

ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Cidar Vargas Arévalo

Licenciado en Administración de Empresas

Diplomado en Administración Pública

Diplomado en Educación Superior

Docente de la Universidad Católica

RESUMEN:

“Señor, la gran mayoría de los funcionarios públicos están mal pagados... El resultado es que los hombres capaces y con talento rehuyen el servicio público. Con ello. El Gobierno de Su Majestad se ve obligado a contratar personal mediocre cuyo único objetivo es mejorar su magra situación pecuniaria... La administración pública de Su Majestad debería estar dirigida por personas inteligentes, trabajadoras, competentes y motivada... Es prerrogativa de Su Majestad introducir el indispensable principio de la responsabilidad, sin la cual todo progreso se ve retrasado y el trabajo queda irremediabilmente destruido.”-Testamentos políticos de Ali Pasha, Gran Visir del sultán otomano Abdulaziz, aproximadamente 1871-Informe sobre el desarrollo mundial 1997

Palabras clave: Administración pública, Estado, Políticas Públicas.

1. QUE SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

La administración pública, es la estructura orgánica del Estado, es decir un conjunto de organizaciones – ministerios, concejalías, prefecturas, empresas públicas, juzgados, escuelas, hospitales, etcétera, en la que se combinan recursos –humanos, financieros, tecnológicos, normativos- los mismos que son transformados en políticas públicas, programas públicos, en servicios, en productos, con la finalidad de atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus necesidades o demandas y en definitiva lograr impacto en cuanto a objetivos sociales, políticos y económicos, (mejorar la calidad de vida de sus habitantes).

“Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (Manuel Tamayo – Universidad Complutense de Madrid)

La políticas públicas son un conjunto de “decisiones formales”, caracterizadas por conductas o actuaciones consistentes y repetidas por parte de aquellos que resultan

afectados por las mismas, es decir un conjunto de prácticas y normas (un programa de acción gubernamental) que emanan de uno o varios actores públicos.

Las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema.

Deben establecerse dentro de un marco que abarque el bien común de toda la comunidad, sin distinción de ideologías ni partidismos, y con la profunda decisión de que deben ser tomadas con total prescindencia de intereses privados con vocación de servicio y esencialmente con transparencia y responsabilidad

La educación obligatoria, las campañas de educación vial, el sistema de pensiones, son parte de otras tantas políticas públicas sectoriales: política educativa, sanitaria, medio ambiental, de seguridad vial. Es conveniente, en este momento, hacer una distinción tajante entre el concepto de política pública, políticas públicas sectoriales y la política, entendida en el sentido tradicional de lucha por el poder.

2. PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El proceso de las políticas públicas tiene un carácter cíclico, el gobierno, una vez efectuada la intervención, mide los efectos de la misma sobre el problema y tras observar si este ha concluido o si permanece se pregunta si es necesario seguir actuando. En caso afirmativo esto daría lugar a un nuevo proceso de formulación de alternativas.

Este proceso comprende las siguientes fases:

2.1. LA DEFINICIÓN DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS

La definición de problemas es la primera fase del ciclo de las políticas públicas, tradicionalmente no se le ha dado una gran importancia a este aspecto, tendiéndose a concentrar su atención en la búsqueda y valoración de alternativas de solución, en lugar de concentrarse en el problema planteado.

La primera tarea por lo tanto en esta fase es, identificar a los actores con algún tipo de interés en el problema y reconstruir sus definiciones, la forma en que ven el problema.

El apoyo para la decisión sobre la definición del problema se resuelve con herramientas políticas – consultas, reuniones, intercambios de información, mesas de dialogo- y posteriormente con técnicas instrumentales – fijación de las fronteras del problema, cuantificación de afectados, comprensión de sus posibles ramificaciones y evaluación de la gravedad e intensidad del problema (Manuel Tamayo – Universidad Complutense de Madrid).

La definición del problema es una decisión de gran importancia que marca absolutamente el posterior desarrollo de la política pública, el reducir el ámbito de posibles alternativas a considerar, una inadecuada definición del problema está en la base del fracaso de muchas políticas públicas.

El problema hay que anticiparlo para poder controlar sus efectos, Una política reactiva – la que surge cuando un problema entra en crisis- no corresponde a la detección intencional del problema, más bien por el contrario, el problema se manifiesta ante los ojos del decisor y este no puede pararse a definirlo, a evaluar vías alternativas de solución a anticipar impactos y a calcular costos. Simplemente actúa con mayor celeridad posible para intentar paliarlo.

La administración pública dispone de muchos mecanismos rutinarios que ayudan a los directivos a tomar conciencia de los problemas. La disposición personal para la detección anticipada de los problemas es una cuestión de actitud y valores culturales y de estilo de liderazgo.

La detección anticipada del problema no asegura el éxito de la política pero coloca a su responsable en mejor posición para lograrlo. De entre los mecanismos para detectar problemas destacan los siguientes:

- La función directiva, manteniendo a su organización en contacto permanente con el entorno, esta labor de búsqueda y análisis permanente de información estratégica es uno de los mecanismos más efectivos para detectar problemas.
- La participación en redes de gestión, la complejidad de los problemas públicos obliga, cada vez en mayor medida, a la participación de los diferentes actores públicos y privados en este proceso, para poder intercambiar recursos y especialmente información, el pertenecer a una red ofrece muchas oportunidades para conocer problemas que ya están afectando a otros y comprobar las medidas que se han diseñado para enfrentarse a ellos.
- El diseño de segmentos organizativos especializados en la detección de problemas, los gabinetes de análisis, las oficinas de información al público, las unidades que recogen los reclamos y sugerencias o las oficinas de defensa al consumidor o usuario son instrumentos diseñados para recoger información y detectar problemas.
- El análisis de los clientes, son la principal fuente de información para las administraciones públicas, el estudio de su estructura y composición. El análisis de su comportamiento, la valoración de sus expectativas y demandas son instrumentos que ayudan a descubrir problemas nuevos o cambios de tendencia en los problemas conocidos.
- La evaluación de las políticas y de los programas en funcionamiento, la utilidad de la evaluación es producir información de calidad para orientar nuevos procesos de

decisión, la evaluación es un recurso fundamental para detectar problemas de eficacia en términos de evaluación de impacto, de eficiencia en términos de evaluación del rendimiento y de gestión del programa en términos de evaluación de la implantación.

En conclusión, la detección del problema, es una tarea de búsqueda de información que nos permita reconocer la presencia de demandas, amenazas u oportunidades para orientar las políticas presentes y futuras.

2.2. LA FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones.

La formulación de la política incluye el establecimiento de las metas y objetivos a alcanzar, la detección y generación de los posibles caminos (alternativas de solución) para llegar a los objetivos, la valoración y comparación de los impactos de esas vías alternativas y finalmente la selección de una opción o combinación de ellas.

La fase de formulación es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno.

Para que una política sea pública es requisito indispensable que esté investida de legalidad, es decir, que solo desde el ámbito público se puede formular una política pública.

2.3. LA IMPLANTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los estudios de implantación de políticas comienzan a desarrollarse al final de los años sesenta y conocen su máximo desarrollo en las dos décadas siguientes. Hasta ese momento la reflexión teórica y los estudios de caso se habían centrado en la fase de formulación. Era como si se presumiera que el proceso de formación de las políticas públicas concluía con la adopción de una alternativa. Se hacía coincidir el concepto de política pública con el de adopción de decisiones, de modo que la implantación entendida como puesta en marcha de la decisión, no formaba parte de la política, la implantación era una cuestión técnica sin importancia, que debían resolver los administradores profesionales.

2.4. LA FASE DE EVALUACIÓN

Si viviésemos en un mundo de certidumbre y perfecto funcionamiento de las administraciones públicas, en pleno conocimiento de causas y efectos, no habría la necesidad de efectuar evaluaciones, habiendo seleccionado y puesto en marcha la mejor

alternativa posible, sabríamos cuales serían sus resultados, pero desgraciadamente ese mundo de certidumbre no es en el que operan las políticas públicas.

La evaluación es la última fase del proceso de la política pública y puesto que es cíclica es también la primera. El análisis de los resultados conduce a una revisión del estado del problema que puede dar lugar a una nueva política, a la continuación de la existente o a la terminación de la misma.

La situación más común tras la evaluación es la introducción de variaciones en la política existente o la sucesión de ésta por otra más adecuada al nuevo estado del problema.

En un sistema democrático, el gobierno tiene que rendir cuenta de su actos, explicar sus decisiones a los ciudadanos, presentar lo logros alcanzados las distintas áreas en las que interviene y legitimizar con resultados

3. INFORMAR DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

El trabajo de informar del proceso de políticas públicas conforme se desenvuelve, así como el de desarrollar conciencia sobre propuestas y debates en torno a importantes políticas, obviamente variará de país a país dependiendo de la forma de gobierno, los actores claves y otro tipo de factores. Sin embargo, existen algunas estrategias y técnicas comunes que son útiles para el desarrollo de un programa exitoso que permita utilizar la investigación y análisis de una organización para educar, a quienes elaboran políticas públicas, sobre asuntos cruciales y alternativas políticas.

3.1. CREAR UN “NICHU”

Con tiempo y recursos limitados, tiene sentido evitar duplicar el trabajo llevado a cabo por otras organizaciones (lo cual se distingue de trabajar juntos en coaliciones que permitan combinar las distintas fortalezas y conocimientos de diferentes grupos). Proveer estudios especializados que de otra manera no se podrían obtener, convertir a la organización en la fuente primaria de información confiable en algún tema en particular o prestar asistencia técnica en un área determinada, son algunas maneras de desarrollar un “nicho”, una especialización o característica única que, una vez establecida y desarrollada de manera eficiente, pueda llevar a políticos, periodistas y otros interesados a depender de su organización.

3.2. PLANIFICAR LOS ESTUDIOS, LOS MATERIALES Y LA ESTRATEGIA DE UNA MANERA COORDINADA Y CON ANTICIPACIÓN

Para mejorar la efectividad de nuestras investigaciones y trabajo, es importante pensar de antemano en cuáles son los componentes cruciales de su causa o proyecto, incluyendo la manera de definir y presentar dicha causa, el tipo de material necesario, el tipo de información que es crucial difundir, el cronograma para la distribución de reportes o

conferencias de prensa, las fechas y pasos claves en el proceso de elaboración del presupuesto que podrían afectar su trabajo, o a quién y cómo presentar la información, etc.

3.3. IDENTIFICAR LAS FUENTES DE INFLUENCIA Y DE OPORTUNIDADES PARA CAMBIAR POLÍTICAS

En muchos casos, el presidente o el poder legislativo no son los actores clave en el proceso de elaboración de políticas públicas. En un sistema parlamentario, los líderes de partidos políticos o algunos ministros influyentes tienen el poder suficiente para influenciar dicho proceso. En otros casos, el personal administrativo juega un rol central. En ese sentido, es necesario entender quienes son los actores clave para poder influir en este proceso, así como lo es el identificar “ventanas de oportunidades” y reconocer el momento adecuado para informar del debate o sobre las decisiones adoptadas.

3.4. ADAPTAR SU MATERIAL PARA CADA AUDIENCIA EN PARTICULAR

Muy a menudo los materiales de información son más efectivos si han sido preparados y presentados de una manera apropiada para cada audiencia. Por ejemplo, es poco probable que los miembros de la prensa aprecien estudios largos y complicados, sino que estarán más interesados en algo “impactante”, más conciso y “puntual”. Algunos estudios diseñados para un grupo específico (ej. para grupos de áreas rurales que representan a alguna minoría, etc.) son más efectivos si vinculan el tema en cuestión a los intereses y perspectivas de dicho grupo.

3.5. INFORMAR DEL PROCESO DESDE UNA PERSPECTIVA CREATIVA Y PRO –ACTIVA

Buscar oportunidades para que la audiencia se familiarice con el trabajo. Algunas maneras de lograr esto son: presentaciones informativas, debates, almuerzos de trabajo, artículos editoriales, columnas de opinión en los principales diarios o revistas, entrevistas radiales y conferencias de prensa con líderes políticos o expertos reconocidos en el tema.

3.6. CONSTRUIR RELACIONES A LARGO PLAZO CON POLÍTICOS Y MIEMBROS DE LA PRENSA

“Ni amigos permanentes, ni enemigos permanentes.” Entre las habilidades necesarias para trabajar de manera efectiva con políticos y periodistas en diversos temas a lo largo del tiempo, se encuentran: el tener una capacidad comprobada para mantener los canales de comunicación abiertos, la habilidad de saber escuchar, respetar diferentes puntos de vista, establecerse como un negociador honesto, saber cuando luchar por más y cuando aceptar límites, entender la diferencia entre trabajar “dentro” del sistema y fuera de él, saber cuál de las dos perspectivas anteriores es la apropiada en diferentes contextos y mantener la integridad e independencia de la organización.

3.7. FORMAR LÍDERES EN LA PREPARACIÓN DE POLÍTICAS

Una campaña de promoción de una determinada causa requiere líderes creativos y dinámicos tanto fuera (ej. ONG) como dentro del gobierno (en ministerios y otras dependencias). De manera ideal, un equipo de líderes que puedan alcanzar diferentes grupos y sectores dentro de la sociedad civil y el gobierno debería abogar por dicha causa. Una persona encargada de preparar políticas públicas que a su vez sea un líder en un tema en particular, puede jugar un rol fundamental en la educación y organización de sus colegas.

3.8. INFORMAR A LOS LÍDERES DE OPINIÓN (Y POR CONSIGUIENTE, A LA OPINIÓN PÚBLICA) ES PARTE INTEGRAL DEL PROCESO DE INFORMAR A LOS POLÍTICOS

Cultivar buenas relaciones de trabajo con diferentes contactos en los medios de comunicación: periodistas, editores, presentadores de televisión, locutores de radio, columnistas, líderes de opinión popular, etc.

3.9. SELECCIONAR CUIDADOSAMENTE AL VOCERO DE SU ORGANIZACIÓN

En muchas ocasiones, es mejor ir más allá del uso tradicional de voceros pertenecientes a la organización. El uso de acreditados expertos de fuera de la organización ayuda a obtener respeto y atención hacia una causa o propuesta. Juegue con el “elemento sorpresa”: lograr que aliados no tradicionales actúen como voceros o apoyen públicamente su causa, podría aumentar el impacto y el alcance del trabajo de su organización. A veces un experto no es la imagen más conveniente para poner delante del público; poner “rostro humano” a una causa o a un problema logra atraer la atención del público o la prensa de una manera significativa.

3.10. ENTENDER Y RESPONDER A “LA OPOSICIÓN”

La efectividad de abogar por una política o una causa en particular, o la solución a un determinado problema se ve gravemente afectada si no se responde a críticas importantes o cuestionamientos levantados por la oposición. El estudio detallado de los argumentos e investigación llevada a cabo por sus oponentes es una tarea crucial que no debe ser descuidada.

Cualquier tipo de información incompleta o incorrecta podría arruinar su credibilidad y los resultados del debate. Esto quiere decir que de manera general, se debe tomar a la oposición con seriedad y sin subestimar sus argumentos o estrategias.

3.11. DESARROLLAR COALICIONES DE BASE AMPLIA

Construir coaliciones de “base” amplia que coordinen esfuerzos para llegar a los encargados de elaborar políticas públicas, mejora la efectividad de las organizaciones individuales. Estas coaliciones tendrán aún mayor acceso e influencia en el proceso si logran atraer el apoyo de aliados no tradicionales. Por ejemplo, ha habido muchos casos en los que sindicatos y empresas han logrado trabajar juntos para impulsar causas que eran de beneficio para ambas partes.

3.12. HACER SEGUIMIENTO

La participación del proceso de elaboración de políticas públicas no termina cuando se consigue pasar a una ley. De hecho, en la mayoría de países, el cumplimiento de la ley es el tema que más retos presenta. Por ello, monitorear la situación e implementación de una nueva ley o un nuevo programa es fundamental ya que brinda información valiosa que puede ser utilizada para corregir y/o mejorar el proceso de política pública; un proceso en constante evolución y desarrollo.

4. CONCLUSIONES

El valor del enfoque de las políticas públicas radica en su preocupación por la acción del gobierno y sus administradores.

El análisis de las políticas públicas es a la vez un arte y una ciencia. Es un arte porque hace referencia a la labor de los directivos públicos, que reproducen con sus decisiones las fases del proceso de las políticas públicas. Es una ciencia porque aspira a entender el complejo mundo de la acción pública y prescribir en la medida de lo posible la mejor forma de aproximarse al proceso de las políticas.

El análisis de las políticas públicas es un campo de especialización profesional emergente que esta cobrando una gran importancia. El análisis, la evaluación, la investigación al proceso de formación de las políticas públicas no es un lujo, es una necesidad que habrán de afrontar las organizaciones públicas para asegurar su supervivencia.

5. BIBLIOGRAFIA

1. OLIAS DE LIMA, Blanca (2001); La nueva gestión pública, Madrid-España, Pearson Educación, S.A.
2. TAMAYO SAEZ, Manuel.(2003); El análisis de las políticas públicas, Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario Ortega y Gasset.
3. www.monografias.com (2007).

