



**MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN DE
SISTEMAS DE SALUD**

**TEORIA DE LA
ADMINISTRACIÓN**

**UNIDAD II. TEORÍAS O ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LAS
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

**M.A.S.S. Y M.E.F.C.P. ROCÍO
GUADALUPE AGUILAR AVENDAÑO.**

SEPTIEMBRE, 2019.

UNIDAD II. TEORÍAS O ENFOQUES TEÓRICOS SOBRE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

2.1.- La perspectiva politológica.

Las discusiones que se han dado en torno a la política y la administración, se hacen necesarias cuando se quiere estudiar el ámbito de los recursos humanos en las administraciones públicas, y es por ello que se pretende establecer la existencia, o no, de criterios de corte político en la gestión de las personas al interior de las administraciones públicas.

No podemos negar que las administraciones públicas se vinculan con los partidos políticos, por cuanto estos son los que ejercen el poder y para ello los “políticos” ocupan distintos puestos en las administraciones.

Lo anterior refleja que el Estado al concretar sus fines a través de sus administraciones públicas, toma decisiones en cuanto al poder que dispone, para satisfacer a los ciudadanos, todo ello con los recursos humanos con los que dispone, es decir, el poder del Estado se ejerce con su administración y esta, con su personal.

Debe existir una relación entre política y administración en el entendido que debe existir un nexo en lo que se desea como país y el cómo se debe actuar para alcanzar ese deseo. Lo importante es el respeto mutuo que debe haber entre ambas y que para ser más específico, debe haber respeto entre políticos y funcionarios.

La politización de la administración como la administrativización de la política puede generar subordinación de una sobre la otra, que a la larga puede generar roces. Si bien, la segunda de estas pudiere ser menos dañina, ya que en principio al disponer de funcionarios que conocen de la cosa pública y bajo el supuesto de que han sido seleccionados según méritos en igualdad de condiciones, la motivación de su actuar

seguirá siendo la de atender los intereses de los ciudadanos que es lo que importa, sin embargo, no tener una visión de dónde se quiere ir como país puede dar como resultado una administración pública sin un rumbo claro, por lo que siempre se requerirá la existencia de un grupo de políticos que aseguren por una parte, no solo el buen funcionamiento del Estado y su administración pública, sino que además orienten el actuar de esta hacia la idea de país con que el partido gobernante fue electo democráticamente.

Una definición más amplia nos haría definir como política a: toda actividad, arte, doctrina u opinión, cortesía o diplomacia; tendientes a la búsqueda, al ejercicio, a la modificación, al mantenimiento, a la preservación del poder público.

Mientras que la administración pública se centra en los procesos que tienen lugar en la organización gubernamental encargada de gestionar la satisfacción de las demandas de la sociedad.

Como proceso la administración pública es tan antigua como el mismo gobierno. La administración pública es la organización gubernamental, y por tanto su rama ejecutiva. Es la estructura del gobierno y el conjunto de recursos humanos, materiales y financieros que la integran.

La administración pública cumple la función de ejercer y ejecutar el programa político a través de los procesos de planeación, programación, coordinación, ejecución, evaluación y control administrativo.

El poder, que está íntimamente ligado a la política; el poder es unitario aunque en algunos Estados se divide en tres poderes que cumplen diferentes funciones, en el caso de México, es el poder ejecutivo, legislativo y judicial.

La Ciencia Política estudia las relaciones de poder, es decir, como se alcanza, conserva y expande el poder político en la sociedad. El gobierno tiene el poder para alcanzar los objetivos y los cambios sociales que demanda la sociedad.

La administración pública como disciplina académica se centra en los aspectos más formales de las organizaciones y en sus formas de trabajo: planificación, gestión, administración y control son aspectos que tienen gran relevancia en estos estudios. Aquí lo fundamental es la capacidad técnica, no crítica, aunque sí analítica, de dirigir conforme a los instrumentos organizacionales diseñados para la obtención de resultados que se puedan medir en términos de eficiencia y eficacia.

Como conclusión de este tema, se puede afirmar que la política es el medio por el cual se obtiene el poder político para acceder a la administración pública; es el camino que usan los políticos para llegar a ser funcionarios del Estado, pero también implica la responsabilidad de satisfacer las necesidades de una sociedad que confía en un político para que conduzca los destinos de un país, estado o municipio.

2.2.- La perspectiva técnico-organizativa.

El primer paso para entender los campos de interés que abarca la teoría organizativa es definir el concepto organización. Una forma de definir a las organizaciones es partir de la consideración que éstas son unas unidades sociales con unos objetivos particulares. Esta afirmación general se puede ir concretando resaltando los elementos fundamentales que delimitan a las organizaciones:

- 1) un grupo de personas asociadas;
- 2) para el logro de un fin común;

- 3) que establecen entre ellas, a tal fin, relaciones formalizadas;
- 4) con pretensión de continuidad en el tiempo;
- 5) legitimadas por el sistema social externo, y
- 6) con la posibilidad de sustituir a sus propios miembros sin que peligre la supervivencia de la propia organización.

Las Administraciones públicas son organizaciones a las que corresponde, como es bien conocido, satisfacer los intereses generales de sus respectivas comunidades. Cualquier Administración pública es una organización pero también las entidades que forman parte de la misma, sean éstas formalmente independientes (agencias, organismos autónomos o empresas públicas) o no pueden considerarse organizaciones a efectos analíticos.

Todo ello con independencia de que su entorno esté configurado por otras unidades administrativas y que sus objetivos y decisiones estén condicionadas por los criterios de instancias superiores. Por ejemplo, un Ayuntamiento es una organización pero cualquiera de sus unidades administrativas diferenciadas, formalmente independientes o no, pueden ser analizadas como si fueran organizaciones con entidad propia ya que poseen todos los elementos que caracterizan a una organización.

Analizar las diversas instancias o unidades administrativas, que configuran las administraciones públicas, como organizaciones es el objetivo pero. En efecto, las organizaciones son fenómenos poliédricos que poseen varias dimensiones y, en consecuencia, deben ser analizadas desde distintos enfoques y con diferentes niveles de tratamiento. Una organización articula varias dimensiones que requieren enfoques específicos y precisos pero sin perder de vista una comprensión más global que permita apreciar los puntos de contacto y las sinergias entre las distintas dimensiones.

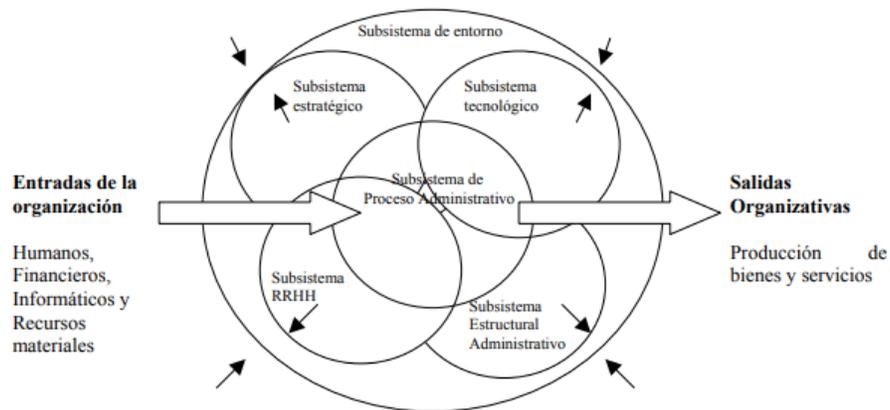


Figura 1.1. Los subsistemas organizativos.

Desde entonces se ha utilizado este esquema, con algunas variaciones, para comprender de forma integrada las dimensiones que configuran las organizaciones con el objetivo de comprenderlas como “fenómenos integrados”.

Los progresos y las aportaciones de la Teoría de la Organización durante las dos últimas décadas permiten apreciar que las organizaciones son algo más que objetivos, estructuras, recursos humanos,... es decir, son algo más que un conjunto de elementos que configuran una dimensión de carácter “sociotécnico”.

Las organizaciones son también entidades sociales que tienen sus propias dinámicas políticas y que poseen sus propios mitos, valores e ideología, es decir, realidades que tienen sus propios parámetros culturales. Atendiendo a esta nueva dimensión, los análisis organizativos deben tener presente el ámbito “político-cultural” de las organizaciones públicas.

Además, hay que añadir un elemento implícito en cualquier análisis organizativo: las estrategias de mejora de los elementos de las organizaciones y de su rendimiento. En efecto, el análisis organizativo tiene como objetivo ayudarnos a comprender mejor las pautas de funcionamiento de las organizaciones, sus debilidades y sus fortalezas y las causas de las mismas.

En definitiva, cualquier análisis organizativo comporta de forma implícita o explícita una dimensión o ámbito de “control, cambio y mejora de la organización”. Una vez se han añadido estas nuevas dimensiones de carácter político-cultural y de control y mejora podemos tener una imagen mucho más completa y ordenada sobre los ámbitos conceptuales fundamentales que agrupa cualquier organización pública.

En este sentido, una organización pública se articula en tres grandes ámbitos (ver figura 2):

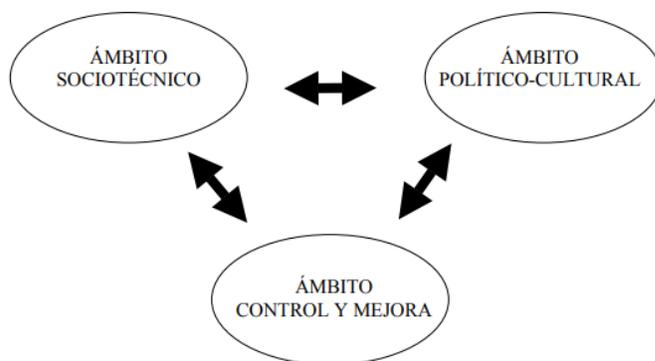


Figura 1.2. Los tres ámbitos de las organizaciones públicas.

a) **Ámbito sociotécnico:** agrupa todos los elementos clásicos que posee cualquier organización y que desde hace más de tres décadas han suscitado el interés de los analistas organizativos. El entorno, los objetivos, las estructuras, los recursos financieros y materiales y los procesos administrativos se configuran como un conjunto de elementos

diferenciados que pueden ser analizados con unos conceptos y unos instrumentos técnicos muy bien estructurados.

b) Ámbito político-cultural: representa una forma novedosa de analizar las organizaciones públicas como realidades políticas donde diversos actores tienen sus propios objetivos que intentan alcanzar mediante estrategias que diseñan en función de su capacidad de control de los recursos y de su influencia en los procesos de toma de decisiones. Actores intraorganizativos (unidades, grupos e individuos) que tienen objetivos muy diversos y que luchan por dominar espacios compartidos generándose lógicas de conflicto. Además, las organizaciones agrupan unos parámetros culturales específicos que representan unos mecanismos claramente perceptibles (costumbres, rituales, símbolos, etc.) pero difíciles de definir (mitos, valores e ideología) que facilitan la articulación y cohesión de los distintos miembros individuales y colectivos de una organización.

c) Ámbito de control y mejora: las organizaciones controlan sus elementos, sus procesos y actuaciones, revisan si las dinámicas atienden a todo lo que previamente se ha decidido y programado. Para ello se diseñan sistemas de información y control que facilitan el diagnóstico continuo de los elementos organizativos y, en caso necesario, se impulsan lógicas de cambio y de mejora organizativa. Las organizaciones públicas están inmersas en una constante transformación en su intento de adecuar sus realidades internas a las nuevas exigencias de sus entornos.

La Administración pública es una realidad social, política y organizativa que requiere unos tratamientos analíticos jurídicos, económicos, sociológicos y politológicos. Las administraciones públicas han adquirido nuevas funciones y objetivos que han originado substanciales cambios en su composición y estructura, de tal forma que la aproximación organizativa parece ineludible.

La literatura organizativa sostiene dos puntos de vista divergentes en cuanto a la tradicional controversia entre universalidad y especificidad de las organizaciones. Una primera postura considera que todas las organizaciones son básicamente idénticas: tienen similares elementos, características y problemas.

Una segunda posición sostiene que las organizaciones son diferentes y por lo tanto requieren unos análisis específicos y con pocas posibilidades de ser transferidos a otras realidades organizativas (Mcklevey; Aldrich, 1983). La primera posición es la que domina la mayor parte del pensamiento organizativo aunque con ciertas reservas.

La Teoría de la Organización abarca, según esta posición, no sólo las empresas y, más en general, las organizaciones económicas, sino también los partidos, las asociaciones, las iglesias y la Administración pública (Zan, 1989). En un primer momento la Teoría de la Organización consideraba que sus modelos conceptuales e instrumentales eran válidos para cualquier organización. Se percibe a las organizaciones como únicas debido a que mantienen una original y particular relación con el entorno.

Pero como las organizaciones públicas tienen las mismas necesidades que las organizaciones del sector privado por lo que respecta a alcanzar sus objetivos de una forma eficaz y eficiente se acepta que sus zonas más operativas puedan y deban nutrirse de los conocimientos, herramientas y avances de la teoría organizativa.

Hay que tener presente que la Teoría de la Organización es una disciplina científica que ha experimentado una notable evolución desde sus modernos orígenes hasta nuestros días. En los últimos tiempos han aparecido con fuerza unas nuevas perspectivas de análisis, como son, entre otras, las organizaciones como sistemas políticos, la cultura organizativa, el análisis del proceso de toma de decisiones y el cambio organizativo, cuyos enfoques varían substancialmente los parámetros más clásicos de la teoría organizativa ya que

abandonan los estrictos cauces de la ingeniería, la economía de empresa y la psicología y adoptan un talante más plural, descriptivo, analítico. Es decir, las nuevas perspectivas organizativas no se limitan a elaborar meras recetas para una gestión más eficaz sino que se configuran como instrumentos analíticos para la interpretación de una parte significativa de la realidad de las organizaciones.

La Administración pública como organización diferenciada.

Una exigencia previa a cualquier otra consideración es intentar acercarnos al significado y al alcance del concepto Administración pública. Se trata, pues, de identificar aquellos elementos que perfilan la Administración pública como una organización específica y diferenciada. Los aspectos más importantes que perfilan a las administraciones públicas como complejos organizativos diferentes a las organizaciones privadas son

[a] Los organismos públicos no escogen el ámbito de su actuación, sino que les viene definido estatutariamente, mientras el sector privado se sitúa donde contempla posibilidad de beneficios.

[b] Las instituciones gubernamentales tienen algunos privilegios y posibilidades coercitivas que no son usuales en el sector privado.

[c] El entorno de la gestión pública es mucho más complejo que el de cualquier organización privada por importante y voluminosa que sea, siendo la necesidad de negociación y transacción mucho mayor.

[d] Los organismos gubernamentales son mucho más vulnerables a las presiones de naturaleza política, que debido a su carácter electoral son a corto plazo, lo que dificulta la adopción de estrategias o la planificación a medio o largo plazo.

[e] La determinación de objetivos es mucho más confusa, ambigua y plural que en el sector privado.

[f] Existen pocas presiones estructurales internas en el sector público que conduzcan a una mayor eficiencia de la gestión. Esas presiones son básicamente externas (políticas, fiscales,...).

[g] Es difícil medir o evaluar el rendimiento de las organizaciones públicas, dada la inexistencia de "números rojos", de cuenta de resultados objetivables. No resulta fácil saber si se ha conseguido lo que se pretendía.

[h] El tipo de objetivos a conseguir (salud, medio ambiente,...) dificulta la segmentación de los destinatarios de la actividad pública, con lo que ello implica de problemas en el uso de muchos instrumentos de mercado.

[i] El grado de visibilidad y control del sector público es mucho mayor, estando sometido a mayor presión de transparencia.

[j] La gestión de los recursos humanos está mucho más condicionada en el sector público, tanto en la selección, como en la exclusión o promoción de su personal.

[k] También la gestión de los recursos financieros es mucho menos flexible, dadas las formalidades presupuestarias y la existencia de controles de legalidad del gasto.

El modelo administrativo de la Administración pública no ha cambiado desde hace mucho tiempo, cuando su estructura respondía a las necesidades propias de las funciones tradicionales del Estado, las llamadas de soberanía. Pero las funciones han cambiado, multiplicado y diversificado y el modelo administrativo ya no se adecua a estas nuevas realidades.

La propia ordenación territorial del Estado, especialmente en los sistemas federales y regionales donde hay una pluralidad de instancias públicas con niveles de igual competencia, exige unos sofisticados mecanismos de coordinación interorganizativos.

La interdependencia entre política y Administración. No hay separación entre política y Administración, toda organización pública, por el hecho de serlo, participa del poder político, incluso cuando se trata de las zonas más modestas de la organización.

La dinámica organizativa se encuentra fuertemente condicionada por los límites normativos que delimitan la gestión del personal: los rígidos mecanismos de entrada al nuevo personal; su vinculación, una vez dentro, con la Administración y las escasas posibilidades de modificar las pautas negativas de comportamiento y de premiar las positivas son las características más notorias.

UNIDAD III. LOS ENFOQUES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

3.1 Concepto y fases.

El estancamiento de la movilidad social hace necesaria una revisión de las políticas públicas en México para impulsar el bienestar y la prosperidad de nuestro país. Esto requiere de la evaluación de las acciones emprendidas por el Estado, y nuevas medidas para atender las necesidades de la población.

Idealmente, las políticas públicas deberían sentar las bases para una convivencia pacífica con igualdad de oportunidades de desarrollo, sin embargo es claro que existen deficiencias en el marco institucional para estas acciones.

Las políticas públicas deben buscar el máximo beneficio posible para la sociedad. Deben ser capaces de proteger los intereses de la comunidad a través de un compromiso entre el Estado, las instituciones y la ciudadanía. Aquellos problemas o situaciones que la sociedad no puede resolver por sí misma requieren de la atención por parte de los responsables de elaborar e implementar las políticas públicas en México.

Uno de los factores de mayor relevancia al elaborar políticas públicas es la comprensión de la conducta humana. Los hacedores de políticas deben conocer a fondo los posibles efectos y el impacto que éstas tendrían en la sociedad al ser implementadas y tomar en cuenta la reacción pública.

Las políticas públicas son una respuesta a las exigencias y necesidades de la sociedad y como tal, requieren de ser dinámicas y flexibles, capaces de adaptarse y a la vez generar cambios en la dirección apropiada.

Definiciones de Políticas Públicas

Las Políticas Públicas son las acciones de gobierno, es la acción emitida por éste, que busca cómo dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, como señala Chandler y Plano, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales.

El estudio de las Políticas Públicas como bien plantea Pallares, debe realizarse, plantearse bajo tres cuestiones: *“Qué políticas desarrolla el Estado en los diferentes ámbitos de su actividad, cómo se elaboran y desarrollan y cómo se evalúan y cambian”*. *“Analizar Qué hacen los gobiernos, Cómo y Por qué lo hacen y Qué Efecto produce.”* Estas sencillas preguntas nos pueden servir como una sencilla guía para ir analizando una Política Pública, sin aún entrar en terminología económica o política compleja.

Las Políticas Públicas se pueden entender como el ámbito privilegiado de realización del “pacto” entre Estado y sociedad. Un nuevo papel del Estado, en el sentido de hacerlo más ágil y organizador. Aquí podemos rescatar el sentido participación entre estos dos actores, pero el objetivo final de beneficio a la sociedad es como lo veremos más adelante un punto que muchas veces queda olvidado, de aquí el fracaso de muchas Políticas Públicas.

Las Políticas Públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Pallares señala: las Políticas Públicas deben ser consideradas como un “procesos decisional”, un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo.

Las Políticas Públicas tienen que ver con el acceso de las personas a bienes y servicios. Consisten, precisamente, de reglas y acciones que tienen como objetivo resolver y dar respuestas a la multiplicidad de necesidades, intereses y preferencias de grupos y personas que integran una sociedad. Esto es lo que generalmente se conoce como “agregar demandas”, de forma tal que al final, las soluciones encontradas permitan que personas y grupos coexistan a pesar de sus diferencias.

Generalmente se tienen instrumentos para plantear e impulsar las Políticas Públicas, dependiendo del tipo de actores que intervienen éstos pueden variar. Para el caso del gobierno a través de sus instituciones al elaborar una propuesta se basan en los siguientes aspectos:

Las normas jurídicas. Es a través de las normas jurídicas que los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también, limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan. Es decir, basarse en todo tipo de norma y ley establecida.

Los servicios de personal. Elaborar las políticas requiere infraestructura humana, organizativa y de material.

Los recursos materiales. Destacan principalmente los financieros ya que son lo que suelen ser más restringidos.

La persuasión. Los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad. Es por esto, que se

debe responder correctamente a las demandas sociales, ya que el gobierno como ente debe velar por los intereses de los que están bajo su tutela.

Objetivos de las Políticas Públicas

La construcción de alianzas con organizaciones de los sectores público y privado, es decir que en una Política Pública deben intervenir estos dos actores, a fin de que cada uno manifieste su postura y en momento dado puedan aportar a la propuesta. Recordemos que cuando se implemente la política, todos serán afectados de manera positiva o negativa.

Palumbo sostiene que la Política Pública casi siempre busca forzar o imposibilitar que la gente haga cosas que, de otro modo, no haría. Confirmando así, la influencia en el cambio de conducta de aquellos que le toca ajustarse a la política, de esta manera se marcan rumbos en la sociedad.

El proceso de las políticas públicas puede desagregarse en fases o etapas, que no deben entenderse como una secuencia temporal estricta, sino como una aproximación meramente analítica. Su número varía en función de la desagregación que cada autor realiza, pero actualmente existe bastante consenso en incluir:

- **La formulación**, que se basa en un diagnóstico y definición del problema, para generar y analizar sus alternativas de solución; de manera de seleccionar la que se considere más apropiada.

- **La implementación**, que debería corresponder a la puesta en práctica y control de la formulación anterior mediante la toma de decisiones operativas y acciones concretas destinadas a incidir en el problema público original; pero que en la práctica suelen apartarse de la misma en distintos grados y por razones diversas (problemas del diseño, juegos políticos, recursos inadecuados, etcétera).

- **La evaluación**, que permite medir los resultados e impactos alcanzados, describir el proceso desarrollado, explicar sus determinantes y condicionantes, y calificar su grado de efectividad; para decidir si conviene seguir aplicándola, con o sin modificaciones, o amerita su terminación o sustitución.

3.2.- Análisis, implementación y ejecución

Los gobiernos son considerados como los principales actores responsabilizados con las políticas públicas, debido a su privilegiada disposición de recursos y poder para ofrecer bienes, servicios y transferencias que resuelvan problemas públicos, si bien la participación de las organizaciones civiles y sociales y de los ciudadanos en general se considera altamente deseable.

Ya que las políticas públicas son el modo de operación de los gobiernos, para satisfacer las necesidades y requerimientos de la población, que, aunado a su incremento y a la evolución de las necesidades de los ciudadanos, implican un enfoque distinto al aplicado en los últimos años, por lo tanto, se lleva a cabo un análisis de las políticas públicas, en su planeación, operación y evaluación, y de la misma forma, se propone, para comprender en mayor medida el objetivo, el análisis de un programa de asistencia social que cumple con los requisitos de la sustentabilidad, beneficiando con ello no sólo a la ciudadanía, sino también otorgando una propuesta operativa, práctica y funcional para la aplicación de los programas de gobierno.

El diseño de las políticas públicas consta de cinco etapas; la primera es el análisis del problema; la segunda, el análisis de las soluciones; la tercera, el análisis de la factibilidad; la cuarta, la recomendación de la política pública y finalmente, el plan de acción de la política pública.

En el diseño deben considerarse a especialistas de cada disciplina involucrada con el fin de tener soluciones a problemáticas más certeras, ya que su aplicación involucra múltiples ámbitos de influencia.

A continuación se relatan más detalladamente cada una de las etapas del diseño, con el fin de esclarecer el proceso:

1.- Análisis del problema: requiere entender el problema público y cuantificarlo. Es necesario que la problemática sea clara y delimitada, que sea un considerado en la agenda pública, que implique la afectación de ciudadanos que no estén directamente relacionados, que produzca una insatisfacción en la ciudadanía.

Hacer una cuantificación de los afectados, delimitarlo en un espacio físico y tiempo (urgencia) así como especificar los costos sociales. Posteriormente debe realizarse un análisis económico, y en opinión de expertos académicos y funcionarios. Una de las herramientas del análisis del problema, es el de la causa o razón de la problemática, ya que atacando de raíz el problema podemos atender de manera más específica y eficiente, y el beneficio será mejor en tiempo y espacio.

2.- Análisis de las soluciones: establecer los objetivos y la población potencial; realizar una lluvia de ideas; analizar las acciones actuales y de mejores prácticas. Éstas son las causas que se deben considerar en el diseño de la política pública para generar más resultados con menos recursos y con eso lograr uno de los dos principios básicos de las políticas públicas: la eficiencia y la eficacia, seleccionar las mejores soluciones y cuantificar sus costos; establecer la población objetivo.

Las soluciones implican establecer la mejor alternativa para mitigar las causas de una problemática. Por ello, en el primer paso, debemos establecer y aclarar el objetivo en base a las causas principales que generaron el problema público, debe ser cuantificable en términos de volumen, distribución y tiempo, en cuanto sea posible.

En relación a la población potencial, será el indicador de las personas afectadas. La lluvia de ideas se generará para hacer las propuestas de solución, es una herramienta de trabajo grupal que facilitará observar la problemática desde distintos puntos de vista, con el fin de obtener una visión más clara de las alternativas; que al finalizar serán evaluadas con el fin de seleccionar las más viables.

Es necesario saber qué soluciones se han implementado para éste problema o similares, así es que se hará un análisis de las prácticas actuales para conocer la historia de la problemática, los logros y alcances y las acciones que se han tomado, para, de ésta forma ampliar nuestra visión de la problemática a resolver.

Las mejores prácticas de políticas públicas tienen tres características principales, son innovadoras, efectivas y eficaces. A partir de éste paso, se deben seleccionar las mejores soluciones y cuantificar sus costos, así es que las alternativas de solución propuestas en la lluvia de ideas y las que se investigaron como acciones actuales serán analizadas para seleccionar las mejores.

Luego de lo anterior se realizará un análisis de costos de operación e inversión, con el fin de ampliar el panorama para conocer la mejor solución. Del total de la población afectada, debe seleccionarse una población objetivo, ya que será a la que la política pública estará en condiciones de atender y ésta cubrirá una serie de requisitos o características específicas.

Lo anterior para evitar que se beneficien a personas que no lo necesiten y se niegue el acceso a quienes lo requieran.

3.- Análisis de factibilidad: Realizar seis análisis; presupuestal, socioeconómico, legal, política, ambiental y administrativa; integrar el análisis de factibilidad en una matriz de alternativas de política pública. La factibilidad implica que la política pública tiene probabilidad de ser instrumentada en las circunstancias actuales en un entorno específico, para ello, debe haber un especialista en cada una de las disciplinas que se considerarán para el análisis; presupuestación, socio-economía, leyes, política, medio ambiente y administración.

El análisis de factibilidad presupuestal nos permitirá conocer si se cuenta con los recursos financieros necesarios para implementar la política pública; identificar las áreas de trabajo para racionalizar recursos y conocer si existen fuentes alternativas de financiamiento. Cuando la relación entre la programación y la disponibilidad de los recursos permita alcanzar los objetivos de la política pública, ésta será presupuestalmente factible.

El siguiente filtro consiste en la valoración tanto económica como social de los costos y beneficios de la política pública. Un análisis costo beneficio, considerando tanto los beneficios directos como los indirectos, y se considerará que la política pública es socioeconómicamente viable cuando el balance de los beneficios es mayor a los costos.

En el filtro legal, es necesario observar si existe alguna base reglamentaria y permitirá saber, si hay que hacer alguna modificación, que tan complejo es realizarla y debe ser observada en tres ángulos; como marco y causa, como instrumento de Factibilidad; Y factible significa “lo que se puede hacer”. Por lo tanto, medir la factibilidad en éstas aspecto implica saber y conocer los recursos (tanto de personas, insumos, económicos, políticos, presupuestales, administrativos, etc.) con los cuales contamos, que sean suficientes para implementar la política pública.

La política pública responderá como factiblemente legal, en cuanto responda a los ordenamientos superiores y esté alineada con los objetivos reglamentarios y planeados. El filtro de factibilidad política, implica identificar a los actores a favor o en contra de la política pública, describir su principal motivación, investigar su reacción (activa o pasiva) y cuantificar los recursos políticos con los que cuenta (electorales, financieros y atención de los medios de comunicación).

En el filtro de factibilidad ambiental, se considerará el impacto que implicará la acción de la política pública, identificando riesgos o problemas clave, los actores afectados por éstos riesgos, los recursos necesarios para negociar con los actores, las instancias o dependencias que debieran participar y desarrollar el plan de coordinación intersectorial.

Hay que considerar si los efectos pueden resarcirse o no, y entonces, cuando no tenga efectos negativos en el medio ambiente, la política pública será ambientalmente factible. Es necesario conocer la capacidad organizacional y técnica con la que contamos, para la ejecución de la política pública, con el fin de conocer su factibilidad administrativa.

Hay que considerar los recursos humanos, la infraestructura física y tecnológica, así como los servicios auxiliares, que serían complementarios en la propuesta. Cuando se cuenten con los recursos necesarios, la política pública será administrativamente factible.

4.- Recomendación de política pública: escribir un memorándum de política pública para dar una recomendación, toma de decisión. El policy memo o memorándum de política pública es el documento que provee la información necesaria para conocer la solución a una problemática, estructurada como una política pública, con el fin de explicar la importancia del problema y porqué es necesaria la toma de decisión; suministrar lo hechos esenciales y la información de apoyo (sólida y técnica) y describir el curso de acción que se recomienda, para así facilitar la toma de decisiones.

5.- Plan de acción de política pública: Escribir el plan de acción en donde se considere; - Planeación legal; deben establecerse los sustentos legales que autoricen su ejecución, elaborando un cronograma con fechas y procedimientos a realizar, así como establecer a la unidad responsable del funcionamiento de la política pública.

-**Planeación administrativa y programación presupuestal;** que involucra la estrategia de operación de la política pública y el asegurar los recursos financieros necesarios; considerando también los recursos humanos, tecnológicos, la infraestructura física y la mecánica operativa (pasos a seguir en orden cronológico para la puesta en marcha de la política pública).

- **Reglas de operación;** un manual en el cual se expliquen las razones, objetivos, su alineación, la cobertura espacial y población objetivo, así como las características o requisitos que ésta debe cumplir, los criterios de selección, los tipos y montos de apoyo, los derechos y obligaciones de los beneficiarios, así como establecer el padrón y los responsables del mismo, las instancias participantes, los procesos de operación y la evaluación y monitoreo.

- **Cabildeo,** será la discusión de los tomadores de decisiones, integrado por los actores con distintos intereses y posiciones respecto a la política pública, así como los recursos con los que cuentan económicos, sociales y políticos, comprometer a los tomadores de decisiones para actuar en favor de la solución del problema en cuestión.

- **Recomendaciones de evaluación y monitoreo;** establecer las recomendaciones de la evaluación de la política pública, el tipo de evaluación, la fecha propuesta y los indicadores

diseñados para la operación, para hacer un comparativo de las metas alcanzadas contra los objetivos establecidos en un plazo marcado.

- **Estrategias de comunicación;** es decir los mecanismos de los cuales se hará uso para dar a conocer la política pública, de manera interna, a los servidores públicos, y que conozcan su funcionamiento y la parte técnica; y de manera externa, a la sociedad, informarle la nueva política pública a llevar a cabo.

La descripción anterior de la elaboración de una política pública, sobre todo en el diseño, es en donde se da cabida a la sustentabilidad, ya que la propuesta debe ser analizada con distintas disciplinas involucradas, en todos los aspectos de beneficio y perjuicio y con costos sociales, políticos y económicos.

Como bien lo explica Aguilar Villanueva “construir y elegir políticas eficientes, que maximicen de utilidades y minimicen de costos para el conjunto; corresponsabilizar a la ciudadanía en el tratamiento de sus problemas y satisfacción de demandas; introducir procedimientos de evaluación, crítica, responsabilidad, corrección”.

En la estructura de las políticas públicas para Merino, existen cuatro etapas medulares, que implican la determinación de la problemática y su inclusión a la agenda pública, requiriendo una solución por parte del Estado, ya que considera a las políticas públicas como una “Intervención deliberada del estado para corregir o modificar una situación social o económica que ha sido reconocida como problema público” (es decir, concerniente a todos).

Enseguida, especifica que la problemática a atender debe ser definida lo más clara y detalladamente, con el fin de no perder de vista que sus causas medulares, son lo que debemos atender y que el objetivo debe centrarse en ellas, con la finalidad de que las hipótesis o probables soluciones a aplicar tengan la capacidad de ajustarse periódicamente, revisarse y evaluarse en función al cumplimiento de los objetivos.

Para conocer o entender que una problemática requiere la atención del estado, es decir, es pública, es importante considerar las razones para la intervención del Estado, que no

delimiten los derechos fundamentales pero que si den la certeza y seguridad a la ciudadanía, de que están siendo protegidos y resguardados en la medida en que el gobierno está atendiendo sus demandas. y “La implementación de una política pública no consiste en la repetición mecánica de un conjunto de procedimientos establecidos, sino que supone también capacidad de adaptación y compromiso con los valores asumidos” que permitirán mantener la vista en el objetivo inicial, el problema a atender a partir de la solución más idónea.

La evaluación de impacto genera aprendizajes que van más allá de la magnitud del efecto de una política; es también una herramienta que sirve para catalizar la mejora institucional, que pone en valor actividades como la sistematización de datos administrativos, el análisis de las brechas o dificultades de implementación de proyectos y la recolección de datos nuevos sobre procesos.

De aquí que la evaluación de impacto deba trascender la medición de programas específicos y pase a convertirse en una herramienta de uso generalizado en las instituciones para lograr mejoras incrementales en la efectividad del uso de recursos. Esta es la clave para el mejoramiento continuo y sostenible de la gestión pública.

La evaluación de impacto busca cuantificar la diferencia entre los resultados que obtienen los beneficiarios de un programa con respecto a lo que esos mismos beneficiarios hubiesen obtenido en ausencia del programa. Sirve para valorar el retorno, en variables específicas, de los recursos invertidos en la intervención. Este retorno a veces se puede comparar con el costo del programa, o con el retorno de intervenciones alternativas que buscan afectar el mismo objetivo.

Además de cuantificar el efecto del programa o intervención en el promedio de los beneficiados/afectados, la evaluación puede medir si este efecto es diferente para subgrupos o para dimensiones distintas, y esta información ayuda a entender las razones por las cuales el efecto es de la magnitud estimada.

Las actividades habituales de entrega de servicios públicos son una fuente valiosa de información estadística para hacer seguimiento de la gestión de los recursos y también, a veces, para medir impactos. Desarrollar mecanismos de captura de esta información de manera sistemática es importante para tener buenos diagnósticos de fallas de implementación y pueden ser complemento crucial de indicadores especialmente diseñados en estudios de impacto.

¿Qué necesitamos para llevar a cabo una evaluación de impacto?

1. Tener claridad sobre la intervención o política que se quiere medir y, al menos, alguna hipótesis sobre los canales a través de los cuales ésta debe estar vinculada con ciertas variables de resultado.
2. Una pregunta puntual sobre el impacto o la gestión del programa, para resolver y/o cuantificar.
3. Datos administrativos pertinentes para la pregunta de evaluación o la posibilidad de recolectar información primaria para el análisis cuantitativo.

En México necesitamos elevar la calidad y los resultados de las políticas gubernamentales. Desde los grandes proyectos que involucran millones de pesos de presupuesto, hasta los programas de menor perfil que sin embargo pueden tener un impacto mayúsculo sobre las condiciones de vida de sus destinatarios.

En realidad, en el país no conocemos mucho sobre la efectividad de las políticas públicas. Hasta hace muy poco no conocíamos nada: el tema no se debatía, estaba fuera del foco de la atención gubernamental. Así las cosas, en el pasado tuvimos políticas públicas que sin duda cambiaron las condiciones de vida de muchos mexicanos y otras tantas que siguieron una lógica clientelista y patrimonial.

Ni ciudadanos ni gobiernos contábamos con el instrumental para medir el impacto de las políticas y programas gubernamentales. En consecuencia, no existía evidencia para hacer un juicio sobre su idoneidad, y menos aún para plantear mejoras.

México, como muchos otros países, está realizando esfuerzos serios por crear mecanismos de monitoreo y evaluación de sus políticas con base en resultados. Medir y evaluar está en la agenda de las administraciones, por lo menos de la federal, pero también de los organismos internacionales, la academia y las organizaciones de la sociedad civil. “Si no medimos, no avanzamos” parece la nueva consigna, y tiene mucho de realidad. Pero, ¿qué debemos medir?, ¿cuáles son las métricas que realmente importan?, ¿cómo se construyen?; ¿cómo estamos en materia de resultados en los principales temas que impactan nuestro desarrollo?

El enfoque estará en la medición y evaluación de sus resultados. Nos mueve la convicción de que el país no podrá resolver sus grandes desafíos mientras no tenga la capacidad de plantear políticas eficaces. Y para ello necesitamos volcarnos al monitoreo y la evaluación como método para mejorar la formulación e implementación de políticas, pero también como mecanismos de rendición de cuentas hacia la sociedad.

Los tiempos son propicios para este ejercicio. Primero, porque el arranque de una nueva administración siempre se acompaña del establecimiento de metas y la renovación de expectativas. Segundo, porque justo en este inicio es importante que nos planteemos métricas e indicadores con qué medir nuestros progresos en los años por venir. No podemos dejar pasar otros seis años sin tener resultados más contundentes en algunas arenas que resultan críticas para nuestro bienestar y convivencia democrática.

Para concluir podemos decir lo siguiente: Las políticas públicas son las acciones y la toma de decisiones que toma el gobierno para satisfacer las necesidades y demandas básicas de los habitantes de un Estado, estas necesidades pueden ser la falta o carencia de:

Transporte, educación, salud, seguridad, alumbrado, vialidad, vivienda, empleo, drenaje, alcantarillado entre otros.

Cabe destacar que la participación de la ciudadanía es de suma importancia para que se logren las políticas, ya que en la actualidad debido a los cambios políticos, sociales y económicos de los países (globalización y neoliberalismo), cada vez los servicios que nos brinda el Estado son más deficientes.

NOTA: CONSULTAR EL SIGUIENTE LINK PARA DISCUSION EN EL FORO.

<https://www.nexos.com.mx/?p=36346>

BIBLIOGRAFIA

- RAMIÓ, C., BALLART, X. (1993), “Lecturas de Teoría de la Organización”, 2 vols. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.

Aguilar, L. (2000), *El estudio de las políticas públicas*, México: Porrúa.

<https://www.caf.com/es/actualidad/noticias/2018/11/evaluacion-de-impacto-en-gestion-publica-mas-alla-del-impacto/>

<https://archivo.estepais.com/site/2013/politicas-publicas/>