

Manual para la elaboración de políticas públicas

Carlos Ruiz Sánchez

Este manual de políticas públicas debe ser leído, consultado, analizado por todos aquellos que quieran incursionar de manera práctica y teórica en el campo de las políticas públicas.

Tengo la firme convicción que documentos como este texto, de carácter propositivo pueden incrementar por una parte, la excelencia académica al combinar aspectos teóricos y prácticos, por la otra, para reafirmar o modificar los conocimientos que el político tenga acerca de las políticas públicas.

Pablo E. Enríquez Maldonado.

INTRODUCCIÓN

El presente Manual para la Elaboración de Políticas Públicas' es el resultado de las investigaciones realizadas en el Seminario sobre Políticas Públicas que imparte el Dr. Ornar Guerrero en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

En él se describen los procedimientos para elaborar políticas públicas, omitiendo, hasta donde es posible, las discusiones conceptuales sobre los términos, modelos y doctrinas de estos instrumentos, con el fin de darle un carácter práctico que guíe al interesado directamente hacia la elaboración de dichas políticas.

En el texto se destacan las definiciones principales de algunos términos para facilitar la utilización del documento, además de que contiene un glosario de términos anexo. Cuenta también con una bibliografía mínima sobre el tema.

Las políticas públicas

Definiciones

"Las políticas públicas son una forma de comportamiento gubernamental de antiguos pergaminos", señala Omar Guerrero, y las considera como una resurrección de las ciencias de la policía.¹

Con respecto a las definiciones de política pública, hay tal variedad de ellas que se hace patente la dificultad de definirla. Aquí se darán algunas de las más importantes, pero para su discusión el usuario se deberá dirigir a los textos señalados en la bibliografía.

Dye dice que simplemente es:

"Aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer"

Y cita también la de Eulau y Prewitt que dice:

Mac Rae y Wilde definen una política como:

"Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas".

y una política pública es:

"Una política elaborada por el gobierno"³

González Ortiz selecciona varias definiciones de política pública:

"Una política pública se define como una decisión permanente caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte tanto de aquellos que la elaboran como de aquellos que se atienen a ella"²

"Las normas y programas gubernamentales esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político"

"Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de la Corte, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos"

"Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida [sic], segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos" ⁴

Guerrero cita algunas definiciones más:

"La nueva noción de política pública trasciende su con notación vulgar de curso de acción, para ser definida como una parte de un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida. (...) «un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente», " (Easton Rothwell)⁵

Para el desarrollo de este manual se ha adoptado la definición que propone Frohock en 1979⁶, por ser la más amplia y completa, y por adaptarse mejor a la realidad nacional mexicana, Dice así:

Una política pública es:

1. Una práctica social y no un evento singular o aislado,
2. ocasionado por la necesidad de:
 - 2.1 conciliar demandas conflictivas o,
 - 2.2 establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentra irracional cooperar con otros

DESARROLLO

FORMULACIÓN PRELIMINAR DE PROPOSICIONES POLÍTICAS

Los pasos para lograr la formulación preliminar de las proposiciones políticas son los siguientes:

1. Identificación y definición de los problemas;
2. Percepción de una problemática actual o futura, tanto por parte del político como por el técnico, resultante de:

- demandas políticas,
- demandas sociales,
- necesidades identificables,
- juicios de valor sobre cierta realidad,
- compromisos políticos asumidos;

3. Selección de soluciones;

4. Establecimiento de algunos objetivos o metas preliminares y

5. Preselección de medios inmediatos.

Identificación y definición de problemas.

La identificación de el o los problemas que genera una política pública es el procedimiento clave para poder iniciar un proceso de elaboración de la misma.

Es necesario también definir el o los problemas. Se define un problema al establecer claramente:

1. cómo altera la situación y

2. cuándo se detecta;

La delimitación del problema se hace conociendo:

1. a quiénes afecta;

2. en dónde se presenta;

3. cuánto miden las alteraciones que provoca.

Antes de identificar, de definir y delimitar los problemas, conviene tener un concepto claro de qué es un problema.

Un problema es:

- una proposición dirigida a averiguar el modo de obtener un resultado, conociendo ciertos datos (Larousse)⁷
- un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de un fin {OMS OPS)⁸
- necesidades humanas que, además de estar identificadas, han generado una demanda para solucionarlas. Los actos humanos tienen consecuencias sobre otros, y algunos de ellos se perciben para crear necesidades, a tal grado que requieren la solicitud de alivio. (Jones)⁹

Los problemas no existen como unidades aisladas. Siempre se presentan como un conjunto, en el que, si acaso, sobresale uno como más aparente o como más accesible a las soluciones.

Por otra parte, se deben considerar las interpretaciones de los diferentes puntos de vista en la identificación de los problemas, que muchas veces son "primeras aproximaciones".

En relación con los problemas, se deben considerar los siguientes aspectos para establecer la "primera aproximación":

1. Los fenómenos sociales son interpretados de diferentes maneras por diferentes personas y en diferentes épocas,
2. Muchos problemas pueden resultar del mismo fenómeno.
3. No todos los problemas públicos son considerados por el gobierno.
4. Muchos problemas privados son considerados por el gobierno, con lo que se transforman en problemas públicos.
5. La mayor parte de los problemas no son resueltos por el gobierno, aunque muchos hayan sido considerados por él.
6. Los hacedores de políticas no están enfrentados con un problema dado.
7. La mayoría de la gente no mantiene su interés por los problemas de otros.
8. Los problemas públicos pueden carecer de apoyo público entre los mismos afectados.¹⁰

Una vez percibida la problemática, se procederá a identificar y definir los problemas susceptibles de modificación por medio de la política pública, a través de los siguientes pasos:

1. Considerar los diferentes puntos de vista de los actores en la elaboración de la política pública.
2. Comparar estos puntos de vista con el respaldo ideológico-político del gobierno, y seleccionar los más coincidentes.
3. Identificar si la política pública abarcaría el o los problemas en lo general o en lo particular, o tendría una mezcla de ambos.
4. Conocer las condiciones en que surgió el problema, si concierne a determinado grupo social o político, y cuáles son sus expectativas y valores.
5. Analizar las estadísticas concernientes al problema.

6. Sustentar, con argumentos válidos y con lenguaje convincente, la política pública propuesta.

7. Preparar las posibles alternativas para una política pública.¹¹

8. Prever otros problemas que de manera coyuntural pudieran presentarse.

Descripción del ámbito de acción de la política pública.

¿Cuáles son las condiciones del ámbito de acción de la política pública?

En este elemento quedan comprendidos los aspectos de:

1. El estado en que se encuentra el ámbito de la política pública
2. Los factores condicionantes y determinantes de dicho ámbito
3. La estructura y funcionamiento del sistema de servicios en ese ámbito
4. Las relaciones entre los productos del sistema de servicios y la población

Para el estudio de este elemento, las fuentes se encontrarán principalmente en los informes estadísticos y en los programas institucionales relacionados con el ámbito en el que se desarrollará la política pública; por ejemplo, educación, salud, transporte, vivienda, etc.

En cuanto al estado en que se encuentra el ámbito de la política pública, se deberán considerar los índices o indicadores nacionales, estatales o locales, según el caso, sobre el asunto que se va a tratar. Así, para educación se tomarán en cuenta el alfabetismo, la matrícula, los ciclos terminados, etc.; para salud, morbilidad y mortalidad, cobertura de las acciones (como inmunizaciones, saneamiento, vigilancia epidemiológica), etc.; para transporte, kilómetros de carreteras, de vías férreas, toneladas de productos transportadas, etc.; y así para cada ámbito.

Habrá que estudiar también los factores que han condicionado o determinado dichas cifras, como pudieran ser los factores económicos, sociales y políticos.

En cuanto a la estructura y funcionamiento de1 sistema de servicios, se considerarán el volumen y la calidad de los servicios otorgados y de los recursos involucrados, 1a productividad, los grupos poblacionales servidos, etc.

Las relaciones entre los productos del sistema y la población se estudian conociendo la repercusión de esos servicios, la aceptación por la población, la demanda real y la satisfecha, las expectativas de los demandantes, etc.

Es muy importante analizar las relaciones entre los dos elementos anteriores, ya que hay una franca relación que los afecta recíprocamente. Aquí se presenta una vinculación entre lo técnico y lo político.

El conocimiento de la situación que posee el nivel político se confronta y se modifica frente a la información diagnóstica que le provee el nivel técnico, el que a su vez adecua su diagnóstico a la intención y necesidad del nivel político, en un proceso interactivo de muy variable duración.¹²

Otro aspecto que no hay que descuidar es el referente a las proyecciones de la información, ya que la política pública estará actuando en el futuro, y la información pertenece al pasado; por ello hay que estimar tendencias y previsiones de lo que probablemente sucedería en caso de que se formulara o no la política pública.

Hasta este momento, la configuración futura deseada para la situación no es una exposición de problemas ni de soluciones; ofrece una concepción de situaciones que --de acuerdo con la ideología que la alimenta --se considera deseable y orienta la acción hacia el logro de esa situación, distinta de la actual. ¹³

Selección de soluciones.

Una solución es:

- Desarrollar un plan, un método, una prescripción, para satisfacer alguna necesidad o actuar sobre un problema (Jones)¹⁴
- Una combinación de ideas ya existentes (Subirats/Davis)¹⁵

Una vez definidos los problemas, el paso siguiente es seleccionar las diferentes soluciones que pueden tener. Lógicamente puede haber una solución para cada problema, varias soluciones para un solo problema, una solución para varios problemas y problemas que no tengan solución o que no requieran ninguna acción inmediata.

Dentro de esta gama, lo que interesa aquí es considerar aquellos problemas que tienen varias soluciones, pues son los tributarios de la elaboración de una política pública. Cabe mencionar, de paso, que hay que desconfiar de los problemas que aparentemente tienen una sola solución. Un análisis más concienzudo muchas veces descubre que hay otras soluciones y que la primera no siempre era la mejor.

Para decidir sobre la mejor solución (o soluciones), hay que considerar los siguientes elementos:

1. El respaldo ideológico-político
2. Valoración de los criterios políticos..
3. Valoración de los criterios técnicos
4. Valoración de los criterios administrativos

En cuanto al respaldo ideológico-político, poco queda por agregar a lo ya dicho; los valores ideológicos determinarán qué tipo de soluciones se podrán tomar, sin contradecir al sistema.

Los criterios políticos tienen que ver con el impacto o repercusión social de la política pública, Habrá que considerar los siguientes aspectos: 16

- Agregación. ¿Cuánta gente piensa que el problema es importante?
- Organización. ¿Qué tan organizada está esa gente?
- Representación. ¿Qué acceso tiene a los niveles decisorios?
- Aceptación. ¿La solución no choca con creencias, costumbres, tradiciones o valores de otro tipo de la gente?
- Sustentación. ¿La solución favorece o deteriora la imagen del gobierno?
- Conflicto. ¿La solución generaría algún conflicto político o social?
- Costo social. ¿La solución implicaría sacrificio social de algún grupo de gente?
- Legitimación. ¿Quiénes apoyarían la solución y cómo se puede mantener ese apoyo?

Dentro de los criterios técnicos hay que tomar en cuenta los recursos tecnológicos con los que se cuenta para la aplicación de la política pública.

Entre los criterios administrativos se deben considerar la eficiencia y eficacia de las diferentes alternativas de solución, es decir con cuántos recursos y en qué tiempo se aplicaría cada una.

Objetivos .11 metas preliminares,

Con base en lo planteado en los capítulos anteriores, procede ahora, a partir de la situación actual, establecer una serie de objetivos cuyo cumplimiento permita llegar a la modificación deseada. Para ello es preciso considerar los plazos y los medios para alcanzarlos.

Un objetivo es:

la expresión de un fin en forma técnica, en lo posible cuantificado en términos de volumen, distribución y tiempo, y especificados en relación con el espacio al que se refieren (OPS - OMS) ¹⁷

Una meta es:

la expresión detallada de las etapas de cumplimiento de un objetivo, cuantificadas en actividades, tiempo y ámbito de aplicación. (OPS - OMS) ¹⁸

Una vez identificados y preseleccionados los problemas y las soluciones, habrá que determinar, de manera preliminar, los estados o situaciones que se aproximen a lo que se desea alcanzar con la política pública.

Para ello se deberán establecer los objetivos que más se aproximen a la consecución de los cambios o a la nueva situación a que aspira la política pública. Estos objetivos deberán ser también lo más concretos posible, y mantenerse dentro de los límites marcados por el respaldo ideológico-político del gobierno, respondiendo así a la realidad de la situación actual definida en los pasos anteriores.

En cuanto a las metas, entendidas como la expresión cuantificable de los objetivos en plazos determinados, deberán mantener congruencia con aquéllos, dentro de su carácter preliminar.

Preselección de medios inmediatos.

Considerando los objetivos y las metas preliminarmente establecidos, procede ahora determinar los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos que se requerirían para la aplicación de la política pública en su primera etapa.

Conviene considerar lo siguiente:

- Formulación: ¿Quién desarrollará la solución y cómo?
- Instrumentación: ¿Quién la administrará y cuántos recursos requerirá su aplicación?
- Presupuestación: ¿Cuánto dinero se necesita?

Posteriormente se determinarán los recursos definitivos, cuando la política pública esté lista para su aplicación.¹⁹

Establecimiento de prioridades

Una vez concluidas las etapas anteriores, se procederá a jerarquizar los problemas y sus soluciones, pues lógicamente no se podrán solucionar todos al mismo tiempo ni se contará en la realidad con recursos suficientes. Además, no todos tendrán la misma carga política, social o de recursos, y algunos tendrán una solución dependiente de alguna condición anterior en tiempo y espacio.

Es muy importante considerar aquí un factor político que es la:

- Calendarización: ¿Qué situación tiene el problema en la agenda del gobierno?

Se considerarán dos criterios esenciales para establecer las prioridades:

- la primacía o importancia que se le asigne a un problema o a sus soluciones y
- el orden temporal o secuencia funcional de los problemas y de sus soluciones.

Para determinar las prioridades conviene utilizar los siguientes criterios:

- Magnitud: qué tan grande es el problema en cuanto a población afectada, área geográfica, recursos involucrados, etc.

- Trascendencia: qué importancia tiene el problema, real o subjetivamente, entre la población afectada, o entre los grupos involucrados, o por la apreciación de los técnicos.
- Vulnerabilidad: qué posibilidades existen, en cuanto a tecnología, métodos o modelos comprobados, para solucionar el problema.
- Factibilidad: qué recursos reales se pueden utilizar para solucionar el problema.
- Viabilidad: qué congruencia tienen el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno.
- Permisibilidad: qué condiciones y factores externos favorecen o entorpecen la posibilidad de una política pública.

La calificación de estos criterios se hará mediante la valoración discrecional de cada uno, señalándolos con signos (+). Por ejemplo, de + a + + + +; a continuación se suman las cruces, lo que dará una calificación; las prioridades se asignan en el orden decreciente de las calificaciones: la calificación más alta será la primera prioridad. (Figura 1).

ESTABLECIMIENTO DE PRIORIDADES CRITERIOS

Problemas/ Soluciones	Magnitud	Trascendencia	Vulnerabilidad	Factibilidad	Calificación	Prioridad
Problema / Solución 1	++++	++++	++	+++	13	2
Problema / Solución 2	++	+	+++	+	7	5
Problema / Solución 3	+++	+++	++++	++++	14	1
Problema / Solución 4	++++	++	++++	+	11	3
Problema / Solución 5	+	++++	+++	++	10	4

De esta manera se determinarán las prioridades preliminares.

Proposiciones políticas.

El producto del proceso anteriormente descrito serán las proposiciones políticas de la política o políticas que se pretenden aplicar.

Estarán enunciadas en función de:

1. Una situación futura en la que el problema se haya reducido o suprimido
2. Un futuro determinado y próximo
3. El objetivo que persigue la política pública
4. Los medios que serán empleados para conseguir los objetivos

5. Las prioridades establecidas.

ANÁLISIS DE LAS PROPOSICIONES

Una vez seleccionadas, las proposiciones de la política pública, se deben analizar con más detalle, pues ésta es la última etapa de la elaboración. Por lo tanto, el producto de este análisis estará constituido por la o las políticas que se aplicarán para la solución del o de los problemas detectados.

Si bien al establecer las prioridades se hizo un estudio preliminar de la posibilidad de la política pública en términos de la viabilidad, de la factibilidad y de la permisibilidad, en esta etapa se profundizará dicho análisis, con el fin de tener la garantía de funcionamiento de las políticas, hasta donde sea posible.

Análisis de viabilidad

La viabilidad se refiere a la coincidencia de la política pública con los lineamientos políticos del gobierno. En la práctica responde a la pregunta: ¿Qué es lo que quiere el gobierno?

RESPALDO IDEOLÓGICO-POLITICO

La elaboración de una política pública requiere del conocimiento lo más preciso posible de los proyectos del gobierno, de los programas, de los recursos y de la orientación de sus actos relacionados con el campo en el que se pretenda desarrollar la política pública.

Para obtener esta información se deberán investigar las fuentes más fidedignas que se encuentren, y hacer un análisis político de ellas para identificar la ruta que deberá seguir la política pública.

Las fuentes de investigación de este elemento, se encuentran en:

- la Constitución Política
- las leyes generales y específicas
- Los planes globales de desarrollo
- los programas sectoriales
- los informes presidenciales
- las iniciativas de ley del Ejecutivo
- las comparecencias en el Congreso de los Secretarios de Estado
- las declaraciones y mensajes políticos
- las notas periodísticas y las entrevistas.

El análisis de estas fuentes resultará en la identificación de la ideología estatal, en los términos del rumbo que lleva o llevará la política a partir de la toma de una decisión política. Es decir, permitirá identificar las tendencias del poder ejecutivo sobre tal o cual asunto tributario de una política pública.

Hay que tener en cuenta que a menudo una misma intención se expresa de dos maneras distintas, y que frecuentemente no es fácil reconocer que ambas se refieren a la misma intención. Así, la forma en que aparece la intención en un documento explícito no suele coincidir con la forma en que aparece en las acciones del gobierno o en las declaraciones de los políticos.

Análisis de la factibilidad.

Este análisis se enfoca principalmente hacia la posibilidad del cumplimiento de las políticas propuestas con eficacia y eficiencia. Para ello se debe evaluar la disponibilidad de lo siguiente:

1. Tecnología
2. Recursos
3. Organización administrativa
4. Organización operativa

Con estos elementos se debe prever la posible competencia por los recursos entre los diversos sectores que van a ejecutar la política pública, con el fin de que, en caso de escasez, no se obstaculice el curso de la política pública. Además, en cuanto a la tecnología, recursos y organización administrativa y operativa, no se trata de repetir lo que se tenía en el establecimiento de prioridades, sino de considerar cuales serán las condiciones de dichos elementos en el lapso de ejecución de la política pública en el futuro.

Así se tendrá el conjunto de proposiciones factibles para la ejecución de la política pública,

Análisis de coherencia.

El nivel mínimo de coherencia es la compatibilidad es decir, que no existan contradicciones entre las diferentes proposiciones. Pero en niveles más profundos se estudiarán:

- la convergencia
- la sinergia y
- la potenciación

que una acción ejerce sobre las demás. Lo anterior se deberá aplicar tanto entre las propuestas válidas para una política pública como entre las diferentes políticas intersectoriales, lo que significa llevar a cabo un análisis interno y otro externo de la coherencia.

La Convergencia se refiere a la coincidencia de objetivos entre dos o más políticas seleccionadas.

La sinergia es la convergencia que complementa los objetivos de dos o más políticas.

La potenciación consiste en que la convergencia de dos o más políticas resulte en la consecución de un objetivo de mayor magnitud que el previsto.

Resumiendo, el análisis de coherencia consistirá en:

1. el examen de cada una de las proposiciones
2. 1a confrontación de cada una con cada una de las restantes
3. la confrontación de cada una con el conjunto
4. la confrontación del conjunto con otros conjuntos de otros sectores
5. la confrontación del conjunto con el respaldo ideológico- político del gobierno.

Cabe señalar que en este momento, aun con la política pública prácticamente terminada, se pueden presentar otras propuestas de políticas "satélites" o "secundarias" a la política pública "nuclear" o "primaria" que le otorguen mayor factibilidad, viabilidad y coherencia.²⁰ (Incrementalismo).

Análisis de posibilidad

El análisis de posibilidad permite prever las reacciones que la política pública originará en el medio social, las que pueden ser favorables o desfavorables, activas o pasivas; también permite corroborar si las proposiciones están o no de acuerdo con el respaldo ideológico - político del gobierno. Es, en la práctica, un análisis de política pública.

Un esquema que permite obtener una idea de la posibilidad de una política pública es el siguiente:

1. Identificar los elementos que, en el respaldo ideológico-político o en la política del Estado, tengan contenidos significativamente ideológicos y afecten la estructura de valores y estilo de vida de grupos sociales.
2. Identificar aquellos elementos de las proposiciones que se refieran a valores sociales y que afecten en pro o en contra los intereses de ciertos grupos sociales.
3. Reconocimiento de los grupos sociales en los que puedan repercutir, favorable o desfavorablemente, los elementos antes mencionados, con el correspondiente apoyo o rechazo.
4. Identificación de los canales de comunicación y de las formas de acceso al sistema político de dichos grupos, así como del grado de control institucional que poseen.²¹

5. Prever la capacidad de apoyo o rechazo a la política pública, y los medios posibles para expresarlo, de los grupos sociales involucrados.
6. Prever los márgenes de transacción (regateo) del poder institucional para conciliar los antagonismos que pudiera despertar la política pública.
7. Disponibilidad de compulsión efectiva para el sometimiento de grupos antagónicos, si resultase necesario.
8. Reconocimiento de los grupos sociales neutrales o pasivos y búsqueda de las formas de obtener su apoyo. (cabildeo).

Sólo resta establecer las estrategias de aplicación con base principalmente en el análisis de posibilidad. Para ello es necesario crear y definir los procedimientos y rutas de acceso con el fin de superar, sortear o contrariar los obstáculos detectados, hacer los ajustes indispensables en su caso y someter a la política pública a la aprobación del nivel decisorio correspondiente.

La estrategia es "el arte o traza para dirigir un asunto". (OPS - OMS)²²
Una estrategia involucra el tacto, la oportunidad, el compromiso en los aspectos en que es admisible, el convencimiento, la persuasión, la alianza, además de diversos grados de coerción acción de contener, refrenar o sujetar que son patrimonio de la autoridad política. (OPS - OMS)²³

FORMALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Hasta este momento, mediante la secuencia de procedimientos, se ha formulado la política pública, es decir, se ha expresado en términos claros y precisos el conjunto de decisiones políticas que orientarán una o varias acciones.

Pero es indispensable que todas estas decisiones queden formalizadas, lo que significa elaborar un grupo de documentos en los que se expresen, con el detalle necesario, todos y cada uno de los pasos que deben seguirse para alcanzar el objetivo.

Dentro de estos documentos se considerarán dos tipos de información:

- la reservada, concerniente a los objetivos y cursos de acción que, por su naturaleza, requieren un trato confidencial y que generalmente están relacionados con la razón de Estado; se les conoce también como políticas implícitas, y
- la pública, que es la que se puede dar a conocer a todos los elementos involucrados en la acción. El conjunto de estas informaciones también se conoce con el nombre de políticas explícitas.

Este último documento constituye el esquema general de las políticas y contiene los siguientes incisos:

1. Objetivos generales

2. Criterios de aplicación
3. Funciones de producción
4. Acciones generales
5. Asignación preliminar de recursos
6. Organización y desarrollo del sistema
7. Articulación intersectorial
8. Control y evaluación.

Establecimiento de objetivos generales

Se pretende determinar una aplicación técnico-administrativa en los términos más generales de la política pública aprobada, lo que constituye el primer eslabón del proceso de traducción de la política pública hacia la programación operativa que define las acciones.

Debe establecerse un ámbito explícito y suficientemente preciso que oriente la programación en todos sus aspectos.

En este sentido, las políticas deben quedar muchas veces enlazadas a los programas ya existentes (Método Incremental), manteniendo la unidad y coherencia con toda la programación.

En esta etapa, los objetivos operativos se integran a los que de manera preliminar se propusieron al elaborar la política pública, con el fin de garantizar su operatividad.

Los objetivos generales deben ser expresados siempre de manera técnica, cuantificados en términos de volumen, distribución y tiempo, y especificados en relación con su ámbito de aplicación. Su expresión debe tener en lo posible la precisión técnica, pero considerando sustancialmente las proposiciones políticas de la política pública.

Criterios para la aplicación de la política pública.

Este capítulo se refiere a las categorías de aplicación programática de la política pública; es decir, en qué ámbito se llevarán a cabo, cuál es su contenido funcional y en quién recae la responsabilidad de su desarrollo.

Así, la política pública podrá dirigirse a:

- servicios a las personas
- servicios al medio
- inversiones
- recursos humanos

- organización y
- desarrollo de la infraestructura.

Funciones de producción

Es indispensable considerar como funciones globales de producción:

"el volumen de las actividades requeridas para el cumplimiento del objetivo o acción a que se refiere y por la cantidad y calidad de los factores productivos e insumos necesarios. La determinación de funciones de producción conlleva la elección de la tecnología correspondiente y es el instrumento esencial para el análisis de factibilidad técnico administrativa de las proposiciones políticas"²⁴

La aplicación de las políticas se refiere al volumen de recursos y a cómo éstos están organizados para poder llevar a cabo los objetivos es decir, cuáles son las relaciones de trabajo (asalariado, voluntario); la calidad del recurso humano (profesional, técnico, auxiliar); si se requiere algún material o equipo, cuáles son las condiciones de éste (propio, arrendado, expropiado); y qué tipo de tecnología está disponible (transportación, comunicaciones, cómputo).

Acciones generales

Estas acciones se refieren a las decisiones políticas sobre los aspectos generales de organización y funcionamiento. Define las actividades y responsabilidades que le corresponden a cada quien.

Asignación preliminar de recursos

Se refiere principalmente a dos aspectos trascendentes:

1. el financiamiento y
2. la provisión de recursos reales.

En esta fase deben considerarse los aspectos de la consecución de recursos financieros, en cuanto a los clientes del financiamiento, volumen requerido, calendarización de la asignación, distribución y control del gasto. Además, se definirán con detalle los recursos humanos y materiales necesarios.

Organización y desarrollo del sistema

En esta parte se especifican los objetivos y medidas para la adecuación del sistema de políticas a los objetivos de la producción y la distribución de los servicios en cuestión. Hay que destacar que, con frecuencia, los objetivos de organización y funcionamiento del sistema adquieren independencia en relación con los objetivos determinados, y son planteados políticamente como objetivos en sí mismos. De cualquier forma, en el esquema general de las políticas se analizan y programan la organización y el desarrollo del sistema, vinculándolos como medios para el logro de los fines de la

política pública dentro de las restricciones que puedan contener las decisiones políticas al respecto.

Algunos de los aspectos más trascendentes en este componente del esquema general son el diseño y el plan de implantación y operación, a través de los cuales se cumplirán realmente las finalidades sustantivas de la política pública.

Esta parte del esquema general se vincula también con el análisis de factibilidad por medio de la relación de la capacidad operativa que se pretende dar al sistema a través de la organización y desarrollo propuestos.

En consecuencia, esta etapa está condicionada por factores diversos, algunos de los cuales rebasan las fronteras de un determinado sector, y encuentran su fundamento en los siguientes aspectos:

1. Las políticas deben estar bien formuladas.
2. Como resultado de un acto integral de gobierno, se necesita la concurrencia de un marco jurídico y de una adecuada capacidad administrativa, lo cual implica contar con personal capacitado, cierta experiencia institucional en la instrumentación de políticas y un sistema ágil y expedito de procedimientos tanto técnicos como administrativos.
3. Las acciones de la política pública se deben complementar con la participación ciudadana, lo que asegura en buena medida el éxito de las políticas, puesto que quienes conocen mejor sus problemas y las formas o maneras de solucionarlos son los individuos o las comunidades; en una palabra, los afectados directamente.
4. Es fundamental el financiamiento de las políticas, aspecto que conjuga un amplio espectro de factores que hay que tomar en cuenta:

- Ideológicos: ¿Qué tanto debe intervenir el Estado en el financiamiento de una política pública?
- Sociales: ¿Quiénes deben de ser los beneficiarios de este financiamiento?
- Económicos: ¿Cómo debe obtenerse el financiamiento?
- Políticos: ¿Bajo qué criterios y en qué condiciones se debe proporcionar el financiamiento?

Articulación intersectorial

Las relaciones funcionales de una determinada política pública con otras políticas (demandas de recursos humanos, financiamiento, insumos, equipo, etc.) y otro tipo de condicionamientos exógenos de la política pública en cuestión, exigen que el esquema general del plan esté articulado con los planes y con la operación esperada de aquellos sectores que deben suministrar los factores productivos e insumos necesarios para el funcionamiento de la política pública.

La articulación es una actividad que se origina en la necesidad de coherencia de las políticas; se le considera en los análisis de viabilidad y factibilidad, se le establece en el esquema general del plan y se le concreta durante la ejecución de las acciones. Tal como se trata en el esquema general, la articulación intersectorial expresa los resultados técnicos operacionales del análisis de coherencia externa de las proposiciones políticas y algunos aspectos del análisis de factibilidad.

Está referida a los diversos componentes del plan: a los objetivos, a la organización y funcionamiento de la política pública, a las funciones de producción, a los programas, a los recursos necesarios, etc.

En otro orden de ideas, las acciones de gobierno requieren de un aparato administrativo para estructurarse de manera coherente; cumplir con este cometido precisa que la administración pública aplique principios básicos de organización. El nivel de macro-organización de la administración pública toma como punto de referencia la multiplicidad de áreas o ámbitos de actividad estatal, tantas como el Estado haya creado para desarrollar y ejercer su poder.

Este nivel superior de organización de la administración pública toma como parámetro formal el número y funciones sustantivas de las dependencias adscritas al poder ejecutivo (Secretarías de Estado) con la finalidad de crear "sectores administrativos", en el reconocimiento de que:

"(..) el sector es un concepto analítico representa el sumario de la acción pública y privada en cada uno de los compartimentos estancos en que arbitrariamente puede dividirse la acción estatal"²⁵

Estas ideas son valiosas, pues permiten puntualizar en varios aspectos: el sector administrativo es el centro integrador de los esfuerzos públicos en un área de actividad; el concepto de gobierno sectorial implica que la política pública sea formulada de manera fundamental por el responsable del sector (secretario de Estado) mediante la conjugación de decisiones a fin de coordinar y armonizar los esfuerzos de la dependencia con los de las instituciones sectorizadas; el gobierno del sector se realiza mediante las políticas respectivas, las cuales son materializadas por el aparato de administración del Estado. Si las políticas no pueden ser procesadas en todos sus órdenes y etapas como consecuencia de impedimentos, ineficiencias o desequilibrios dentro de éste, no importa que exista voluntad de realizar un buen gobierno sectorial.

Control y evaluación de la orientación y conducción de las políticas y sus resultados.

El componente final del esquema general está constituido por el diseño de un sistema de información capaz de proveer conocimientos de interés político e informar acerca de la realización de las acciones propuestas, de los resultados obtenidos y de los beneficios logrados. Debe permitir una apreciación oportuna del funcionamiento del sistema y de los productos entregados a la población, con el fin de revisar o confirmar la orientación de la política pública y la conducción que se ha establecido.

Es precisamente ésta una de las etapas más difíciles e importantes, pues constituye la fuente de retroinformación de la etapa de formulación; es al mismo tiempo una de las más difíciles, porque la delimitación de los criterios y parámetros no es, por la naturaleza de la problemática, la más precisa.

Otro factor importante que la obstaculiza es la escasez de información suficiente y confiable; frecuentemente se encuentran datos estadísticos incompletos o alterados, datos extemporáneos o informes que no corresponden a la realidad.

"Los datos en que se basan los indicadores deben ser válidos objetivos y sensibles (...) serán válidos si reflejan los cambios que se quieren medir; objetivos si los resultados que arrojan son independientes de las personas y circunstancias en que se utilicen y sensibles si registran los cambios de la situación de que se trata."²⁶

La etapa de evaluación puede partir de cualquiera de los siguientes niveles:

Evaluación en el nivel estructural. Se basa en que las políticas sectoriales son asignadas a una institución o conjunto de instituciones diferenciadas a las que se les atribuye responsabilidad y competencia en la materia; parte de la consideración de varias cuestiones:

- que los problemas correspondan al área o sector que les fue asignado para su solución;
- para poder enfrentar los problemas hay necesidad de realizar enfoques multisectoriales; y
- puede darse la necesidad de tener que reorganizar total o parcialmente el aparato público.

Es decir, se contemplan aspectos que van desde la dispersión sectorial hasta los que cuestionan la organización de la administración pública, por lo que la evaluación estructural tiene un valor en los mediano y largo plazos.

Evaluación en el proceso de instrumentación. Se evalúan las políticas con base en los apoyos y resistencias de los diversos intereses políticos que se movilizan para adaptarla a sus necesidades.

Evaluación de los objetivos. Considera que las políticas están avaladas por el programa sectorial correspondiente y para ello precisa de lo siguiente:

- Estudiar si la población objetivo cambió en algún aspecto relevante para la política pública.
- Analizar si el cambio se debió a acciones contenidas en la política pública.
- Si ello aconteció, debe investigarse si fue por las razones o teorías postuladas o por otras causas que se hacen evidentes al medir el impacto de la política pública.
- Precisar otros impactos no previstos que se presenten en la población beneficiada o en otras poblaciones directamente afectadas.

Para evaluar una política pública se pueden considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Especificación de objetivos
2. Obtención de la información necesaria
3. Verificación de la pertinencia
4. Precisión de la suficiencia
5. Valoración de la eficiencia y eficacia
6. Ponderación de los efectos
7. Obtención de conclusiones
8. Formulación de propuestas de acción futura.

ESPECIFICACIÓN DE OBJETIVOS

Debe responder a la pregunta: ¿Qué debe evaluarse? Para ello deben establecerse de antemano los niveles en que se va a practicar la evaluación y su finalidad, así como las limitaciones de la misma.

OBTENCIÓN DE LA INFORMACIÓN NECESARIA

La información se debe plasmar en criterios e indicadores, es decir, en las variables que facilitan la determinación de las modificaciones intervenidas.

VERIFICACION DE LA PERTINENCIA

Se examinan a posteriori la justificación de la política pública, los programas, las actividades, las instituciones participantes, etc.; en esta fase la cuestión fundamental es comprobar la correspondencia entre las políticas formuladas y las políticas nacionales en materia social y económica.

PRECISIÓN DE LA SUFICIENCIA

Plantea si los problemas se han definido con claridad. Considera, entre otros aspectos, la frecuencia y magnitud con que se presenta un problema, su distribución regional o geográfica, qué soluciones anteriores se han dado y con qué resultados, etc.

VALORACIÓN DE EFICIENCIA Y EFICACIA

Se valora en términos de los resultados obtenidos en relación con los esfuerzos desplegados, los recursos utilizados y el grado de resolución de la problemática dada.

PONDERACIÓN DE LOS EFECTOS

El impacto social de la política pública, el análisis de la situación presente con base en los indicadores definidos, para precisar si ha mejorado la situación como consecuencia de las acciones emprendidas.

OBTENCIÓN DE CONCLUSIONES y FORMULACIÓN DE PROPUESTA, DE ACCIÓN FUTURA

Es la base para la reformulación de las políticas y para reorientar los objetivos y las metas, controlar periódicamente su cumplimiento y determinar nuevos cursos de acción.

FORMALIZACIÓN JURÍDICA DE LAS POLÍTICAS

Las políticas, por su naturaleza, se elaboran dentro del Poder Ejecutivo, puesto que son un instrumento de la administración pública; sin embargo, con frecuencia se requiere que la política pública sea sancionada por el Poder Legislativo para asegurar su posibilidad. Las políticas pueden tomar la forma de los instrumentos legislativos. Pueden expresarse como modificaciones constitucionales, leyes, decretos, acuerdos, resoluciones y bandos. En estos casos deben presentarse como documentos formales a las Cámaras para que tengan el carácter de obligatoriedad.

Es obvio que no todas las políticas tendrán estas características, pero el análisis de viabilidad proporcionará los criterios para decidir si se requiere o no la formalización jurídica.

En el caso de que la respuesta a lo anterior sea positiva, conviene analizar si toda la política pública se debe incluir en el instrumento legislativo, o sólo una parte, ya que la formalización, a modo de una ley, por ejemplo, le daría a la política pública una rigidez en estructura y permanencia muchas veces inconveniente, pues la modificación continua de las políticas es la característica fundamental del incrementalismo, que es el método más frecuente y conveniente para operar una política pública. Aun así, muchas veces se requerirá que el apoyo teórico provenga de una ley o de algún otro instrumento jurídico que permita obtener recursos físicos y financieros, jurisdicción, o apoyo autoritario, por citar algunos ejemplos. Lo anterior quedará definido en las estrategias, de acuerdo con la jerarquía de la política pública y su ámbito de aplicación.

Con el seguimiento de los procesos anteriormente descritos en este manual, el administrador público estará en condiciones de elaborar políticas públicas en los diferentes campos de aplicación en los que este instrumento es de algún valor. Inevitablemente la experiencia, la habilidad y el sentido común del hacedor de políticas aportará la parte principal en la elaboración de una política pública. Sin embargo, siempre es conveniente tener un documento de consulta, tanto para el funcionario experimentado como para el bisoño en aras de una mejor administración.