carencias objetivas pasan al entorno de problema público cuando los actores de poder del Estado identifican como tal a esa situación. Dicho en otras palabras, una situación relevante se clasifica como problema público cuando un determinado grupo, con capacidad e influencia para congregarse actores de poder, considera que la situación actual es grave y que precisa la intervención de la administración pública para remediarla.

Gonzales (2015) señala que cuando se habla de lo **público** se piensa, casi inmediatamente, en todo aquello que no es de nadie en particular y que, por tanto, tendría que estar a disposición de todos, es decir, del público. Así, se habla de espacio público y también de bienes públicos. Por lo tanto, lo privado se entiende como todo aquello que no es público, es decir, aquello que está en manos privadas y que, por consiguiente, no está a disposición de cualquiera.

Por tanto, se puede decir que lo privado corresponde a lo individual, en el que la toma de decisión frente a una situación es de interés personal, y lo público abarca un extenso grupo de agentes involucrados, dicho con otras palabras, lo público es todo aquello de interés común o colectivo, lo que concierne a la sociedad, a diferencia de lo privado que es todo aquello de interés individual.



Flujo de problemas y soluciones. Adaptado de Olavarria (2007).

Los problemas públicos surgen en la base social, a su vez se demandan soluciones a la autoridad correspondiente, la cual se encarga de implementar la mejor alternativa para su solución.

Los asuntos privados son de relevancia particular, es decir, pertenecen a cada individuo y no tienen importancia en la vida pública ni en la administración pública, aunque si pueden llegar a convertirse en problemas públicos cuando este problema pasa de afectar a una sola persona a afectar a un número significativo de personas (siendo esto solo un factor que influye a este proceso). Por ejemplo, la mala salud, que se puede considerar como asunto privado, ya que cada quien es responsable de cuidarse de la forma que considere mejor, pero cuando la enfermedad de varias personas correspondientes a una comunidad perturba a la sociedad, el Estado tiene que actuar y tratar de dar alternativas, ya que es su obligación proveer a la población de servicios de salud necesarios para llevar una vida saludable.

Otro ejemplo pueden ser las adicciones, si bien es responsabilidad de cada persona si consume o no alcohol o drogas por lo que se debe considerar asunto privado, este se vuelve público cuando una persona adicta perjudica la integridad de otras, como es el caso de distribuidores o grupos delictivos que influyen en menores de edad para el consumo de este tipo de productos, como estas situaciones que se presentan en determinadas comunidades o ambientes, se convierten en asunto público.

Un ejemplo más es el caso de la sexualidad, este asunto se considera un tema estrictamente privado y hasta íntimo, pero ¿en qué momento pasa a ser de orden público? Esto se da en la medida en que aumentan los embarazos en adolescentes, así como las enfermedades de transmisión sexual, porque no afecta a una sola persona sino

Módulo 3. Planeación y gestión gubernamental

Unidad 1. Políticas públicas

Contenido



a una extensa población que requiere de atención, de allí que el Estado tome medidas para combatir dicho problema.

Es importante precisar que antes de dirigir un problema al orden público este se analiza desde sus causas hasta sus consecuencias, para legitimar la acción del Estado. Para Roth (2014) este es un proceso analítico que se puede llevar a cabo en forma de preguntas que ayudan a cuestionar la realidad del problema en sus dimensiones más pertinentes para su análisis. La determinación del problema consiste entonces en establecer la naturaleza, causas, duración, dinámica, afectados y consecuencias del problema. Para comprender cómo funciona el problema y facilitar la identificación de los actores involucrados Roth (2014) propone las siguientes preguntas.

Dimensiones del problema público	
La naturaleza	¿En qué consiste el problema?
Las causas	¿En qué condiciones surgió el problema y cuáles son sus causas?
La duración	¿El problema es duradero o pasajero?
La dinámica	¿Es posible observar una evolución del problema?
Los afectados	¿Quiénes son los afectados por el problema y de qué modo lo están (directa o indirectamente)?
Las consecuencias	Si no se interviene ¿qué sucedería a los afectados y a los demás?

Adaptado de Roth (2014).

1.1.2. Concepto de agenda pública

La agenda pública es la etapa decisiva en la construcción de las políticas públicas, pues es en esta parte donde se ponen a debate los problemas que demandan los individuos. Para Roth (2014) el término agenda pública se utiliza para identificar el conjunto de problemas que necesitan de un debate público, es decir, necesitan de la intervención de las autoridades públicas legítimas, a fin de encontrar soluciones.

Otro autor que aporta a la definición es Aguilar (2014) quien dice que la agenda de gobierno (o pública) se entiende como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes seleccionan y ordenan como objetos de su acción y, dicho de otra manera, son objetos sobre los que han decidido actuar o han considerado que es necesario actuar.

Módulo 3. Planeación y gestión gubernamental

Unidad 1. Políticas públicas

Contenido



Para que una demanda de la sociedad sea considerada como tema de la agenda de gobierno primero tiene que pasar por la decisión de prestarle atención, la deliberación y elección de su esclarecimiento, así como la elaboración y selección de una opción de acción. Aguilar (2014) menciona que estas decisiones pueden estar consecutivamente encadenadas, pero lógica y analíticamente son circunstancias interdependientes y necesarias para tomar la decisión de actuar o no hacerlo. El gobierno elige intervenir solo y sobre lo que anticipadamente ha llamado su atención. Aquí se adopta que las ideas que se tienen de la causa del problema son determinantes para prestarles atención y decidir qué hacer o qué no hacer. También se enfocan en definir el problema, que consiste en delimitar la probabilidad y trascendencia de su solución, por consiguiente, el gobierno tiene que examinar sus marchas de operación más viables y razonar si puede ciertamente hacer algo.

Por otro lado, existen varios tipos de agenda, enseguida se describen dos clasificaciones. En primer lugar, la de Pereyra (2010), que identifica cuatro de ellas, en el siguiente cuadro se describe cada una:

Tipos de agenda de Pereyra	
Agenda internacional	Esta agenda está compuesta por todos los asuntos que afectan al sistema internacional.
Agenda gubernamental	Esta agenda se considera específica del gobierno, busca saber cómo determinados asuntos y problemas, independientemente si despertaron o no interés de toda la comunidad política, logran conseguir la atención de políticos y funcionarios y ser admitidos como objeto de su intervención.
Agenda sistémica pública	Está integrada por todos aquellos asuntos que los miembros de una comunidad política distinguen como merecedores de atención pública. Lo que busca esta agenda es saber cómo determinados problemas logran expandirse, alcanzando el nivel de problema público.
Agenda institucional	En esta se encuentran los asuntos rotundamente aceptados por la administración pública para consideración activa por parte de los encargados de tomar decisiones.

Adaptado de Pereyra (2010).

En segundo lugar, autores como Aguilar (2014) reconocen solo tres tipos de agenda, pública, política y gubernamental en el siguiente cuadro se define cada una de ellas:



Tipos de agenda de Aguilar	
Agenda pública	Está concretada por el conjunto de temas que la ciudadanía y otros grupos de la sociedad buscan posicionar para que sean considerados como aptos de atención por parte de sus representantes públicos.
Agenda política	Está determinada por el conjunto de temas que alcanzan prioridad en el debate y la acción de aquellos actores políticos que por su posición tienen capacidad para impulsarlas.
Agenda gubernamental	Es el conjunto de preferencias que un gobierno constituido esboza a manera de proyecto y que busca materializar a lo largo de su mandato, para que logre implementarse.

Adaptado de Aguilar (2014).

Si bien cada una de estas agendas tiene objetivos, actores, reglas y procedimientos distintos, existe una interacción entre ellas, porque el fin de todas es llegar a actuar sobre una necesidad que demanda la población.

1.1.3. Conformación de la agenda pública

Una vez estudiado el concepto de agenda y sus diferentes tipos, ahora analizaras su formación, que es un proceso por el cual las demandas de un determinado grupo social pasan a formar parte de asuntos que compiten por lograr la atención de las autoridades públicas, pero ¿cómo estos asuntos entran en la agenda pública?

En la conformación de la agenda es necesario considerar qué problemas van a ser escogidos por el gobierno para ser dignos de su atención y cómo estos se definirán como problemas públicos. Para Olavarria (2007), el proceso por el cual un problema se incorpora a la agenda pública está compuesto por un conjunto complejo de actividades y situaciones interconectadas que logran que un cierto problema sea calificado como problema público y, a partir de ello, se considere la intervención del Estado para resolverlo. Este procedimiento está compuesto por tres pasos:

1. **El reconocimiento del problema**, si bien ya se comentó que diversos problemas compiten por llamar la atención de los servidores públicos, y solo unos cuantos logran ser reconocidos, surge la interrogante de ¿cómo se seleccionan los problemas? Se identifican mediante datos, indicadores y estudios que muestran la carencia de bienestar de una situación. Si bajo esta condición se determina que existe una afectación extensa en la población, este asunto lograra tener el



reconocimiento de los actores influyentes, y así lograr que el problema sea abordado por las instituciones.

2. **Construcción de alternativas**, en este paso, gobierno y grupos de interés comienzan a dar ideas que ayuden a resolver el problema en cuestión. Una vez expuestas las alternativas, se confrontan y se llevan a discusión para elegir cuál es la solución más viable que se debe implementar.
3. **Proceso político**, en este paso el proceso político se lleva a cabo por los actores de gobierno, los cuales se involucran en el abordaje del problema público y formulación de la política pública.

El desarrollo de este proceso conlleva a que un problema se coloque en la agenda pública y asegure la posibilidad para que una decisión ponga en funcionamiento una política pública.

Otro punto importante en la agenda pública son los **actores involucrados** en este proceso, es decir, responder el cuestionamiento ¿quiénes participan en su construcción? El control total de la agenda pública es responsabilidad del gobierno, sin embargo, en su integración participan todos aquellos afectados por el problema. La configuración de la agenda se da gracias a la fuerza de intervención de los actores involucrados. Los actores de intervención de mayor relevancia son:

- Los medios de comunicación: actores importantes ya que, por su dimensión, logran llamar la atención del gobierno y de la sociedad. Al aparecer un problema en los medios se vuelve más visible y adquiere reconocimiento.
- Grupos de interés: entre mayor sea el número de involucrados, mayor es la presión que se logra ante los poderes públicos, al estar estos grupos organizados y unidos logran articularse y tener una acción más efectiva.

La finalidad de incluir un problema en la agenda pública es que genere el interés de ser atendido, y se forje la necesidad de intervenir de una política pública para corregir y atacar el problema expuesto, es decir, los efectos de la agenda son que genera la intervención del estado para actuar sobre una problemática, para la cual se implementa una acción que se espera pueda resolver la situación negativa que se tiene. Dicha acción debe estar bien diseñada para que logre cumplir con sus metas y objetivos y a la hora de evaluar sus efectos estos sean positivos y no negativos.



Efectos de la agenda pública. Adaptado de Aguilar (2014).



1.2. Política pública



¿Qué son las políticas públicas?

Son acciones que lleva a cabo el gobierno para resolver problemas públicos. Mediante el diálogo entre los involucrados se logra llegar a un mutuo acuerdo, que permita tomar la decisión de actuar y hacer frente a un problema. Existen diferentes definiciones de políticas públicas, entre las más importantes se encuentran las siguientes:

- a) Aguilar (2014), quien opina que “son un conjunto de acciones intencionales y causales. Intencionales, porque se orientan a realizar objetivos considerados de valor público o a resolver problemas cuya solución se considera de interés o beneficio público, y acciones causales, porque la acción es considerada idónea y eficaz para realizar el objeto o resolver el problema”.
- b) Lasswell (2013) aporta que “son aquellas estrategias encaminadas a resolver problemas públicos. El enfoque de políticas públicas tiene dos dimensiones: el estudio de la multicausalidad de los procesos decisionales y el conocimiento de la mejor opción para lograr las soluciones”.

Como puedes notar en las definiciones, las políticas públicas buscan resolver de manera directa problemas públicos y para ello se encargan de aplicar el proceso más adecuado para resolver dicho problema.

1.2.1. Análisis de políticas públicas

Ahora revisarás el análisis de políticas públicas, el ciclo de las políticas públicas y la argumentación, esto con la finalidad de que puedas entender cómo inicia el proceso de planeación del gobierno, y la forma en que esta planeación culmina en un programa implementado.

Módulo 3. Planeación y gestión gubernamental

Unidad 1. Políticas públicas

Contenido



El análisis de las políticas públicas es importante para la resolución de un problema, este se lleva a cabo para formular problemas y buscar soluciones. Bardach (2013), propone un procedimiento de ocho pasos para el análisis de las políticas, partiendo de una fase de iniciación definida por la identificación del problema, la construcción de alternativas, la selección de criterios y confrontando costos y beneficios, para culminar con la argumentación que es la parte final de este proceso.

La función primordial de esta técnica es retomar aspectos y situaciones importantes que pudieran olvidarse a la hora del proceso. Mediante este análisis se muestran las interrogantes que se deben considerar a fin de crear alternativas políticas viables, justas y eficientes, por lo que su finalidad es recordar aspectos importantes que probablemente podrían olvidarse a la hora de la resolución del problema (Bardach, 2013).



1. Definición del problema	• ¿Cuál es el problema? • ¿Cuán grande es?
2. Obtención de información	• ¿Cuáles datos se convierten en conocimiento? para que ese conocimiento pueda convertirse en información.
3. Construcción de alternativas	• ¿Qué opiniones de política? • ¿Qué objetivos? • ¿Qué efectos? • ¿Qué estrategia de intervención? • ¿Qué curso de acción?
4. Selección de criterios	• ¿Qué criterios utilizar para evaluar los resultados? • Eficiencia, (costo – beneficio) • Equidad, igualdad, justicia
5. Proyección de resultados	• ¿Comprendo la causa - efecto? • Para cada alternativa, ¿presentar un resultado o efecto? • Elaborar matriz de resultados.
6. Confrontación de costos y beneficios	• Costo - beneficio de los resultados asociados a sus distintas opciones de política para satisfacer a su cliente o a su público
7. Decisión	• ¿Es lo suficientemente clara la confrontación de costos? • ¿Se habla respecto de la probabilidad del surgimiento (o no) de problemas serios de implementación?
8. Cuento su historia	• ¿Cómo presentar la propuesta? • Identificar y evaluar las diferentes clases de públicos con los que probablemente se deberá tratar.



Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas de Eugene Bardach, (Pereyra, 2010).

1. **La definición del problema:** Se comienza por definir con claridad y precisión el problema que se requiere resolver, con la finalidad de diseñar adecuadamente la política pública. La definición del problema tiene que incluir, en la medida de lo posible, una parte cuantitativa para determinar la magnitud del problema.
2. **Obtención de información:** Consiste en leer documentos, buscar estadísticas y estudios con la finalidad de obtener información que muestre las características significativas del problema que se está analizando y que permita evaluar su naturaleza y extensión, evaluar sus características particulares y por último, evaluar las políticas que pudieran solucionarlo. Para la obtención de información se recomienda lo siguiente:
 - Revisar a la medida de lo posible lo que se necesita saber antes de recopilar datos.
 - Reconocer el valor de la información, seleccionar un modelo útil y pensar en las mejores soluciones posibles.
 - Rastrear estudios que ya se hayan realizado del problema analizado.
 - Obtener credibilidad en la información y fundamentarla incluyendo la opinión de críticos.
3. **Construcción de alternativas:** Se puede considerar a las alternativas como “opciones políticas” o “cursos de acción”. En la construcción se debe comenzar de lo general a lo particular, esto consiste en hacer una lista inicial de todas las alternativas posibles que han propuesto los actores involucrados y discutir las, después se deben descartar las que sean poco satisfactorias para simplificar la lista de alternativas, hasta llegar a construir una sola alternativa.
4. **Selección de criterios:** Los criterios se usan para juzgar los resultados asociados a cada alternativa. La selección de criterios está basada en la delimitación del problema y es importante que el resultado proyectado sea aceptable para resolver el problema. Los criterios más comunes son:
 - Eficiencia.
 - Equidad, justicia e igualdad.
 - Libertad, comunidad, legalidad.
5. **Proyección de los resultados:** Para cada una de las alternativas de solución se tienen que proyectar sus resultados y efectos. Es elemental hacer una matriz de



resultados que permita hacer una comparación entre los resultados y con ellos tomar la mejor decisión.

6. **Confrontación de costos y beneficios:** Se trata de revisar cuál de las alternativas dará mejor resultado respecto a los criterios evaluativos y confrontar los costos y beneficios. Sin la proyección de los resultados no es posible confrontar ni ponderar.
7. **¡Decida!** Es en este paso donde se decide qué hacer basándose en el análisis realizado, en esta parte se verifica si se ha hecho bien el análisis de la política.
8. **Cuente su historia:** En esta parte se establecen explicaciones claras y concisas de las conclusiones, la historia debe ser contada de tal manera que cualquier persona sea capaz de entender, manteniendo una narración fluida.

1.2.2. El ciclo de políticas públicas

Las políticas públicas pasan por un ciclo que inicia cuando el gobierno detecta un problema que merece su atención y termina con la evaluación de los resultados obtenidos. Algunos autores como Aguilar (2014) y Roth (2014) exponen el ciclo de las políticas públicas teniendo algunas variaciones en sus aportaciones, sin embargo, concluyen en clasificar este ciclo en cinco fases, las cuales son interdependientes.



El ciclo de las políticas públicas de Roth (2014).

Enseguida se describen cada una de las fases del ciclo:

1. **Definición del problema.** En esta fase se advierte al gobierno que un problema requiere de su atención, y él decide si actuará o no. Definir un problema significa que ha sido percibido por los diferentes actores involucrados. Esta construcción del problema debe pasar por tres fases.
 - a. En primer lugar, se necesita que exista una transformación en la vida cotidiana de los individuos originada por cambios sociales que afectan de forma diferente a los grupos sociales.
 - b. Segundo, este cambio en los individuos es el que genera una tensión y, en ese momento se percibe una situación problemática. Sin embargo, esta tensión inicia como un problema privado, que se tiene que transformar en un problema colectivo, es entonces que el problema debe encontrar una transformación pública. Para que un problema privado pase a ser un



problema público se necesita que varias personas o grupos tengan interés en darlo a conocer ante los demás grupos sociales, para ello los medios de comunicación, académicos o actores políticos son de suma importancia para la definición y difusión del problema.

- c. Por último, definir un problema obliga a dar elementos sobre las causas y en consecuencia, a dar soluciones posibles, por lo que se busca su institucionalización, es decir, el reconocimiento de una intervención pública. Por ejemplo, según se resuelva el problema de la drogadicción como un problema de orden público, a los drogadictos se les considera delincuentes, pero si este problema se define como un problema de salud pública, los drogadictos se consideran enfermos, en este caso la solución será diferente: a los drogadictos como delincuentes se les dará cárcel y a los drogadictos como enfermos se les dará atención hospitalaria (Roth, 2014).

2. Establecimiento de la agenda. Si bien a la sociedad le aquejan múltiples problemas, no todos terminan en la formación de una política pública para solucionarlos. Una vez reconocido el problema, su incorporación a la agenda pública, dependerá del tratamiento político que se le dé, del conocimiento que se tenga del mismo, de la difusión de la información y del número de afectados que se tengan. La agenda es un aparato transparente a la opinión pública, a sus demandas y a la inserción de actores no gubernamentales en el desarrollo de la política, de igual forma, es un aparato que mantiene interrelacionados los diferentes niveles de gobierno (municipal, estatal y federal y entre los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) esto para establecer acuerdos entre ellos. En este contexto, el establecimiento de la agenda y la definición del problema se dan mediante un juego de actores particulares (ciudadanos, organizaciones, medios, entre otros).

3. Formulación de políticas: Esta es la fase del diseño de las políticas públicas, en ésta entra el análisis de las políticas y se desarrollan alternativas y propuestas que sean más aceptables, es por eso que para el desarrollo se deben incluir las siguientes actividades.

- Plantear metas y objetivos a alcanzar: los objetivos son un elemento esencial en el desarrollo de la acción política.
- Generar las alternativas posibles para el logro de las metas planteadas: lo más conveniente es hacer una lista de las alternativas posibles.
- Examinar y comparar las alternativas: es la parte del proceso de elección, identificando los costos y los beneficios de cada alternativa.
- La selección de una solución al problema: se elige la opción más viable.



- 4. Implementación de las políticas:** En esta fase se ejecutan las alternativas seleccionadas como las mejores para solucionar el problema. Comprende las actividades desplegadas hasta lograr los efectos buscados, utilizando los recursos disponibles tanto económicos como humanos para poner en marcha la política establecida y obtener los mejores resultados. Este es un proceso complejo porque involucra varios actores, por lo que requiere de constante monitoreo. Se debe considerar que durante este proceso es muy común identificar problemas de diseño y con problemas que no se tenían previstos.
- 5. Evaluación de las políticas:** Esta es la fase fundamental del proceso, aquí se evalúa en qué forma se han logrado los objetivos de la política pública, esto sirve para retroalimentar el proceso y determinar sus resultados y efectos y de ser necesario reestructurar la definición del problema si no se obtuvieron los resultados esperados. El tema de evaluación es un tema controversial en su discusión, es en esta fase en la que se ve si la política en cuestión se legitima o no, es decir, si se aprueba la acción gubernamental. Aquí se encuentran los dos componentes del campo de las políticas: por una parte, la necesidad de tener claro si las elecciones fueron las correctas y si los impactos fueron los esperados; y por otra parte, si para los afectados el programa es exitoso o no, y si éste permite lograr el bienestar común.

1.2.3. La argumentación

La argumentación es una forma de expresarse mediante opiniones de algún tema, defendiendo su planteamiento con la finalidad de convencer a las personas de que éste es válido. Para esto se tienen que tener pruebas que sustenten el tema.

Módulo 3. Planeación y gestión gubernamental

Unidad 1. Políticas públicas

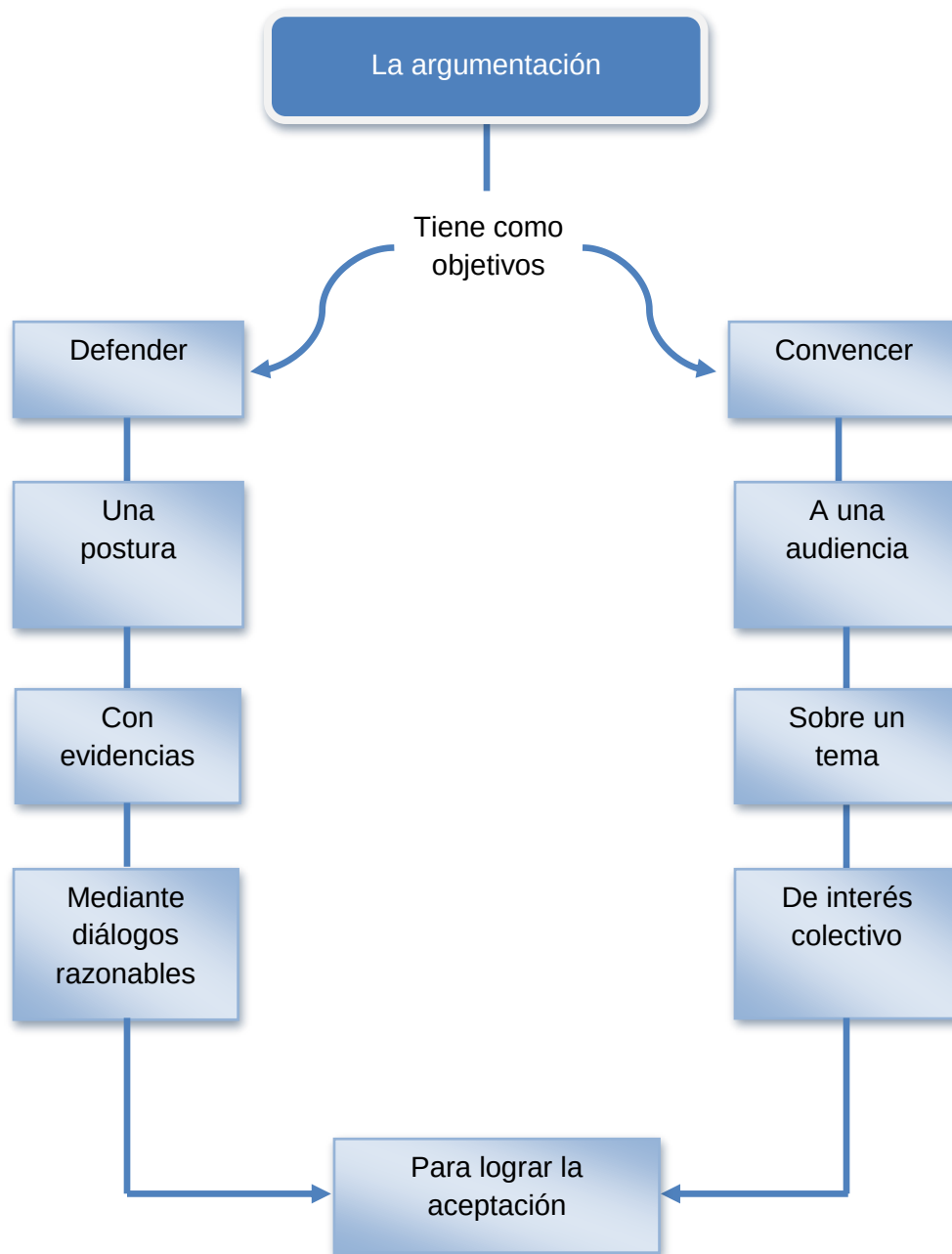
Contenido



¿Qué importancia tiene la argumentación para las políticas públicas?

Dentro de las políticas públicas son los ciudadanos quienes deben convencer a las autoridades mediante evidencias y argumentos de que sus problemas son de carácter e interés público, y que merecen su atención. Las decisiones colectivas requieren explicarse, argumentarse y divulgarse entre el público, mediante diálogos convincentes.

Para Majone (2014) una política no culmina bien su ciclo si no se comunica de forma pertinente y convincentemente a los individuos, organizaciones y medios de comunicación. Por consiguiente, las actividades de formación del consenso y comunicación son componentes esenciales de la política pública. No es suficiente con que uno sepa que tiene la razón, se debe convencer al auditorio de ello. El autor sugiere que más que la lógica formal del argumento, lo que determina su aceptabilidad es su capacidad de persuasión que se centra en la presentación selectiva de la información. Desde este contexto, la formación de las políticas públicas no tiene que ver con la firmeza del argumento, ni con la confiabilidad de la evidencia, sino con los componentes persuasivos que contiene. En efecto, el análisis de las políticas tiene que ver con la persuasión en el argumento.



Enfoque de la argumentación

1.3. Implementación de planes y proyectos

En este último tema de la unidad, revisarás cómo se ejecutan las políticas mediante la implementación de planes y proyectos. Es importante analizar y cuestionarse acerca de



¿qué problemas se encuentran en la implementación de planes y proyectos? y conocer si una vez implementados se les da continuidad hasta lograr concluirlos.

El proceso de implementación de planes y proyectos se lleva a cabo una vez diseñada la política pública, a partir de ella, los servidores públicos se encargan de presentar un plan de acción en el que se enmarquen de manera detallada las acciones a seguir en la implementación de la política, esto se logra eligiendo la alternativa más viable.

Para implementar un plan de acción de la política pública, éste debe pasar por un proceso de análisis, con el fin de poder cumplir con sus metas y objetivos Franco (2014) ha establecido un proceso de cinco etapas indispensable para alcanzar este diseño de forma efectiva:



Etapas para el diseño de un plan de acción. Adaptado de Franco (2014).

1. Análisis del problema, que consiste en
 - Entender el problema público.
 - Cuantificar el problema.
 - Realizar el análisis causal.
2. Análisis de soluciones, que implica:
 - Establecer los objetivos y la población potencial.
 - Realizar una lluvia de ideas.
 - Analizar acciones actuales y de mejores prácticas de políticas públicas.
 - Seleccionar las mejores soluciones y cuantificar sus costos.



- Establecer la población objetivo.
- 3. Análisis de factibilidad, que abarca:
 - Realizar seis análisis de factibilidad, presupuestal, socioeconómico, legal, político, ambiental y administrativo.
 - Integrar el análisis de factibilidad en una matriz de alternativas de política pública.
- 4. Recomendación de política pública, que requiere:
 - Escribir un memorándum de política pública para dar una recomendación.
 - Toma de decisión.
- 5. Plan de acción de política pública, que implica redactar un plan que contenga:
 - Planeación legal.
 - Planeación administrativa y programación presupuestal.
 - Reglas de operación.
 - Cabildeo.
 - Recomendación de evaluación y monitoreo.
 - Estrategia de comunicación.

Con el plan de acción se culmina el diseño de la política pública, en él se establecen de manera clara y detallada las acciones a llevar a cabo en la implementación de la política pública, es decir, el plan de acción es el paso intermedio entre el diseño y la implementación, y éste se realiza una vez seleccionada la mejor alternativa de política pública. Es por esto que es importante que las personas que intervinieron en el diseño del plan, participen de igual forma en su implementación, considerando que cuentan con el conocimiento necesario para ejecutar de forma efectiva el plan diseñado (Franco, 2014).

1.3.1. Implementación de políticas públicas

En la implementación se ejecutan las alternativas seleccionadas para lograr los objetivos planteados. Se caracteriza por concentrar una variada red de agencias operantes que corresponden a diferentes niveles de gobierno y que frecuentemente incluyen agencias no gubernamentales. El reto fundamental de la implementación de políticas radica en la coordinación entre estas agencias ejecutoras, en algunos casos hay agencias que se encuentran fuera de la esfera gubernamental, provocando con facilidad que puedan darse desviaciones en la orientación de las políticas.

Roth (2014) identifica dos modelos de implementación, los cuales constituyen el lazo entre el proceso de decisión de una política pública y su proceso de ejecución.



1. **Modelo de arriba-abajo:** corresponde a la concepción tradicional del trabajo administrativo. Tiene como propósito principal el predominio jerárquico de la autoridad, la distinción entre lo político y lo administrativo, y la búsqueda de la eficiencia. En otras palabras, este modelo consiste en que una vez adoptada la decisión, esta es ejecutada por la administración pública correspondiente. También considera que normalmente los problemas surgidos en la etapa de ejecución, se deben principalmente a problemas de coordinación y control entre los ejecutores.
2. **Modelo de abajo-arriba:** este modelo se desarrolla como enfoque crítico o alternativo frente a las deficiencias e ineficiencias que presentan los modelos tradicionales, es decir, la entidad encargada de prestar un determinado servicio es determinante para el éxito o fracaso de la política pública. En este modelo se parte de los elementos precisos en el nivel donde existe el problema para construir la política pública, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas mediante un proceso de orden ascendente, o por retroceso, en lugar de un proceso descendente.

Estos dos modelos de implementación reflejan la polémica que existe entre los que creen más en el control, la planeación, la jerarquía y responsabilidad (modelo de arriba-abajo) como una mejor estrategia para el logro de los objetivos y en los que creen en la capacidad de aprendizaje y adaptación (modelo de abajo-arriba).

Por otro lado, Aguilar (2014) explica un modelo del proceso de implementación de las políticas, en el que se postula la existencia de seis variables que definen los vínculos entre la política y su desempeño. Este modelo muestra como el interés principal de la administración pública se concentra en los factores que determinan el desempeño de las políticas, por ello parte de que la identificación de los indicadores adecuados de desempeño es una fase determinante en el análisis. Los indicadores de desempeño permiten determinar el grado de cumplimiento de las normas y los objetivos, esto porque son una herramienta que proporciona información cuantitativa en relación al resultado generado en las organizaciones públicas, evaluando el cumplimiento de sus objetivos. Por lo que la implementación no puede tener éxito ni fracaso sino existe alguna meta en relación con la cual pueda ser valorada, es decir, la elección de las unidades de desempeño (indicadores) depende de los propósitos que estimulan la investigación (Aguilar, 2014).



Modelo del proceso de implementación de las políticas públicas mediante indicadores.

Adaptado de Aguilar (2014).

Enseguida se explica cada uno de los indicadores:

- 1. Los recursos de la política:** Las políticas públicas se miden por medio de recursos que son indispensables para administrarlas, estos recursos incluyen fondos e incentivos que estimulan y facilitan la implementación efectiva. Una manera de ejercer influencia, es lograr que los diferentes niveles de gobierno participen activamente en un programa. El recibir recursos económicos del gobierno federal suele ser un buen incentivo para que los gobiernos locales admitan los objetivos de la política federal.



2. **Comunicación interorganizacional y actividades de inducción:** La eficiencia de la implementación se da al exigir que las reglas y objetivos de un proyecto sean cumplidos adecuadamente. Por lo que, resulta indispensable preocuparse por la claridad con que esas metas han sido formuladas, la precisión con que son comunicadas a los encargados de la implementación y la coherencia con que diferentes fuentes de información las difundan. Normalmente el éxito de la implementación demanda mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades aumentar la posibilidad de que los responsables de la implementación operen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política.
3. **Características de las agencias responsables de la implementación:** Este componente incluye tanto los rasgos formales de las organizaciones como los atributos informales de su personal. Aguilar (2014) enlista algunos elementos que pueden tener efectos en la capacidad de la organización para implementar una política:
 - a) La competitividad y la dimensión del personal de una agencia;
 - b) El nivel de control jerárquico de las decisiones y los procesos de las subunidades de las agencias responsables;
 - c) Los recursos políticos de una agencia (por ejemplo, el apoyo de legisladores y ejecutivos);
 - d) La fuerza de una organización;
 - e) El grado de comunicación "abierta" que exista en una organización, es decir, mantener una comunicación libre entre las redes y mantener un margen de discreción con el trato que se le da a las personas ajenas a la organización.
 - f) Los vínculos formales e informales de la instancia con el grupo comisionado en la elaboración de las políticas.
4. **Condiciones económicas, sociales y políticas:** A pesar de la profunda influencia de estos factores en el desempeño de las organizaciones administrativas, éstos han recibido muy poca atención. Se propone reflexionar sobre las siguientes preguntas, relacionadas con el entorno económico, social y político que puede afectar a la organización donde se implementa la política pública (Aguilar, 2014):
 - a) ¿Son suficientes los recursos económicos disponibles en la organización para mantener con éxito un transcurso de implementación?
 - b) ¿De qué manera afectará la implementación de la política el entorno socioeconómico prevaleciente?
 - c) ¿Cuál es el curso de la opinión pública? ¿Qué tanta atención se le da al problema que enfrenta la política?
 - d) ¿Las élites favorecen o se oponen a la implementación de la política?



- e) ¿Cuál es la tendencia política de la organización responsable de la implementación? ¿Existen oposiciones o apoyos hacia la política?
- f) ¿En qué medida los grupos de interés privados se han movilizado a favor o en contra de la política?

5. La actitud de los encargados de la implementación: Es primordial el conocimiento que los responsables tengan de las normas, objetivos y propósito general de la política. Es de suma importancia la disposición de los encargados hacia las normas y los objetivos. Los responsables de la implementación son capaces de hacer fracasar la ejecución de una política cuando refutan los objetivos que en ella contienen.

6. Estándares y objetivos: Son criterios claros establecidos en las organizaciones públicas que aportan los fundamentos que permiten a las autoridades sustentar su relación con los encargados de la implementación, pertenecientes a otras organizaciones. Los estándares y objetivos mantienen un impacto indirecto en la actitud de los responsables a través de las acciones de comunicación entre las organizaciones. Las respuestas que los responsables hagan frente a la política estarán fundamentadas, en parte, en las percepciones e interpretaciones que tengan de los objetivos. De igual forma, tienen un impacto indirecto en la disposición de los encargados a través de las actividades que obligan a su cumplimiento. Las actividades que buscan hacer cumplir las normas y los objetivos pueden alterar la actitud de los agentes responsables de la implementación, mostrándoles las ventajas de su participación, y consecuentemente las desventajas de oponerse a una implementación efectiva, esto con la finalidad de mejorar su capacidad para desarrollar los programas (Aguilar, 2014).

Este modelo presenta la relación que existe entre la política y su desempeño, mostrando una descripción y análisis del proceso de implementación de las políticas públicas, explicando a detalle los logros y fracasos de los programas.



1.3.2. Problemas en su implementación

Aguilar (2014) y Roth (2014) consideran la implementación de las decisiones públicas como un asunto que le corresponde únicamente a la administración pública ya que, al ejecutar el programa, comúnmente se les presentan problemas técnicos. Pero visto desde el análisis de las políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es donde la política se transforma en hechos concretos, es decir, en realidades palpables y puede ser que ésta no se ajuste a lo planeado, es decir, en el diseño se determina qué se tiene que hacer, pero al hacerlo este paso se vuelve confuso y carente de precisión. A esto se le suman los problemas de eficiencia y efectividad que interrumpen el desarrollo adecuado de los programas.

Estudios demuestran que, a pesar de tomar la decisión de solucionar un problema público, en muchas ocasiones esto no se lograba, por el contrario, hasta llegaban a empeorar.



¿Por qué las políticas públicas no dan los resultados esperados?

Si la política pública tiene éxito, significa que se lograron las metas establecidas, pero si la política implementada no tiene los resultados deseados, provoca un descontento entre los involucrados, esta situación se puede deber a varias circunstancias entre las que se encuentran:

- Los responsables del programa no conocen con precisión lo que de ellos se requiere, en algunos casos porque se les pide lograr objetivos inalcanzables.
- Los recursos son insuficientes para el desarrollo del programa (recursos humanos y económicos). Cualquier programa implica un costo, en ocasiones más altos que otros dependiendo del grado de la política pública.
- Dificultades técnicas en la implementación.



- El tamaño de la población objetivo, en cuanto mayor sea el grupo objetivo es menos factible que se consigan los objetivos establecidos, por lo tanto, entre más pequeño sea el grupo mayor será la movilidad a favor del programa.
- Conflicto de intereses entre los actores involucrados, entre mayor es el número de actores, mayor es la complejidad de las decisiones.
- Otros problemas no previstos.



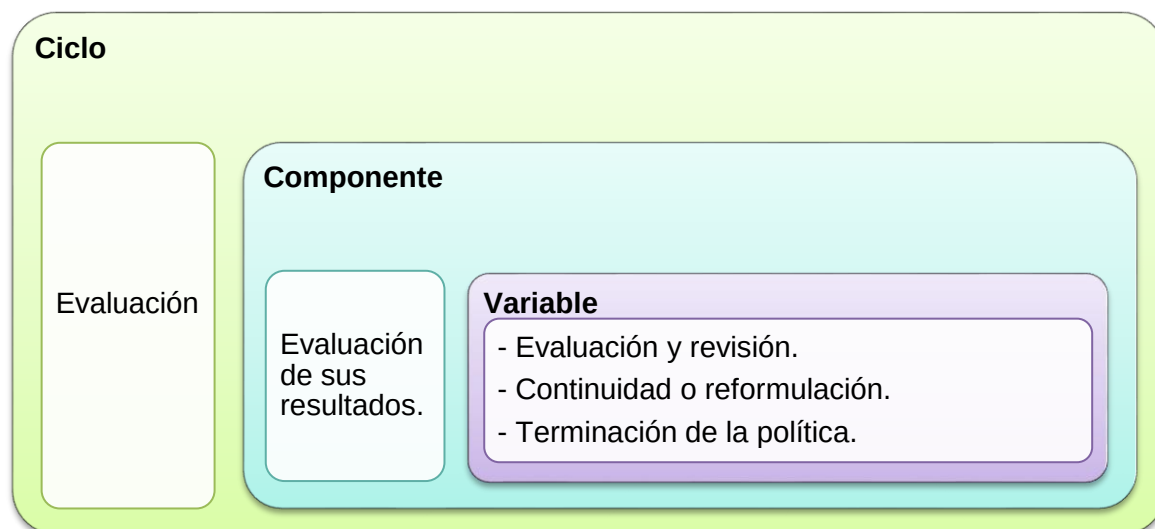
Ahora bien, ¿Cómo se podrían evitar estos problemas?

El proceso de implementación es un proceso muy complejo, en el cual se presentan múltiples complicaciones durante su ejecución, lo que recomiendan algunos estudiosos del tema como Bardach (2013) y Roth (2014) es:

- a) Que se establezcan objetivos claros y precisos.
- b) Distribución adecuada de los recursos financieros (determinar su capacidad y disponibilidad). Este es un lineamiento importante ya que cualquier programa depende de recursos económicos para ponerse en marcha.
- c) Buena integración de los grupos de interés y responsables de la implementación.
- d) Supervisar a las agencias encargadas de la implementación mediante la inspección, la auditoría y la evaluación.
- e) Establecer normas y reglas de decisión que deben ser acatadas por las dependencias a quien corresponde la implementación, para hacer cumplir correctamente con las disposiciones establecidas.
- f) Participación de los beneficiarios del programa, con las autoridades ejecutoras.

1.3.3. La continuidad de las políticas públicas

La continuidad de las políticas públicas se encuentra como una variable inmersa dentro de la etapa de la evaluación de las mismas (fase cinco del ciclo de las políticas públicas).



La evaluación de las políticas públicas.



Como se ha planteado en el problema eje, las políticas públicas suelen perder continuidad cuando entra una nueva administración al gobierno, pero ¿qué es lo que provoca que los nuevos agentes responsables no culminen una política? Normalmente al entrar un nuevo gobernante, también entran servidores políticos nuevos, que en ocasiones son funcionarios con otra perspectiva, distintas formas de trabajo o en algunos casos, sin experiencia, limitando con ello, la continuidad de los programas.

En el momento en que existen salidas y entradas de funcionarios públicos se rompe la secuencia de la política. Mientras no se tenga una administración pública sólida y capacitada, que consiga diseñar programas y políticas con extensiones razonables no se

Módulo 3. Planeación y gestión gubernamental

Unidad 1. Políticas públicas

Contenido



lograra que las políticas resistan al cambio de los decisores. Por lo que es esencial contar con objetivos claros y estrategias bien definidas que permitan a los nuevos agentes, dar el adecuado seguimiento a los programas ya establecidos a fin de lograr las metas planteadas.

La política pública requiere continuidad para dar frutos, se le debe asignar los recursos económicos que permitan su desarrollo a largo plazo. Es común ver programas fallidos en el sector público, a consecuencia de que estos programas se evalúan a corto plazo, provocando que la política se aplique el tiempo suficiente para identificar resultados positivos y que no se le dé la continuidad adecuada. El fin de la política pública es dar soluciones a los problemas que presenta un determinado grupo, para ello se requiere de tiempo, por lo que la política tiene que ser evaluada a largo plazo, no puede ser menor a un año.

Las dependencias de gobierno deben optar por diseñar reglas que faciliten y estimulen el cumplimiento de los objetivos planteados, considerando los tiempos y costos de su cumplimiento.

En resumen, cuando hay propósitos claros, pertinentes y concretos, cuando las etapas de la implementación suponen la menor complejidad y cuando se cuenta con recursos suficientes, se puede prever que los programas limitarán al mínimo posible la discrecionalidad y las desviaciones (Aguilar, 2014).

Módulo 3. Planeación y gestión gubernamental

Unidad 1. Políticas públicas

Contenido



Cierre de la Unidad

Has terminado el estudio de la *Unidad 1. Políticas públicas*.

De manera inicial se explicó la diferencia entre lo público y lo privado y por qué algunos problemas particulares llegan a convertirse en asuntos públicos, de igual forma se estudió la agenda, así como su conformación, con la finalidad de que identificarás qué tipo de problemas se convierten en prioritarios para los agentes de gobierno.

En la segunda parte, estudiaste las políticas públicas desde su análisis mediante una serie de pasos a seguir hasta su ciclo, asimismo identificaste cómo la argumentación forma un papel importante en este proceso. El objetivo de este análisis es que aprendas sobre el propósito de las políticas, cómo se inicia esta planeación estratégica y qué efecto tiene en la sociedad.

Por último, se abordaste el tema de la implementación de planes y proyectos, considerando los problemas que se presentan a lo largo de su ejecución y de la continuidad que se les da a estas políticas. Si bien las políticas públicas tratan de resolver problemas públicos que preocupan a la población, no siempre se cumple con este precepto, debido a varios factores que entorpecen su avance. Este análisis era necesario para que seas capaz de identificar los problemas actuales a los que te puedes enfrentar como profesionalista en el sector público.

Después de haber analizado y aprendido sobre las políticas públicas, en la siguiente unidad revisarás el tema de la planeación nacional en México estudiando su planificación, seguimiento y evaluación, mediante la metodología de marco lógico.

Módulo 3. Planeación y gestión gubernamental

Unidad 1. Políticas públicas

Contenido



Fuentes de consulta

- Aguilar, L. (2014). *Estudio introductorio. La implementación de las políticas*. Porrúa, México.
- Aguilar, L. (2014). *Estudio introductorio. Problemas públicos y agenda de gobierno*. Porrúa, México.
- Bardach, E. (2013). *Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas*. Porrúa. México.
- Franco J. (2014). *¿Cómo diseñar una política pública?* Escuela de Políticas Públicas. Puebla.
- González, L. A. (2015). *Lo público y lo privado. Teoría y Praxis*, Pp. 91-93.
- Lasswell, H. (2013). La concepción emergente de las ciencias políticas y la orientación hacia las políticas, en Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México. Pp. 79-117.
- Majone, G. (2014). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica.
- Olavarria, M. (2007). *Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas*. Instituto Nacional de Asuntos Públicos. Universidad de Chile.
- Pereyra, S. (2010). *Identificación de problemas y formación de la agenda*. Negociación y proceso de toma de decisiones. Universidad Abierta Interamericana. Buenos aires.
- Roth, A. N. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Décima edición, Ediciones Aurora, Bogotá.