

# Sesión 3

## Política pública, ciclo

---

MESTRIA URBANISMO PUCE

POLITICAS PUBLICAS Y GOBERNANZA URBANA

# Definición de Política Pública

*Aguilar, 2010*

Un **conjunto** (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo **intencional y causal**, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público;

Acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía;

Decididas por **autoridades públicas legítimas**;

**Ejecutadas** por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y

Que dan origen o forman un **patrón de comportamiento** del gobierno y de la sociedad.

Que **movilizan recursos** presupuestarios, políticos, comunicacionales

# Definición de Política Pública

*Tomassini, 2007*

Un curso de acción estable

Definido por el gobierno

Para resolver un área relevante de interés público

En cuya definición las sociedades participan

# No es política pública:

Una declaración de intenciones

Responsabilidad Social de una Empresa

Un conjunto de acciones incoherentes

Decisiones o acciones emprendidas por actores privados

Decisiones que no pasan de una estancia puramente legislativa

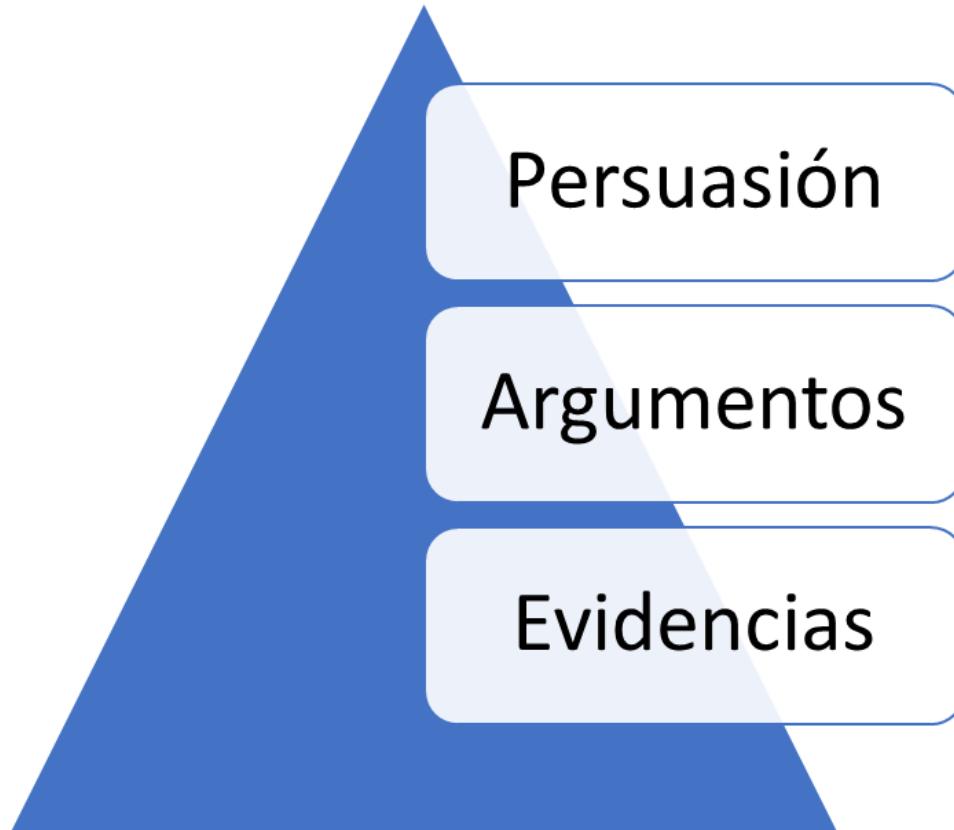
Las políticas públicas no son solo una cuestión técnica/racional

Para solucionar un problema, la hipótesis del decisor racional: objetivos, recursos, las mejores alternativas, menos costes y mejores resultados y escoge ese camino, pero...



Viabilidad técnica vs legitimidad social/política

# Las políticas públicas no son solo una cuestión técnica/racional



Importancia desde el punto de vista político

Controversias entre diferentes evidencias o incluso las mismas  
(ej. ¿Qué causa esos accidentes?)

Importancia desde el punto de vista técnico  
(ej. Número accidentes)

# Actores y recursos

---

# Definición de actores

---

Definimos como actor a **un individuo, a uno o varios grupos de individuos, o a una organización, que actúa en la dinámica de una política pública**

Para el análisis de las políticas públicas, **todo individuo o grupo social implicado en el problema colectivo que origina la política pública se considera un actor potencial que formaría parte del «espacio» de la mencionada política.**

Esta definición de actores tan amplia permite **incorporar a todos los actores sociales a quienes concierne un problema colectivo específico.**

# ¿Quiénes son los actores?

---

Los actores políticos son los que tienen capacidad de agencia, los que actúan en un contexto determinado. Tienen que desarrollar acciones para determinar o influir en un proceso de formación de políticas públicas

Los que no actúan pueden ser parte interesada, pero no son actores

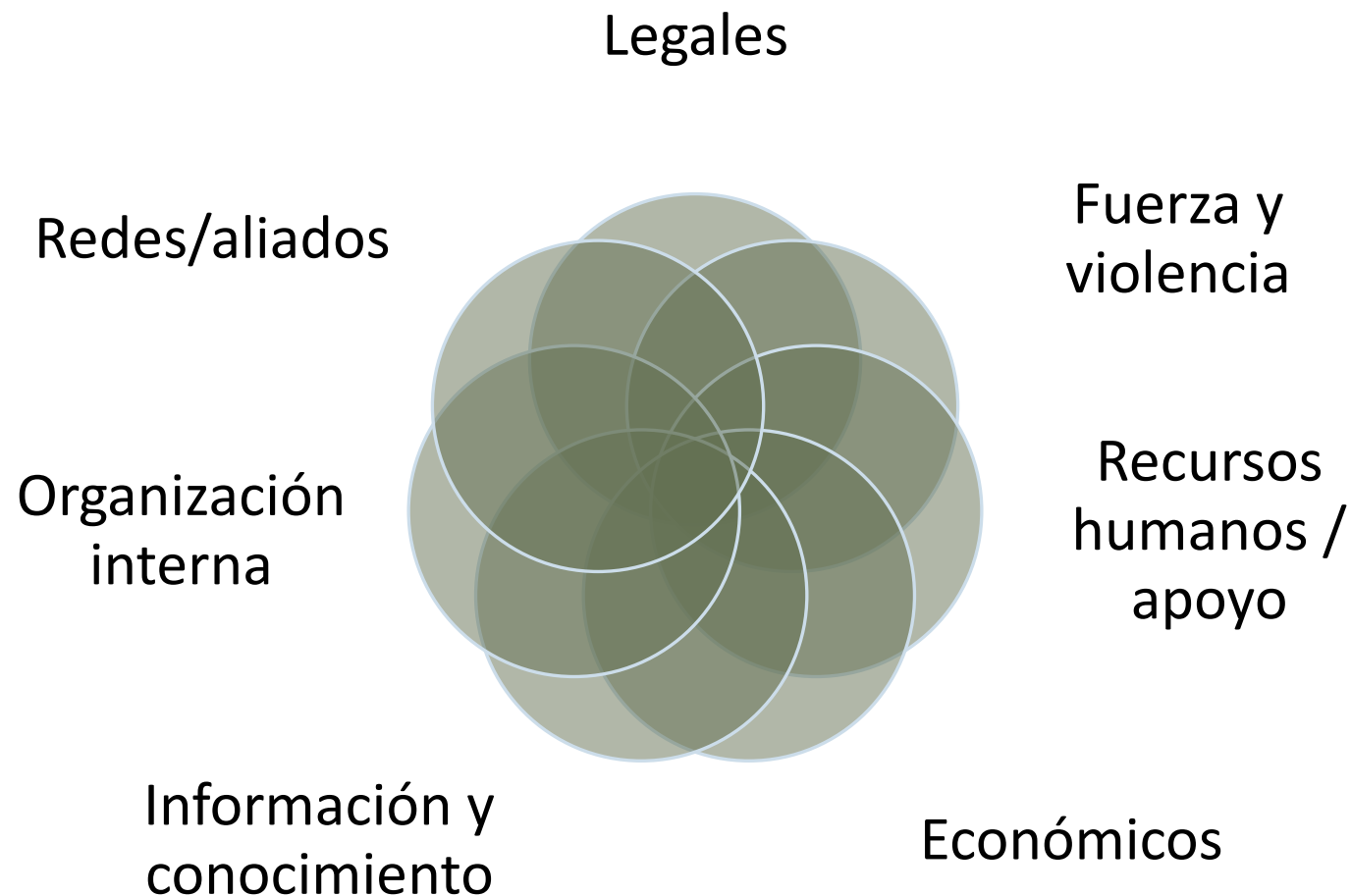
Pueden ser no parte interesada y actuar a partir de un conjunto de valores y/o en solidaridad con algunos grupos afectados (ej. Movimiento ecologista)

No todos los actores tienen un rol legalmente reconocido, también hay “artistas no invitados” (ej. Mediante la corrupción, expertos, movimientos sociales, etc.)

# Los recursos de los actores

---

- Repartidos de forma desigual entre los diferentes actores
- El peso relativo de los recursos cambia a lo largo de la política y según el contexto
- Los actores intercambian e imponen sus recursos con otros actores



Problema público

# El problema público

Ej. Accidentes de tráfico: ¿cuáles son los factores causantes? ¿Cuáles de ellos abordamos? ¿Qué competencias tiene el Director General de Tráfico? ¿hay algunas soluciones cuyos beneficios serían menores que los perjuicios?



Normalmente no se eliminará el problema, pero la idea es una mejora de la situación en función de los recursos, competencias... es decir existe “un posibilismo”

# El problema público

- ✓ Toda política pública es una hipótesis de mejora de un determinado **problema/ discrepancia entre lo que pasa y lo que pensamos; entre lo que hay y lo que debería ser**
- ✓ **No** se pueden solucionar entre **particulares**
- ✓ Definir el problema es también pensar en las **competencias/ recursos/ capacidades/ aliados** que tenemos a mano. (pragmatismo)
- ✓ Si un problema no tiene solución, es difícil que se aborde como problema
- ✓ A medida que se desarrollan las políticas aparecen o se desplazan: los problemas no son fijos, van cambiando

# Problemática urbana



**Falta de planificación urbana**



**Ausencia de políticas urbanas**



**Ausencia de políticas de ordenamiento territorial**

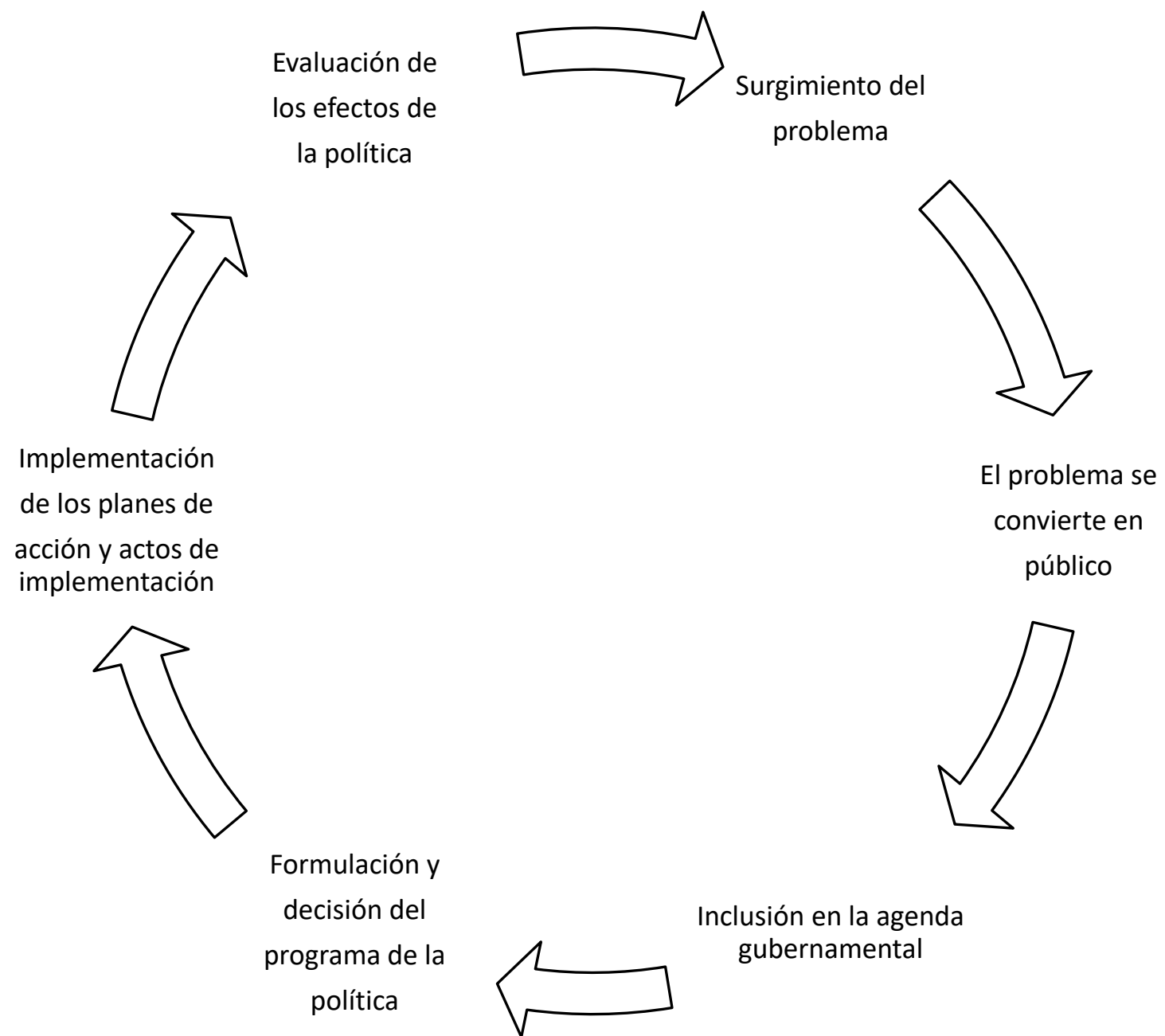
# El ciclo de la política pública

---

# El ciclo de la política



Autor	Etapas o Fases de la Política Pública										
<b>May y Wildavski</b>	Fijación de la Agenda			Análisis de la cuestión		Implementación			Evaluación	Terminación	
<b>Anderson</b>	Identificación del problema y formación de la agenda			Formulación		Adopción	Implementación		Evaluación		
<b>Hogwood y Gunn</b>	Formación de la agenda de actuación de los poderes públicos	Clasificación de los problemas o filtración de problemas	Definición de problemas	Previsión (análisis de prospectiva)	Establecimiento de objetivos y prioridades		Análisis de alternativas		Implantación de políticas, seguimiento y control	Evaluación y revisión	Mantenimiento, reemplazo o terminación de políticas
<b>Bardach</b>	Definición del problema			Obtención de la información	Construcción de alternativas	Selección de criterios	Proyección de resultados	Confrontación de costos	Decida	Cuenta su historia	
<b>Starling</b>	Identificación de problemas			Formulación de políticas		decisión		Implementación	Evaluación		
<b>Subirats</b>	Percepción y definición del problema			Formulación de una solución o acción de respuesta		Decisión		Implementación o puesta en práctica de la política	Evaluación y control de los efectos producidos	Mantenimiento, revisión o terminación de la política	
	<b>Generación y/o surgimiento</b>			<b>Formulación y/o diseño</b>			<b>Implementación y/o puesta en marcha</b>		<b>Evaluación</b>	<b>Mantenimiento, revisión o terminación de la política</b>	



# La formación de la agenda

---

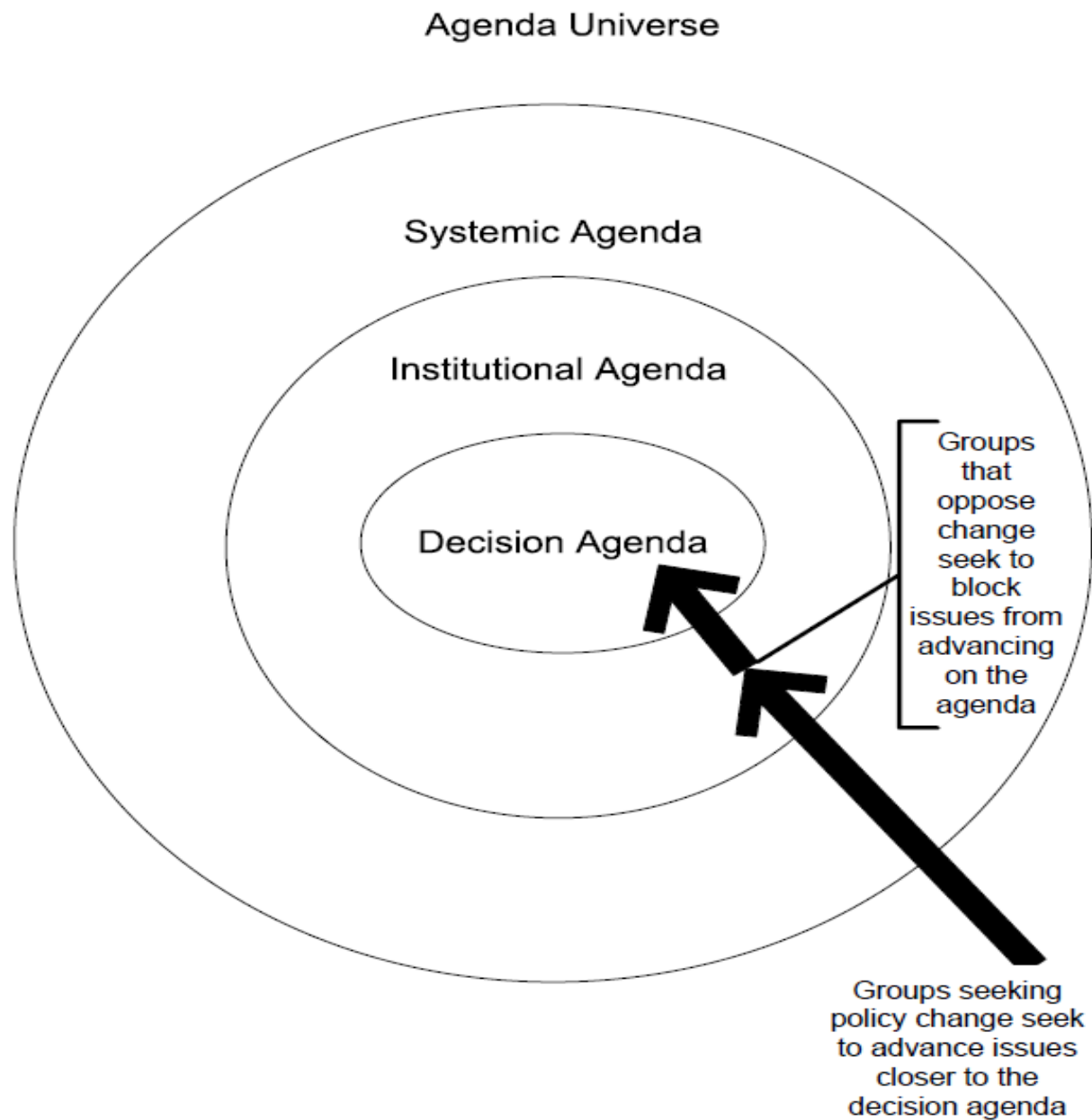


FIGURE 5.1 Levels of the Agenda.

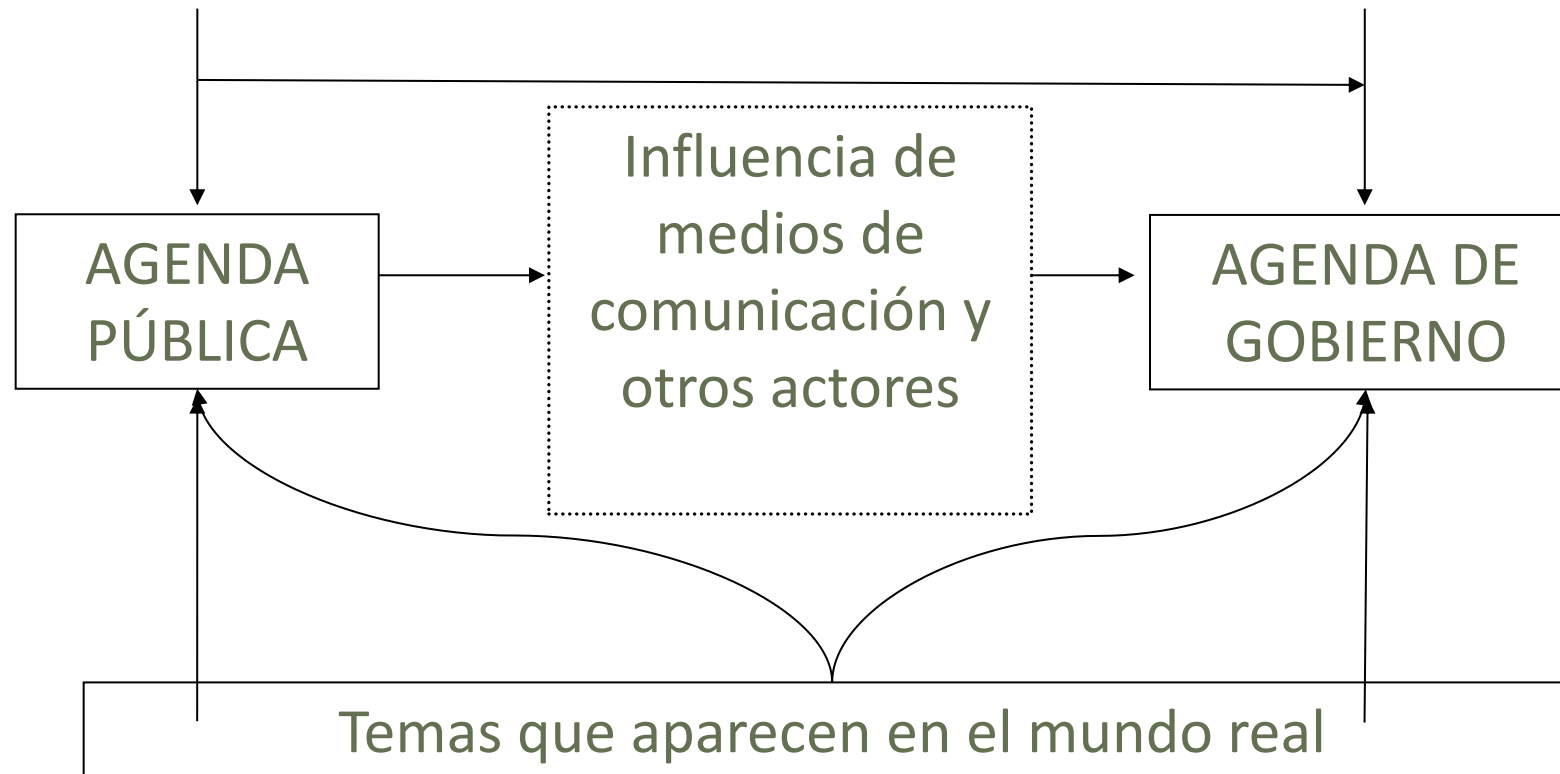
---

Cuando hablamos de formación de la agenda estamos haciendo hincapié en dos cuestiones:

1. Qué problemas van a ser designados por el gobierno para ser merecedores de una atención especial.
2. Cómo van a ser definidos tales problemas.

# ¿Qué tipos de agenda existen?

Comunicación e interrelación de actores y elites



Temas que aparecen en el mundo real

# Tipos de agenda

---

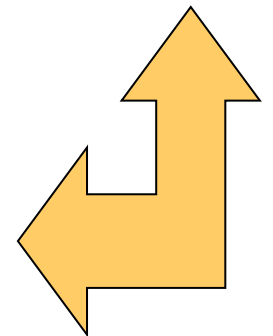
## Agenda Sistémica

Conjunto de problemas que preocupan a una sociedad en un momento determinado.

## Agenda del gobierno, (institucional o política)

Problemas públicos considerados prioritarios y que serán objeto de análisis y toma de decisiones.

Si hablamos de políticas públicas, la agenda que requiere toda nuestra atención es la *agenda institucional o política*, que esta compuesta por problemas sobre los que la autoridad pública tiene competencias, puede y quiere decidir, esto es, los que son objeto de una activa y seria consideración por parte de la autoridad pública.



# Factores influyentes

---

1. Situación de alarma o emergencia.
2. Emotividad, impacto emocional.
3. Afecta a un gran público. Magnitud de la población afectada.
4. El papel de los grupos de interés.
5. El papel de los medios de comunicación.
6. El momento del ciclo político.
7. El papel de la tradición y la cultura.

---

Un problema público es una **situación o condición** percibida como **indeseable** que afecta a un **grupo significativo** de personas o a la sociedad en general, y cuya solución requiere la intervención del Estado o de políticas públicas.

Estos problemas no solo impactan a individuos de forma aislada, sino que tienen **implicaciones sociales, económicas o ambientales** que justifican su tratamiento en la agenda gubernamental.

Los problemas públicos suelen ser definidos y priorizados mediante un **proceso de construcción social**, en el cual diversos actores, como ciudadanos, medios de comunicación, organizaciones y líderes de opinión, influyen en su reconocimiento y en la urgencia de su resolución.

# Modelos para la inscripción en la agenda de gobierno

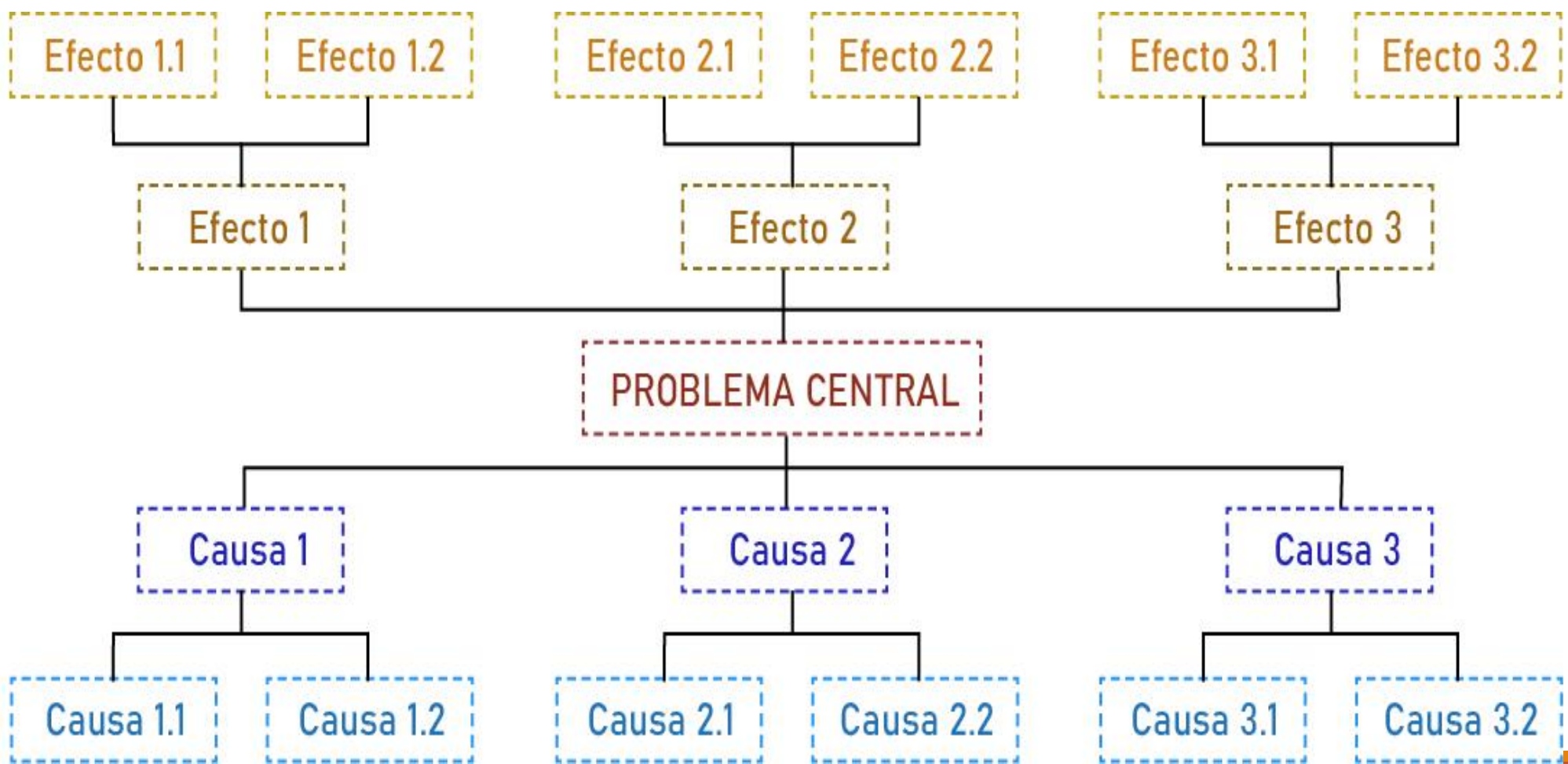
---

1. Modelo de la movilización.
2. Modelo de la oferta política.
3. Modelo de la mediatización.
4. Modelo de la anticipación.
5. Modelo de la acción corporativista silenciosa.
6. Modelo del *policy window*.

# Dimensiones analíticas del “problema”

---

Naturaleza	¿En qué consiste el problema?
Causas	¿En qué condiciones surgió y cuáles son sus causas? ¿Hay antecedentes?
Duración	¿El problema es duradero o pasajero?
Dinámica	¿Es posible observar una evolución del problema? ¿Una tendencia?
Afectados	¿Quiénes y cuantos son los afectados y de qué manera ?
Consecuencias	Si no se interviene, ¿qué ocurriría con los afectados?

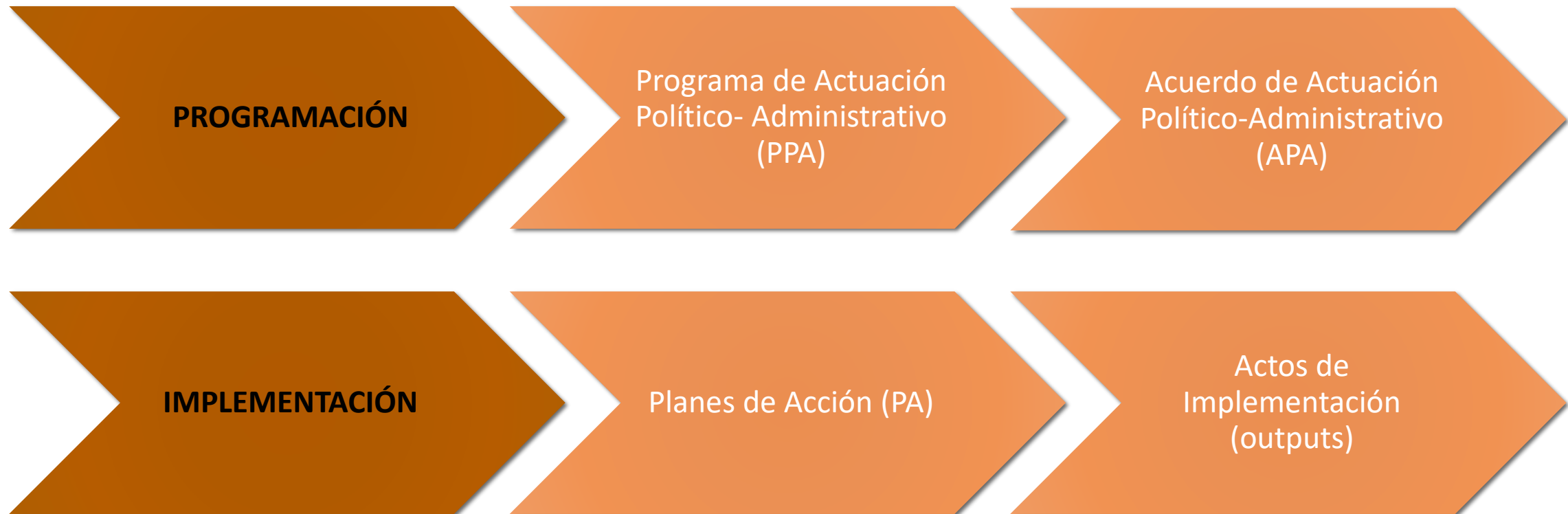


# Formulación de políticas y modelos decisionales

---

# De la programación a la implementación

---



```
graph LR; A[PROGRAMACIÓN] --> B[Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA)]; B --> C[Acuerdo de Actuación Político-Administrativo (APA)];
```

**PROGRAMACIÓN**

Programa de  
Actuación Político-  
Administrativo (PPA)

Acuerdo de Actuación  
Político-Administrativo  
(APA)

# Programación

Proceso de programación de la política pública: Cuál es el programa?

## Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA)

**Conjunto de decisiones y normas legislativas y reglamentarias** que regula las reglas institucionales específicas a la política pública: “reglas de juego”

Desarrollo de **acciones, mecanismos y reglas formales e informales que aseguren la involucración y la coordinación**: objetivos, definición de grupos-objetivo, instrumentos de intervención y recursos...

*\*Déficits de programación: hipótesis causales deficientes, definiciones de grupos-objetivos erróneas, falta coherencia interna y externa; contradicciones entre objetivos y elementos operativos, recursos, déficits legales, etc.*

# Programación: PPA

## Elementos constitutivos del PAP

- 1. Objetivos**
- 2. Elementos evaluativos**
- 3. Elementos operativos (Instrumentos de intervención)**
- 4. Acuerdo de actuación PA y recursos**
- 5. Elementos procedimentales**

# Programación

Proceso de programación de la política pública: Quién y con qué instrumentos

## **Acuerdo de Actuación Político-Administrativo (PPA)**

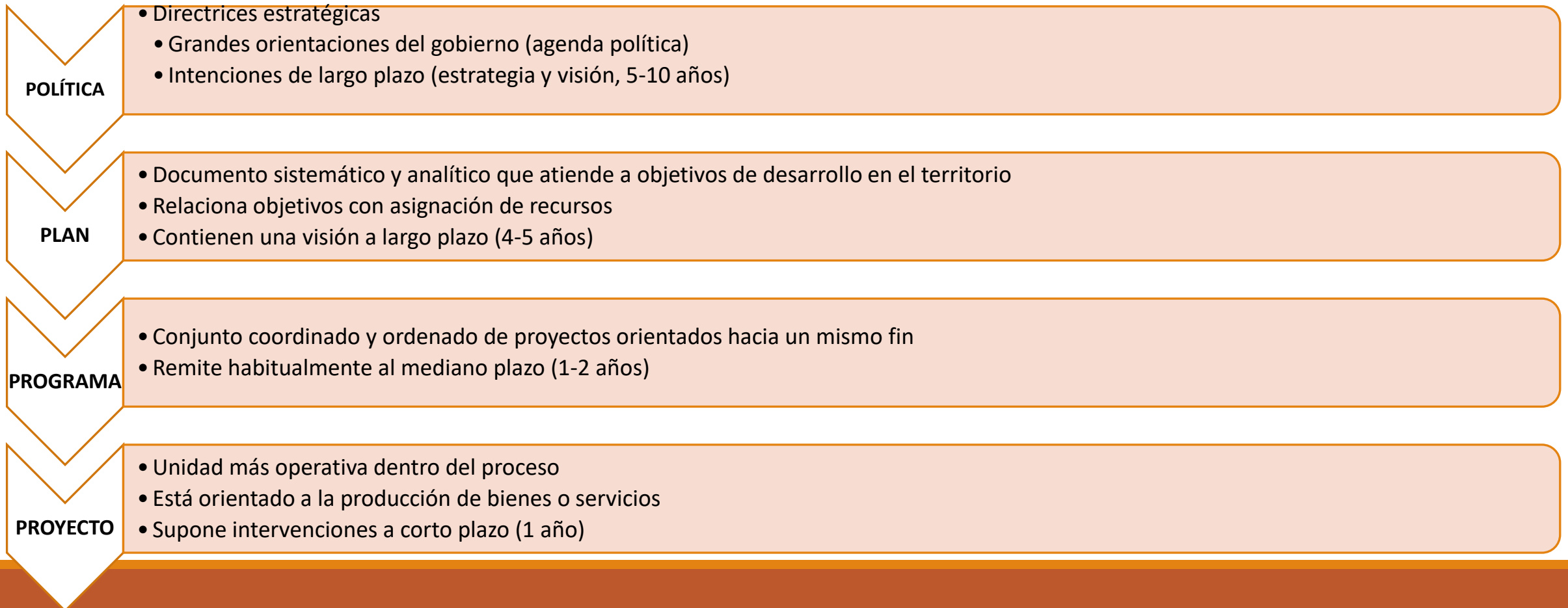
**Conjunto de acuerdos que fijan las competencias, las responsabilidades y los principales recursos de los actores públicos** para la ejecución del programa político-administrativo.

Las organizaciones administrativas se conciben como conjuntos de actores participantes en una red de interacciones que incluye otros actores e instituciones.

La capacidad de gestionar **redes de acción pública** que impulsan los procesos de implementación.

# Estructura lógica de planificación

---



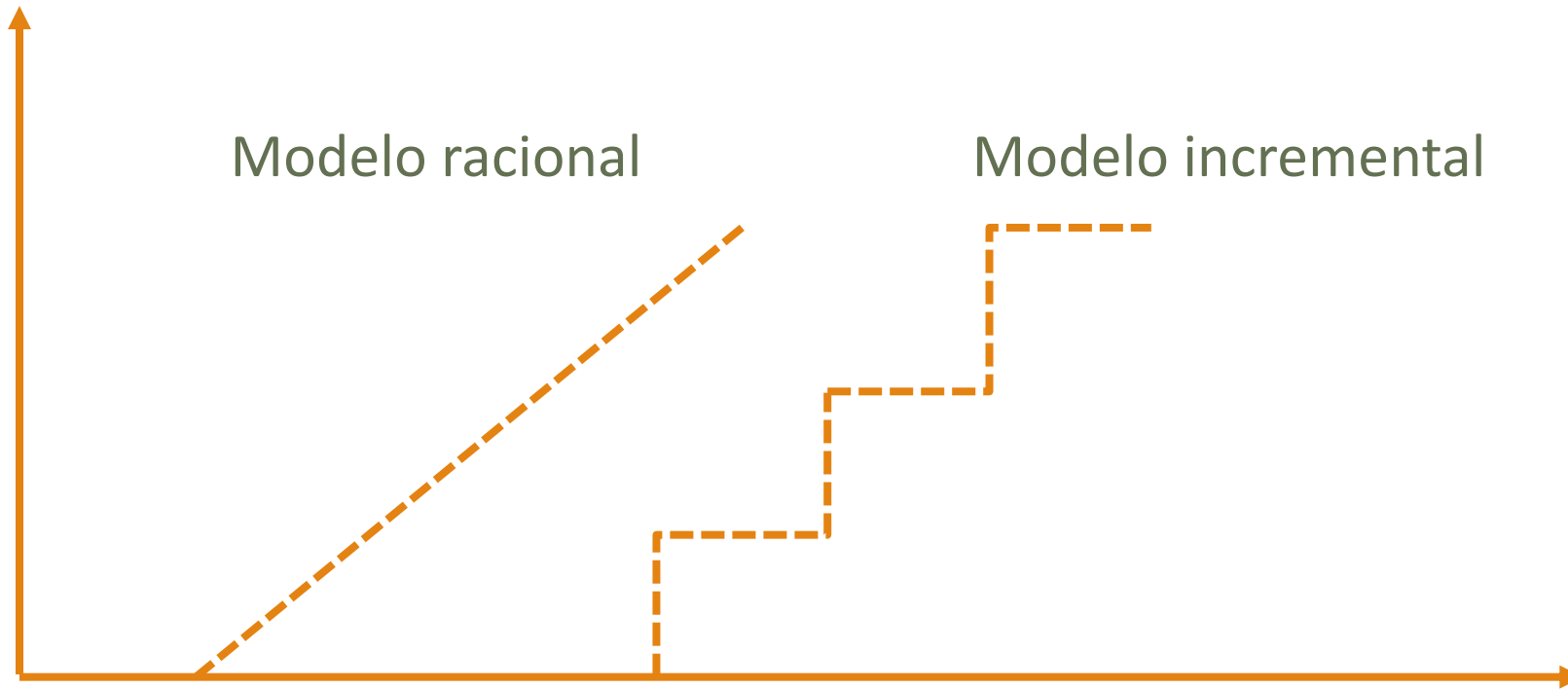
# Modelos decisionales

---

Modelo	Enfoque	Solución propuesta
<b>Modelo Racional</b>	El modelo racional asume que los tomadores de decisiones pueden analizar todas las opciones disponibles y elegir la mejor solución con base en un análisis lógico y exhaustivo.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Análisis de alternativas: restricciones vehiculares, inversión en transporte público, expansión de infraestructura vial</li> <li>- Evaluación de impactos: costos, beneficios y viabilidad de cada opción.</li> <li>- Implementación de la solución óptima: desarrollo de un sistema de transporte público eficiente con inversión en buses eléctricos y carriles exclusivos; restricción vehículo privado.</li> </ul>
<b>Racionalidad Limitada</b>	Este modelo reconoce que los tomadores de decisiones tienen limitaciones de información, tiempo y recursos, por lo que optan por soluciones satisfactorias en lugar de óptimas. Se reconoce que no se puede eliminar completamente la congestión, pero se pueden mitigar sus efectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se prioriza una solución viable en el corto plazo: promoción del uso de bicicletas y mejoras en semaforización.</li> <li>- Se adoptan políticas como incentivos fiscales para el uso de vehículos eléctricos.</li> <li>- Mejora parcial transporte público sin reorganización sistema.</li> </ul>
<b>Modelo Incremental</b>	El modelo incremental se basa en realizar pequeños cambios progresivos en lugar de reformas radicales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementación de medidas graduales: mejora del transporte público existente antes de considerar su expansión.</li> <li>- Restricciones vehiculares parciales, como pico y placa progresivo.</li> <li>- Prueba piloto de nuevos sistemas de movilidad antes de aplicarlos a gran escala.</li> </ul>
<b>Modelo del Cubo de Basura</b>	Este modelo asume que las decisiones se toman de manera caótica, con soluciones apareciendo antes de que los problemas sean claramente definidos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Proyectos como la creación de ciclovías surgen por oportunidades políticas más que por una planificación a largo plazo.</li> <li>Plan de scooter</li> <li>-Control buses</li> </ul>

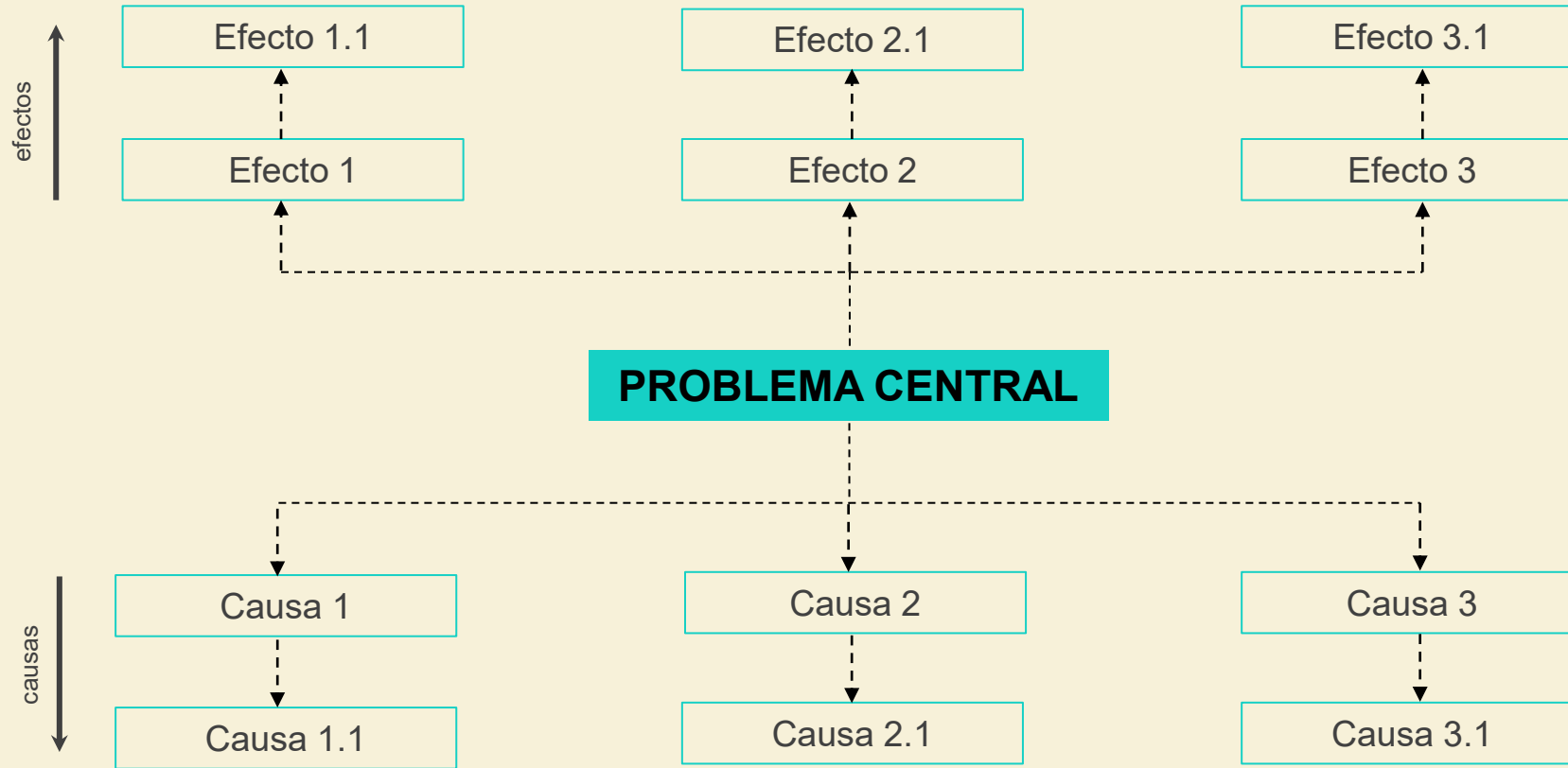
# Modelo incremental

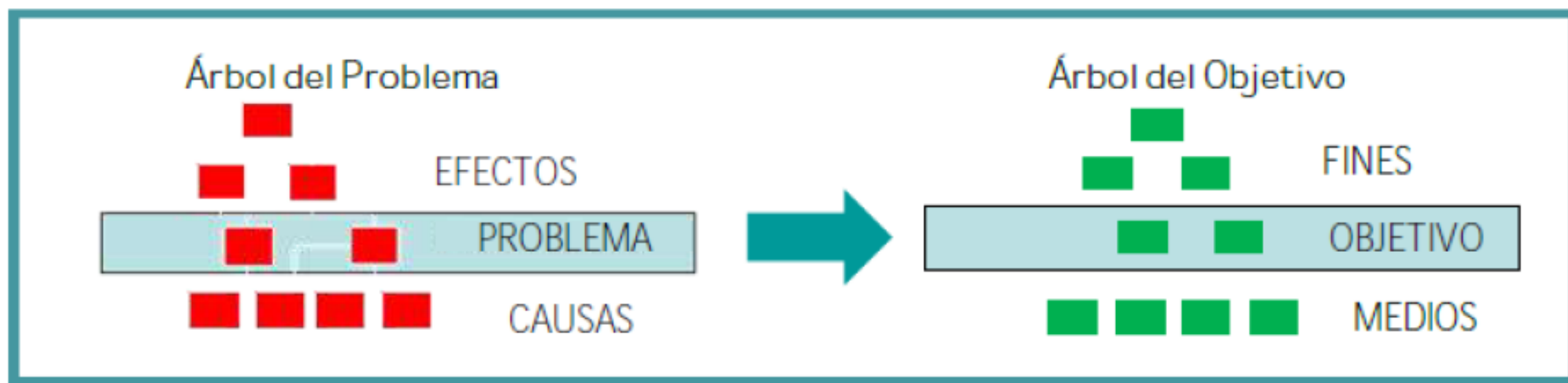
---



# Métodos y técnicas

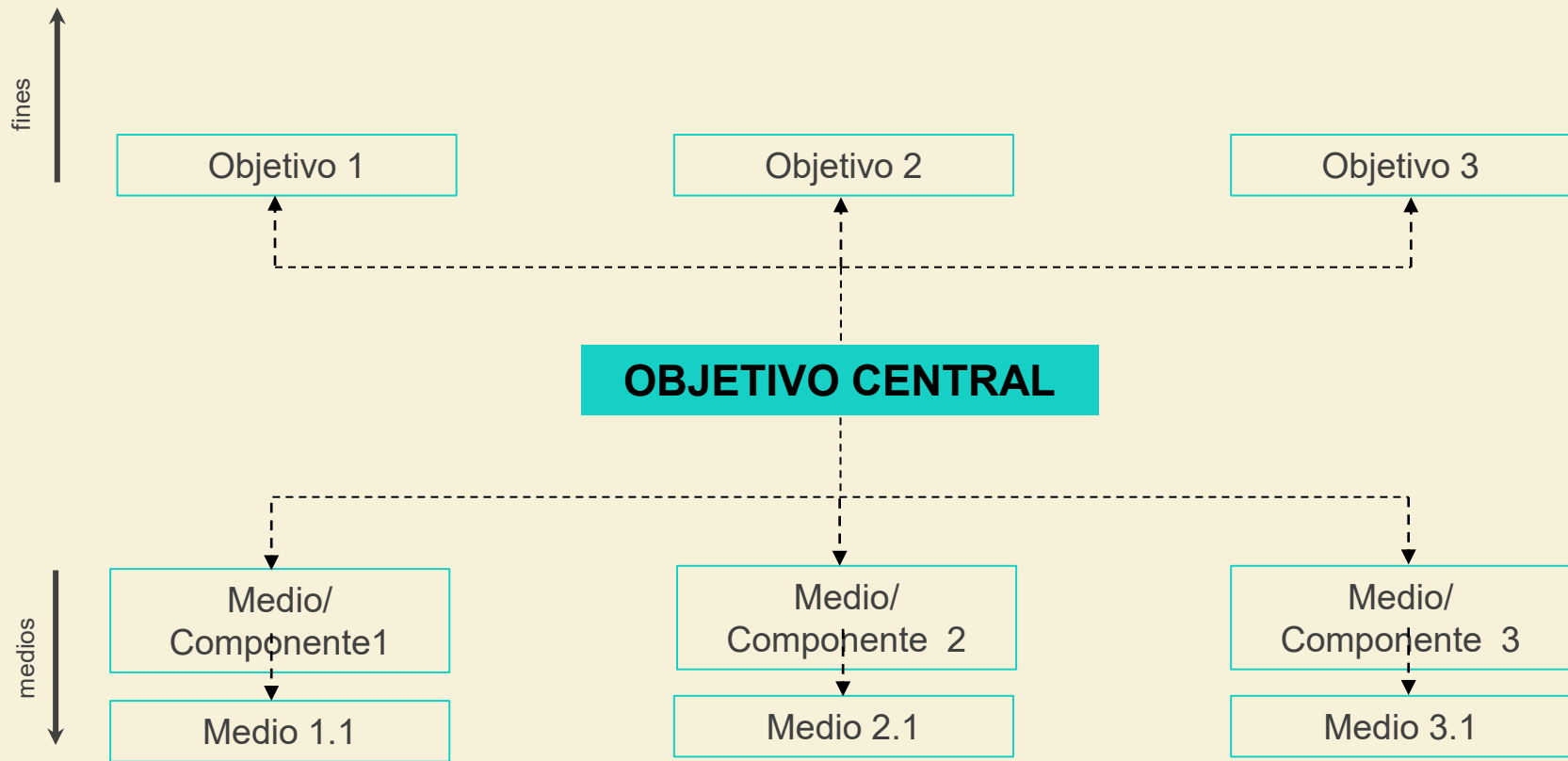
---





**Figura 8. Transición del árbol de problemas al árbol de objetivos**

Fuente: CONEVAL, 2010.



# Implementación de las políticas públicas

---

# Definición de implementación

---

*“Conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la **realización concreta de los objetivos** de una política pública”* (Subirats, et. al., 2012: 183)

Conjunto de **decisiones y acciones**:

- Enmarcadas por un **Programa de actuación Político-Administrativo (PPA)** a través de un conjunto de normas legislativas y reglamentarias que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión.
- Que constituyen una **red de acción pública** que estructura las relaciones entre la administración competente, con otros organismos implicados, grupos objetivos, beneficiarios.
- Que concibe una **estrategia de implementación** bajo la forma de **planes de acción**.
- Que supone **acciones concretas** destinadas a los grupos objetivos.
- Realizadas con la intención de **crear, influenciar o controlar**.

# Implementación

---

## Proceso de implementación de la política pública

### Actos de implementación (outputs)

**Conjunto de productos finales** que, tras la fase de programación de los procesos político-administrativos, **concretan lo formulado en la programación (PPA y APA)**.

*“Conjunto de productos finales de los procesos político-administrativos que, como resultado de la implementación, se destinan de manera individual a las personas que forman parte de los grupos-objetivos” (Subirats, et al., 2012: 199)*

Lo constituyen **decisiones y actos administrativos** (autorizaciones, prohibiciones, aprobaciones...), transferencia de recursos fiscales (subvenciones, exoneraciones fiscales), multas, intervenciones de inspección y control, prestaciones directas, etc.

Normalmente sujetos a rendición de cuentas y monitorización por diferentes entidades de control.

### Planes de Acción (PA)

**Conjunto de elementos diferenciados del conjunto de la política pública.**

Los **planes de acción detallan, marcan prioridades** (temporales) e idean la coordinación de **acciones concretas** (productos, servicios, prestaciones...) y la **asignación de recursos** que los hagan posibles.

*Que se quiere alcanzar (objetivo)*

*Cuánto se quiere lograr (cantidad y calidad)*

*Cuándo se quiere lograr (en cuánto tiempo)*

*En dónde se quiere realizar el programa (lugar)*

*Con quién y con qué se desea lograrlo (personal, recursos)*

*Cómo saber si se está alcanzando el objetivo (evaluando el proceso)*

*Cómo determinar si se logró el objetivo (evaluación de resultados)*

# Contiene.. al menos

---

Que se quiere alcanzar (objetivo)

Cuánto se quiere lograr (cantidad y calidad)

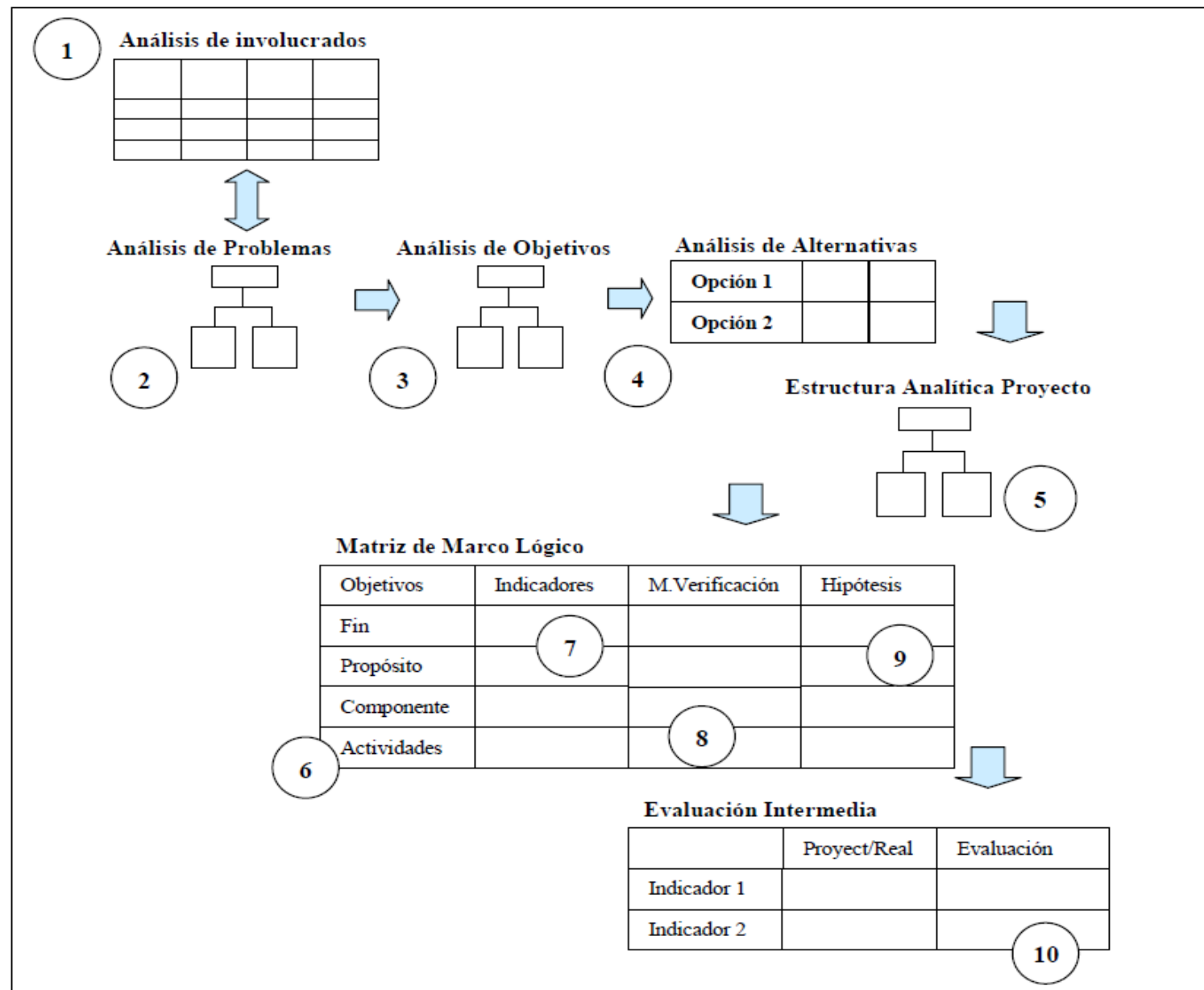
Cuándo se quiere lograr (en cuánto tiempo)

En dónde se quiere realizar el programa (lugar)

Con quién y con qué se desea lograrlo (personal, recursos financieros)

Cómo saber si se está alcanzando el objetivo (evaluando el proceso)

Cómo determinar si se logró el objetivo (evaluación de resultados)

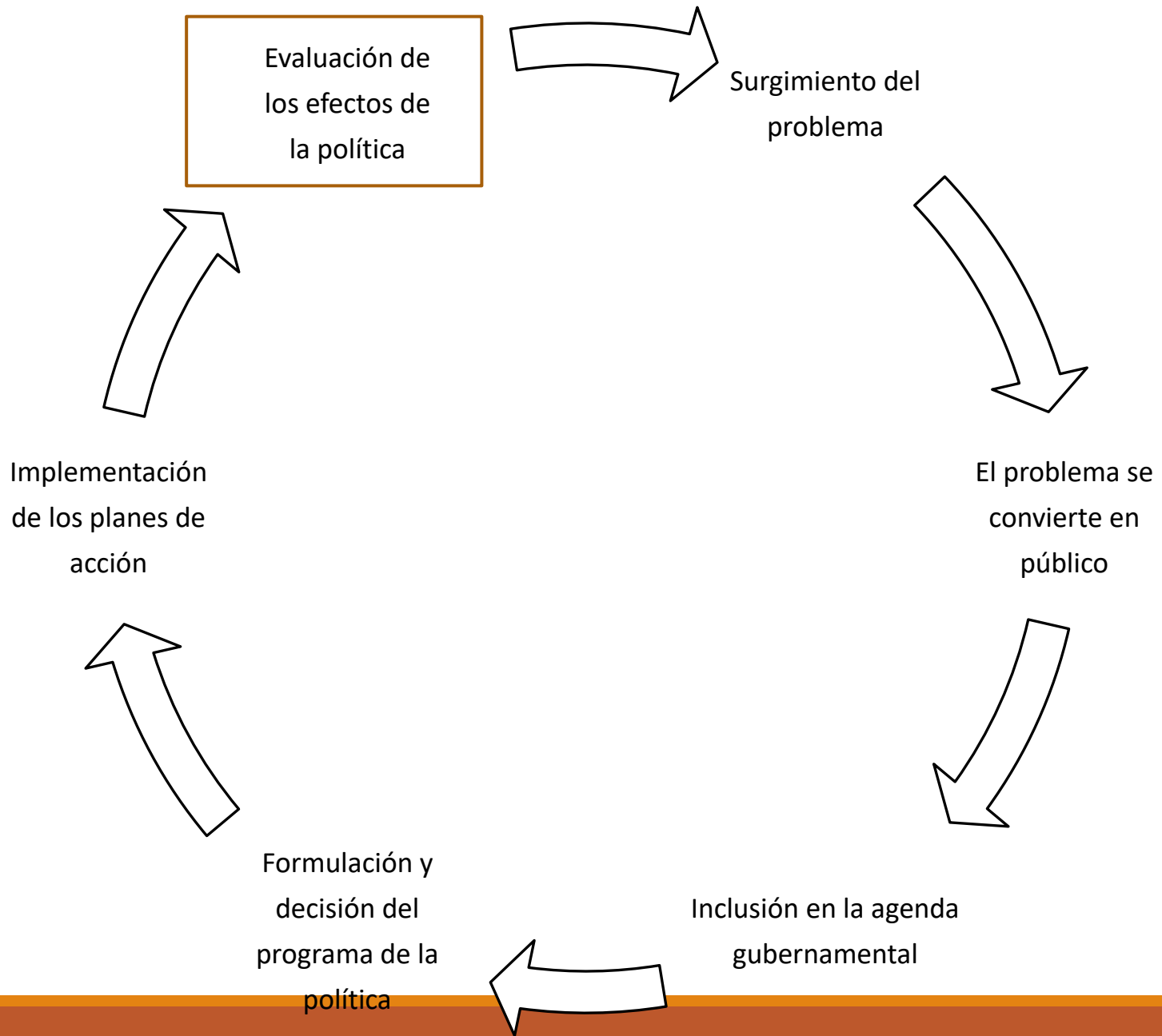


# Instrumentos de intervención

Tipo de instrumento	Definición	Actos formales
<b>Instrumentos prescriptivos</b>	Es el medio de acción tradicional del Estado y para su implementación es necesario prever las disposiciones de sanción y los medios administrativos de coerción que aseguren su cumplimiento.	Leyes Ordenanzas Acuerdos Resoluciones
<b>Instrumentos incentivos</b>	Con estos instrumentos no se pretende obligar a un comportamiento mediante el miedo a la sanción, sino a inducir a una conducta mediante la recompensa. La sanción no es jurídica, sino que puede ser moral, económica o de hecho.	Formación Capacitación Sensibilización
<b>Instrumentos de coordinación</b>	Buscan desarrollar mecanismos de coordinación entre el conjunto de PP. La planificación y los estudios de impacto son los principales instrumentos a disposición del Estado para esta función.	Articulación multinivel Cooperación público-privado Publico-comunitario
<b>Instrumentos de organización y procedimiento</b>	Los instrumentos de organización definen el marco en el cual se va a desarrollar el proceso de la política pública.  Los instrumentos de procedimiento definen el proceso formal de decisión y de administración.	Construcción o adecuación de estructura institucional  Definición de titularidad en la PP
<b>Instrumentos materiales</b>	El Estado tiene la posibilidad de proporcionar directamente los bienes y servicios como, por ejemplo, la educación o la salud.	Planes y proyectos de intervención concretos  POAS, Fondos, Recursos
<b>Instrumentos de delegación</b>	Tendencia a considerar que las instituciones públicas deben colaborar con organizaciones privadas, paraestatales o con organizaciones no gubernamentales en la consecución de sus objetivos en términos de políticas públicas, particularmente en su ejecución.	Delegaciones Concesiones  Alianzas

# Evaluación de las políticas públicas

---



# ¿Qué es evaluar?

---

Es analizar los «impactos» y los «outcomes» si se refieren a los *efectos reales* que *en* el terreno social produce una política pública.

En esencia:

Pertinencia de las hipótesis de intervención (¿los grupos-objetivo reaccionaron cómo se había previsto?).

Causalidad (¿se mejoró la situación de los beneficiarios finales gracias a las actuaciones previstas en la política?).

Clave:

Las evaluaciones de impacto forman parte de un programa más amplio de formulación de políticas basadas en evidencias.

# Tipos de evaluación

---

# TIPOS DE EVALUACIÓN

DIFERENCIACIÓN	TIPOS	DESCRIPCIÓN
ACTOR	INTERNA	Realizada por personal adscrito a la entidad gestora. Evaluadores internos deben tener los conocimientos necesarios para emprender la evaluación.
	EXTERNA	Realizada por personal externo; puede contar con el conocimiento especializado necesario.
	MIXTA	Realizada por un equipo mixto; puede beneficiarse de los aspectos positivos de las dos tipologías antes mencionadas.
FUNCIÓN	SUMATIVA	Evaluación de desempeño, generalmente se realiza durante la etapa de implementación y puede ser complementaria a la evaluación formativa.
	FORMATIVA	Se realiza al final de la intervención para medir los resultados, suele estar orientada a la toma de decisiones para la reorientación de una política pública.
MOMENTO	EX-ANTE	Se realiza antes de ejecutar una política pública con el objetivo de analizar la adecuación de las necesidades planteadas y las posibilidades de éxito.
	INTERMEDIA	Se realiza “a medio camino” del periodo de ejecución de una intervención para obtener una foto fija de cómo se está desarrollando y que está consiguiendo el programa a medio plazo.
	EX-POST	Se realiza finalizada la ejecución del programa y sirve para emitir un juicio sobre los éxitos conseguidos y los fracasos incurridos.
CONTENIDO	DISEÑO	Analiza y valora el diseño y conceptualización (racionalidad y coherencia de la intervención).
	PROCESO	Valora el alcance de objetivos inmediatos (eficiencia) y analiza el coste en términos de tiempo y recursos (eficiencia).
	RESULTADOS	Valora la ejecución práctica y gestión de las políticas.
	IMPACTOS	Analiza y valora los efectos generales y a largo plazo de la intervención.

# OBJETIVOS Y CRITERIOS DE EVALUACIÓN

