



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBDERE

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES

Serie Documentos de Trabajo
División de Políticas y Estudios
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

5
OCTUBRE 2009

Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales

Departamento de Políticas y Descentralización
División de Políticas y Estudios
Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

Septiembre de 2009



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBDERE

GUÍA METODOLÓGICA PARA LA FORMULACIÓN DE
POLÍTICAS PÚBLICAS REGIONALES

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo
Primera edición, 2009

Registro de Propiedad Intelectual N° 184.467

I.S.B.N.: 978-956-8468-19-4

COORDINACIÓN Y EDICIÓN

División de Políticas y Estudios

Departamento de Políticas y Descentralización

Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GMBH
Federico Froebel 1776. Providencia, Santiago Chile

Coordinación:

Oswaldo Henríquez, SUBDERE

Marcelo Morales, GTZ

Consultor GTZ:

Felipe Rieutord C.

Adaptación a manual de la Guía.

DISEÑO Y PRODUCCIÓN

Gráfica Metropolitana

Se autoriza la reproducción total o parcial, con fines no comerciales, por cualquier medio o procedimiento, siempre que se incluya la cita bibliográfica del documento.

Impreso en Chile / Printed in Chile

Índice

INTRODUCCIÓN	4
1. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?	7
1.1. GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	8
1.2. HACIA UNA DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICAS.....	9
2. LA CALIDAD DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	15
2.1. CAPACIDAD DE RESOLUCIÓN Y EJECUCIÓN.....	16
2.2. ESTABILIDAD.....	17
2.3. ADAPTABILIDAD	17
2.4. COHERENCIA Y COORDINACIÓN	18
3. ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO Y PLAN REGIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. MODELO INTEGRADO	19
3.1. GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS	20
4. EL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA	25
4.1. INCORPORACIÓN DE PROBLEMÁTICAS EN LA AGENDA PÚBLICA	27
4.2. FORMULACIÓN DE UN PROBLEMA OBJETO DE POLÍTICA PÚBLICA	35
4.3. DETERMINACIÓN DE LA SOLUCIÓN AL PROBLEMA.....	53
4.4. EXPLICITACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	63
4.5. IMPLEMENTACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	76
4.6. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA	90
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	101

Introducción

Los gobiernos de la Concertación a lo largo de estos años han ratificado su compromiso con la descentralización¹, promoviendo una disminución del centralismo que históricamente ha caracterizado a nuestro país. Entre las distintas iniciativas llevadas a cabo se encuentran: la democratización de los municipios, la creación de los gobiernos regionales, el aumento de la inversión de decisión regional, el llevar servicios básicos a muchas localidades aisladas, la conexión del país a través de una red de infraestructura y comunicaciones, y la dotación de mayores recursos tanto a los gobiernos regionales como a las municipalidades.²

La Presidenta de la República, Michelle Bachelet, ha enfatizado durante su gobierno la importancia de avanzar en un conjunto de reformas y acciones que nos permitan alcanzar mayores niveles de descentralización en el país. Este ha sido un proceso paulatino y progresivo que no ha estado ajeno al debate, el cual es parte de nuestra tradición democrático-republicana, pero como lo ha planteado con mucha claridad el Ministro del Interior, Edmundo Pérez Yoma, en su reciente discurso ante el mundo empresarial en ICA-RE: “Pensar que delegar más facultades y atribuciones a nuestros actores regionales redundaría en una pérdida de control, político, presupuestario y administrativo, es tan absurdo como miope.”³

Continuar avanzando y profundizando el proceso de descentralización de nuestro país implica necesariamente que el Gobierno Regional comience a asumir un nuevo protagonismo. Que se convierta en un actor regional clave para el desarrollo regional. En ello confluyen cuatro aspectos favorables: un proyecto de ley que permite la elección directa de consejeros regionales, el inicio de un proceso de traspaso de competencias hacia los gobiernos

¹ Documento elaborado por Jaime Fierro, asesor del Departamento de Políticas y Descentralización. Este departamento, a cargo de Osvaldo Henríquez, es parte de la División de Políticas y Estudios dirigida por María Ignacia Fernández. El autor agradece los comentarios a las versiones preliminares del documento a Luis Hidalgo, Francisco Lira, Víctor Maturana, Roberto Gillet, Jorge Ibáñez, María Antonieta Sepúlveda, Constanza Viejo, Heny Díaz, Alejandra de la Barra, Cristián Leyton, Esteban Soms y Marcelo Morales, así como la paciente ayuda de Viviana Contreras y Felipe Rieutord en su edición final.

² Programa de Gobierno de Michelle Bachelet, 2006: 83.

³ Pérez, 2008: 8.

regionales, la creciente importancia del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y un cambio en la naturaleza del fondo, el cual ahora incluye tanto compensación territorial como desarrollo regional⁴. Se trata de importantes pasos hacia el logro de mayores niveles de descentralización política, administrativa y financiera.

Este nuevo protagonismo demanda, a su vez, de la generación de nuevas capacidades en el Gobierno Regional. Uno de los objetivos del proceso de descentralización ha sido el “contribuir al desarrollo del país, impulsando reformas político-institucionales que reconozcan el legítimo derecho de la ciudadanía regional y comunal, sus representantes e instituciones para decidir y gestionar los asuntos propios de sus territorios, especialmente los relativos al desarrollo económico, social y cultural.”⁵ Se trata de que los gobiernos regionales puedan formular y ejecutar sus propias políticas públicas en la región.

Los gobiernos regionales deben elegir entre distintos cursos posibles de acción, al igual que el Gobierno Nacional, en pro del desarrollo de sus regiones. Parte de su mandato lo constituye precisamente el “elaborar y aprobar las políticas, planes y programas de desarrollo de la región”.⁶ Las políticas públicas son cruciales para un gobierno, ya que al orientar su gestión le permiten alcanzar sus objetivos. Y, como se ha dicho en más de alguna oportunidad,

quien quiere el gobierno, requerirá también de políticas públicas.⁷

Lo expresado anteriormente plantea importantes desafíos para la comprensión y la elaboración de políticas públicas a nivel regional. La presente guía teórico-metodológica constituye un esfuerzo en dicha dirección. Esta ha sido dividida en cuatro secciones: I. ¿Qué son las Políticas Públicas?, II. La Calidad del Diseño de las Políticas Públicas, III. Estrategia Regional de Desarrollo y Plan Regional de Ordenamiento Territorial, y IV. El Ciclo de las Políticas Públicas.

En cada una de las secciones se abordan aspectos tanto teóricos como metodológicos. La adecuada conjunción de ambos aspectos debiera permitir entregar las herramientas mínimas necesarias que faciliten el proceso de elaboración de políticas públicas a nivel regional. El tratamiento de los aspectos teóricos permitirá comprender de modo introductorio las cuestiones fundamentales que están en juego en relación al proceso de diseño, implementación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. En sus aspectos metodológicos, se hace un énfasis en lo aplicado, a partir de la identificación de un conjunto de procedimientos que permitan orientar la elaboración de políticas públicas en cada etapa del ciclo.

⁴ Véase modificación a la naturaleza del FNDR en el Artículo 74 de la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional (SUBDERE, 2007: 44).

⁵ SUBDERE, 2001: 27.

⁶ Así se indica en el artículo 16, letra a, de la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional.

⁷ Lahera, 2002: 34, 2004: 8; 2008: 48; Lira 2006: 62.

1. ¿Qué son las Políticas Públicas?

1.1. Gobierno y Políticas Públicas

Gobernar es una afirmación de la voluntad, un intento de ejercer control, de modelar el mundo.

Las políticas públicas son instrumentos de esta resuelta ambición.⁸

Para un gobierno, su tarea fundamental es la de gobernar una comunidad política, ya sea un país o una región. El modo como un gobierno decide gobernar determina de manera significativa el devenir de una sociedad. Los gobiernos intervienen sobre la realidad a través de la acción pública⁹ con una cierta intencionalidad, ya sea para modificarla o para intentar mantener el statu quo. El “qué hace” y “cómo lo hace” un gobierno para intervenir sobre una determinada realidad reconoce varios instrumentos o mecanismos, siendo uno de los fundamentales la política pública. Estas representan la realización concreta de las decisiones o mandatos de los gobiernos. De este modo, la relación que se da entre el gobierno y la sociedad se encuentra mediada por las políticas públicas, las cuales son el resultado del proceso político de un país. Reflejan el impacto del gobierno en la sociedad a partir de su habilidad para mejorar (o empeorar) las cosas.¹⁰

La capacidad de los gobiernos para manejar apropiadamente las relaciones entre el Estado y la sociedad consiste en su habilidad para convertir las demandas sociales en políticas públicas que satisfagan al mayor número de

ciudadanos posibles, en función de las problemáticas que los afectan. Siguiendo la lógica del óptimo de Pareto,¹¹ el gobierno debe garantizar que el número de personas beneficiadas sea siempre mayor que el número de personas que pudieran verse eventualmente perjudicadas con las iniciativas que se asuman. Aparejado a lo anterior se encuentra la idea de gobernabilidad, la cual radica en la capacidad de un gobierno para manejar satisfactoriamente las problemáticas ciudadanas sin llegar a situaciones conflictivas críticas. La construcción de una agenda pública que dé cuenta de las prioridades de ciertos temas percibidos como problemas por la ciudadanía y los distintos actores, es una condición importante para la gobernabilidad, el buen gobierno y la formulación de políticas públicas orientadas a resolverlos.¹² En Chile, al igual que en el resto de los países latinoamericanos, las políticas públicas han reconocido como importantes focos de acción la disminución de la pobreza, la exclusión social, la ampliación de la igualdad de oportunidades y la satisfacción de problemáticas más específicas que afectan a la ciudadanía.¹³ Gobernar en contextos políticos con graves problemas sociales y económicos irresueltos plantea una exigencia fundamental: el gobernar mediante políticas públicas.¹⁴

⁸ Moran, Rein y Goodin, Rein y Moran, 2008: 3. Traducido por el autor.

⁹ A partir de los años sesenta se aprecia un interés creciente en la acción pública por parte de la sociología, la ciencia política, la economía y científicos sociales en general. Sus inicios en los años sesenta se vinculan a los Estados Unidos pero luego pasa a Europa, principalmente en los países escandinavos y Gran Bretaña. En los años setenta se extiende a Alemania para posteriormente, en los ochenta, extenderse por todo el mundo (Roth, 2007: 11).

¹⁰ Heywood, 2002.

¹¹ Situación en la cual es imposible que la totalidad de los individuos salgan beneficiados de algún tipo de intercambio adicional. En otras palabras, no se puede mejorar la posición de A sin perjudicar a B (SUBDERE, 2002: 140).

¹² Tomassini, 1998: 34, 55, 57. El riesgo a evitar es que se generalice la percepción en la ciudadanía de que la clase política antepone sus intereses particulares sobre el bien público, de la percepción de ineficacia de las políticas públicas para resolver problemas sociales considerados como prioritarios (Urzúa, 1998: 154).

¹³ Urzúa, 1998: 154-5.

¹⁴ Aguilar, 1996a: 30.

Los gobiernos, al hacerse cargo constitucional y políticamente de muchos de los problemas sociales y económicos que afectan a los individuos y grupos sociales, han tendido a desplazar el énfasis desde la “política” hacia el eje de las “políticas públicas”. Tales problemáticas demandaban una solución por parte de los gobiernos, había que velar por el bienestar social. Es en ese contexto en donde las políticas públicas recobran una renovada importancia.¹⁵ En última instancia la “política”, se ha sostenido, consiste en determinar quién obtiene qué cosa, cuándo y cómo,¹⁶ a partir de las políticas públicas. Sin embargo, sería un error asumir que “política” es lo mismo que “políticas públicas” ya que se trata de cuestiones muy distintas. La política es un concepto, a diferencia de las políticas públicas, más relacionado con el tema del poder (y su uso legítimo) en la sociedad.¹⁷ Y las políticas públicas, por su parte, son un instrumento del buen gobierno, de los asuntos públicos y la resolución de problemáticas sentidas en una sociedad.¹⁸

¹⁵ Aguilar, 1996b: 46.

¹⁶ Roth, 2007: 71; Aguilar, 1996b: 44. Dicha visión enfatiza la dimensión distributiva de la política (al estilo de la formulación inicial realizada por Lasswell en 1950), pero ello no significa reducir nuestro entendimiento de la política exclusivamente en términos distributivos (Goodin y Klingemann, 2001: 29). En otras palabras, la política es mucho más que el poder al servicio de ciertos intereses (Moran, Rein y Goodin, 2008: 8).

¹⁷ La política puede ser caracterizada como el uso limitado del poder social. De acuerdo a R. Dahl: “X tienen poder sobre Y en la medida que (i) X es capaz de conseguir, de un modo u otro, que Y haga algo (ii) que es más del agrado de X, y que (iii) Y no habría hecho de otro modo” (Goodin y Klingemann, 2001: 27).

¹⁸ Lahera, 2002: 31; 2008: 100.

1.2. Hacia una Definición de Políticas Públicas

*Hay un acuerdo en que las políticas públicas son importantes. Pero el concepto habitual de ellas es impreciso y la mala calidad de las políticas es un fenómeno generalizado. El desafío es precisar el primero y mejorar el segundo.*¹⁹

El punto de partida nos remite a despejar qué es lo que entenderemos por políticas públicas. Una tarea sencilla en apariencia, pero como veremos, revierte mayor complejidad. Si uno hace el ejercicio de preguntar qué es una política pública, algo que a primera vista pudiera parecer obvio y natural, inmediatamente notará al menos dos tipos de reacciones. La primera de “silencio”, seguido de un “no sé”. Y la segunda, de un ensayo de intentos de respuestas, algunas más breves que otras, pero todas le generarán la sensación de vaguedad y falta de rigor. De pronto caerá en la cuenta de que lo que en apariencia era obvio no constituía en absoluto una obviedad. Muy probablemente usted pensará que se trata de un hecho particular y que habrá que recurrir simplemente a otras fuentes para obtener una respuesta que le parezca más satisfactoria. En ese momento volverá a su puesto de trabajo y posiblemente intente encontrar dicha información en internet a través de distintos buscadores, eventualmente se dirigirá a alguna biblioteca universitaria o hablará con algún amigo que recientemente haya terminado su doctorado en el área de las políticas públicas en alguna prestigiosa universidad extranjera. Al final del día se sentirá como al comienzo. La respuesta a esta simple pregunta no es para nada simple. Si uno persiste en su esfuerzo,

¹⁹ Lahera, 2008: 327.

y es afortunado, topará con algunos textos y artículos útiles. La historia comienza más o menos así.

Quien se haya introducido en el estudio de las políticas públicas notará importantes vacíos tanto a nivel teórico como metodológico acerca de qué es y cómo se diseña una política pública, en un contexto de gran variedad de aproximaciones disciplinares.²⁰ Este es el caso de la apropiación de la noción de políticas públicas que se ha hecho desde la economía, la sociología, la ciencia política y la administración pública, entre otras. Para la economía, el énfasis está dado en los factores económicos que influyen en las políticas públicas, tales como el crecimiento económico, la productividad y el empleo. Las herramientas de la economía son utilizadas ya sea para promover cierto tipo de políticas o bien para explicar su éxito o fracaso. Para la sociología, en cambio, el énfasis gira en torno al conjunto de demandas que pueden ejercer la comunidad y los grupos en el proceso de construcción de las políticas públicas. La ciencia política, por otra parte, enfatiza el papel que juega el proceso político en la generación e implementación de las políticas públicas.

En el caso de la administración pública, se enfatiza la gerencia de los programas públicos como una parte importante del proceso de desarrollo de las políticas públicas; y así sucesivamente.²¹

A su vez, existe una escasa capacidad de dialogar entre las distintas disciplinas en torno al conocimiento que cada una de ellas genera en el ámbito de las políticas públicas. De este modo se constatan situaciones en donde

“difícilmente un politólogo se interesa por y es capaz de construir un buen análisis costo-beneficio de las opciones políticas a escoger; igualmente un economista suele ser indiferente a las condiciones organizacionales y políticas de una política [pública] y es incapaz de un análisis fino de estructuras de poder o diseño organizacional”.²² Es precisamente esta constatación de la parcelación del conocimiento la que ha dado origen muy reciente a un área de especialización en programas de postgrado en torno a las “políticas públicas”, caracterizada por una aproximación interdisciplinaria hacia su estudio, particularmente en cómo son formuladas e implementadas.²³

A lo anterior se agrega el hecho de que, en algunos casos, lo que el gobierno a nivel nacional asume como una política pública, no es más que un conjunto de definiciones básicas y lineamientos generales en torno a la problemática que se ha decidido abordar. En otros, solamente forma parte del discurso político, constituyendo más bien el anuncio de una política pública. También se observan situaciones en que se elaboran documentos cuyo enunciado precisamente nombra lo que está ausente, es decir, se mueven en la dirección de entregar elementos para la formulación de una política nacional en tal o cual área.

Finalmente, si se presta atención al debate en torno al éxito o fracaso de las denominadas políticas públicas nacionales –en ausencia muchas veces de evaluaciones rigurosas– asistimos a un debate en donde todos parecen entender lo que está en juego y parecen compartir los mismos códigos de comunicación. Un examen más cercano nos revelará rápidamente que quienes participan de estos debates entienden cosas muy distintas respecto de lo que está realmente en juego y están muchas veces

²⁰ Que van desde las teorías de los procesos de decisión tales como los modelos del actor racional, los modelos incrementales, los modelos organizacionales burocráticos, los modelos de sistema de creencias, hasta los modelos explicativos de las políticas públicas como el neo-pluralismo y neo-institucionalismo (Heywood, 2002: 399-418; Ginner, 1998: 585-586).

²¹ Birklan, 2005; Aguilar 1996a.

²² Aguilar, 1996b: 19.

²³ Aguilar, 1996b; Regonini, 2000; Birklan, 2005.

muy lejos de compartir un marco conceptual y analítico que les permita realmente comunicarse y eventualmente consensuar algunas cosas. Un error frecuente en estos debates, consiste en entender que política pública es cualquier acción del gobierno.

Constatado lo anterior, resulta comprensible la dificultad inicial de encontrar una respuesta clara respecto de qué son las políticas públicas, más aún si consideramos el hecho de que:

Pese a la frecuencia del uso del concepto de políticas públicas, existen diferencias o imprecisiones importantes de las que pueden desprenderse equívocos analíticos y dificultades operativas. [...] Con frecuencia la definición de las políticas públicas es disputada. En definitiva, es una cuestión de quién “engloba” a quién.²⁴

Llegado a este punto, y con el objeto de avanzar más rápidamente hacia nuestro propósito de delimitar lo que constituyen las políticas públicas, se desistirá de entrar en distinciones analítico-conceptuales más allá de las estrictamente necesarias. A pesar de las dificultades que encierra la definición del concepto, existen muchas definiciones sobre lo que ha de entenderse por políticas públicas. Al examinar la experiencia de nuestro país, Eugenio Lahera se ha convertido en un punto de referencia obligado. En su libro *Introducción a las Políticas Públicas*, señala que las políticas públicas debieran entenderse como “cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son

desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.”²⁵

Si la definición anterior resultase insuficiente, y buscamos en la literatura internacional, Peter J. May en su paper *Policy Design and Implementation*, nos entrega algunos elementos adicionales para su comprensión:

Las políticas públicas establecen los cursos de acción para abordar los problemas o para proporcionar los bienes y servicios a los segmentos de la sociedad. Las políticas hacen más que simplemente anunciar un curso de acción. Típicamente suelen contener un conjunto de intenciones de objetivos, una mezcla de instrumentos o medios para la consecución de las intenciones, una designación de entidades gubernamentales o no gubernamentales encargadas de llevar a cabo las intenciones, y una asignación de recursos para las tareas requeridas. La intención es luego caracterizada por el nombre de la política, en el lenguaje utilizado para comunicar los objetivos de la política y de la particular combinación de instrumentos de la política.²⁶

Las políticas públicas, en tal sentido, constituyen una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad,²⁷ las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno. En otras palabras, “las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos”.²⁸

²⁴ Lahera, 2002: 13, 18. En su segunda edición del libro *Introducción a las Políticas Públicas*, Lahera agrega: “En definitiva, es una cuestión de poder y de astucia el quién “engloba” o incluye a quién” (Lahera, 2008: 43).

²⁵ *Ibid.*, 2002: 15-16.

²⁶ May, 2003: 223-4. Traducido por el autor.

²⁷ Regonini, 2000 : 60; Montecinos, 2007: 327; Goodin, Rein y Moran, 2006: 26.

²⁸ Lira, 2006: 61.

Hay que tener presente, sin embargo, que las políticas públicas pueden estar formuladas de modo explícito o implícito y que, por regla general, es deducible de los objetivos, programas, planes y asignación de presupuesto o agendas de un gobierno.²⁹ Lo que parece estar en juego, más bien, es el grado de formalización y explicitación que pueden o no alcanzar las políticas públicas (ver punto 4.4). Esto explicaría, en parte importante, el grado de confusión existente. El no visualizar claramente las políticas públicas, a partir de enunciados formales, llevaría a muchos a asumir la no existencia de políticas públicas. Con ello se tiende a perder de vista que “una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de cosas percibido como problemático.”³⁰

Se entenderá en la presente guía que las políticas públicas constituyen una respuesta o solución a determinadas situaciones problemáticas o insatisfactorias que han sido identificadas como problemas relevantes en ciertos ámbitos circunscritos de realidad, las cuales expresan el mandato o voluntad de la autoridad de gobierno. Las políticas públicas existen siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar ciertos objetivos (cambiar un estado de cosas percibido como problemático o insatisfactorio), a partir de determinados instrumentos (o medios) y la asignación de los recursos correspondientes.

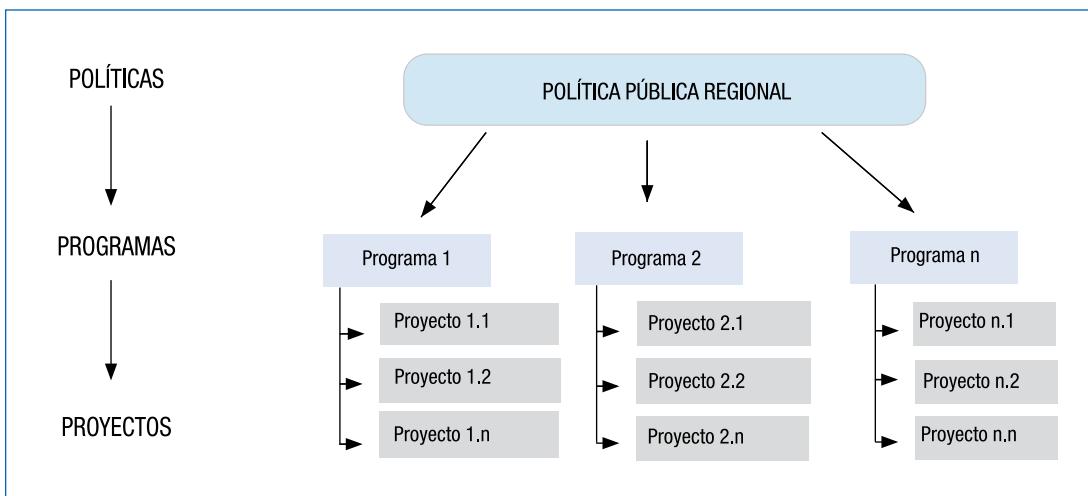
La aproximación conceptual que hemos adoptado en torno a lo que es una política pública requiere necesariamente de una discusión adicional.³¹ Sin embargo, para los propósitos de la presente guía metodológica basta con delimitar, en primera instancia, lo que entenderemos por política pública a un nivel analítico intermedio. Con ello se intenta evitar, por una parte, el caer en definiciones demasiado englobantes y abstractas en donde entra casi todo y, por otra, en definiciones demasiado acotadas y específicas que tiendan a dejar fuera aspectos importantes.

²⁹ Algunos autores han argumentado que: “todo lo que los Gobiernos deciden o no hacer constituye una política pública” (véase Regoninni, 1991: 60). Incluso más, en otros casos se ha señalado que una declaración de intenciones puede llegar a ser considerado como una política pública (véase Page, 2006: 210).

³⁰ Roth, 2002: 27.

³¹ Al intentar definir qué es una política pública encontramos importantes diferencias respecto a la capacidad de precisar los elementos constitutivos de ésta, tarea compleja tanto a nivel teórico como operativo. Existe una importante diversidad de definiciones sobre esta materia (Regoninni, 2000: 59). Algunos autores llegan incluso a señalar que existen tantas definiciones de lo que es una política pública como *policy issues* (Gerston, 2004: 5).

Figura 1: Política pública, programas y proyectos



Las políticas públicas, por otra parte, son usualmente implementadas bajo la forma de programas³² y proyectos.³³ En la figura 1 se representa la situación antes descrita.³⁴

³² De acuerdo al Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), “un programa es una iniciativa de inversión destinada a recuperar, mantener o potenciar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano o físico. Se materializa mediante el desarrollo de acciones concretas y específicas que deben tener una duración acotada en el tiempo y diferenciarse claramente de aquellas actividades normales de funcionamiento (Ejemplo: capacitación, difusión, manejo, prevención, saneamiento de títulos de dominio).” En términos generales, en la literatura se suele denominar como programa a un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos.

³³ Por otra parte, cabe tener presente que las políticas públicas también pueden expresarse a través de otros instrumentos tales como Instructivos, Reglamentos, Normas y Leyes. Sin embargo, sería un error considerarlos en sí mismos como políticas públicas (Lahera, 2002: 15).

³⁴ Adaptado de Cohen y Martínez, 2006: 3; véase también Espinoza y Peroni, 2000: 7.

Ejemplo: Se puede tener la política: “Satisfacción de las necesidades alimentario-nutricionales de los sectores juveniles en edad escolar que están bajo la línea de la pobreza”. Para dicha política pública se pueden generar dos programas: 1. Programa Nacional de Comedores Escolares; 2. Programa Nacional de Complementación Alimentaria. Entre los proyectos, se podría mencionar para el Programa 1, el proyecto El Comedor de la Escuela “X”, y así sucesivamente.³⁵

Conjuntamente con precisar qué es una política pública se requiere también contar con algunos criterios que nos permitan asegurar su calidad. Examinemos brevemente esto.

³⁵ *Ibíd.*, 2006: 3.

2. La Calidad del Diseño de la Política Pública

Una de las inquietudes naturales que pudiera surgir entre quienes asuman la tarea de elaborar políticas públicas regionales, es la de poder contar con algunos criterios que resguarden los estándares de calidad del diseño de la política pública. Se trata de aspectos tan importantes como el contenido mismo de la política pública. Entre los principales criterios de calidad que deberían estar presentes en el diseño de una política pública, deberían considerarse a lo menos los siguientes:³⁶

1. Capacidad de resolución y ejecución
2. Estabilidad
3. Adaptabilidad
4. Coherencia y coordinación

2.1. Capacidad de Resolución y Ejecución

Los gobiernos regionales asumen un conjunto de compromisos que deben ser plasmados en la formulación de sus políticas públicas regionales. Dichos compromisos guardan relación con los lineamientos del Programa de Gobierno Nacional y la Estrategia Regional de Desarrollo, como, a su vez, con las prioridades del Intendente y la explicitación de ciertas demandas sociales, entre otros. Estos constituyen los compromisos programáticos del Gobierno Regional.³⁷

La capacidad de resolución tiene que ver con la capacidad del Gobierno Regional de llevar a cabo tales compromisos programáticos mediante las políticas públicas.³⁸

Lo que está en juego aquí es la capacidad de ejecutar las políticas públicas por parte del Gobierno Regional. Con cierta frecuencia el mayor problema no radica tanto en definir políticas públicas apropiadas, sino más bien en su capacidad de ponerlas en marcha. En otras palabras, la implementación de una política pública no garantiza necesariamente el que finalmente sea ejecutada (ver también punto 4.5).³⁹

Esto puede ocurrir por varias razones, una de las cuales tiene que ver con su viabilidad (véase punto 4.3). La viabilidad de las políticas públicas es algo a tener en consideración al momento de su diseño. Se requiere tener claridad respecto de lo que es realmente susceptible de llevar a cabo de lo que no lo es.⁴⁰ Un error frecuente consiste en no considerar apropiadamente los criterios de viabilidad política y social.⁴¹

En definitiva, se debe otorgar especial atención a la capacidad de resolución y ejecución,⁴² puesto que una política pública puede estar muy bien diseñada, pasar inalterada en su proceso de aprobación por el Consejo Regional (en adelante, CORE) y, sin embargo, ser completamente ineficaz si el GORE no tiene la fuerza necesaria para hacerla respetar (resolución) y, a su vez, si no se ejecuta adecuadamente.⁴³

³⁶ Stein y Tommasi, 2007; Boeninger, 2007.

³⁷ Soms, 2007: 89.

³⁸ Boeninger, 2007: 129.

³⁹ Lahera, 2005: 2.

⁴⁰ Majone. 1996.

⁴¹ Meltzner, 1996; Moran, Rein y Goodin 2008: 21.

⁴² Subirats y Gomà, 2002a: 160.

⁴³ Stein y Tommasi, 2007: 94

2.2. Estabilidad

Las políticas públicas necesitan de un cierto tiempo de ejecución para mostrar sus resultados y, en consecuencia, la estabilidad se transforma en una condición necesaria para su éxito. Es decir, las políticas públicas deben ser estables en el tiempo.⁴⁴ Una vez aprobada la política pública regional, el Gobierno Regional debe tener la capacidad de mantenerla estable en el tiempo y en la dirección para la cual fue diseñada, evitando así sus oscilaciones⁴⁵ o término prematuro. Esto puede verse afectado por la acción de actores a nivel regional con una alta capacidad de veto, que pueden eventualmente plantear importantes desafíos al logro de los objetivos de la política.⁴⁶ También podría ser alterada cuando se da una alternancia en el poder o cambio de autoridades, provocando una oscilación en las políticas públicas. Este puede ser el caso, por ejemplo, cuando se produce un cambio: de gobierno, de algún miembro clave en el gabinete, de un alto funcionario público o de un Intendente.

Lo que se intenta resguardar con el criterio de estabilidad es la capacidad de los distintos actores, en este caso regionales, de darle continuidad a las políticas públicas, a pesar del cambio de las autoridades políticas regionales (Intendentes, Seremis) y más allá del mandato de determinados funcionarios públicos o de la coalición del gobierno de turno. Si pensamos, por ejemplo, en el caso de las Estrategias Regionales de Desarrollo –que constituyen (o debieran constituir) la base de muchas de las políticas públicas que deben formular en estos momentos los gobiernos regionales–, estamos hablando de políticas que

⁴⁴ *Ibid.*, 2007: 83.

⁴⁵ *Ibid.*, 2007: 91.

⁴⁶ Boeninger, 2007: 129.

pueden superar con creces el horizonte temporal del ejecutivo del Gobierno Regional y del Gobierno Nacional.⁴⁷ En tal sentido, se ha hablado también de la necesidad de la sustentabilidad de las políticas públicas.

2.3. Adaptabilidad

Lo anterior no quiere decir que las políticas públicas regionales no puedan ser eventualmente modificadas por decisiones del propio Gobierno Regional, ya sea debido al cambio de ciertas condiciones objetivas en el contexto en el cual estas operan, la detección de errores o el fracaso mismo de la política pública. Las políticas públicas deben tener una cierta capacidad de adaptabilidad mínima necesaria que le permita hacer frente a las situaciones antes descritas.⁴⁸ Es decir, la adaptabilidad da cuenta de hasta qué punto pueden ajustarse las políticas públicas cuando fallan o cuando cambian las circunstancias sobre las cuales se basó su planificación.⁴⁹

El monitoreo de la política pública en los distintos momentos de su ejecución, es de vital importancia para hacer los ajustes necesarios que respondan de mejor modo a los nuevos contextos/situaciones que inicialmente no habían sido contemplados en su fase de diseño (ver punto 4.6).⁵⁰ De este modo se evita comprometer la viabilidad o eficacia de la política. Entre mayor sea la capacidad de

⁴⁷ El conjunto de políticas públicas que formulan los gobiernos regionales, para las cuales SUBDERE ha financiado los estudios iniciales para su diseño, recién comenzarán a ser ejecutadas el 2009-2010. Es decir, casi al término de la administración del actual gobierno nacional.

⁴⁸ Boeninger, 2007: 130-2.

⁴⁹ Stein y Tommasi, 2007: 83.

⁵⁰ Incluso en el caso de trabajar con el mejor equipo de planificadores, no es posible garantizar el 100% de todos los detalles en la fase de diseño de una política pública. Se debe dejar, por consiguiente, un cierto espacio para que quienes

incorporar/responder frente a los nuevos contextos/situaciones, mayor será el grado de flexibilidad de la política pública.

2.4. Coherencia y Coordinación

Las políticas públicas regionales deben lograr una adecuada coherencia interna y externa. La coherencia interna se relaciona con la pertinencia entre los objetivos de las políticas públicas, los instrumentos de intervención y los problemas que intenta solucionar. La coherencia externa, en tanto, se refiere al grado de compatibilidad que puede alcanzar una política pública determinada en relación a otras intervenciones públicas en la región.

Por otra parte, la coordinación tiene que ver con el grado de articulación necesaria que se requiere para garantizar la coherencia externa. Esto demanda, en la fase de implementación de la política (ver punto 4.5), importantes niveles de articulación vertical, horizontal, intersectorial y sectorial-territorial en la región, ya que intervienen múltiples actores que no siempre mantienen una buena comunicación.⁵¹ Mediante una adecuada coordinación se intenta resguardar un mínimo de coherencia necesaria entre la nueva política pública y las otras intervenciones regionales, nacionales y locales de modo tal que no se presenten como contradictorias o incoherentes entre sí frente a un problema común que intenten resolver.⁵²

Se trata, entonces, de hacer compatibles programas y proyectos, a fin de evitar duplicidades y conflictos entre ellos, en una visión estratégica de conjunto en torno al desarrollo de la región a mediano y largo plazo.⁵³

ejecutan la política pública puedan mejorar el diseño original (Bardach, 2005: 33).

⁵¹ Stein y Tommasi, 2007: 85, 93-4.

⁵² Boeninger, 2007: 132-4; Garnier, 2000: 47; Stein y Tommasi, 2007: 83, 94.

⁵³ Garnier, 2000: 15.

3. Estrategia Regional de Desarrollo y Plan Regional de Ordenamiento Territorial

3.1. Gobierno y Políticas Públicas

Formular una orientación de política es una cosa; poder asegurar la intervención pública que ella requiere, es otra.⁵⁴

Las políticas públicas regionales deben ser capaces de alcanzar un grado de coherencia muy alta con la Estrategia Regional de Desarrollo (en adelante, ERD) y el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (en adelante, PROT). Para avanzar en esta dirección se requiere, en una primera instancia, realizar algunas distinciones básicas a fin de evitar confusiones posteriores. Y, en un segundo momento, avanzar hacia un modelo integrado de políticas públicas regionales en donde se articulen e integren tanto las ERD como el PROT y las políticas públicas nacionales.

Lo primero que habría que señalar es que la ERD no constituye una política pública regional, aunque en la práctica han sido utilizadas hasta cierto punto como un sustituto de las políticas públicas regionales.⁵⁵ La ERD es más bien “un proyecto social de largo plazo, amplio y plural, que expresa los grandes objetivos y prioridades regionales en lo relativo a las iniciativas públicas y privadas necesarias para alcanzar tales objetivos”.⁵⁶ Se trata, por ende, de una definición mucho más general que la de política pública (adoptada en el punto 1.2.).

Las ERD, a partir de sus lineamientos estratégicos, permitirían la identificación de problemáticas relevantes a ser abordadas por las políticas públicas regionales. Las políticas, a su vez, se expresarían a través de programas y proyectos, incluyendo los arreglos institucionales necesarios

para su materialización. De ahí la importancia de alcanzar un alto grado de coherencia entre las ERD y las políticas públicas regionales.

Lo anterior, sin embargo, plantea un desafío adicional. Las políticas públicas regionales deben ser capaces de armonizar los lineamientos estratégicos regionales definidos en la ERD con las políticas públicas nacionales en la región. De su adecuada articulación emergerán políticas públicas regionales con un sentido más amplio, más estratégico. Tanto las ERD como las políticas públicas regionales tienen un horizonte temporal más amplio que el Gobierno de turno, el cual se encuentra acotado al término de la administración nacional/regional.

El PROT, en tanto, constituye un instrumento de planificación distinto de la ERD. Muy brevemente. Entre los nuevos desafíos que deberá enfrentar el GORE se encuentra la elaboración del PROT y su articulación con otros instrumentos de planificación urbana existentes, a partir de una modificación -que se encuentra actualmente en trámite- al artículo 17 de la Ley orgánica Constitucional 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional.⁵⁷

En dicha iniciativa se contempla que al GORE le corresponderá:

Elaborar y aprobar, en concordancia con la estrategia regional de desarrollo y previa consulta a las municipalidades de la región, el plan regional de ordenamiento territorial, instrumento que deberá consignar características, potencialidades, vocaciones y recomendaciones para orientar la planificación y decisiones que impacten en los territorios urbanos y rurales, borde costero y sistema de cuencas hidrográficas.

⁵⁴ Lahera 2008: 143.

⁵⁵ Henríquez, 2007a.

⁵⁶ Soms, 2007: 4.

⁵⁷ Ver artículo 17, letras a), b), c), d) y e) de la Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional (SUBDERE, 2007: 14).

Mediante decreto supremo, expedido a través del Ministerio del Interior y suscrito por los ministros de Defensa Nacional, cuando corresponda, Obras Públicas, Agricultura y Vivienda y Urbanismo, se regulará lo concerniente a los procedimientos para la elaboración y contenidos mínimos que deberá considerar el plan, el cual deberá considerar los principios de sustentabilidad urbana, integración social, participación y descentralización.

El PROT, como instrumento de ordenamiento territorial regional, reconoce un horizonte temporal concordante con la ERD y, a su vez, con los desafíos asumidos en sus lineamientos estratégicos.⁵⁸ El PROT permitirá al GORE gestionar y administrar las intervenciones públicas en el territorio y orientar las intervenciones privadas en sus distintos ámbitos de gestión: social, económico, infraestructura y físico-ambiental. Así, por ejemplo, en el PROT se debe definir, proponer y fijar la zonificación necesaria y óptima de los procesos territoriales en concordancia con ERD. El PROT, en tal sentido, debiera contribuir a una adecuada espacialización de las políticas públicas regionales.

Modelo Integrado

Si tomamos como punto de partida la ERD (y el PROT) de cada región, el paso posterior consiste en la elaboración de las políticas públicas regionales que den cuenta de los lineamientos o ejes estratégicos de la ERD, previamente ratificadas como prioridades por el CORE en la agenda regional. En otras palabras: “Las líneas de acción estratégicas establecen el marco básico para la definición de las

medidas fundamentales de políticas y para la elaboración de los programas y proyectos de inversión de carácter estratégico.”⁵⁹ La formulación de políticas públicas en ese sentido nos permite priorizar un conjunto de temas sobre otros y abordarlos desde una particular perspectiva, la cual debe estar fundada en criterios técnicos.

Las políticas públicas regionales estarán, por tanto, marcadas por las particularidades de la región en sus dimensiones social, económica, cultural y ambiental. En dicha particularidad deberán expresarse las políticas nacionales tanto sectoriales como transversales. Esto, de modo que “[l]as demandas y aspiraciones de la sociedad regional deben ser examinadas y contrastadas con relación a las políticas [públicas] nacionales que inciden en el desarrollo regional, estableciendo las correlaciones que resulten necesarias para determinar la viabilidad de los objetivos y prioridades que vayan surgiendo.”⁶⁰ A lo anterior habría que precisar que los compromisos regionales, que se manifiesten a partir de las políticas públicas regionales, deben estar en sintonía con la propuesta programática nacional del gobierno, sus políticas y los principales ejes o líneas de acción que de ella se derivan.⁶¹

En términos operativos esto significa que “para evaluar y jerarquizar los compromisos regionales, deberán analizarse los lineamientos contenidos en el Programa de Gobierno Nacional y en la Estrategia Regional [de Desarrollo]”, a lo cual se pueden incorporar otros elementos tales como “las prioridades del Intendente, las demandas sociales explícitas y toda aquella información que permita entregar una visión clara de lo que se pretende abordar en

⁵⁸ La implementación del PROT se realizará a través de un plan plurianual de inversiones (4 años), el que tendrá su expresión anual en el Anteproyecto Regional de Inversiones (ARI).

⁵⁹ Lira, 2006: 19.

⁶⁰ Soms, 2007: 32.

⁶¹ *Ibíd.*, 2007: 91.

el periodo de gobierno.”⁶² En lo fundamental, las políticas públicas regionales debieran ser capaces de orientar de un modo mucho más articulado el ordenamiento de la inversión pública regional y nacional en el territorio. Es decir, se trata de lograr alcanzar una mayor coordinación de las inversiones regionales y lograr que tengan un sentido más estratégico⁶³ en el marco de las ERD. Esto es particularmente relevante al momento de considerar los proyectos de inversión que son aprobados con cargo al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (en adelante, FNDR).

El FNDR financia proyectos de diversa índole, los cuales ciertamente contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas, pero no necesariamente a generar un desarrollo estratégico de la región, puesto que la lógica predominante es la toma de decisiones proyecto a proyecto. El FNDR debiera constituirse en una fuente importante de financiamiento de proyectos ligados más directamente a las ERD⁶⁴ y, por tanto, a las políticas públicas regionales. Algo similar debiera ocurrir con la Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR), la Inversión Regional de Asignación Local (IRAL) y los Convenios de Programación. Así, se tendería a evitar los riesgos de fragmentar la acción pública en el territorio, desaprovechándose muchas veces posibles complementariedades y sinergias entre las distintas intervenciones. Para las autoridades y los actores regionales, el territorio debiera constituir un área de intervención estratégica, al cual se oriente la acción de dichos instrumentos en el marco de políticas públicas regionales integradas.⁶⁵ Para ello se requiere acotar más las ERD y priorizar los objetivos que son más importantes, de

modo de concentrar en ellos los esfuerzos⁶⁶ al elaborar las políticas públicas.

Dos movimientos son necesarios aquí: el ajuste hacia arriba y la adopción hacia abajo. Por una parte, las políticas públicas regionales deben ajustarse, dentro de ciertos márgenes de maniobra, a las políticas públicas nacionales (ya sean transversales, sectoriales o específicas). Y, por otra, las políticas públicas nacionales deben tener un espacio de consideración dentro de las políticas públicas regionales, aun cuando algunos de los aspectos que pudieran abordar (y del modo en que lo hacen) no hayan sido inicialmente contempladas en la ERD. En el pasado, se ha dicho en más de alguna oportunidad, tal ajuste no fue del todo necesario ya que:

las estrategias de desarrollo de las regiones se articularon sobre la base de las prioridades y objetivos que los diversos sectores tienen en las regiones. Entonces, la estrategia fue la agregación de objetivos sectoriales. Por lo tanto, se podría decir que el ajuste nació con la estrategia, no hubo necesidad de ajustar nada. [...] En el fondo, en este procedimiento de agregación sectorial, el GORE es un sector más, y a veces, con un mínimo perfil.⁶⁷

Del mismo modo, las atribuciones que tiene el Gobierno Regional nos entregan el marco de lo que se puede o no abordar en una ERD. Ir más allá de ese marco de atribuciones puede significar la imposibilidad de lograr cualquier avance en la dirección deseada, a menos que se logre una adecuada coordinación y cooperación con los actores que sí tienen dichas competencias. Veamos esto con un ejemplo sencillo tomado de la ERD de la Región de

⁶² Soms, 2007: 89.

⁶³ Ramírez, 2002: 57, 59.

⁶⁴ Correa, 2001: 31-2.

⁶⁵ *Ibid.*, 2001: 13-4, 31.

⁶⁶ Rodríguez y Serrano, 1998: 469-70.

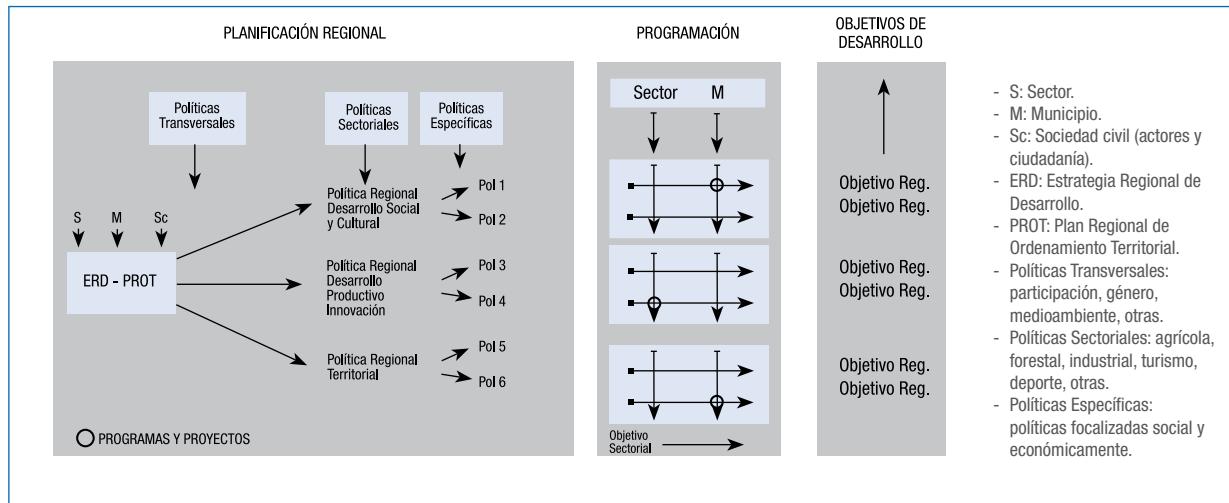
⁶⁷ Tobar, 2002: 75.

Valparaíso del año 1995. El primer objetivo de la ERD era la modernización y expansión de los servicios portuarios de la Región de Valparaíso y los servicios conexos. Sin embargo,

en ese momento, el puerto era administrado por la Empresa Portuaria de Chile; más tarde, el Gobierno Nacional impulsó, como correspondía, una Ley de Modernización Portuaria, en la que ni siquiera se le consultó la opinión a los Gobiernos Regionales, que, al menos, demandaban que se regionalizara la estructura administrativa de esa empresa nacional. [...] Entonces, suele suceder que nadie asume la responsabilidad del objetivo declarado.⁶⁸

Conjuntamente con lo anterior, se debe tener muy presente que el grado de articulación (coordinación) que se alcance entre las distintas instituciones y actores es determinante para el éxito del diseño y puesta en marcha de las políticas públicas regionales. Más específicamente, nos referimos a la articulación vertical (inter-territorios), horizontal (intra-territorios), intersectorial (entre los sectores) y sectorial-territorial (ver punto 4.5). Siguiendo la lógica que se ha planteado, lo propuesto puede ser esquematizado de la siguiente manera.⁶⁹

Figura 2: Sistema integrado de planificación regional



⁶⁸ Ibíd., 2002: 76.

⁶⁹ Desarrollado por Henríquez, 2007b.

Una visión estratégica de desarrollo regional exige la definición de prioridades de manera que sirvan de principios ordenadores en toma de decisiones para la elaboración de las políticas públicas.⁷⁰ Dichos principios son los lineamientos estratégicos de la ERD (y del PROT en el futuro). Estos pueden ser agrupados, eventualmente, en tres grandes áreas que serán foco de políticas públicas regionales: a) desarrollo social y cultural; b) desarrollo productivo e innovación; y c) territorial. Luego, es necesario realizar el ajuste hacia arriba. Es decir, las políticas públicas regionales deben intentar ser coherentes (coherencia externa) con las políticas públicas nacionales (transversales, sectoriales o específicas) en aquellos aspectos en donde reconocen problemáticas compartidas e intervenciones en el mismo territorio. Posteriormente, se requiere de la adopción hacia abajo, de modo de evitar una compartimentación entre los distintos tipos de políticas (nacionales, regionales y locales). En el territorio se expresan los tres tipos de intervenciones. Las políticas regionales, en tal sentido, no pueden ser indiferentes a las políticas nacionales. Al contrario, las políticas regionales deben generar un espacio en su diseño que les permita incorporar los objetivos de las políticas nacionales, de modo tal que las políticas nacionales se constituyan también en políticas regionales o en la territorialización de éstas. Las políticas públicas, como se indicó anteriormente, se materializan generalmente en programas y proyectos, los que en su conjunto apuntan al logro de los objetivos de las políticas públicas. Los programas y proyectos establecen quién realizará las acciones propuestas, cuándo y con qué recursos. Al momento de definir intervenciones concretas en el territorio, es clave la coordinación que se pueda alcanzar para lograr el máximo nivel de coherencia

⁷⁰ Garnier, 2000: 46.

posible, de modo de maximizar los esfuerzos y generar sinergias entre las distintas intervenciones (ver punto 3.4 y 4.5). Esto implica buscar puntos de confluencia entre los sectores y el municipio en relación a proyectos de intervención compartidos en el territorio. Cada uno de los proyectos de intervención contribuirá parcialmente al logro de los objetivos de las políticas públicas, las cuales en su conjunto debieran, en el mediano plazo, tener un impacto en el desarrollo regional.

En términos generales, una propuesta de políticas públicas regionales, desde un punto de vista metodológico al menos, conjuntamente con su adecuada formalización y explicitación, debe ser internamente coherente y capaz de coordinar la dimensión espacial (nacional, regional y comunal) con la dimensión temporal (corto, mediano y largo plazo), teniendo muy presente su capacidad de implementación, efectividad y viabilidad. En particular, debe ser capaz de orientar los cursos de acción, la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos financieros.⁷¹

A continuación se aborda el proceso de formulación de las políticas públicas, es decir, cómo se originan y cuáles son las distintas etapas por las cuales atraviesan. Para ello se utilizará un modelo del ciclo de la política (policy cycle). Se trata del modelo más conocido y utilizado actualmente, entre otras razones, por su capacidad comprensiva y flexibilidad de uso.⁷²

⁷¹ Podestá, 2001: 164.

⁷² Roth, 2002: 42; Aguilar: 1996b: 15.

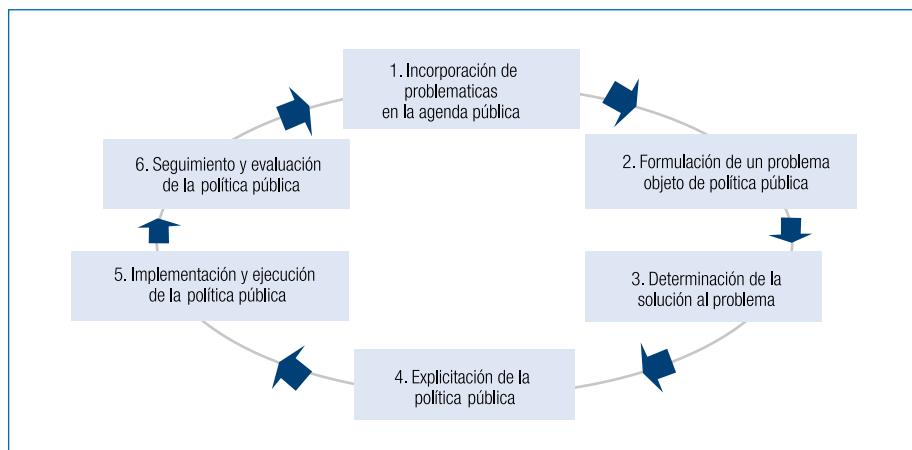
4. El Ciclo de la Política Pública

El ciclo de las políticas públicas identifica un conjunto de etapas o secuencias lógicas en el proceso de formulación de una política pública. Cada una de las fases retroalimenta a las otras. Estas son:⁷³

1. Incorporación de problemáticas en la agenda pública
2. Formulación de un problema objeto de política pública
3. Determinación de la solución al problema entre distintas alternativas
4. Explicitación de la política pública
5. Implementación y ejecución de la política pública
6. Seguimiento y evaluación de la política pública

No se debe perder de vista que se trata de un modelo y no de una fiel representación de lo que ocurre en la realidad y, como tal, en los hechos es probable que en algunos casos una política pública pudiera haberse iniciado sin seguir la secuencia lógica del ciclo ni necesariamente haber contemplado todas las etapas. Su valor reside más bien en su capacidad explicativa y flexibilidad de aplicación para comprender mejor el proceso de las políticas públicas.

Figura N° 3: El Ciclo de las Políticas Públicas



⁷³ La secuencia, número y alcance de cada una de las etapas puede variar dependiendo de los autores. Véase:, por ejemplo, Aguilar 1996a; Ginner, 1998; Díaz, 1999; Brewer y DeLeon, 2000; Roth, 2007; Lahera 2002, 2008; Heywood, 2002; Graglia 2005; Birkland, 2005; Knoepfel 2007; Jann y Wegrich 2007; Parsons, 2007.

En uno de los textos de mayor difusión en español entre los círculos académicos, Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Luis Aguilar se refiere al respecto en los siguientes términos:

La noción de *policy process* [o *policy cycle*] es propiamente un dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política [...] Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera de eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse unas a las otras, condensarse alrededor de una de ellas, anticiparse o atrasarse, repetirse.⁷⁴

En definitiva, las distintas etapas del ciclo son más bien analíticas que propiamente secuenciales o jerárquicas. Múltiples interacciones se dan entre cada una de las etapas y, a su vez, estas son reformuladas en el proceso. La gran ventaja del modelo del ciclo de las políticas públicas reside en su capacidad de ofrecernos un marco que permite integrar conceptos teóricos, herramientas analíticas y estudios empíricos, facilitando la comunicación entre las diversas aproximaciones disciplinares en torno al tema.⁷⁵ A continuación se describe cada una de las etapas que conforman el Ciclo de las Políticas Públicas con énfasis en las primeras cinco etapas, las cuales en conjunto abarcan el proceso de formulación de una política pública, lo cual constituye el propósito principal de la presente guía teórico-metodológica. La última etapa, “seguimiento y evaluación de las políticas públicas” (punto 4.6), si bien es

abordada con el objeto de entregar una visión completa del ciclo, esta requiere de un tratamiento posterior más detallado en lo que respecta a evaluación.

4.1. La Incorporación de Temas en La Agenda Pública

*Es solamente cuando un problema [situación problemática] es colocado en la agenda y puesto a disposición para discusión que las fuerzas del cambio tienen alguna oportunidad de triunfar.*⁷⁶

La incorporación de una cierta temática como parte de una política pública requiere de un proceso previo, el haber sido socialmente problematizada y políticamente visibilizada para así llegar a ser parte de la agenda pública. Esto pudo haber sido desde arriba, desde el Gobierno Nacional o Regional, mediante alguna iniciativa del Presidente, algún Ministro, Intendente, alguna agencia de gobierno u otro, o desde abajo, a través de la presión o demandas de distintos actores sociales, políticos, económicos, la opinión pública, etc. Esto es lo que se conoce como agenda setting.⁷⁷

⁷⁴ Aguilar, 1996b: 15.

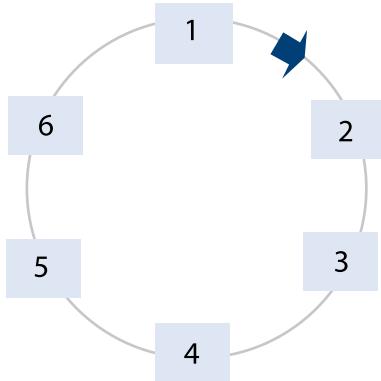
⁷⁵ Jann y Wegrich, 2007: 55-8.

⁷⁶ Peters, 2000: 472. Traducido por el autor.

⁷⁷ El valor de la noción de agenda es útil en la medida en que nos da un contexto que nos permite comprender el proceso mediante el cual prestamos atención a ciertos hechos (problemas) en determinados ámbitos de realidad. Es decir, nos permite hacernos una idea de cómo se originan las políticas públicas. Sin embargo, sostienen algunos autores, en la medida en que dicho modelo ha sido desarrollado en el marco de las políticas públicas norteamericanas, su intento de generalizar dicha experiencia al resto de los países podría ser cuestionable (Page, 2006:208-9;223-4).

El Ciclo de la Política Pública

Incorporación de temas
en la agenda pública



La agenda setting es el proceso mediante el cual distintas problemáticas se visibilizan en el espacio público llamando (o perdiendo) el interés y preocupación tanto de las autoridades de gobierno como de la ciudadanía. Las agendas existen en todos los niveles del gobierno,⁷⁸ incluido el regional.

En términos prácticos, hace referencia a la lista de temas o problemáticas a las cuales las autoridades de gobierno prestan atención en un momento dado.⁷⁹

Las problemáticas, aunque pudiera parecer obvio para algunos, no existen por sí mismas, sino que requieren ser percibidas/experimentadas por un individuo, grupo o comunidad. Hay aquí una dimensión constructivista acerca de lo que se considera como “problema”.⁸⁰ Se trata del reconocimiento de determinados ámbitos de la realidad como problemáticos, los cuales son representados discursivamente a partir de un proceso de construcción inter-subjetiva. En términos generales, esto puede ser descrito como “una construcción que resulta del conjunto de las luchas que los actores sociales y políticos liberan para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses [entendidos en un sentido amplio].”⁸¹

No todos los individuos, grupos o comunidades tienen la misma capacidad de problematizar un determinado ámbito de la realidad que los afecta. A su vez, los individuos, grupos o comunidades pertenecen o representan a ciertos sectores de la sociedad y, como tales, usualmente tienen objetivos y aspiraciones muy distintas;⁸² y no se encuentran en igualdad de condiciones tanto en términos de recursos como de acceso al sistema político.⁸³ Cada uno de ellos intentará influir en la agenda desde y en favor de sus particulares perspectivas o intereses. El cómo interactúan los diferentes actores e instituciones depende de la contingencia y de las situaciones particulares que estén involucradas.⁸⁴

⁷⁸ Birkland, 2007: 63.

⁷⁹ Jann y Wegrich 2007: 45. El uso del término de agenda se hace de modo genérico y abstracto. Las agendas no existen como tales en forma concreta, sino más bien son parte del imaginario de la ciudadanía o del gobierno acerca de las problemáticas que requieren ser tratadas públicamente. Hasta cierto punto, se podría decir, que existen tantas agendas públicas como instituciones de gobierno. Desde esta perspectiva, la construcción de la agenda constituye una actividad política, la cual implica el ejercicio de poder político (Peters, 2000: 471, 473). Algunos autores han comenzado a prestar mayor atención a dicho proceso

y distinguen entre lo que es la agenda setting y la agenda control (para mayores detalles véase Majone, 2008).

⁸⁰ Rochefort y Cobb, 2000.

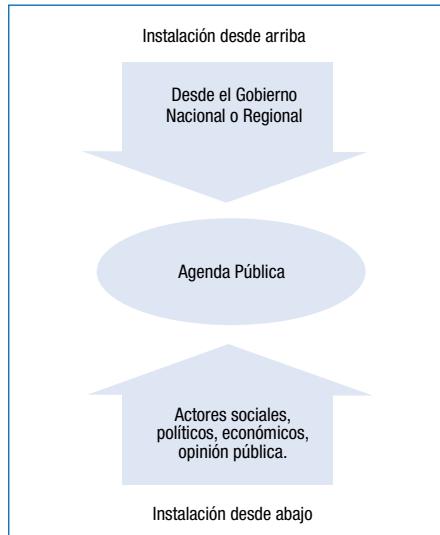
⁸¹ Roth, 2007: 58.

⁸² Hilgartner y Bosk, 2000: 523.

⁸³ Roth, 2007: 62.

⁸⁴ Jann y Wegrich, 2007: 45-7.

Figura 4: Instalación de temas en la agenda pública



En la medida en que exista un conjunto de preocupaciones social y culturalmente compartidas por amplios segmentos de la sociedad, se facilita la incorporación de tales problemáticas en la agenda.⁸⁵ Y la forma en que una determinada problemática entra en la agenda pública, condiciona el tipo de soluciones que serán desarrolladas para resolver dicho problema.⁸⁶ Los grupos que instalen exitosamente una problemática tendrán mejores oportunidades de definir también sus posibles soluciones, prevaleciendo en el debate público.⁸⁷

⁸⁵ Hilgartner y Bosk, 2000: 523-8.

⁸⁶ Peters, 2000.

⁸⁷ Birkland, 2007: 63.

Muchas de las problemáticas que entran a la agenda pública en un momento dado, pueden salir de ella en otro. Pueden dejar de ser motivo de preocupación frente, por ejemplo, a la emergencia de otras nuevas o frente a la imposibilidad de darles una solución satisfactoria.⁸⁸ Las problemáticas compiten, en cierto modo, tanto para formar parte de la agenda como para no salir de ella. A su vez, si una problemática desaparece de la agenda pública esto no significa necesariamente que dicha situación haya mejorado o desaparecido. Y entre aquellas que quedan en la agenda, su formulación en términos “dramáticos” (como apelación emocional) contribuye a que se mantengan. Usualmente, muchas problemáticas desaparecen de la agenda pública (y del interés público) debido a que han perdido su valor dramático.⁸⁹

Si una determinada problemática no pasa a formar parte de la agenda pública difícilmente esta podrá ser objeto de una política pública. No llamará la suficiente atención del gobierno. Es decir, antes de que una opción de política pública sea realizada es necesario que una determinada “problemática” en la sociedad sea incorporada como parte de la agenda pública y se priorice como tal en relación a las otras. Lo que está detrás es la percepción de que hay algo que está simplemente funcionando mal (o que se percibe como un estado insatisfactorio) y que el problema puede ser resuelto, en parte, mediante la acción pública del gobierno.⁹⁰

La agenda opera como un mecanismo de selección entre las diferentes problemáticas,⁹¹ y las políticas públicas

⁸⁸ Peters, 2000.

⁸⁹ Hilgartner y Bosk, 2000: 523-8. También pudiera ocurrir que los problemas que tienen carácter público en un momento dado pierden dicho carácter y pasan a ser problemas entre privados (Knoepfel, 2007: 26).

⁹⁰ Peters, 2000; Kraft y Furlong, 2007: 74-5.

⁹¹ Jann y Wegrich 2007: 46.

intentan, por su parte, resolverlas (una vez que han sido conceptualizadas como problemas).⁹² Esto es válido tanto a nivel del Gobierno Nacional como a nivel de los gobiernos regionales. Aquí observamos una primera restricción fundamental. Existen muchos más aspectos socialmente problematizados de los que finalmente serán objeto de políticas públicas. En el extremo, ello puede conducir a la sensación de parálisis por parte de la autoridad al sentirse sobrepasados por la cantidad de situaciones que demandan algún tipo de solución, particularmente frente a aquellos grupos o actores con capacidad de presión. Sin embargo, también puede ocurrir lo contrario. Es decir, no se tiene claridad respecto de cuáles podrían ser los problemas e ideas innovadoras.⁹³

Por otra parte, cabe precisar, que si bien muchas de las decisiones públicas se caracterizan por la contingencia y por los requerimientos de dar solución a situaciones percibidas como problemáticas por la ciudadanía, esto no siempre es así. Los gobiernos tienen proyectos de país, anhelos de una sociedad que conjugue mejor los ideales democráticos de libertad e igualdad. Hay un componente normativo importante (un deber ser) que está presente en las políticas públicas, aunque el día a día no nos permita ver muchas veces las cuestiones más sustantivas, valóricas, de justicia si se quiere, del país que queremos, aquel que construimos y que seguiremos construyendo. Eso es la política, eso son las políticas públicas.⁹⁴

Parte de estos anhelos, de sueños de región, se reflejan en las ERD, y las políticas públicas regionales constituyen la operacionalización necesaria para hacerlas realidad.

Metodología

En décadas pasadas, los gobiernos activistas decidieron hacer suyo de inmediato cualquier tipo de problema y necesidad, se embarcaron en regulaciones y gastos, programas y controles, hasta que se desplomaron fiscalmente exhaustos, deslegitimizados, sepultados bajo un cúmulo de improvisaciones e ineficiencias. Hoy, después del aprendizaje, los gobiernos son más cuidadosos y ponderados en armar su agenda, en seleccionar las cuestiones y ordenar sus prioridades [...] No todo es asunto público ni asunto público urgente.⁹⁵

El proceso de formación de la agenda de un Gobierno Regional se pone en marcha cuando ciertas situaciones problemáticas llegan a llamar su atención como posibles asuntos de política pública.⁹⁶ Como se señaló en la sección anterior, no todas las situaciones problemáticas logran llamar la atención y preocupación de los gobernantes, y solamente una fracción de ellas llegan finalmente a transformarse en objeto de la acción de una política pública. Se debe comprender que la lógica política subyacente (en el sentido del conflicto, del poder y del deber ser) hace que “ante algunas cuestiones los gobiernos son inmedia-

⁹² Knoepfel et ál., 2007: 20-25.

⁹³ Heywood, 2002.

⁹⁴ Existe, sin lugar a dudas, una dimensión normativa a tener presente en la discusión acerca de las políticas públicas, pero es muy importante no perder de vista que las políticas públicas deben encarnar los valores que corresponden al ordenamiento público y no las preferencias particulares de personas o grupos. A su vez, se debe cautelar el debido equilibrio entre lo normativo (deseable) y lo que realmente es posible hacer (restricciones) (Lahera, 2008: 86, 146). Esto nos pone al centro del debate, en la filosofía política al menos, acerca de lo que se

ha de entender por la vida buena, lo público y el papel del Estado. De particular interés es el desarrollo teórico del liberalismo igualitario de J. Rawls y la crítica comunitaria y republicana a este.

⁹⁵ Aguilar 1996b: 28.

⁹⁶ Elder y Cobb, 1996: 77.

tamente sensibles y se muestran preocupados, otras los dejan indiferentes”.⁹⁷

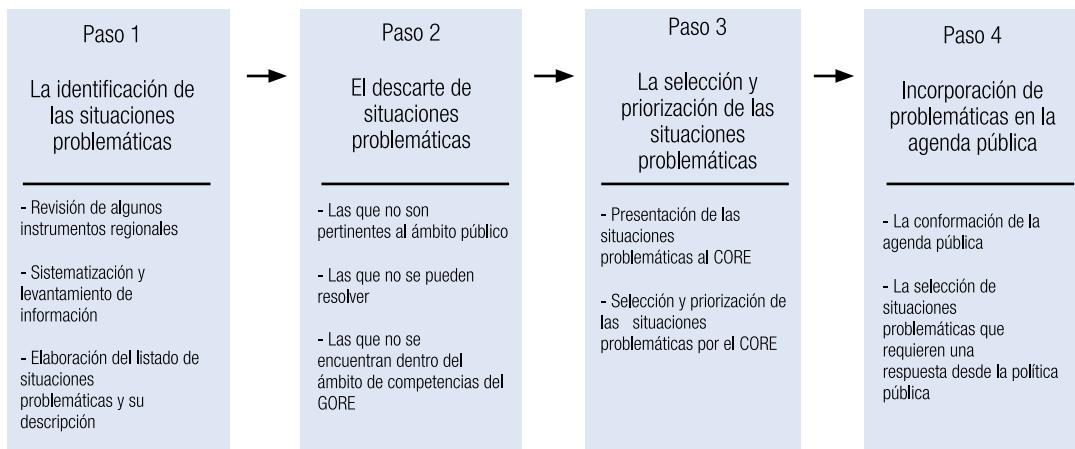
Para un gobierno (ya sea de carácter nacional o regional), una de las decisiones más importantes que debe tomar se refiere precisamente a la elección de los asuntos relevantes a tratar y las prioridades de acción, esto es, la formación de su Agenda. El cómo determinar cuáles son las problemáticas relevantes a tratar es una actividad estratégica decisiva para el buen gobierno.⁹⁸

A continuación se describen los pasos a seguir en esta etapa:

Paso 1: Identificación de situaciones problemáticas

Un punto de partida o de referencia obligado para este ejercicio lo constituyen las Estrategias Regionales de Desarrollo, particularmente en lo que respecta a sus lineamientos estratégicos que han sido ratificados como prioridades en la agenda regional por el CORE. A partir de ellos es posible hacerse una buena idea de las preocupaciones tanto del Gobierno Regional como de la comunidad regional en torno a los temas que son percibidos como fundamentales para el desarrollo de la región. Dicho de otro modo, al interior de los lineamientos estratégi-

Figura 5: Pasos de la etapa de formación de la agenda pública regional



⁹⁷ *Ibíd.*, 1996: 23.

⁹⁸ *Ibíd.*, 1996: 27, 29.

cos sería posible identificar un conjunto de problemáticas asociadas al desarrollo regional que eventualmente podrían llegar a constituirse en objeto de políticas públicas regionales. Dichas problemáticas (o aspiraciones) serían parte de la agenda del Gobierno Regional. De modo análogo a la ERD, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (que deberá elaborar el GORE) se construirá en un referente fundamental para la identificación de situaciones problemáticas.

Por otra parte, el Gobierno Regional tiene compromisos, ya sea producto de su propia gestión (hacia la comunidad regional) y/o fruto de los compromisos con el Gobierno Nacional, los que se expresan, cuando han sido expresados formalmente, en un Plan Regional de Gobierno. Allí se manifiestan de manera importante los compromisos y las problemáticas que son parte de la agenda del Gobierno Regional. A ello se agregan las nuevas demandas y problemáticas que van emergiendo desde la comunidad regional.

Los aspectos mínimos a considerar en este punto son: a) revisión de algunos instrumentos regionales; b) sistematización y levantamiento de información; y c) elaboración del listado de situaciones problemáticas y su descripción.

a) Revisión de algunos instrumentos regionales

Algunos de los instrumentos que contienen información para la identificación de temas definidos como situaciones problemáticas a nivel regional serían:

- La Estrategia Regional de Desarrollo
- El Plan Regional de Gobierno
- El Plan Regional de Ordenamiento Territorial

b) Sistematización y levantamiento de información

De igual modo, es necesario prestar atención a las distintas situaciones problemáticas que son discutidas al interior del CORE, en los medios de comunicación regional y las demandas que han sido expresadas públicamente hacia el GORE por parte de los diferentes actores regionales (políticos, sociales y económicos).⁹⁹ Ello requerirá de un trabajo de sistematización y levantamiento de información de carácter cualitativo.

Posibles técnicas a utilizar: entrevista semi-estructurada, grupo focal / análisis de contenido, análisis de discurso.

c) Elaboración del listado de situaciones problemáticas y su descripción

A partir de la información reunida en a) y b) es posible elaborar un listado con cada una de las problemáticas detectadas, con una breve descripción de cada una de ellas, las cuales pueden ser agrupadas por temas. Es importante tener presente que no todas las situaciones problemáticas detectadas son susceptibles de ser abordadas por el GORE.

Paso 2: Descarte de situaciones problemáticas

Una vez que se han identificado las distintas problemáticas regionales es necesario poder distinguir aquellas que requieren efectivamente de una respuesta del GORE y, por tanto, pueden llegar a constituirse en objeto de una política pública regional.

⁹⁹ Ya sea a través de los medios de comunicación o en reuniones de trabajo.

Realizar un proceso de selección de esta naturaleza requiere establecer un conjunto de criterios que permitan evaluar las problemáticas identificadas en función de: a) su pertinencia al ámbito público; b) la capacidad para resolverlas; y c) que se encuentren dentro del ámbito de competencias de GORE. Se trata de un análisis mediante el cual se descartan situaciones problemáticas a partir de los criterios señalados.

a) Problemáticas que no son pertinentes al ámbito público

Lo que importa es distinguir entre los problemas públicos que requieren una respuesta del Gobierno Regional, de aquellos que se sitúan en el ámbito privado individual/familiar, empresarial o de mercado. Sin embargo, tal distinción no siempre es fácil de dilucidar. En muchos casos un conjunto de problemáticas que se ubican en lo que podríamos nombrar como “temas entre privados”, en la medida en que estos no los pueden resolver, se intenta convertirlos en problemas de carácter público. Situaciones como estas se dan cuando se habla de fallas de mercado, externalidades negativas o en las relaciones entre el mercado y los consumidores, lo cual ha dado origen a la noción de derechos del consumidor,¹⁰⁰ y, en ciertas temáticas sociales más profundas, al concepto de derechos sociales de ciudadanía.¹⁰¹

¹⁰⁰ Elder y Cobb, 1996: 55. La distinción y límite entre lo público y lo privado ha sido objeto de amplios debates, especialmente en el ámbito de la filosofía política. El foco de atención ha sido el cuestionamiento a la tradición liberal que ha hecho suya y ha argumentado en torno a esta distinción.

¹⁰¹ Durante un periodo muy significativo, el tema de la vejez fue considerado una problemática de carácter privado, como muchos otros que se daban al interior de la familia. Era un tema relativo al envejecimiento natural de las personas y, por tanto, eran las familias quienes debían abordarlo. El paso de la vejez, desde lo privado a un asunto público, ocurre cuando esta es tematizada como una categoría social especial (tercera edad), que en virtud de la edad de las personas que la conforman merecen ciertos derechos y consideraciones especiales

b) Problemáticas que no se pueden resolver dada su complejidad y demanda de recursos

Desde las políticas públicas se ha indicado que un problema que no se puede resolver no constituye un problema objeto de política pública.¹⁰² Las problemáticas (o problemas) que no tienen solución, por tanto, deben ser descartados del proceso de formulación de política pública. De igual modo se puede señalar que hay situaciones problemáticas en las cuales la acción del GORE es simplemente marginal, en términos del impacto que se pudiera alcanzar mediante sus acciones. Así, por ejemplo, en materia de desarrollo económico regional, el GORE debe tener mucha claridad respecto de lo que realmente puede realizar o lograr considerando la cantidad de recursos e instrumentos con los que cuenta.

Eventualmente, proponerse un impacto sobre el PIB regional en términos de “x” puntos de crecimiento dentro de un plazo dado quizás sea, en la mayoría de los casos, algo deseable pero poco realista. Lo lógico sería más bien determinar aquellas áreas o dimensiones del desarrollo económico regional en donde efectivamente el GORE, mediante su acción, pueda lograr un cierto impacto. De lo contrario, será una acción muy poco eficaz (en términos de su contribución al incremento del PIB regional).

(Elder y Cobb, 1996: 78). Algo similar ocurrió con la problemática del maltrato de los niños (Nelson, 1996). Un libro recientemente publicado en Chile bajo el título Políticas Públicas para un Estado Social de Derechos, constituye un buen ejemplo de lo señalado en términos de poner al centro del debate y de la acción pública un conjunto de derechos sociales.

¹⁰² Moran, Rein y Goodin, 2008: 26.

c) Problemáticas que no se encuentran dentro del ámbito de competencias del GORE

No todo asunto público es competencia del Gobierno Regional, hay materias que son más bien competencias (jurisdicción) del Gobierno Nacional o Gobierno Local. Las problemáticas que les corresponde resolver a otras instituciones gubernamentales, y que no estén dentro del ámbito de competencias del GORE, deben ser descartadas.

Como se señaló anteriormente, las atribuciones en términos de las competencias que tiene el Gobierno Regional nos entregan el marco de lo que se puede o no abordar. Ir más allá de ese marco de atribuciones puede significar la imposibilidad de lograr cualquier avance en la dirección deseada.

Paso 3: Selección y priorización de las situaciones problemáticas¹⁰³

a) Presentación de las situaciones problemáticas al CORE

Corresponderá al Intendente hacer una breve presentación de las situaciones problemáticas identificadas, con el eventual apoyo del equipo de la división de planificación. Con ello se dará paso a un proceso de debate en el CORE respecto de cuáles ocuparán un lugar en la agenda pública regional.

b) Selección y priorización de las situaciones problemáticas por el CORE

La selección y jerarquización de las situaciones problemáticas se llevará a cabo en el CORE, luego de un proceso

de discusión en torno a estas. Al respecto se debe tener presente que el hecho de que las autoridades regionales reconozcan la existencia de una problemática, no quiere decir necesariamente que la puedan (ver paso 2) o que la deseen solucionar.¹⁰⁴

Existen ciertas problemáticas que no forman parte de las preocupaciones o compromisos del GORE y, por tanto, se manifestarán menos interesados en intervenir sobre ellas. Al igual que el Gobierno Nacional, el GORE también tiene sus prioridades a nivel regional. Estas son las que constituyen su Agenda de Gobierno.

Paso 4: Incorporación de las problemáticas en la agenda pública regional

a) La conformación de la agenda pública

Una vez que el CORE ha consensuado sus prioridades en términos de las problemáticas a abordar, estas pasan a expresarse en la agenda pública del GORE manifestando su voluntad para intervenir sobre ellas.

b) La selección de situaciones problemáticas que requieren una respuesta desde la política pública

Se debe distinguir aquí entre las situaciones problemáticas coyunturales que exigirán de una respuesta rápida por parte del GORE, de aquellas que son más permanentes y que, por tanto, requerirán de una intervención mediante una política pública de mediano o largo plazo. Las primeras pueden ser abordadas a través de su incorporación en el Plan Regional de Gobierno; sin embargo, las segundas requerirán de políticas públicas regionales

¹⁰³ Adaptación del modelo propuesto por Graglia, 2005: 60-64.

¹⁰⁴ Roth, 2007: 69.

que van más allá del Intendente de turno o de la duración del Gobierno Nacional respectivo (ver sección III). No toda acción del GORE puede ser considerada como política pública (ver sección I).

Lo que sigue, entonces, es avanzar hacia la segunda etapa del Ciclo de la Política Pública, esto es: la identificación y delimitación del o los problemas que serán objeto de una política pública al interior de una problemática seleccionada.

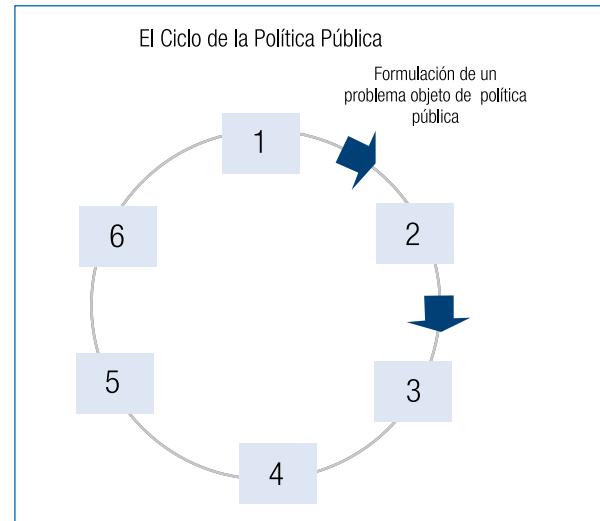
4.2. Formulación de un Problema Objeto de Política Pública

*Los problemas sociales son proyecciones de los sentimientos colectivos más que simples espejos de condiciones objetivas en la sociedad. Después de todo, hay muchas situaciones en la sociedad que podrían ser percibidas como problemas sociales pero no son así definidas.*¹⁰⁵

Una vez reconocida la situación problemática e incorporada formalmente en la agenda pública,¹⁰⁶ se genera una controversia importante en torno a cómo definir el problema, cuáles son sus causas y cuáles las soluciones más apropiadas para resolverlo.¹⁰⁷ En esta sección nos referiremos a lo primero.

La formulación del problema que va a ser objeto de política pública constituye una parte crucial del proceso de elaboración de una política pública. De su adecuada identificación y delimitación, enunciado, definición conceptual,

operacional y línea de base, dependen las etapas posteriores del ciclo. Es una etapa a la cual, sin embargo, no se le suele dedicar la suficiente atención y tiempo. Una cuidadosa formulación del problema inyecta una mayor eficiencia al proceso y mejora la calidad de la política pública a diseñar.¹⁰⁸



El paso de una situación que es percibida socialmente como problemática a la definición de un problema propiamente tal que va a ser objeto de una política pública no es un proceso sencillo. Cualquier situación problemática a ser resuelta mediante políticas públicas (incluso aquellas que pudieran ser tipificadas como de naturaleza objetiva) es finalmente una construcción social, debido a que siempre dependerá de las percepciones, representaciones, intereses y recursos de los diferentes actores tanto

¹⁰⁵ Hilgartner y Bosk, 2000: 519-520. Traducido por el autor.

¹⁰⁶ Jann y Wegrich, 2007: 45-7.

¹⁰⁷ Birkland, 2007: 65.

¹⁰⁸ Irwin, 2003: 35-7.

privados como públicos.¹⁰⁹ La construcción social de una problemática está vinculada a estructuras sociales, políticas, económicas y culturales existentes en un momento dado.¹¹⁰ Una adecuada identificación y delimitación de la situación problemática es fundamental para la formulación del problema.

El determinar para quién constituye un problema (la problemática en cuestión), a quiénes afecta, cuántos son, cómo los afecta, etc., nos remite a los actores involucrados y sus capacidades de demandar/requerir soluciones. Cada uno de los actores involucrados intentará, conscientemente o no, maximizar lo que considera constituye tanto el problema como su solución.

El no hacerlo traería consigo que otros impongan los temas y posibles soluciones. Una de las dificultades en este punto radica en el hecho de tener que determinar qué actores considerar y qué procedimientos y mecanismos se van a utilizar para la identificación y delimitación del problema que va a ser finalmente objeto de una política pública. Lo que se decida en esta materia tendrá efectos importantes respecto de los resultados obtenidos. En esta tarea de dilucidación, no debemos perder de vista que las políticas públicas deben propender hacia la búsqueda del bienestar social y la mejora de la calidad de vida de la comunidad regional y que no constituyen, por tanto, una respuesta a la presión de grupos que intentan maximizar del mejor modo sus intereses. Se debe resguardar, entonces, la primacía del bien común por sobre los intereses particulares, ya que es la búsqueda del bien común la que orienta la acción pública.

Las diferentes visiones/percepciones de los actores regionales respecto de lo que ellos consideran constituye “el problema” pondrá de manifiesto distintas sub-problemáticas¹¹¹ que coexisten al interior de la situación problemática inicialmente planteada. Entre más general esta sea y más sean los actores involucrados, mayor será el número de sub-problemáticas que emergerán. Si pensamos en el caso de la ERD, veremos que los lineamientos estratégicos corresponden a problemáticas generales y, a su vez, al interior de cada uno de ellos es posible distinguir otras más acotadas que se suelen expresar en los objetivos específicos, pero todavía en la mayoría de los casos siguen siendo demasiado amplias.¹¹² Dada la naturaleza y el grado de complejidad de muchos de los lineamientos estratégicos de las ERD, una mejor delimitación de las problemáticas a abordar favorecerá el diseño de políticas públicas regionales de mayor impacto sobre los problemas (o aspiraciones) que se intenten abordar.

El proceso de elaboración del diagnóstico, al incorporar la participación y consulta de los diferentes actores regionales, así como de la revisión de datos secundarios, debiera permitir identificar sub-problemáticas mucho más acota-

¹¹¹ Corresponden a situaciones problemáticas mucho más acotadas dentro de la problemática general inicial.

¹¹² Por ejemplo, en el caso de la ERD de la Región Metropolitana 2006-2010 se identifican tres lineamientos estratégicos: 1) Calidad de vida e igualdad de oportunidades; 2) Identidad y diversidad; 3) Vocación internacional. Para cada uno de ellos se distingue un conjunto de objetivos tanto generales como específicos que dan cuenta de aspectos más acotados de la problemática inicial. Si examinamos los objetivos específicos incluidos en el lineamiento “Calidad de vida e igualdad de oportunidades” encontramos cuatro aspectos: a) Calidad de la educación científico-humanística y técnico-profesional; b) Transporte público; c) Ambiente sano y sustentable; d) Integración social y equidad en el acceso a los servicios, equipamientos y bienes culturales (véase: Intendencia Regional de Santiago y GORE et al., 2004). Cada uno de los temas mencionados todavía posee un nivel de generalidad muy amplio y sería posible identificar, en la eventualidad que se quisiera diseñar una política pública regional, un conjunto de sub-problemáticas en torno a cada uno de ellos, las cuales tendrían que ser dilucidadas en el diagnóstico.

¹⁰⁹ Knoepfel, 2007: 25.; Kraft y Furlong, 2007: 126-7.

¹¹⁰ Birkland, 2007: 71.

das dentro de la problemática general inicial. Por ejemplo, respecto de los lineamientos y/o temas que se abordan en los objetivos específicos de las ERD. En este ejercicio, las problemáticas iniciales, al ser precisadas en sub-problemáticas, elevarán naturalmente el número de los potenciales problemas que se puedan llegar a formular, razón por la cual se hará necesario realizar un descarte previo y luego una jerarquización, ya que no será posible abordarlas todas.

El proceso de jerarquización de las problemáticas facilitará la decisión de cuáles elegir, de modo de centrarnos en las más relevantes para su abordaje desde la política pública regional a diseñar. Los criterios que se proponen para su jerarquización son los de gravedad y urgencia. Una vez priorizadas las sub-problemáticas, y elegida una de ellas, se puede avanzar hacia la delimitación del nivel de complejidad en donde se va a situar el problema. En este proceso se deben definir apropiadamente los límites del problema para posteriormente evitar una sub-optimización inadecuada de la búsqueda de soluciones¹¹³ (ver metodología, paso 1).

Lo que sigue luego es enunciar el problema. Cabe aclarar, sin embargo, que cuando nos referimos a enunciar un problema objeto de política pública esto no consiste en la simple reiteración de lo que socialmente ha sido considerado como “problema” (problemática general o sub-problemáticas), sino más bien de su construcción lógica en términos de lo que significa y de cuáles son sus alcances. En dicho proceso es importante tener presente que los problemas no se descubren, sino que se construyen analítica y conceptualmente.¹¹⁴ El enunciado del problema debe ser preciso y acotado, con lo cual se facilita que el

resto de las etapas sean mucho más claras y coherentes entre sí.¹¹⁵ Veamos esto a partir de un ejemplo en relación a los estudios de opinión pública que se realizan en Chile.

Los problemas no se descubren, sino que se construyen analítica y conceptualmente

Hoy existe un conjunto de encuestas¹¹⁶ en donde se consulta a los chilenos por los tres problemas a los que debiera dedicarles mayor esfuerzo en solucionar el Gobierno (pregunta de respuesta múltiple). Entre las alternativas aparecen, según la encuesta del Centro de Estudios Públicos (CEP) de junio 2008, “delincuencia, asalto y robos” (50%), “educación” (36%), “salud” (35%), “sueldos” (32%), “alzas de precios o inflación” (30%), “pobreza” (29%), “empleo” (27%), “drogas” (18%), etc.¹¹⁷ Dificilmente de los resultados de esta encuesta podemos decir que estamos hablando de problemas, más allá de su uso en la formulación de la pregunta de la encuesta o de su comprensión en el lenguaje cotidiano de los chilenos. Lo que allí se expresa son situaciones problemáticas generales que deben ser delimitadas (sub-problemáticas) y formuladas como “problemas”. Y esa es una tarea eminentemente analítica y conceptual. Expresados en términos más precisos, las situaciones problemáticas pueden ser definidas como:

hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar. Se trata de discrepancias entre las condiciones vividas u observadas y las deseadas, entre lo

¹¹³ Bardach, 1996: 231.

¹¹⁴ Morss, 2005: 189; Dery, 2000: 40.

¹¹⁵ Irwin, 2003: 42; Morss, 2005: 183.

¹¹⁶ Véase las encuestas del CEP, CERC, Latinobarómetro, entre otras.

¹¹⁷ www.cepchile.cl.

que efectivamente ocurre y lo que se desea ocurriera, entre el ser y el deber ser. La vida en sociedad está llena de estos problemas vitales o situaciones problemáticas.¹¹⁸

Los problemas, en cambio, tienen una naturaleza cognoscitiva más que vital (experiencia vivida/percepción). Corresponden a construcciones lógicas que articulan, ordenan los datos y los reúnen en un enunciado que da cuenta del problema que se desea abordar.¹¹⁹ Del mismo modo, se debe evitar planteamientos de problemas en términos de: enunciados poco claros, que contengan más de una variable, de falta de medios o problemas que no puedan ser resueltos (ver metodología, paso 2).

Luego de plantear el enunciado del problema se procede a su definición en términos conceptuales y operacionales, para posteriormente definir también la línea de base. Es importante tener muy presente que dependiendo del marco teórico-analítico a utilizar, la definición del problema varía. El problema tiende a ser definido de un cierto modo y no de otro, lo cual condiciona, a su vez, las posibles soluciones a implementar. El problema del consumo ilegal de drogas, por ejemplo, puede ser conceptualizado y acotado en términos de un problema de hacer cumplir la ley, como un problema de salud pública o como un problema de educación. El cómo sea definido es determinante para explorar posteriormente sus distintas alternativas de solución.¹²⁰ Muchas de las políticas públicas, si no todas, asumen diseños de intervención sobre la base de una lógica de causa-efecto. El cómo sea definido el problema condiciona, en consecuencia, el abanico de alternativas razonables para su solución. Definir apropiadamente el problema es

una tarea analítica/conceptual fundamental. Un problema mal definido puede inducir a soluciones equívocas y, en consecuencia, se traducirá en políticas públicas que fracasarán o serán poco eficaces en su intento por solucionarlo. Definir un problema, significa un ejercicio tanto de carácter conceptual (teórico-analítico) como operacional. Del mismo modo, cabe señalar que los problemas no giran exclusivamente en torno a las “condiciones sociales precarias” que pudieran afectar a amplios segmentos de la comunidad, como es el caso de los indigentes o pobres no indigentes. En el mejor de los casos, ello nos remite al ámbito de problemas que son abordados por las políticas sociales. El espectro es mucho más amplio e involucra distintas dimensiones del desarrollo de una región. De lo contrario no habría espacio para, por ejemplo, aspectos como los culturales e identitarios, los medioambientales o de desarrollo económico de la región, entre otros. Es decir, no todos los problemas objeto de políticas públicas han de entenderse unidimensionalmente en términos de problemas sociales asociados a la satisfacción de un conjunto de necesidades consideradas como básicas. En términos generales, un problema se constituye formalmente cuando se desea pasar de una situación presente “X” a un punto futuro deseable “Y”, el cual se asume que refleja una mejora respecto de “X”. En tal sentido se dice que “X” corresponde a la línea de base respecto de “Y”. El cómo pasar de “X” a “Y” constituye la solución al problema que se desea abordar (ver metodología, paso 3). Existen múltiples alternativas de solución frente a un problema, razón por la cual deben ser evaluadas sobre la base de ciertos criterios (ver punto 4.3) para determinar cuál es la opción de solución óptima.

¹¹⁸ Aguilar, 1996b: 58.

¹¹⁹ Ibid., 1996b: 59.

¹²⁰ Peters, 2000: 470-1; Kraft y Furlong, 2007: 73.

Antes de revisar el proceso metodológico de identificación y delimitación de un problema objeto de política pública es necesario hacer tres alcances al respecto. En primer lugar, la visión sectorial de la administración pública puede influir en la definición del problema (y, por tanto, en su solución), a raíz del alto grado de heterogeneidad y fragmentación que esta presenta en función de sus áreas de intervención. Es probable que los distintos segmentos de la administración pública tiendan a presionar al sistema político para hacer prevalecer sus puntos de vista o intereses con el fin de fortalecer su posición en el aparato político administrativo.¹²¹ Ello podría verse expresado al momento de intentar planificar o coordinar las políticas públicas con cada uno de los distintos ministerios o sectores en la región. En segundo lugar, no existe una “delimitación definitiva” de los problemas, entre otras razones porque nunca se tendrá toda la información que se requiere para tal propósito y se deberá operar usualmente con la mínima necesaria que se encuentre disponible al momento de formular el problema objeto de política pública. Ello condiciona también el espectro de soluciones posibles de imaginar. Y, en tercer lugar, no hay reglas claras para determinar que la formulación del problema se encuentra concluida. El tiempo, los recursos y el conocimiento disponible que se tenga son restricciones importantes que llevan a una formulación que es la mejor posible dentro del marco de restricciones señaladas.¹²²

¹²¹ Roth, 2007: 63.

¹²² Rittel y Webber, 1996: 171-5, 179.

Metodología

Definir un problema es de alguna manera delimitar la probabilidad, tipo y alcance de la solución.¹²³

El paso de una “situación problemática” a un “problema” es lo que se conoce como proceso de estructuración o formulación de problemas. En la figura 6 se representan los pasos involucrados en dicho proceso.

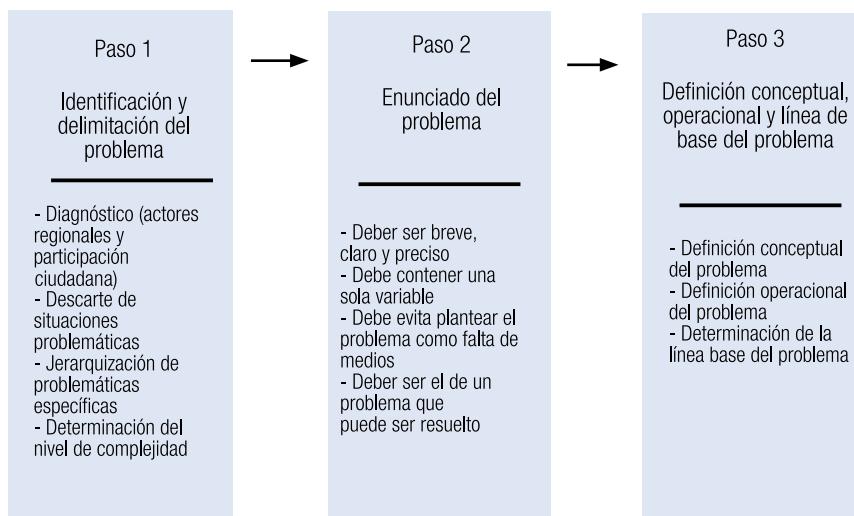
Paso 1: Identificación y delimitación del problema

La identificación y delimitación del problema requiere de: a) la elaboración de un diagnóstico (y la determinación de la línea de base) que considere los distintos actores regionales y la participación ciudadana; b) el descarte de situaciones problemáticas; c) la jerarquización de problemáticas específicas (sub-problemáticas) que emerjan dentro de la problemática inicial general, y d) la determinación del nivel de complejidad del problema. Algunas preguntas que deberían ser contestadas a partir del diagnóstico, de modo de realizar una adecuada identificación y delimitación del problema (y levantar información para otras fases del ciclo de la política, ver puntos 4.3, 4.4 y 4.5), son:

- ¿Estamos realmente frente a un problema o simplemente frente a algunas de sus consecuencias o efectos?
- ¿Cuáles son las principales causas y efectos del problema?

¹²³ Aguilar, 1996b: 30.

Figura 6: Pasos en la etapa de formulación de un problema objeto de política pública



- ¿Cómo se distribuye, a quiénes afecta y cómo los afecta?¹²⁴
- ¿A cuántos afecta y desde cuándo?
- ¿Cuál es su gravedad y urgencia?
- ¿Existe consenso social sobre el problema identificado y su importancia?
- ¿Qué oferta existe para solucionarlo?
- ¿Cuáles son las posibles áreas de intervención?

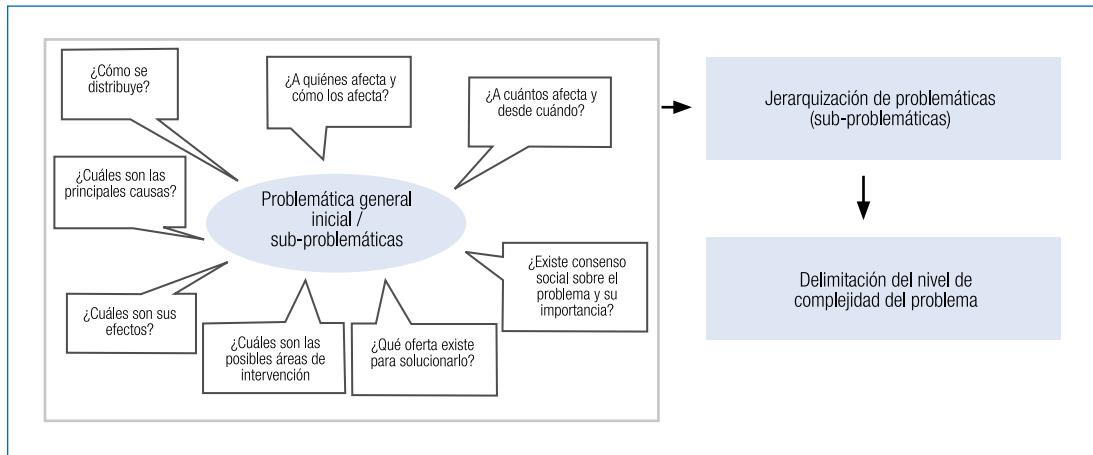
El levantamiento y sistematización de información en la forma de diagnóstico debe permitir, entre otros, identificar y delimitar las problemáticas específicas (sub-problemáti-

cas) al interior de la problemática general inicial. A su vez, debe permitir determinar si efectivamente dichas sub-problemáticas constituyen o no un posible problema. En muchos casos la comprensión de las problemáticas (y las eventuales acciones o soluciones a emprender) es muy limitada, razón por la cual se debe reunir y sistematizar la información disponible relevante que pueda servir de guía para la comprensión y delimitación del problema. Entre ellas, hablar con los distintos actores, con expertos y revisar estudios publicados al respecto.¹²⁵

¹²⁴ El cómo se distribuye el problema dice relación con cuán extensivo o focalizado se encuentre. Asociado a lo anterior es necesario determinar a quiénes afecta y cómo los afecta (Roth, 2007: 60).

¹²⁵ May, 1996: 250.

Figura 7: Identificación y delimitación del problema



a) Diagnóstico

La elaboración de un buen diagnóstico permite la identificación de sub-problemáticas al interior de la problemática general inicial, de modo de facilitar posteriormente la formulación de los problemas; también permite la identificación de posibles alternativas de solución.

Un diagnóstico inadecuado puede soslayar la identificación de algunas sub-problemáticas relevantes y sus posibles causas asociadas. Esto puede tener un efecto nocivo al momento de formular el problema y sus alternativas de solución. Muchas políticas públicas fracasan porque el problema ha sido mal delimitado o porque las alternativas de solución no están conectadas de modo causalmente relevante con el problema.

El diseño de una política pública regional requiere, para su adecuada formulación, de gran cantidad de información

tanto cuantitativa como cualitativa, la cual proviene de distintas fuentes. Dicha información debe ser procesada y sistematizada con el objeto de respaldar fundamentalmente la propuesta de la política pública regional. Un desafío para la región en esta dirección consiste en la creación de un sistema de información regional integrado que atienda a los requerimientos de información para la formulación (puntos 4.2, 4.3 y 4.4), implementación y ejecución (punto 4.5), y seguimiento y evaluación de las políticas públicas regionales (punto 4.6).

En la fase de diagnóstico se debe considerar también la construcción de un registro de datos respecto de la situación problemática inicial a partir de indicadores cuantificables. Esto permitirá generar líneas de base desde las cuales sea luego posible comparar los resultados¹²⁶ o el impacto de la política pública en relación al problema que

¹²⁶ Serrano y Raczynski, 2002: 16.

se intenta resolver. Es decir, la línea de base del problema se constituye en un instrumento de gestión y evaluación de la situación inicial y final de una determinada política pública regional (ver línea de base en paso 3, c). Para tal propósito, se debe tener presente que existe una amplia gama de información secundaria, generalmente bajo la forma de indicadores o de estadísticas, que se encuentra disponible en distintas instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Quizás la más conocida sea la Encuesta Casen, en la cual se entrega -entre otros- el porcentaje de personas (y hogares) que se encuentran bajo de la línea de pobreza (e indigencia) tanto a nivel nacional como regional y, en muchos casos, con representatividad a nivel comunal (ver más sobre indicadores en punto 4.4).

En la elaboración del diagnóstico se debe tener presente las percepciones de los diferentes actores regionales y la participación ciudadana.

Actores regionales y participación ciudadana

Al diseñar políticas públicas orientadas al desarrollo regional es pertinente recordar que este es un proceso en donde se organiza el futuro de un territorio. Territorio en el que conviven distintos actores con diferentes experiencias, visiones e intereses, razón por la cual es importante incorporarlos al proceso de planificación.¹²⁷ Las políticas públicas regionales serán el resultado de la interacción de estos múltiples actores, tanto privados como públicos, los cuales se involucrarán en diferentes formas en la emergencia, identificación, delimitación y resolución de una problemática que será definida como problema objeto de políticas públicas.¹²⁸

Un actor puede ser un individuo, grupos de individuos (que son considerados como un solo actor en la medida en que comparten una misma aproximación frente a la problemática), una organización (compañía, asociación, sindicato, etc.) o un grupo social. Los actores potenciales son aquellos que se pudieran ver afectados o interesados en relación a la situación problemática que esté en juego. Cuando deciden involucrarse como parte del proceso, se constituyen en actores.

En la elaboración del diagnóstico se debe considerar tanto los actores potenciales como los actores directos. De lo contrario se corre el riesgo de considerar solamente las percepciones de aquellos actores que han mostrado ser más dinámicos y visibles. Ello puede llevar a dejar fuera otros aspectos que pueden ser fundamentales para comprender mejor la situación problemática que está en juego y, así, afectar la calidad de la política pública que se formule. Situaciones como esta se evidencian, por ejemplo, cuando emergen actores que se oponen a una determinada política pública, generalmente en la fase de negociación, aprobación o en su puesta en marcha.¹²⁹

Conjuntamente con la elaboración de diagnósticos que consideren la participación de la ciudadanía y de los distintos actores sociales, económicos y políticos que intervienen, es necesario generar un sistema de relaciones que posibilite y favorezca el proceso de puesta en marcha de la futura política pública.¹³⁰ Una parte importante del éxito de las políticas públicas dependerá de la capacidad de la ciudadanía y de los actores regionales para llegar a acuerdos en el tiempo y ser capaces de cumplirlos. La capacidad de cooperar y de llegar a acuerdos hace que las políticas públicas sean de mejor calidad y sean

¹²⁷ Elizalde, 2003: 9.

¹²⁸ Knoepfel, 2007: 39.

¹²⁹ *Ibíd.*, 2007: 39-41.

¹³⁰ Elizalde, 2003: 40.

menos sensibles a las crisis políticas, cambio de Gobierno, de autoridades, o a los cambios en las condiciones económicas y sociales.¹³¹ Se trata de una iniciativa en la cual deben confluir los actores públicos y privados, de la sociedad civil y la ciudadanía.

Si las políticas públicas regionales no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, “ello puede sesgar a los actores públicos: los especialistas hacia la tecnocracia y los comunicadores o encuestólogos hacia al populismo inmediatista.¹³² En tal sentido, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) ha impulsado desde el 2006 un proceso tendiente a generar mecanismos que faciliten la inclusión de las percepciones, necesidades y demandas de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas.¹³³ En relación al diseño de las políticas públicas regionales, en esta fase del ciclo es clave por tanto la participación de los actores regionales y la ciudadanía tanto en la elaboración de un diagnóstico adecuado de las problemáticas que los afectan como de la visualización de sus posibles soluciones.

En el diseño de una política pública intervienen distintas personas, organizaciones e instituciones. Cada uno de los actores y la ciudadanía que participa del proceso tiene una particular forma de definir el problema a abordar y una cierta imagen respecto de la realidad que se desea intervenir. Se debe tener presente que esta etapa del pro-

ceso de la formulación de una política pública no estará exenta de conflictos.¹³⁴ Sin embargo, “resulta difícil establecer cuál es la solución o la política [pública] que resulta más apropiada en abstracto. Dependerá en muchos casos de la perspectiva o de la lógica con que se actúe.”¹³⁵ En este caso, se asume que en el diseño de la política pública deben contemplarse procesos participativos de diagnóstico y de debate entre los actores y la ciudadanía en general, ya que son considerados tan importantes como el contenido específico de la propia política.¹³⁶ Los actores, se debe tener presente, no siempre se ajustan a una conducta consistente (y coherente) en el tiempo. Esto por varias razones. Señalemos al menos dos. En primer lugar, la mayoría de las veces los actores no definen objetivos claros, explícitos o coherentes en su accionar. Generalmente son modificados a través del tiempo en la medida en que entran en relación y/o negociación con otros actores. En segundo lugar, muchas de las conductas de los actores, que a ratos parecen erráticas o confusas, esconden una lógica de acción no siempre fácil de descifrar y comprender. Los actores adaptan sus conductas a medida que van cambiando las reglas del juego y cuando se introducen nuevos actores. Usualmente se generan coaliciones o alianzas entre ellos, muchas de las cuales difícilmente se hubiesen podido anticipar.¹³⁷ Las posiciones de los actores pueden verse influidas, a su vez, por un cambio en la percepción acerca del problema que está en juego; por una fuerte oposición a algunas iniciativas específicas por parte de algunos actores; o por la salida de algún actor del espacio de discusión en torno

¹³¹ Stein y Tommasi, 2007: 87.

¹³² Lahera 2004: 9.

¹³³ Entre tales iniciativas se encuentran los Planes Regionales de Participación Ciudadana, los cuales “son el fruto del esfuerzo mancomunado de esta Subsecretaría con los Gobiernos Regionales para la instalación progresiva de mecanismos de fomento a la participación ciudadana en la gestión pública. En los Planes Regionales de Participación Ciudadana se han definido ámbitos de acción diversos, entre los que se encuentran iniciativas vinculadas a fortalecer y/o desarrollar procesos participativos en torno a la inversión regional, apoyo a la actualización participativa de la Estrategia Regional de Desarrollo y Gestión Territorial Participativa, entre otras.” (www.subdere.cl).

¹³⁴ Subirats y Gomà, 2002a: 156, 160-1.

¹³⁵ Subirats y Gomà, 2002b: 189.

¹³⁶ Stein y Tommasi, 2007: 78.

¹³⁷ Knoepfel, 2007: 44-5.

al problema.¹³⁸ No hay que olvidar tampoco que ciertos grupos tienen mayor capacidad de influencia y poder que otros.¹³⁹

Aquí es vital lograr determinar las siguientes cuestiones básicas:

- ¿Quiénes son los actores (privados y públicos) claves a considerar?¹⁴⁰
- ¿Qué grado de poder tienen y qué papel desempeñan?
- ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades?
- ¿Cuáles son sus horizontes temporales?¹⁴¹
- ¿Quiénes podrían influir favorable y desfavorablemente en la solución del problema?
- ¿Cuáles son los espacios/puntos de cooperación y de eventuales conflictos?

Posibles técnicas a utilizar: entre las distintas modalidades o técnicas que se pueden utilizar para el levantamiento de la información en la fase de diagnóstico encontramos: entrevista semi-estructurada, entrevista a especialistas, grupo focal, árbol de problemas (causas-efectos), encuestas, recolección de datos estadísticos secundarios. Para el análisis de la información se puede trabajar con: análisis de contenido, análisis de discurso; análisis estadístico univariado, bivariado y multivariado.

b) El descarte de situaciones problemáticas

Identificadas las distintas sub-problemáticas al interior de la problemática inicial es necesario determinar aquellas que serán descartadas, antes de proceder a la jerarquización, a partir de dos criterios: que correspondan al ámbito público y que se encuentren dentro del ámbito de competencias del GORE (ver punto 4.1, paso 2, a y c).

c) Jerarquización de problemáticas específicas al interior de la problemática general

A continuación se presenta un método para realizar la jerarquización de las distintas problemáticas específicas (sub-problemáticas) que emergieron a partir del diagnóstico de la problemática general inicial. Para ello se ha creado un Índice de Jerarquización de Problemáticas (IJP) que permitirá evaluar y priorizar cada una de las sub-problemáticas a partir de los criterios de gravedad y urgencia.

La adecuada aplicación del índice, por tratarse de una evaluación de carácter cualitativo-cuantitativo, requiere de una apropiada sistematización del diagnóstico en el cual se ha considerado la participación/consulta de los diferentes actores regionales y la ciudadanía. La jerarquización no debería ser, por tanto, un proceso que involucre solamente las percepciones/evaluaciones de los equipos

¹³⁸ Ibid., 2007: 47.

¹³⁹ Birkland, 2007: 65-7.

¹⁴⁰ Algunos autores clasifican a los actores en tres tipos: a) las autoridades político-administrativas; b) los grupos hacia los cuales van dirigidas las políticas públicas; y c) los beneficiarios finales de las políticas públicas (Knoepfel, 2007: 56-58).

¹⁴¹ Los actores con horizontes largos son mucho más propensos a entrar en los acuerdos inter-temporales necesarios a la preservación de políticas eficaces. En cambio, los actores con horizontes temporales cortos tienden a maximizar los beneficios políticos y estratégicos a corto plazo, en detrimento de las construcciones institucionales a largo plazo, y de la credibilidad y la calidad de las políticas (Stein y Tommasi, 2007: 86).

técnicos del gobierno regional, sino que también debe considerar las de los diferentes actores políticos, sociales, económicos y la ciudadanía. Esto, a su vez, no sólo dará mayor validez al instrumento sino que también una mayor legitimidad a las problemáticas que sean escogidas como objeto de política pública y, de esta forma, generará mejores garantías de sostenibilidad en el tiempo a la futura política pública (ver punto 2.2), particularmente en su fase de implementación y ejecución (ver punto 4.5).

- La gravedad dice relación con cuán serio es el problema, y debe ser considerado tanto en términos temporales como territoriales.

- La urgencia, en tanto, corresponde a la percepción de distintos actores respecto de cuán imperiosa es la resolución del problema.

Mediante la valoración de estas dos dimensiones, es posible crear un Índice de Jerarquización de Situaciones Problemáticas, por medio del cual sea factible ordenar cada una de ellas en función de su prioridad.

Índice de Jerarquización de Problemáticas

$$IJP = \text{Gravedad} + \text{Urgencia}$$

Tabla 1: Dimensiones, indicadores y valores de los indicadores

Índice	Dimensiones	Indicadores	Valores
Índice de Jerarquización de Problemáticas	Gravedad 1/2	En términos Temporales 1/2	0 = En caso de haber disminuido las necesidades/problemas 1 = En caso de no haber experimentado mayores cambios en las necesidades/problemas 2 = En caso de haber aumentado las necesidades/problemas
		En términos Territoriales 1/2	0 = Si las necesidades/problemas han disminuido 1 = Si no se han experimentado mayores cambios en las necesidades/problemas 2 = Si las necesidades/problemas han aumentado
		Percepción de los actores políticos 1/4	0 = Fuera de la agenda del intendente y del CORE 1 = Dentro de la agenda del intendente o del CORE 2 = Dentro de la agenda del intendente y de la mayoría del CORE
		Percepción de los actores sociales 1/4	0 = Problemática no es percibida como urgente 1 = Problemática es percibida como poco urgente 2 = Problemática es percibida como muy urgente
		Percepción de los actores económicos 1/4	0 = Problemática no es percibida como urgente 1 = Problemática es percibida como poco urgente 2 = Problemática es percibida como muy urgente
		Percepción de la ciudadanía / opinión pública 1/4	0 = Problemática no es percibida como urgente 1 = Problemática es percibida como poco urgente 2 = Problemática es percibida como muy urgente

Cualquier sub-problemática evaluada con los criterios (indicadores) anteriores, de acuerdo al Índice de Jerarquización de Problemáticas, tomará un valor que estará comprendido entre un valor mínimo de “0” y un valor máximo de “12”. De este modo, se tendrá una rápida visualización

del orden de priorización de cada una de las sub-problemáticas.¹⁴²

Cada sub-problemática puede ser ingresada en una tabla de evaluación como la que se ilustra a continuación:

Tabla 2: Resumen de jerarquización de las sub-problemáticas

Sub-problemáticas	Criterios de jerarquización						Pje. tota
	Gravedad		Urgencia				
	Temporal	Territorial	Actores políticos	Actores sociales	Actores económicos	Ciudadanía / Opinión pública	
P1							
P2							
P3							
P4							
Pn							

La dificultad, sin embargo, no estriba tanto en el hecho de tener que priorizar las distintas sub-problemáticas, sino más bien en el cómo serán posteriormente mejor delimitadas (nivel de complejidad), planteadas como problema (enunciado) y definidas (conceptual y operacionalmente).

d) Determinación del nivel de complejidad

Toda problemática (o sub-problemática) puede ser situada en un determinado nivel de complejidad según las relaciones de causalidad que se consideren, en términos de

causa-efecto. Dicho en términos sencillos, toda problemática nos puede conducir a una problemática mayor y, a su vez, toda problemática puede llevarnos a identificar sub-problemáticas cada vez más específicas. El punto en cuestión es justamente lograr determinar en dónde debe residir el nivel de complejidad apropiado para situar lo que se considera constituye el problema, a partir de la problemática identificada.

Hasta ahora se ha intentado delimitar la problemática inicial, debido a que usualmente son demasiado generales

¹⁴² En este ejercicio, se han considerado todos los indicadores con igual peso o ponderación dentro de cada dimensión del Índice de Jerarquización de Problemáticas.

para llegar a constituir un adecuado problema objeto de política pública (tomando como ejemplo, los lineamientos estratégicos de las ERD). Es decir, están en un nivel de complejidad todavía muy alto, lo cual hace muy difícil, si no imposible, lograr un impacto significativo en la solución del problema (o satisfacción de la aspiración) a partir de una política pública regional. Las políticas públicas regionales en tal sentido deben ser realistas y trabajar sobre problemas que efectivamente se puedan resolver (o aspiraciones que se puedan alcanzar) dentro de tiempos acotados (las políticas de mediano plazo contemplarán alrededor de cuatro años). La tentación a evitar es la siguiente: siempre un problema puede remitir a otro mayor, lo que comúnmente se suele denominar como el “problema de fondo” o “estructural”.

Es frecuente plantear como problema una situación problemática, la cual es en realidad parte de un problema mayor o más importante. El resultado de una intervención bajo esta lógica, mediante una política pública, puede llegar a ser en algunos casos marginal o nula, ya que no se estaría abordando el problema de fondo (más sustantivo en términos causales).¹⁴³ También es frecuente situar el problema en un nivel de complejidad demasiado alto que se hace imposible de abordar mediante una política pública. Ambas situaciones dan cuenta de la baja capacidad de precisar y delimitar un problema en cuestión.¹⁴⁴ Todo problema suele remitir a otro problema, ya sea anterior o posterior en la secuencia lógica de causa-efecto. Esto es lo que se visualiza en técnicas como el “árbol de problemas”, cuando se analizan las situaciones problemáticas desde la perspectiva de los actores involucrados. Usual-

mente se corre un mayor riesgo de caer en la segunda situación.

Todo problema puede ser eventualmente considerado como la consecuencia o síntoma de otro problema de mayor complejidad. De llevarse a cabo una política pública en tal sentido, su impacto en la solución del problema puede, al igual que en el caso anterior, ser marginal o nula. O dicho en términos más abstractos, no resulta razonable estructurar un problema en torno a los principios de las primeras causas de las primeras consecuencias. Se debe, por tanto, proceder con prudencia al momento de determinar el nivel de complejidad del problema. Mientras más amplio o complejo sea su nivel de formulación, más difícil será su solución. La tarea consiste en dilucidar un punto intermedio que permita la intervención pública, de modo tal de contribuir a la solución del problema.

Al determinar el nivel de complejidad en el cual se va a intervenir no hay garantía, por cierto, de que los problemas identificados como prioridades en la etapa anterior sean efectivamente ratificados en esta fase del proceso.¹⁴⁵

Paso 2: Enunciado del problema

Si no se sabe lo que se quiere resolver o lo que puede resolverlo (el efecto y/o la causa), se está en la total incertidumbre, en la irresolución.¹⁴⁶

El enunciado de un problema constituye un esfuerzo por avanzar desde una situación vista o vivida como problemática hacia el planteamiento de un problema que permita su intervención desde las políticas públicas. Cierta-

¹⁴³ Rittel y Webber, 1996: 171-5, 179.

¹⁴⁴ Montecinos, 2007.

¹⁴⁵ Heywood, 2002: 407-8.

¹⁴⁶ Aguilar, 1996b: 67.

mente en este tránsito hay una tensión, que en ciertas ocasiones puede llegar a ser conflictiva, entre lo que los afectados entienden como problema (situación problemática) y lo que termina siendo enunciado como problema objeto de una política pública. Al momento de definir el enunciado del problema se debe tener clara la distinción entre lo que son las “situaciones problemáticas” y los “problemas” como construcciones lógicas.¹⁴⁷ Al respecto, se deben tener presentes algunas consideraciones para evitar errores en su estructuración.

a) El enunciado debe ser breve, claro y preciso

El enunciado del problema se debe plantear de modo breve, claro y preciso para evitar posteriormente una sub-optimización inadecuada de la búsqueda de soluciones.¹⁴⁸ Muchas veces las problemáticas son enunciadas como problemas en términos muy vagos o laxos, lo cual dificulta no sólo su comprensión, ya que queda abierta a múltiples interpretaciones, sino también cómo ha de resolverse y si lo que se propone como solución efectivamente da cuenta del problema.¹⁴⁹

b) El enunciado debe contener una sola variable central (problema)

El enunciado debe dar cuenta de la variable que ha sido considerada como problema, es decir, la variable dependiente. Se debe evitar, por tanto, introducir en el enunciado otras variables adicionales. De lo contrario, se corre

el riesgo de perder el foco del problema que se intenta resolver.

c) El enunciado debe evitar plantear el problema como una situación de falta de medios

Los problemas no deben ser definidos (o comprendidos) como la ausencia de una solución o la falta de un determinado bien o servicio. Esta podría ser una causa importante de la generación del problema o posible solución, pero no constituye el problema en sí.¹⁵⁰ Si se formula un problema, por ejemplo, respecto de la calidad de educación bajo el enunciado “faltan profesores”, dicha formulación tiende a omitir cualquier otra solución que no sea aumentar el número de profesores. Se ha definido al mismo tiempo tanto el problema como la solución.

Este tipo de enunciados suelen generar una dificultad adicional: un escaso consenso en torno a la definición y, por lo mismo, un bajo apoyo a la posible solución. En el ejemplo anterior se generará rechazo entre quienes pueden compartir una preocupación en relación con la calidad de la educación, pero que no comparten la perspectiva de que el problema sea la falta de profesores y que la solución radique en contratar más profesores. Por otra parte, si bien la falta de profesores constituye un aspecto, entre otros, que afecta la calidad de la educación, es necesario no descartar a priori los otros aspectos involucrados. Lo más apropiado sería formular dicho problema como: la baja calidad de la educación básica en la región “X”, expresada en los bajos resultados obtenidos en la prueba SIMCE.

¹⁴⁷ Graglia, 2005: 44, 48-9.

¹⁴⁸ Bardach, 1996: 231.

¹⁴⁹ *Ibid.*, 1996: 61-2.

¹⁵⁰ Cohen y Martínez, 2006: 4.; Bardach, 2005: 3.

d) El enunciado del problema debe ser el de un problema que puede ser resuelto

Definir un problema es plantearlo y estructurarlo de manera que tenga solución,¹⁵¹ y que las posibles soluciones estén dentro de las competencias y recursos de las autoridades.¹⁵² Su formulación debe dejar espacio para su mejora o solución. Es decir, debe plantearse y estructurarse de manera que tenga una posible respuesta por parte del GORE.

Una situación, se ha señalado, “que no tiene una solución concebible (que no hay manera de resolverlo o por lo menos de aminorarlo) no es un problema sino simplemente un hecho lamentable de la vida, un hecho fatal.”¹⁵³ Es decir, deben ser problemas que estén dentro del ámbito de competencias del GORE y los pueda abordar con los recursos organizacionales y financieros que tiene a su disposición (ver punto 4.1, paso 2, b y c). Esto nos lleva a tener que delimitar con claridad y realismo el nivel de complejidad del problema que se va a abordar.

Paso 3: Definición conceptual, operacional y línea de base del problema

Una vez identificado y delimitado el problema se hace necesario determinar la naturaleza de este¹⁵⁴ (definición conceptual) y sus dimensiones e indicadores (definición operacional). La definición tanto conceptual como operacional del problema es algo absolutamente necesario.

¹⁵¹ Aguilar, 1996b: 60.

¹⁵² Elder y Cobb, 1996: 93.

¹⁵³ *Ibid.*, 1996: 94.

¹⁵⁴ La naturaleza de un problema hace referencia a un intento por definir y determinar en qué consiste propiamente tal dicho problema (Roth, 2007: 60).

De ese modo nos aseguramos de arribar a una definición consensuada y que todos entiendan lo mismo cuando nos refiramos al problema.¹⁵⁵ Si bien una definición vaga o demasiado genérica tendría la ventaja de facilitar el consenso en torno a ella, presenta la dificultad de que se den múltiples interpretaciones de lo que se ha de entender por el problema (y cuáles serían sus posibles soluciones).¹⁵⁶ Por otra parte, entre más vaga o general sea la definición del problema, mayores serán las dificultades para su operacionalización. Y sin una adecuada operacionalización, el intento de medir el problema, para efectos de determinar la línea de base entre otros, será muy limitado (afectando la validez del instrumento -índice- que se diseñe o considere).

a) Definición conceptual del problema

La definición conceptual hace referencia a cómo se va a definir el problema en cuestión, de acuerdo a una determinada perspectiva teórico-conceptual. Esto requiere de una breve revisión de los principales enfoques teórico-conceptuales respecto del problema a abordar y optar por una definición. A su vez se deben evitar las definiciones demasiado generales, como se mencionó anteriormente, pero también se debe ser cuidadoso en dar una definición demasiado específica que corra el riesgo de omitir alguna dimensión relevante del problema. El dejar fuera una dimensión del problema no solamente dificulta su adecuada comprensión y posterior intervención, sino que también deja fuera alternativas de solución que eventualmente pudieran abordar la dimensión que ha sido ex-

¹⁵⁵ Irwin, 2003: 36-42.

¹⁵⁶ Morss, 2005: 184.

cluida del análisis.¹⁵⁷ Es decir, diferentes definiciones del problema pueden dar origen a distintos tipos de políticas públicas, toda vez que se enfatizan soluciones distintas. Aunque en apariencia se trata de una tarea sencilla, dicho ejercicio conceptual y analítico representa un importante nivel de complejidad. La gran mayoría de las veces existen profundos desacuerdos acerca de cómo habrán de entenderse y definirse muchos de los conceptos que son centrales para dar cuenta de las distintas problemáticas en la sociedad.

Para muchos de los problemas más importantes de política [pública] que los gobiernos enfrentan ahora, todavía no hay un acuerdo adecuado sobre la naturaleza del problema, mucho menos sobre la naturaleza de la solución al problema.¹⁵⁸

b) Definición operacional del problema

La definición conceptual del problema debe permitir identificar con claridad las diferentes dimensiones que lo componen. Los problemas y sus conceptualizaciones son, por

regla general, multidimensionales. Es muy difícil reducir un concepto, usualmente complejo, a una sola dimensión. Las dimensiones de un concepto (problema) son los distintos aspectos que lo componen y son derivadas analíticamente a partir de su definición conceptual.¹⁵⁹

A su vez, dado que muchos de los problemas no son directamente observables, se hace necesario determinar el conjunto de indicadores que nos permitan dar cuenta de él en cada una de sus dimensiones. Un indicador es “la medida estadística de un concepto o de una dimensión de un concepto o de una parte de aquella, basado en un análisis teórico previo e integrado en un sistema coherente de medidas semejantes.”¹⁶⁰ Luego, será necesario crear un índice que permita dar cuenta de la magnitud del problema.

Un índice corresponde a una medida obtenida por la agrupación de varios indicadores con el objeto de medir un concepto (o dimensión). Los indicadores son los que aportan los datos que permiten calcular el índice mediante una fórmula. Por lo tanto, es posible calcular un índice por dimensión del concepto y luego un índice general (IG). El índice general resume todos los indicadores de las dimensiones del concepto, constituyéndose como la expresión numérica del concepto medido.¹⁶¹ Hay una gran variedad de índices entre los cuales podemos mencionar, a modo de ejemplos, el Índice de Actividad Económica (INACER), el Índice de Competitividad Regional, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y el de medición de la pobreza.

El proceso de operacionalización consiste en: definición del concepto (problema)—dimensiones—indicadores—índices. La operacionalización del problema hace posible

¹⁵⁷ Si miramos, por ejemplo, el desarrollo reciente de las políticas sociales en nuestro país y América Latina, veremos que han puesto al centro la noción de derechos de ciudadanía, particularmente los derechos sociales. Rápidamente se advierte, basado en el análisis de la literatura en torno a la ciudadanía, que hay importantes omisiones. De hecho escasamente se habla de la dimensión de las responsabilidades, de la dimensión de la identidad, y de la dimensión de la participación política. Se trata entonces de un concepto restringido, el cual deja fuera u omite importantes dimensiones del concepto de ciudadanía. Las políticas sociales, por tanto, afectarán a una sola de sus dimensiones, siendo discutible, por otra parte, si ese es el tipo de ciudadanía deseable de promover en nuestras sociedades. Hay una amplia literatura, desarrollada desde los ochenta en adelante, en el ámbito de la filosofía política respecto de estos tópicos. Son particularmente relevantes las críticas que se han formulado al liberalismo igualitario de T.H. Marshall (Ciudadanía y Clase Social) y de John Rawls (Teoría de la Justicia y Liberalismo Político), cuya comprensión de la ciudadanía ha estado dada por un excesivo énfasis en la dimensión de los derechos (o libertad negativa) en desmedro de sus otras dimensiones.

¹⁵⁸ Peters, 2000: 491. Traducido por el autor.

¹⁵⁹ González, 2005: 349.

¹⁶⁰ *Ibid.*, 2005: 352.

¹⁶¹ *Ibid.*, 2005: 352, 357, 360.

su medición empírica, lo cual permitirá determinar su línea de base. Podemos representar esquemáticamente lo señalado como sigue:

El índice general (IG) podría ser calculado, por ejemplo, a partir de la siguiente fórmula.¹⁶²

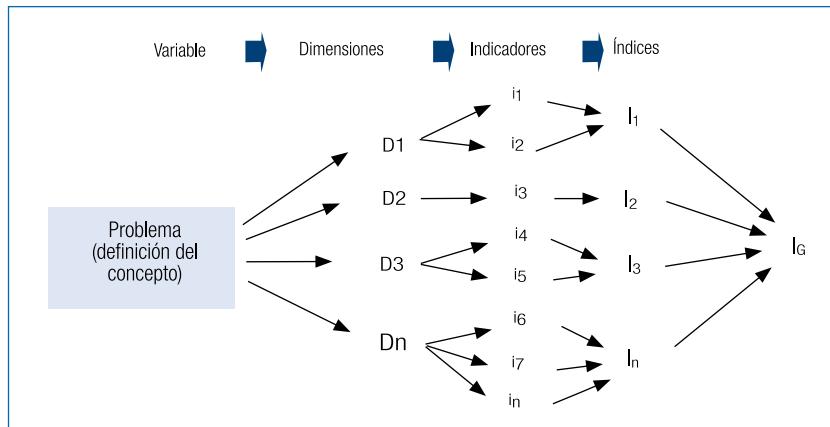
$$I_G = (I_1 + I_2 + I_3 + I_n) / n$$

Por otra parte, se debe tener presente que en el proceso de construcción de un índice se debe garantizar que este cumpla al menos dos criterios de calidad: validez y fiabilidad. La validez se refiere a que el instrumento mida efectivamente el concepto que intenta medir y no otra cosa.

La fiabilidad, por su parte, hace referencia a que las mediciones sean estables (idealmente iguales) en términos de sus resultados si se aplica en dos oportunidades el instrumento al mismo objeto en cuestión. Un índice debe ser confiable para que pueda ser válido, pero no necesariamente ocurre lo contrario.¹⁶³

Posibles técnicas a utilizar. Existen distintas técnicas para garantizar la validez de un índice: análisis de convergencia, análisis de divergencia, análisis de discriminación, análisis de jueces y análisis teórico. Para garantizar fiabilidad se pueden utilizar: repetición de la prueba, consistencia interna y diseño de formas paralelas.¹⁶⁴ Para efectos de la determinación de la ponderación de los indicadores y las dimensiones se pueden utilizar el método Delphi y modelos teórico-matemáticos.¹⁶⁵

Figura 8: Proceso de operacionalización del problema



¹⁶² En la determinación de la fórmula se pueden utilizar distintas operaciones entre los indicadores (sumas, promedios, multiplicaciones, etc). A su vez, tanto las dimensiones como los indicadores pueden tener la misma o diferente ponderación.

¹⁶³ Asún, 2007: 101-2; Latiesa, 2005: 409; Cohen y Martínez, 2006: 162-3.

¹⁶⁴ Para mayores detalles véase: Asún, 2007; Márquez, 2007; Latiesa, 2005.

¹⁶⁵ Cohen y Martínez, 2006: 37.

La operacionalización del problema permitirá, a su vez, identificar las dimensiones que son más susceptibles de ser impactadas mediante la acción desde la política. En ello se debe aprovechar la experiencia de los distintos organismos gubernamentales que han abordado similares desafíos. Así, por ejemplo, la problemática de la pobreza puede ser abordada en su dimensión de infraestructura (camino, luz, agua, saneamiento, etc.), de educación (construcción de escuelas, dotación de libros y computadores, aumento de la jornada escolar, etc.), de salud (vacunación preventiva masiva, servicios de atención de urgencias, consultas, tiempos de espera, etc.), entre otros; todos aspectos mucho más abordables y sobre los cuales hay una experiencia gubernamental acumulada.¹⁶⁶ Obviamente, que al fraccionar cada vez más el problema en cada una de sus dimensiones, el efecto de la acción pública en la solución del problema se verá disminuido. Es necesario, por tanto, un abordaje que considere las múltiples dimensiones del problema o al menos las más relevantes.

c) Determinación de la línea de base del problema

La realización del diagnóstico debiera permitir levantar información que sea útil para determinar la línea de base del problema. La línea de base es lo que permite estimar el estado inicial de la situación en el ámbito de realidad sobre el cual se desea intervenir. Es lo que permite comparar la situación inicial del problema que se desea solucionar versus la situación esperada que se desea alcanzar mediante la acción de la política pública. Dicha situación inicial es lo que se denomina línea de base. Es decir, en el paso de una situación “X” a una “Y”, la caracterización

de la situación inicial de “X” constituye la línea de base respecto de “Y”.

La línea de base se estructura a partir del levantamiento de información primaria o la sistematización de información secundaria respecto de la situación inicial del problema. Puesto que la mayoría de los problemas son multidimensionales, al momento de operacionalizarlos se generan dos o más dimensiones. Cada dimensión requerirá información en cada uno de los indicadores que se determinen. El índice que se construya permitirá estimar la magnitud del problema.

La determinación de la línea de base es lo que permitirá posteriormente establecer los objetivos de la política, en términos de la magnitud de la brecha que se desea cubrir o disminuir: situación actual versus situación deseada (ver punto 4.4, paso 2).¹⁶⁷ A su vez, la línea de base constituye el referente a partir del cual se evaluará el resultado o impacto de la política pública.

Si la información levantada por el diagnóstico es de carácter muy general en relación al problema que se desea abordar, deberá complementarse con entrevistas a informantes clave, especialistas en el tema y/o realizar estudios específicos de modo de estimar la línea base del problema.¹⁶⁸ Conjuntamente con ello se debe tener presente la necesidad de generar indicadores que permitan hacer un seguimiento de la evolución del problema en el tiempo (ver puntos 4.4 y 4.5).

¹⁶⁶ Elder y Cobb, 1996: 64.

¹⁶⁷ FOSIS, 2000: VI.3; Serrano y Raczyński, 2002: 16; Cohen y Martínez, 2006: 5, 22.

¹⁶⁸ Cohen y Martínez, 2006: 24.

4.3. Determinación de la Solución al Problema

Indudablemente la fase más difícil es inventar una o más soluciones plausibles para cualquier problema conocido [...] La definición de problemas es ardua, pero saber encontrar las soluciones es realmente el reto del análisis y diseño de las políticas [públicas].¹⁶⁹



La etapa siguiente en el ciclo de la política pública consiste en la determinación de la solución al problema considerada como la más apropiada entre las distintas alternativas. Esto requiere resolver tres cuestiones básicas: la formulación de las alternativas de solución; la evaluación

y jerarquización de las alternativas, y la selección de la alternativa a implementar.

En la realización del diagnóstico, en la etapa anterior (ver punto 4.2, paso 1, a), se generó información relevante acerca de la percepción de los distintos actores regionales y de la ciudadanía en torno a la problemática general inicial. Esto permitió identificar distintas sub-problemáticas y detectar algunas de sus posibles soluciones, en función de cómo cada cual percibía el problema (sub-problemática).

En el proceso de formulación de alternativas de solución se considerará en un primer momento la información recogida en el diagnóstico. La incorporación de las distintas percepciones de los actores y de la ciudadanía acerca de lo que se considera como la “solución” al “problema” dota de mayor legitimidad al proceso, evitando así que sea calificado como impuesto o poco democrático. Sin embargo -se debe advertir- la mayoría de las soluciones propuestas estarán fuertemente influidas por los grupos y actores con mayor capacidad de organización y de presión, reflejando más bien sus propios intereses que los de la comunidad en general.¹⁷⁰ Tampoco hay garantías de que las soluciones propuestas sean las más apropiadas. Cada una de las alternativas debe ser, por consiguiente, evaluada y redefinida en función del “problema” que se intenta abordar. Y, a su vez, se requerirá pensar en varias otras posibles alternativas de solución a fin de poder elegir entre ellas la más apropiada.

En la elaboración de propuestas de alternativas de solución se requerirá de equipos profesionales que posean competencias técnicas, capacidad de análisis y de manejo de información actualizada respecto del problema

¹⁶⁹ Bardach, 1996: 232-3.

¹⁷⁰ Heywood, 2002: 407-8.

a resolver.¹⁷¹ Dicho equipo no necesariamente tiene que estar compuesto por quienes participaron en la etapa anterior, ya que en esta fase se necesita de experiencia y conocimiento más especializado en torno a las materias que están en juego. La posibilidad de contar con el apoyo de expertos en el tema/problema es algo que debe ser considerado. Se requiere de una adecuada comprensión del problema a abordar y sus causas asociadas (que son usualmente múltiples); la elaboración de modelos multi-causales con una alta capacidad predictiva/explicativa (que es una condición sine qua non para arribar a soluciones eficaces)¹⁷², y la identificación de las distintas alternativas de solución (ver metodología, paso 1).

En el proceso de determinar cuál es la mejor solución frente al problema planteado, se deberá evaluar y jerarquizar las distintas alternativas de solución propuestas a partir de ciertos criterios. Aquí se señalan al menos tres: capacidad de implementación, efectividad y viabilidad (ver metodología, paso 2).

Una vez jerarquizadas las posibles alternativas de solución se deberá resolver cuál de ellas será finalmente adoptada para ser formulada como una política pública regional propiamente tal. Los equipos profesionales encargados de la planificación y los especialistas en el tema/problema jugarán un rol clave en determinar y jerarquizar las distintas alternativas, pero el poder de decisión para la selección de la alternativa de solución a implementar estará en manos de un órgano político,¹⁷³ el CORE. Este debe ser capaz de establecer y mantener las prioridades entre

el conjunto de demandas regionales, de modo tal de no verse sobrepasados¹⁷⁴ (ver metodología, paso 3).

Finalmente, es necesario tener presente algunas restricciones al proceso de determinación de la solución al problema. En primer lugar, todo problema en el marco de un nuevo contexto (por ejemplo regional) reunirá un conjunto de características particulares que lo harán distinto del mismo problema en otro contexto. Esto implica que una solución en un contexto determinado puede llegar a ser eventualmente inapropiada o inefectiva en otro. En segundo lugar, en la visualización de las soluciones, el listado nunca será lo suficientemente exhaustivo. No hay manera de garantizar que todas las soluciones posibles a un problema hayan sido tomadas en cuenta, y no existe una prueba última para la solución de un problema.¹⁷⁵

En tercer lugar, en la eventualidad de que no sea posible identificar una solución satisfactoria frente a un problema debido a que no se dispone de los fundamentos teórico/empíricos mínimos que la justifiquen, se debiera optar por una solución en términos provisorios. Es decir, en la fase de implementación (y ejecución) de la política pública se debiera trabajar sobre la base de programas o proyectos en carácter de “pilotos”, para luego evaluar su impacto en la solución del problema y decidir si se implementará o no dicha política a escala regional (o con qué modificaciones). Finalmente, en cuarto lugar, las alternativas de solución a implementar una vez que sean puestas en marcha tendrán efectos previstos y no previstos. Y el impacto de la intervención no podrá ser apreciado totalmente sino hasta que hayan cesado sus repercusiones.

Sus efectos, por lo demás, resultan muy difíciles de aislar de otras intervenciones o variables externas (ver punto 4.5).

¹⁷¹ Franco y Lanzaro, 2006.

¹⁷² Usualmente las personas tienden a no estar de acuerdo respecto de cuál de las distintas causas es la más importante y cuál de ellas debiera ser objeto de política pública (Kraft y Furlong, 2007: 130). Este tipo de análisis permite disipar tales disyuntivas.

¹⁷³ Jann y Wegrich 2007: 50-1.

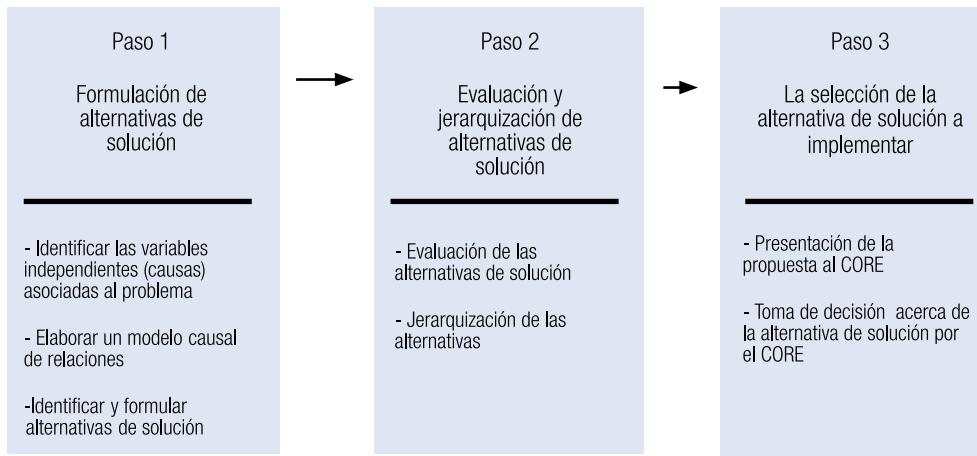
¹⁷⁴ Stein y Tommasi, 2007: 90.

¹⁷⁵ Rittel y Webber, 1996: 175-9.

Metodología

Los pasos a considerar en esta etapa son:

Figura 9: Pasos en la etapa de determinación de la solución al problema



Paso 1: Formulación de alternativas de solución

Problemas importantes como la pobreza, delincuencia, mala educación y similares, aún carecen de una clara definición de sus causas, mucho menos de sus soluciones.¹⁷⁶

La capacidad de imaginar soluciones a un problema determinado está muy marcada por el cómo ha sido definido el problema analíticamente. Así, por ejemplo: “según se defina el problema de la drogadicción como un pro-

blema de orden público (los drogadictos son delincuentes) o de salud pública (los drogadictos son enfermos), la solución será muy distinta para aquellos que consuman drogas ilícitas: la cárcel en el primer caso y la clínica en el segundo.”¹⁷⁷ Por otra parte, es determinante tanto el grado de información que se tenga acerca del problema (buen diagnóstico) como un marco teórico-conceptual apropiado que permita comprender la naturaleza del problema y sus causas asociadas.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Peters, 2000: 491. Traducido por el autor.

¹⁷⁷ Roth, 2002: 59.

¹⁷⁸ *Ibíd.*, 2002: 115-6.

Las políticas públicas operan sobre la base de identificar ciertas variables asociadas al problema (variables independientes) y el establecimiento de modelos de relaciones causales entre dichas variables y el problema (causa-efecto). La acción se focaliza luego en aquellas variables causales (variables independientes) que se estima tendrán un mayor impacto en la solución del problema (variable dependiente).

a) Identificar las variables independientes (causas) asociadas al problema

Si no se comprende, por ejemplo, cuáles son las variables asociadas a las condiciones del consumo ilegal de drogas (sus causas), difícilmente estaremos en condiciones de diseñar una política pública efectiva que permita dar solución a dicho problema.¹⁷⁹ Si conocemos la causa de un problema, podemos pensar en las alternativas de solución.¹⁸⁰ En otras palabras, un problema social particular coexiste en relación con otros problemas sociales (causas).¹⁸¹

Las variables independientes son aquellas variables que se encontrarían asociadas y/o explicarían el problema (variable dependiente). Muchas son las variables independientes que pueden estar asociadas a un problema determinado, pero solamente un grupo reducido de ellas lo está de un modo causal. No toda asociación o correlación entre las variables independientes y el problema constituye una relación causa-efecto. A su vez, siempre es posible identificar la acción de terceras variables que pudieran estar condicionando o interviniendo en la rela-

ción entre las variables independientes y la variable dependiente.¹⁸²

Para la identificación de las variables independientes que pudieran encontrarse asociadas de modo causal con el problema se debe partir por: i) el diagnóstico (ver 4.2, paso 1, a), ii) la sistematización de otros estudios de investigación (conocimiento previo sobre el problema desde las ciencias o investigaciones particulares), y iii) la consulta a especialistas en el tema/problema.

En dicho ejercicio es importante tener presente la definición tanto conceptual como operacional del problema. Las variables independientes deben guardar una estrecha relación causal con el problema en función de cómo este ha sido definido. Luego, es clave identificar las variables independientes según su relación con las distintas dimensiones del problema (ver punto 4.2., paso 3). Es importante no dejar a priori fuera ninguna dimensión del problema. Esto permitirá determinar sobre qué variables y, por consiguiente, qué dimensiones son susceptibles de impactar mediante la acción de una política pública (ver a continuación b).

b) Elaborar un modelo causal de relaciones

Una vez identificadas las posibles causas que explicarían el problema, es necesario establecer un modelo que exprese dicha relación. Un modelo es una representación simplificada de la realidad, el cual usualmente se expresa a través de un esquema gráfico/conceptual que ilustra las relaciones que se establecerían entre la variable dependiente (problema) y las variables independientes (las que

¹⁷⁹ Peters, 2000: 483-4; Krafft y Furlong, 2007: 97-100.

¹⁸⁰ Birkland, 2007: 73-7.

¹⁸¹ Hilgartner y Bosk, 2000: 521.

¹⁸² Para mayores detalles véase García Ferrando, 1997: 335-371.

causarían el problema).¹⁸³ Por ejemplo, una relación muy simple sería: XRY en donde “X” es la variable independiente (causal) e “Y” la variable dependiente (problema).¹⁸⁴ Entre más sean las variables independientes, mayor será la complejidad que se introduce al modelo. Cada variable independiente estará relacionada con el problema. Y, a su vez, entre las variables independientes también se darán relaciones que habrá que explicitar.

La elaboración del modelo debe permitir tanto representar de un modo sencillo las relaciones causales entre las variables independientes y el problema a abordar, como el identificar las principales variables susceptibles de intervenir mediante una política pública, en relación a las respectivas “dimensiones” del problema.¹⁸⁵ De este modo, se facilitará el ordenamiento de las alternativas de solución relacionadas con el mismo componente o dimensión del problema¹⁸⁶ y la determinación de las alternativas más apropiadas. Si las variables identificadas como causales no son las adecuadas o las relaciones establecidas en el modelo no son las pertinentes, el impacto de las soluciones que actúen sobre ellas no alcanzarán los resultados esperados en el problema.

Se debe evitar asumir, por lo tanto, un modelo de relaciones entre las variables independientes (causales) y el problema sin la debida articulación teórica y la evidencia empírica mínima que permita determinar e interpretar tales relaciones. Es altamente recomendable -y necesario-

realizar un análisis estadístico multivariado, toda vez que se disponga de la información necesaria para testear el modelo, y determinar el impacto probable de cada variable independiente sobre el problema (o dimensión del problema) en cuestión (a través, por ejemplo, de la técnica de regresión lineal múltiple).¹⁸⁷ En el caso de no ser esto factible, se puede llevar a cabo un trabajo de estimación de la importancia e impacto probable de las variables independientes sobre el problema a partir de técnicas tales como el panel de expertos y el método Delphi.¹⁸⁸ Las opciones de una política pública “no son más que hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción pueden conducir a resolver los diferentes aspectos de los problemas existentes.”¹⁸⁹

c) Identificar y formular las alternativas de solución

Las alternativas de solución constituyen los distintos posibles cursos de acción que puede tomar la política en la solución del problema, teniendo en consideración su grado de pertinencia en relación a sus causas (variables

¹⁸³ También se pueden establecer modelos matemáticos más complejos, a partir de funciones y/o ecuaciones. En economía son muy frecuentes los modelos econométricos al momento de evaluar las políticas públicas.

¹⁸⁴ La utilización de la técnica del árbol de problemas puede ser útil para una primera aproximación, toda vez que se identifican los problemas y sus causas.

¹⁸⁵ Al operacionalizar el problema, se partió por un concepto y luego se identificaron sus dimensiones e indicadores (ver punto 4.2, paso 3).

¹⁸⁶ Moore, 1996: 205-6.; Bardach, 2005: 17-9.

¹⁸⁷ Un modelo de regresión lineal múltiple permite responder al menos tres tipos de preguntas: i) ¿Cuánto explican el conjunto de variables independientes a la variable dependiente (problema); ii) ¿Cuáles son las variables independientes que mayor impacto tienen sobre la variable dependiente? y, iii) ¿Cuánto explica una variable independiente la variable dependiente, controlando por el efecto del resto de las variables independientes? (García Ferrando, 1997; Miles y Shevlin, 2003).

¹⁸⁸ Es una técnica muy utilizada en el área de los estudios prospectivos para la toma de decisiones en temas altamente complejos y/o emergentes, cuyo objeto es el diseño y evaluación de escenarios posibles, identificación de alternativas y estrategias de acción y diseño y evaluación de modelos de intervención. Se basa en un programa cuidadosamente elaborado que sigue una secuencia de interrogaciones individuales a expertos, a través de cuestionarios, de los cuales se obtiene información objetiva y subjetiva, la que se utilizará de retroalimentación para los cuestionarios siguientes hasta perfilar los consensos básicos y las diferencias claves en torno al tema tratado.

¹⁸⁹ May, 1996: 237.

independientes). Para ello es muy útil clarificar cuáles serán los fines de la política pública a diseñar, en particular respecto de la magnitud que se desea disminuir el problema (ver punto 4.4).

La identificación de las variables independientes, dentro del modelo de relaciones entre variables, nos entrega una imagen acerca de las variables que se encuentran asociadas causalmente con el problema. En rigor, cada variable independiente identificada en el modelo puede dar paso al desarrollo de un conjunto de posibles soluciones del problema. En la práctica, sin embargo, se suele considerar un número más reducido de variables independientes para la formulación de las alternativas de solución, atendiendo a las posibilidades de intervención (se descartan las que son muy difíciles de modificar) y su grado de impacto en la solución del problema (se descartan aquellas que tienen un impacto marginal).¹⁹⁰

Una vez identificadas cuáles son las variables causales escogidas, es necesario determinar las posibles alternativas de solución intentando maximizar el grado en el cual estas se pueden modificar¹⁹¹ mediante la acción del Gobierno Regional. Se debe tener muy presente, al momento de explorar las alternativas de solución del problema, que lo que realmente pueda hacer el Gobierno Regional depende de los factores que pueda afectar o alterar en relación con el problema que intenta solucionar, dentro del marco normativo en el cual este opera (sus atribuciones). Esto permitirá una formulación más realista de las alternativas de solución, las cuales pasan luego a ser evaluadas y jerarquizadas (ver a continuación paso 2).

En algunos casos se observará que el problema es relativamente sencillo de solucionar, se encuentra muy localizado, y existen respuestas disponibles. En otros casos se enfrentarán problemas realmente complejos e interdependientes que son difíciles de abordar aisladamente.¹⁹² La identificación inapropiada de los problemas puede dar origen a políticas públicas que atacan los síntomas o consecuencias del problema y no sus causas. Sin embargo, también es cierto que se necesita en muchos casos ambos tipos de políticas públicas. Lo importante es distinguir en esta fase del diseño si se va a enfatizar una o la otra, o ambas.¹⁹³ En situaciones de pobreza, delincuencia, consumo de drogas, por nombrar sólo algunos casos, es evidente que se necesitan ambos tipos de políticas: las que atacan a los síntomas y las que atacan sus causas. Aquí se enfatizan las primeras.

Aunque no existe un criterio para determinar la cantidad de soluciones alternativas que se debe tomar en cuenta para un problema en particular, algunos autores han señalado que “la práctica parece dictar que tres o cinco alternativas son un número razonable para ser tomadas en consideración en un momento dado”.¹⁹⁴ Ciertamente, a su vez, estas deben ser coherentes con el problema a solucionar, factibles de implementar, efectivas y viables (ver más adelante paso 2).

Tipos de error a evitar en la formulación de las alternativas

Lo anterior supone que el problema pueda volverse objeto de un enunciado causal. Es decir, el problema será nuestra variable dependiente y las (posibles) causas nuestras

¹⁹⁰ *Ibid.*, 1996: 254-5.

¹⁹¹ *Ibid.*, 1996: 246-7.

¹⁹² Aguilar 1996b: 23; Bardach, 2005: 21-2.

¹⁹³ Moore, 1996: 199.

¹⁹⁴ May, 1996: 255.

variables independientes. El problema sería, por tanto, el “efecto de” la acción de las variables independientes. En ello, no obstante, se debe advertir que:

*se corre el riesgo de que se anticipe una falsa solución, por incorporar audazmente una hipótesis causal incorrecta, pero es la única manera de que el planteamiento de un problema práctico tenga sentido [...] No se puede actuar para modificar una situación-problema sin incluir explícita o implícitamente un enunciado causal además de un concepto del problema.*¹⁹⁵

Al respecto, es posible señalar tres tipos de error que se pueden cometer en el proceso de formulación de alternativas de solución:

El error del primer tipo: consiste en rechazar la hipótesis correcta de solución al problema. Es decir, se rechaza una solución que efectivamente permitiría solucionar el problema por considerar equivocadamente que no lo solucionaría.

El error del segundo tipo: consiste en aceptar la hipótesis incorrecta de solución al problema. En este caso se acepta una solución al problema cuando en realidad dicha solución no permitía resolver dicho problema.

Finalmente, se comete el error del tercer tipo cuando se propone la solución adecuada al problema equivocado, porque la hipótesis causal se formuló en función de un problema mal estructurado. En otras palabras, la solución escogida permite solucionar un problema, pero no el que esperaba que solucionara.¹⁹⁶

El evitar cometer este tipo de errores en la formulación de alternativas de solución se ve favorecido si se cuenta con

un marco teórico-conceptual apropiado y con suficiente información empírica que soporte el modelo de relaciones causales propuesto. Sin embargo, debemos ser muy conscientes de las limitaciones de la información con la cual se trabaja. Como han señalado algunos autores:

*“Contar con toda la información” es siempre una ilusión. La política [pública], como todas las acciones humanas, se lleva a cabo en parte en la ignorancia, y en gran medida es una cuestión de “aprender sobre la marcha”. En la práctica, nunca tenemos en realidad toda la información que necesitamos para “optimizar”. En el mejor de los casos, “satisfacemos” fijando algunos estándares de lo que es suficientemente bueno, y nos contentamos con alcanzarlos. En ausencia de una información completa acerca de la “mejor manera posible”, en realidad nunca sabremos si nuestro estándar de lo “suficientemente bueno” es demasiado ambicioso o quizás no lo suficientemente ambicioso.*¹⁹⁷

Posibles técnicas a utilizar: entrevista a especialistas, grupo focal, árbol de solución de problemas, el diagrama de Ishikawa (espina de pescado), panel de expertos, método Delphi, modelos matemáticos causales / análisis de contenido, análisis estadístico multivariado (análisis de regresión lineal múltiple).

¹⁹⁵ Aguilar, 1996b: 68.

¹⁹⁶ Ibid., 1996b: 66.

¹⁹⁷ Moran, Rein y Goodin, 2008: 19. Traducido por el autor.

Paso 2: Evaluación y jerarquización de las alternativas de solución¹⁹⁸

Todo problema tiene una pluralidad de posibles soluciones. En el paso anterior hemos acotado el marco de posibles soluciones al conjunto de variables independientes que tendrían una relación causal respecto del problema. Una vez determinado el conjunto de posibles alternativas de solución frente al problema, se hace necesario evaluar, a partir de ciertos criterios, cada una de las alternativas para luego jerarquizarlas.

a) Evaluación de las alternativas de solución

Entre los distintos criterios a utilizar para la evaluación de las alternativas de solución se proponen los siguientes:

- La capacidad de implementación de la solución: se determina a partir de la estimación de la disponibilidad de recursos financieros y organizacionales suficientes.
- La efectividad de la solución: se determina a partir de la eficiencia y eficacia de la solución dentro del tiempo programado. La eficiencia guarda relación con la evaluación de los costos de cada una de las iniciativas propuestas (ya sean estos físicos, tecnológicos, humanos o financieros) en función de la resolución del problema a partir de los recursos disponibles.¹⁹⁹ La eficacia, en tanto, tiene que ver con la estimación de los efectos posibles de cada una de las alternativas en la solución del problema.²⁰⁰

¹⁹⁸ Adaptación del modelo propuesto por Graglia, 2005: 69-73.

¹⁹⁹ La eficiencia significa obtener los mayores resultados con la mínima inversión de recursos. Es decir, se intenta maximizar el impacto del gasto público.

²⁰⁰ La eficacia, en cambio, hace referencia a cuánto se estima que pudiera contribuir una determinada solución a resolver el problema detectado, independientemente de los costos.

- La viabilidad de la solución: en términos políticos (GORE), sociales (actores sociales y empresariales)²⁰¹ y legal-administrativa.

Los puntajes asociados a cada uno de los criterios (dimensiones) e indicadores aparecen a continuación en la tabla 3. A partir de ellos es posible realizar la evaluación de cada una de las alternativas de solución.

b) Jerarquización de las alternativas

A partir de los criterios considerados es factible hacer una jerarquización de las diferentes iniciativas y acercarse a un punto óptimo de solución. Operacionalmente, es posible construir un índice que pondere cada uno de los indicadores considerados en sus respectivas dimensiones para la jerarquización de las alternativas de solución.²⁰²

Índice de Jerarquización de Soluciones

$$\text{IJS} = \text{Capacidad de implementación} + \text{Efectividad de la solución} + \text{Viabilidad}$$

²⁰¹ La viabilidad política (y social) se encuentra relacionada con dos aspectos: i) el grado de oposición y ii) el grado de apoyo. En ambos casos se debe tener en consideración tanto la amplitud como la intensidad de estos (Bardach, 2005: 32). En otras palabras, la viabilidad hace referencia al grado de aceptabilidad de la propuesta por parte de los actores políticos (y sociales). Desafortunadamente no hay una fórmula que nos permita estimar tal viabilidad. Para cada actor, el analista debe intentar determinar su posición sobre las distintas alternativas que están en juego. En algunos casos esto se realiza mediante una estimación a partir de la filiación partidaria, las actitudes políticas generales o su posición en situaciones análogas. Basado en la información levantada/sistematizada es posible, entonces, hacer una estimación sobre la viabilidad política (y social) de la propuesta. Es importante tener en consideración que no todos los actores tienen la misma capacidad de influencia (Kraft y Furlong, 2007: 26; 172).

²⁰² Cada indicador, en este ejemplo. A su vez, cada dimensión tiene el mismo peso dentro del Índice de Jerarquización de Soluciones.

La tabla que se presenta a continuación, muestra las dimensiones, indicadores y los valores que este puede asumir para realizar el cálculo de jerarquización de soluciones.

Cualquier alternativa de solución evaluada con los criterios (indicadores) anteriores, de acuerdo al Índice de Jerarquización de Soluciones, tomará un valor mínimo de “0” y un valor máximo de “14”. De este modo se tendrá

una rápida visualización del orden de prioridad de cada una de las alternativas de solución.²⁰³ Sin embargo, en caso de quedar priorizada una alternativa de solución que tome valor igual a “0” en alguna de las tres dimensiones consideradas (aunque eventualmente sí puede tomar valor “0” en alguno de sus indicadores), deberá ser cuidadosamente reformulada (o simplemente descartada).

Tabla 3: Índice de Jerarquización de Soluciones

Índice	Dimensiones	Indicadores	Valores
Índice de Jerarquización de Soluciones	Capacidad de implementación (1/3)	Recursos financieros (1/2)	0 = Sin recursos 1 = Insuficientes 2 = Suficientes
		Recursos organizaciones (1/2)	0 = Sin recursos 1 = Insuficientes 2 = Suficientes
	Efectividad de la solución (1/3)	Eficiencia (1/2)	0 = Gastan todos los recursos 1 = Se gastan más de un tercio y menos de dos tercios de los recursos 2 = Gastan menos de un tercio de los recursos
		Eficacia (1/2)	0 = Muy bajo impacto 1 = Moderado impacto 2 = Alto impacto
	Viabilidad (3)	Política (1/3)	0 = En desacuerdo el Intendente y el CORE 1 = A favor el intendente, pero no la mayoría del CORE 2 = A favor tanto el Intendente como la mayoría del CORE
		Social (1/3)	0 = Rechazo sobre dos tercios de la ciudadanía 1 = Más de un tercio y menos de dos tercios de rechazo o aceptación 2 = Aceptación sobre dos tercios de la ciudadanía
		Legal-administrativa (1/3)	0 = Fuera del ámbito de intervención 1 = Dentro del ámbito de intervención, pero con algunas restricciones 2 = Dentro del ámbito de intervención

²⁰³ En este ejercicio, se han considerado todos los indicadores con igual peso o ponderación dentro del Índice de Jerarquización de Soluciones.

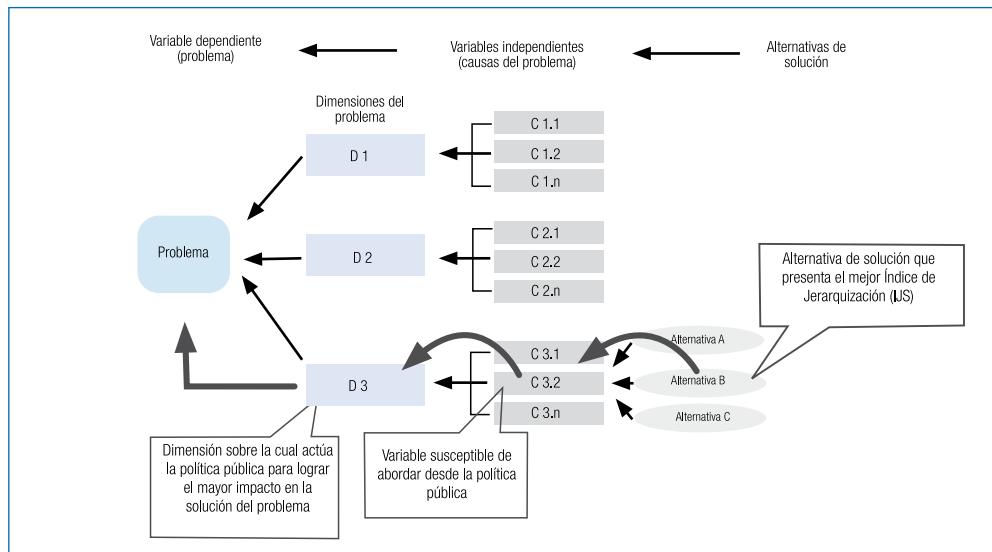
Cada alternativa de solución puede ser ingresada en una tabla de evaluación como la que se ilustra a continuación:

Tabla 4: Matriz Resumen de la jerarquización de soluciones

Problema	Alternativas de solución	Criterios de Jerarquización							Pje. total
		Capacidad de implementación		Efectividad de la solución		Viabilidad			
		Recursos financieros	Recursos organizacionales	Eficiencia	Eficacia	Política	Social	Legal-Adm.	
P1	A1								
	A2								
	An								
Pn	An1								
	An2								
	An3								

En la figura 10 se ilustra el proceso general de la identificación de la alternativa de solución más apropiada.

Figura 10: Proceso de identificación de la alternativa de solución



Paso 3: Selección de la alternativa de solución a implementar

La toma de la decisión respecto de la alternativa de solución a implementar como la futura política pública regional, no se encuentra en manos del equipo planificador que ha trabajado hasta ese momento su diseño. Es una tarea eminentemente política que involucra al GORE y dicho proceso es liderado por el Intendente. La decisión final respecto de la alternativa de solución a implementar necesita ser acordada y sancionada por el CORE que es, por definición, un órgano político.²⁰⁴

a) Presentación de la propuesta al CORE

Un vez determinado y jerarquizado el conjunto de soluciones consideradas como las más apropiadas, el equipo responsable del diseño, liderado por el jefe de la División de Planificación Regional, deberá realizar en lo posible una presentación de la propuesta ante el CORE. Esto permitirá generar un espacio de mayor comprensión del trabajo realizado y atender las dudas/consultas de los consejeros regionales, previo al debate y toma de decisión respecto de cuál de las distintas alternativas se va a implementar.

b) Toma de decisión acerca de la alternativa de solución por el CORE

En el CORE, en el caso de no predominar un claro consenso, se expresará un debate marcado por las diferentes visiones e intereses políticos en juego. Se argumentará en una dirección u otra. Finalmente, una alternativa de

solución será la que tenderá a prevalecer o consensuar. El que esto sea posible depende en gran medida de que los aspectos del proceso metodológico previo hayan sido debidamente realizados, particularmente en la evaluación de la viabilidad de la solución (política, social y legal-administrativa).

En los sistemas democráticos, debemos recordar, la toma de decisiones se realiza a partir de la negociación, el ajuste de intereses y la legitimidad social. No es una materia que pueda resolverse mediante una optimización técnico-económica.²⁰⁵ La creencia respecto de que las decisiones deben ser tomadas por los equipos técnicos cualificados ha dado origen a lo que se ha conocido como “tecnocracia”. Dicha visión dejaría fuera el lado conflictivo, propio de la política, asociado a la toma de decisiones. En otras palabras: “Todo sistema político, por su constitución, cultura, ideología, visión de la historia nacional, por sus corrientes de opinión, lugares comunes, prejuicios, tiene fronteras precisas que filtran los conflictos y los problemas, los califican y descalifican, los valoran o rechazan.”²⁰⁶

4.4. Explicitación de la política pública

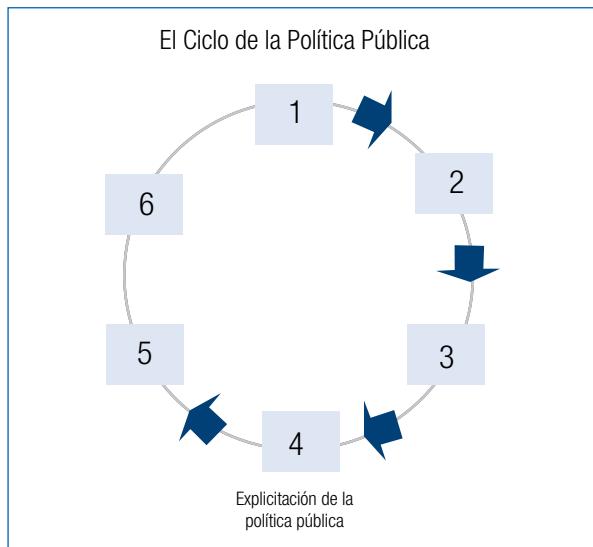
Una vez determinada la alternativa de solución frente al problema, es necesario explicitar la decisión adoptada mediante: un enunciado formal, objetivos, metas e indicadores a utilizar. La política pública regional, una vez explicitada y operacionalizada, deberá ser ratificada por el CORE. La nueva política pública definirá las pautas específicas que habrán de guiar la acción pública y orientarán

²⁰⁴ El CORE es un órgano de carácter resolutivo, fiscalizador y político (como expresión de la participación política indirecta de la comunidad regional).

²⁰⁵ Roth, 2007: 88.

²⁰⁶ Aguilar 1996b: 32.

las decisiones privadas²⁰⁷ a nivel regional en relación al problema que intenta abordar.



La formulación del enunciado de la política pública regional debe ser, por consiguiente, lo suficientemente claro y acotado, evitando con ello su generalidad pero sin caer en una especificidad innecesaria. Una vez formulado el enunciado de la política pública es necesario establecer sus objetivos. Los objetivos deben ser coherentes con el enunciado de la política pública. Corresponden a lo que se persigue con la política y poseen un horizonte temporal de cuatro años (mediano plazo). Y conjuntamente con ser claros, viables y delimitados tienen que ser verificables empíricamente. A su vez, atendiendo a la dimensión temporal y al alcance de los objetivos en relación al pro-

blema, es posible distinguir entre objetivos de producto y de impacto. Los objetivos de impacto suelen ser asociados, para quienes estén familiarizados con la matriz del marco lógico, a nivel de propósito o fin. Los objetivos de producto, en tanto, pueden ser vinculados a nivel de componentes.²⁰⁸ Muy de la mano con la definición de los objetivos se encuentra la determinación de las metas para cada uno de los objetivos, las cuales deben ser realistas en relación con el problema a resolver. Para ello se debe tener muy claro cuál es la línea base del problema (ver metodología, paso 1).

Lo que sigue a continuación es la determinación de los indicadores que permitan evaluar el grado del logro de los objetivos definidos en la política pública. Los indicadores se caracterizan por permitir una simplificación de la realidad, su medición, descripción y comparación, pudiendo, a su vez, ser agrupados y conformar índices.²⁰⁹ Los indicadores son distintos según correspondan a indicadores de producto o de impacto, al mismo tiempo deben ser cuantificables, válidos (que midan lo que realmente se desea medir), fiables (consistentes en sus mediciones), guardar una estrecha relación con los objetivos formulados (no se puede utilizar indicadores de producto para medir impacto), actualizables y verificables. En el proceso de búsqueda de los indicadores es necesario identificar su disponibilidad en las estadísticas oficiales para luego proceder a la selección de los más adecuados. Caso contrario tendrán que ser generados (ver metodología, paso 2).

Una vez que han sido definidos el enunciado, los objetivos, las metas y los indicadores, es posible elaborar una matriz de operacionalización de la política pública, la cual

²⁰⁷ Soms, 2007: 78.

²⁰⁸ DIPRES, 2008: 3; DIPRES, 2007: 4-5; Medina y Ortegón, 2006: 68-70.

²⁰⁹ Hoernig y Seasons, 2004.

permitirá agruparla en torno a ámbitos de referencia y visualizarla en relación con las otras políticas públicas (ver metodología, paso 3). Lo que sigue es su presentación ante el CORE para su posterior ratificación (ver metodología, paso 4).

Conjuntamente con la explicitación de la política pública es recomendable también indicar el marco jurídico, administrativo y financiero que la soporta. Sin embargo, existen situaciones en donde las políticas públicas no alcanzan este grado de formalidad. Distintos argumentos se han expuesto al respecto, entre los cuales podemos mencionar al menos cuatro.

En primer lugar se encontraría el hecho de que el formular políticas públicas implica necesariamente tomar decisiones que tienden a favorecer ciertos intereses o sectores en desmedro de otros. Es por ello, se ha indicado, que expresar los objetivos de las políticas públicas de un modo muy claro puede restar votos o apoyo al gobierno entre aquellos sectores sociales y económicos que no se ven favorecidos. La alternativa consistiría en expresar los objetivos de modo impreciso, de modo de evitar el conflicto y maximizar un apoyo lo más amplio posible para la aprobación de las políticas públicas. Al respecto se ha dicho que: "Prometer algo muy concreto y no realizarlo puede acarrear un costo demasiado alto en términos de legitimidad, credibilidad y respaldo políticos."²¹⁰ En segundo lugar, podría darse el caso en que exista una clara intencionalidad de no innovar o simplemente de omisión frente a lo que realmente se desea intencionar. En tal situación, los objetivos enunciados por la política pública no son necesariamente los que se quieren alcanzar. Por razones de oportunidad política o de estrategia, a veces no se estima conveniente explicitar las intenciones rea-

les que están detrás de las políticas públicas. En tercer lugar, puede ser que en un momento dado se apruebe una política pública sin tener una verdadera intención de ejecutarla, más allá de declarar ciertas intenciones o implementaciones muy parciales. La política pública tendría un carácter más bien simbólico, pero sus efectos reales pudieran llegar a ser muy significativos.²¹¹ Finalmente, en cuarto lugar, podría ser el caso en que hay ciertos proyectos y programas operando de un modo aislado y que luego de un tiempo demuestran ser exitosos, surgiendo así la necesidad de darles un marco de política pública que los cobije.²¹²

Las razones antes expuestas resultan comprensibles para explicar un estado de cosas en torno a la no explicitación o ambigüedad de algunas políticas públicas. Ello no es algo deseable desde el punto de vista de un adecuado proceso de planificación, ni lo es tampoco desde el punto de vista normativo en torno a la profundización de la calidad de nuestra democracia. Gobernar a partir de políticas públicas bien definidas y pertinentes a los problemas que se intenta solucionar es sin lugar a duda una exigencia de primer orden, como lo es también el que los gobiernos sean responsables frente a la ciudadanía a partir de compromisos claros. Los gobiernos regionales deben, por tanto, especificar claramente las políticas públicas que impulsarán para su periodo y de este modo canalizar transparentemente la inversión pública regional. Y si bien sabemos que no hay garantía de escoger la mejor política pública, entre un rango de soluciones posibles, constituye un deber de los gobiernos elegir sus cursos de acción.²¹³

²¹⁰ Roth, 2007: 85.

²¹¹ Roth, 2007:84-5; 124-125; Díaz, 1999.

²¹² Valderrama, 2007.

²¹³ Lahera, 2004: 20.

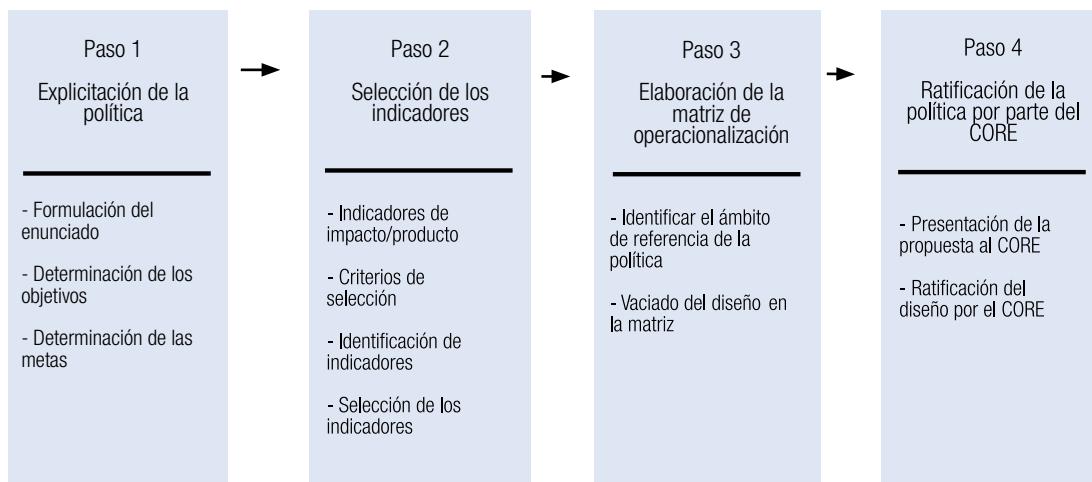
Un especial hincapié debe realizarse en la dirección de incluir como parte del diseño los objetivos de impacto que se espera tengan las políticas públicas. El hecho de que en algunos casos resulte difícil evaluar el grado de logro de los objetivos de impacto, debido a "la dificultad de aislar los efectos de otras variables externas y/o porque muchos de estos efectos son de largo plazo",²¹⁴ no es razón suficiente para excluirlos. Muy por el contrario, las políticas públicas que habrá que privilegiar en el futuro serán precisamente aquellas que demuestren efectivamente

tener un impacto en el problema que intentan resolver (ver más adelante punto 4.6.).

Metodología

La explicitación de la política pública requiere de la formulación de un enunciado, objetivos, metas e indicadores asociados. A continuación se representa la secuencia de pasos a seguir:

Figura 11: Pasos en la etapa de explicitación de la política pública



²¹⁴ DIPRES, 2008: 20.

Paso 1: Explicitación de la política

a) Formulación del enunciado

El primer paso, una vez determinada la alternativa de solución a implementar como política pública por parte del CORE, es la explicitación de dicha voluntad mediante un enunciado formal (escrito) que dé cuenta del problema que se intenta solucionar. A partir de un enunciado formal de la política pública es como esta puede ser reconocida como tal. Sin un enunciado, difícilmente estaremos en condiciones de definir o simplemente saber cuál es realmente la política pública en cuestión.

Dicho enunciado debe ser formulado de forma clara y acotada en relación al problema en cuestión, constituyéndose como su solución. Pero no debe ser tan específico, de modo tal de que más que una política pública que oriente la toma de decisiones para la solución de un problema, se transforme más bien en una norma. Como se ha señalado al respecto:

Una formulación de política [pública] demasiado amplia o indefinida en cuanto a sus alcances, no ayuda a la toma de decisiones y, por tanto, no es propiamente una política [pública]. Al contrario, una política [pública] que no abre un abanico de posibilidades de decisión y/o se limita a pronunciarse sobre un tema específico, se acerca más a la definición de una norma.²¹⁵

Ejemplo de un enunciado²¹⁶

- Problema: Alta incidencia de la mortalidad infantil en la zona rural de la Región “X”.

- Enunciado de la política pública: Disminución de la incidencia de mortalidad infantil en el área rural de la Región “X”.

b) Determinación de los objetivos de impacto y de producto

A partir del enunciado de la política se procede a formular sus objetivos, tanto en términos de objetivos de producto como de impacto. Las políticas públicas regionales reconocerán un horizonte temporal de mediano plazo de cuatro años, por lo cual los objetivos deben ser muy realistas. Deben ser, a su vez, claros, viables, delimitados y verificables empíricamente.

Los objetivos de impacto se refieren al efecto final que se desea producir en la solución del problema mediante la acción de la política pública (contribución específica). En la formulación del objetivo de impacto es necesario determinar cuál es el resultado que se espera producir con la solución escogida para el problema. Se requiere, por tanto, determinar cuál será la meta a alcanzar por la política pública, como una estimación cuantitativa precisa y realista. Es decir, corresponde a la magnitud a modificar a partir de la situación inicial dada por la línea de base. La línea de base permitirá determinar cuál es la brecha por cubrir en relación a lo que se considere como un estándar adecuado (ver a continuación en b).

Definición: los objetivos de impacto se refieren al efecto final que se desea producir mediante la acción de la política pública (contribución específica) en la solución del problema.

²¹⁵ Soms., 2007: 80.

²¹⁶ Adaptado de Cohen y Martínez, 2006.

Ejemplo de objetivos de impacto²¹⁷

Objetivo de impacto: Bajar la incidencia de la mortalidad infantil en el área rural de la Región “X” en un 50%.

Los objetivos de producto, en cambio, se refieren al tipo de bienes y/o servicios que se espera que la política pública entregue o logre durante su ejecución. Los objetivos de producto abordan las variables independientes (causas) sobre las cuales es posible algún tipo de intervención que permitiría solucionar el problema. En tal sentido, existe una estrecha relación entre los objetivos de producto y de impacto (causa-efecto). El logro de los objetivos de producto es lo que permitiría alcanzar el objetivo de impacto. Al igual que en el caso de los objetivos de impacto, se debe determinar una situación esperada (meta) a partir de la situación inicial (línea de base).

Definición: los objetivos de producto se refieren a los bienes y/o servicios que se espera generar directamente por la política pública durante su ejecución.

Ejemplo de objetivos de producto²¹⁸

- Objetivo de producto 1: Madres e hijos bajo control médico pre y postnatal en el área rural de la Región “X”.
- Objetivo de producto 2: Niños vacunados en el área rural de la Región “X”.

c) Determinación de las metas

Es muy importante que las metas sean definidas de un modo realista de acuerdo al tipo de intervención a realizar.

Deben ser factibles de ser alcanzadas, de lo contrario se corre el riesgo de poner en cuestión la credibilidad y legitimidad de la política pública. Al momento de determinar las metas se debe tener en consideración tanto los objetivos como la línea base.

La línea de base debe reflejar el problema objeto del enunciado de la política pública.²¹⁹ La determinación cuantificada de la situación inicial del problema sobre el cual se desea intervenir corresponde a la línea base. Esto es, el estado de situación del problema antes de la intervención. La situación esperada o meta, en tanto, corresponde a lo que se espera impactar o lograr con la política pública. En el paso de una situación dada “X” a una situación esperada “Y”, “X” es la línea base respecto de “Y”; e “Y”, o la diferencia entre Y e X, es la meta a alcanzar (ver punto 4.2, paso 3, c).

Una meta bien formulada compromete los grados de cumplimiento de los objetivos dentro de un horizonte temporal acotado, por lo cual deben ser claras, precisas y alcanzables dentro del tiempo considerado para la política (cuatro años). Las metas deben estar, a su vez, debidamente cuantificadas y susceptibles de verificar a partir de indicadores.

Paso 2: Selección de los indicadores

Los indicadores son el medio que permite medir el grado de logro de los objetivos de la política.²²⁰ Los indicadores deben ser pertinentes a los respectivos objetivos, tanto de impacto como de producto. En ambos casos los indi-

²¹⁷ Ibid., 2006.

²¹⁸ Ibid., 2006.

²¹⁹ En lo posible, debe ser complementada con estimaciones sobre sus tendencias futuras (Cohen y Martínez, 2006: 24).

²²⁰ Cohen y Martínez, 2006: 36.

cadadores deben permitir medir la evolución de los cambios entre la situación inicial y la esperada.

a) Distinguir los indicadores de impacto y los de producto

En el caso de los indicadores de impacto, estos deben permitir medir los cambios atribuibles a la acción de la política pública, en la solución del problema.

En la eventualidad de que un objetivo de impacto tenga más de un indicador, dada las diferentes dimensiones que lo conforman, se deberá elaborar un índice compuesto. El peso de cada indicador dentro del índice es algo que se deberá determinar ya sea mediante modelos teórico-matemáticos o mediante la consulta a expertos. La otra opción es considerar cada dimensión como un objetivo de impacto independiente.²²¹

Definición: los indicadores de impacto cuantifican el efecto final producido por la acción de la política pública (contribución específica) en la solución del problema.

Ejemplo de indicadores de impacto²²²

Situación inicial (línea de base). Mortalidad = “x” por mil nacidos vivos.

Indicador de impacto: % de variación de la incidencia de la mortalidad infantil.

A diferencia de los indicadores de impacto, los indicadores de producto permiten cuantificar la producción del conjunto de bienes y/o servicios que se generarán mediante la acción de la política pública durante su ejecución.

Definición: los indicadores de producto cuantifican los bienes y/o servicios generados directamente por la política pública durante su ejecución.

Ejemplo de indicadores de impacto²²³

- Situación inicial (línea de base): N° de madres e hijos bajo control médico pre y postnatal en el área rural de la Región “X”.
- Indicador de producto 1: Aumento en la cantidad de madres bajo control pre y postnatal.
- Indicador de producto 2: Aumento en la cantidad de hijos bajo control pre y postnatal.
- Situación inicial (línea de base): N° de niños vacunados en el área rural de la Región “X”.
- Indicador de producto 1: Aumento en la cantidad de niños vacunados.

b) Fijar los criterios de selección de los indicadores²²⁴

A continuación se indican algunos criterios a tener en consideración al momento de seleccionar los indicadores más apropiados para la medición del logro de los objetivos de la política pública.

- Deben ser cuantificables, de modo de permitir medir el grado de logro de los objetivos de la política pública.
- Deben ser válidos y fiables. Cuando se decide trabajar con estadísticas secundarias (oficiales o generadas por otros proyectos o programas), antes de utilizarlas es necesario analizar su validez y confiabilidad en relación a los objetivos de la política pública. Del mismo modo, debe verificarse la validez y confiabilidad de los

²²¹ Ibid., 2006: 32-3.

²²² Adaptado de Cohen y Martínez, 2006.

²²³ Ibid., 2006.

²²⁴ Cohen y Martínez, 2006: 90-2, 162; Herrera, 2006; Mas, 2001: 92-3.

índices que se construyan, ya sea si utilizan datos secundarios o primarios (véase punto 4.2, paso 3). Así, los datos recopilados a partir de tales indicadores podrán utilizarse para el propósito con que fueron seleccionados.

Sin embargo, se debe tener presente que los indicadores no pueden medir todo ni pueden hacerlo sin error. Muchos indicadores son medidas aproximadamente al concepto que deseamos medir. Los indicadores, por tanto, deben ser representativos de los objetivos que están en juego en las políticas públicas regionales y consensuados por los expertos. Su adecuada selección y las propiedades que deben cumplir son de vital importancia para determinar cuáles son los más pertinentes en cada caso.

- Deben ser consistentes con el tipo de objetivo a medir, ya sea de producto o de impacto. No se pueden utilizar indicadores de producto para medir objetivos de impacto.
- Deben ser actualizables, con periodicidad deseable al menos anual. Las políticas públicas regionales están pensadas en un horizonte de mediano plazo (cuatro años), por lo cual es muy importante poder contar con indicadores que permitan ir evaluando el logro progresivo de los objetivos planteados.

Deben ser especificadas sus fuentes de verificación, las cuales pueden corresponder a fuentes primarias (en caso de ser producidos) o secundarias (a partir de estadísticas oficiales). Es importante identificar quién o quiénes son los responsables de su producción. Obviamente esto supone que tales indicadores sean accesibles para su uso público. En el caso de que deban ser contruidos y generados por la región, a partir del levantamiento de datos primarios, se debe tener en consideración que su utilidad guarde una estrecha relación con el costo asociado a producirlo.

c) Identificación de la disponibilidad de indicadores a partir de estadísticas oficiales

Hoy existe un conjunto de estadísticas oficiales producidas por diversas instituciones tanto públicas como privadas en distintos ámbitos. Tales estadísticas pueden ser agrupadas en torno a ciertas áreas, en las cuales se enmarcaría la política pública en cuestión, a partir de las cuales es posible identificar una amplia gama de indicadores. Se trata de un ejercicio que tiene por finalidad lograr visualizar cuál es la oferta de indicadores disponibles a nivel regional, en el ámbito de intervención de la política pública, de modo tal de poder posteriormente seleccionar algunos de ellos en función de los objetivos de la política pública. Así, por ejemplo, las estadísticas disponibles pueden ser agrupadas en torno a indicadores económicos y sociales, entre otros

Indicadores económicos. Son los más conocidos, dentro de todos los indicadores, en el marco de las políticas económicas nacionales. Se encuentran asociados a las condiciones de desarrollo, estabilidad y crecimiento económico de un país. A nivel regional es posible contar con información relevante relacionada con la ocupación/desocupación y el crecimiento económico.

Indicadores sociales. Son por lo general el foco de atención de las políticas sociales nacionales. Las distintas políticas sociales buscan una mejora en los niveles de bienestar de los individuos y de la comunidad.²²⁵ A nivel regional y comunal, por ejemplo, se pueden contar con una serie de indicadores referidos a la pobreza, educación y salud, entre otros.

²²⁵ Hoernig y Seasons, 2004: 85.

INDICADORES AGRUPADOS POR ÁREAS		
Área	Indicador	Fuente
Económica	Ocupación-Desocupación	
	Distribución de la población de 15 y más años económicamente activa e inactiva, por sexo, según tramos de edad.	INE
	Distribución de la población económicamente activa ocupada y desocupada por sexo, según tramos de edad.	INE
	Distribución de la población de 15 y más años fuera de la fuerza por condición ocupacional, según sexo y tramos de edad.	INE
	Distribución de la población ocupada por sectores de la economía y tamaño empresas.	INE
	Distribución de la población ocupada por categoría ocupacional y sexo.	INE
	Distribución de la población ocupada por grupo ocupacional, según sexo.	INE
	Crecimiento-Actividad Económica	
	Distribución del PIB regional por sectores de actividad económica.	INE
	Índice de Actividad Económica Regional (INACER).	INE
	Evolución de las ventas de supermercados y comercio por mayor y menor según tamaño empresas.	INE
	Evolución del número y del volumen de ventas de restaurantes regionales.	INE-SII
	Evolución de llegadas y días de pernóctación promedio de pasajeros en establecimientos de alojamiento turístico por categoría de establecimiento.	INE-SII
	Evolución y participación en el total del volumen y valor de las importaciones regionales por ramas de la producción y origen.	INE-SII
	Pobreza-Calidad de vida	Población según pobreza (%). Proporción de la población que vive en condición de: indigencia, pobres-no indigentes y pobreza.
Hogares según pobreza (%). Proporción de la población que vive en hogares en condición de: indigencia, pobres-no indigentes y pobreza.		CASEN
Hogares según hacinamiento y saneamiento (%) Proporción de la población que vive en hogares en condiciones de hacinamiento.		CASEN
Proporción de la población que vive en hogares con indicadores de saneamiento menos que regular y deficientes.		CASEN
Índice de Desarrollo Humano. IDH		PNUD

INDICADORES AGRUPADOS POR ÁREAS		
Área	Indicador	Fuente
Educación	Calidad de los resultados de la educación	
	Tasas de aprobación según dependencia administrativa y nivel de enseñanza.	MINEDUC
	Resultados pruebas SIMCE: cuarto y octavo básico, y segundo medio.	MINEDUC
	Resultados Prueba PSU.	U. de Chile
	Establecimientos (N°). Número de establecimientos por tipo de dependencia: Corporación Municipal, Municipal DAEM, Particular Subvencionada, Particular Pagada, Corporación Privada.	MINEDUC
	Años de estudios aprobados. Distribución de la población mayor de 4 años urbana y rural por años de estudio aprobados.	INE y MINEDUC
	Vulnerabilidad. Distribución de los establecimientos educacionales por índice de vulnerabilidad escolar.	JUNAEB
	Educación parvularia. Cobertura de atención parvularia por sexo según tramos de edad.	CASEN
	Tasa de aprobación de adultos por modalidad según nivel de enseñanza y sexo.	MINEDUC
	Índice de la validación de estudios con fines laborales, por tramos de edad según nivel de enseñanza y sexo.	MINEDUC
Salud	Sistema de Salud. Distribución de la población por sistema previsual de salud: Sistema Público, Isapre, Particular y otro.	CASEN
	Cobertura en la atención primaria pública	
	Cobertura de atención pública por programa.	Ministerio de Salud
	Índice del N° de atenciones de salud primaria pública por programa.	Ministerio de Salud
	Índice del N° de personas atendidas en atención primaria pública por programa.	Ministerio de Salud
	Cobertura atención profesional del parto.	Servicio de Salud
	N° de habitantes por profesional de la salud (médicos y paramédicos).	Servicio de Salud
	Capacidad de hospitalización. Habitantes por cama disponible en el sistema.	Ministerio de Salud, INE
	Esperanza de vida. Esperanza de vida al nacer y distribución por sexo, según quinquenio de nacimiento a partir de 1900.	INE
	Natalidad. Tasa de natalidad (nacidos vivos por cada mil habitantes, anualmente).	INE, Registro Civil

INDICADORES AGRUPADOS POR ÁREAS		
Área	Indicador	Fuente
Salud	Mortalidad	
	Índice del número de muertes por causa, según sexo y tramos de edad.	Ministerio de Salud
	Tasa de mortalidad por causa, según sexo y tramos de edad.	Ministerio de Salud
	Índice del número de causas de muerte por accidentes del trabajo por sector de actividad económica, según sexo y tramos de edad.	Ministerio de Salud
	Tasa mortalidad general (defunciones anuales por cada mil habitantes).	INE
	Tasa de mortalidad infantil por sexo (por cada mil nacidos vivos).	Registro Civil
	Años de vida potencialmente perdidos.	Servicio de Salud
	Años de vida ajustado por discapacidad (AVISA).	Servicio de Salud
Otras	Otros	

d) La selección de los indicadores

Teniendo en consideración el tipo de indicador requerido, los criterios para su selección y su disponibilidad, se deberá proceder a la selección de los más pertinentes. La selección final debe ser debidamente ratificada por especialistas en el área a abordar por la política pública. En la eventualidad de que no se disponga de datos secundarios (estadísticas) que permitan medir el indicador, se deberá levantar dicha información, sopesando adecuadamente la relación costo/utilidad de tener que producirlo.

Paso 3: Elaboración de la matriz de operacionalización de la política pública

De este modo, siguiendo con nuestro ejemplo, el enunciado de política pública, objetivos, situación inicial, indicadores y situación esperada, se presentan en la siguiente tabla.

Tabla 5: Política, objetivos e indicadores de impacto

Política (enunciado)	Objetivos de impacto	Situación inicial (línea de base)	Indicadores				Situación esperada (meta)
			Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	
Disminución de la incidencia de la mortalidad infantil en el área rural de la Región "X".	Bajar la incidencia de la mortalidad infantil en el área rural de la Región "X" en un 50%.	Mortalidad = "x" por mil nacidos vivos.	(a)	(a)	(a)	(a)	"y" por ciento

Nota: (a): % de variación de la incidencia de la mortalidad infantil.

Tabla 6: Política, objetivos e indicadores de producto

Política (Enunciado)	Objetivos de resultados	Situación inicial (línea de base)	Indicadores				Situación esperada (meta)
			Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	
Disminución de la incidencia de la mortalidad infantil en el área rural de la Región "X".	Madres e hijos bajo control médico pre y postnatal en el área rural de la Región "X".	Nº de madres bajo control médico pre y post-natal.	(a)	(a)	(a)	(a)	"y" por ciento
		Nº de hijos bajo control médico pre y post-natal.	(b)	(b)	(b)	(b)	"x" hijos bajo control
	Niños vacunados en el área rural de la Región "X".	Nº de niños vacunados.	(c)	(c)	(c)	(c)	"x" niños vacunados

Nota:

(a): aumento en la cantidad de madres bajo control pre y postnatal.

(b): aumento en la cantidad de hijos bajo control pre y postnatal.

(c): aumento en la cantidad de niños vacunados.

a) Identificar el ámbito de referencia de la política pública

La política pública bien puede dar cuenta en su origen de un lineamiento estratégico de la ERD o del PROT; de las políticas nacionales, sectoriales o específicas; del Plan Regional de Gobierno; o de las demandas de los distintos

actores regionales. Una vez que la política ha sido formulada es posible agruparla, al menos en tres grandes ámbitos de acción: desarrollo social y cultural, desarrollo productivo e innovación, y desarrollo territorial.

Tabla 7: Matriz de operacionalización de las políticas públicas regionales

Ámbitos ERD/PROT/ Otro	Nº	Política pública regional (enunciado)	Objetivos (impacto/ producto)	Situación inicial (línea de base)	Indicadores				Situación esperada (meta)
					Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	
POLÍTICAS REGIONALES DE DESARROLLO	DESARROLLO SOCIAL Y CULTURAL	1							
		2							
		3							
		4							
		5							
		6							
		7							
		8							
		9							
	N								
	DESARROLLO PRODUCTIVO E INNOVACIÓN	1							
		2							
		3							
		4							
		5							
		6							
		7							
		8							
		9							
	N								
	DESARROLLO TERRITORIAL	1							
		2							
		3							
		4							
		5							
		6							
		7							
8									
9									
N									

b) Vaciado del diseño en la matriz

De modo análogo a los ejemplos presentados, la política pública regional puede ser operacionalizada en una matriz que incluya el enunciado de la política pública, los objetivos, los indicadores, la situación inicial (línea de base) y la esperada (meta). Esto permitirá su rápida visualización y registro con el resto de las políticas públicas regionales.

Posibles técnicas a utilizar: árbol de problemas, árbol de objetivos, matriz de marco lógico.

Paso 4: La ratificación del diseño de la política pública regional

Del mismo modo que en el punto 4.3, la aprobación de la propuesta del diseño de la política pública no se encuentra en manos del equipo planificador. El diseño debe ser debidamente revisado en primera instancia con el Intendente y luego ratificado por el CORE.

a) Presentación de la propuesta al CORE

Una vez concluido el diseño de la política pública regional, el equipo responsable, liderado por el Jefe de la División de Planificación Regional, deberá realizar una presentación ante el CORE. Es particularmente relevante enfatizar la viabilidad de los objetivos y metas planteadas. Así también, la lógica de causalidad involucrada en la solución del problema a abordar mediante la política pública. Esto permitirá generar un espacio de mayor comprensión del trabajo realizado y atender a las dudas/consultas de los consejeros regionales, previo al debate en torno tanto al diseño general como a las metas propuestas.

b) Ratificación del diseño por el CORE

El CORE, luego de discutir en torno al diseño general de la política pública, deberá ratificar los objetivos y las metas propuestas. En el caso de que exista un cierto desacuerdo en torno a las metas, ya sea por considerarlas muy modestas o muy ambiciosas, cualquier nueva definición que se adopte deberá, sin embargo, ser realista (viable) e impactar sobre el problema a solucionar. El equipo técnico de planificación, en caso de proponerse modificaciones, tendrá que reelaborar el diseño inicial de la política pública regional.

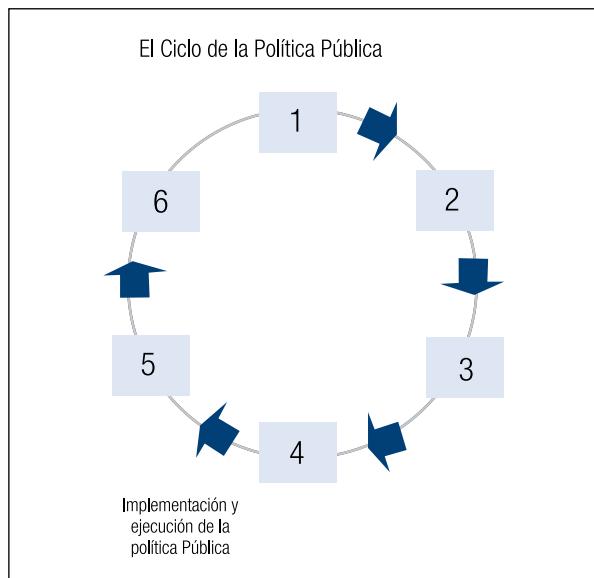
Una vez ratificada la política pública por parte del CORE, el equipo de planificación está en condiciones de comenzar a trabajar en la etapa de su implementación (ver punto 4.5).

4.5. Implementación y ejecución de la política pública

La fase de implementación de la política pública consiste fundamentalmente en el diseño del conjunto de proyectos o programas, a partir de los cuales se llevará a cabo. Para ello son necesarios los siguientes pasos: la identificación de las intervenciones existentes; la formulación de las cartera(s) de proyecto(s); el resguardo de la coherencia de la política pública; la evaluación ex-ante de su impacto; la ratificación de la implementación del diseño; la negociación multi-nivel; y la construcción legal de instrumentos. En la presente sección se hará un especial énfasis en la fase de implementación.

La fase de ejecución, en cambio, hace referencia a la implantación y puesta en marcha de la política pública, a partir de la cartera de proyectos diseñada y ratificada en la fase de implementación. Esto es, ejecutar un conjunto de acciones que permitan alcanzar los objetivos for-

mulados en la política pública. La puesta en marcha de las políticas públicas regionales requerirá, a su vez, de la construcción de redes entre el Estado, los gobiernos regionales, las ONG, comunidades de base, universidades, entre otros. La sola decisión de ejecutar una política pública no es garantía de su éxito. Generalmente hay una distancia importante entre las intenciones de lo que se desea realizar a partir de las políticas públicas y lo que finalmente se termina ejecutando (o logrando en términos de su impacto).²²⁶



Tres situaciones deben ser evitadas en la etapa de ejecución. Una tiene que ver con un cierto exceso de flexibilidad en su aplicación. Los ejecutores de políticas públicas

tienden a introducirles algunas variantes (basados en la experiencia y conocimientos específicos que han adquirido), respecto de lo que se debiera hacer en un caso u otro y, a su vez, tienden a proteger su carrera e intereses. Los profesionales del sector público tienen un incentivo para filtrar o reinterpretar las políticas públicas que pudieran parecerles inconvenientes o amenazantes. En definitiva, el cómo se dan las políticas públicas en la práctica difiere de lo que aparece en el texto escrito debido a distorsiones en su ejecución. Por supuesto, hay que señalar, que es deseable y necesaria (dentro de ciertos límites) la capacidad de adaptabilidad de las políticas públicas a las condiciones cambiantes del contexto (ver punto 2.3). La otra dice relación con la incapacidad de ejercer un control ciudadano sobre el buen o mal funcionamiento de las políticas públicas. Así, una pobre o deficiente ejecución de las políticas públicas, especialmente en el área de los servicios públicos, no tiene la mayoría de las veces una consecuencia asociada a lo “bien” o “mal” que se entregue dicho servicio (más allá del libro de la Oficina de Reclamos, Información y Sugerencias, OIRS). En otras palabras, no existe un mecanismo de incentivos apropiado que permita prestar un servicio con altos estándares de calidad e importantes niveles de satisfacción al usuario para que este pueda seguir operando.²²⁷

Finalmente, en tercer lugar, un error frecuente que se debe tener presente en la etapa de ejecución, son los escasos niveles de coordinación entre la multiplicidad de actores (nacionales, regionales y locales) con competencias variadas que intervienen en un determinado territorio. En el caso de la región se suele derivar en un conjunto de intervenciones en las que se duplican los esfuerzos y se malgastan los recursos públicos. El proceso de descen-

²²⁶ Jann y Wegrich, 2007: 51-3.

²²⁷ Heywood, 2002.

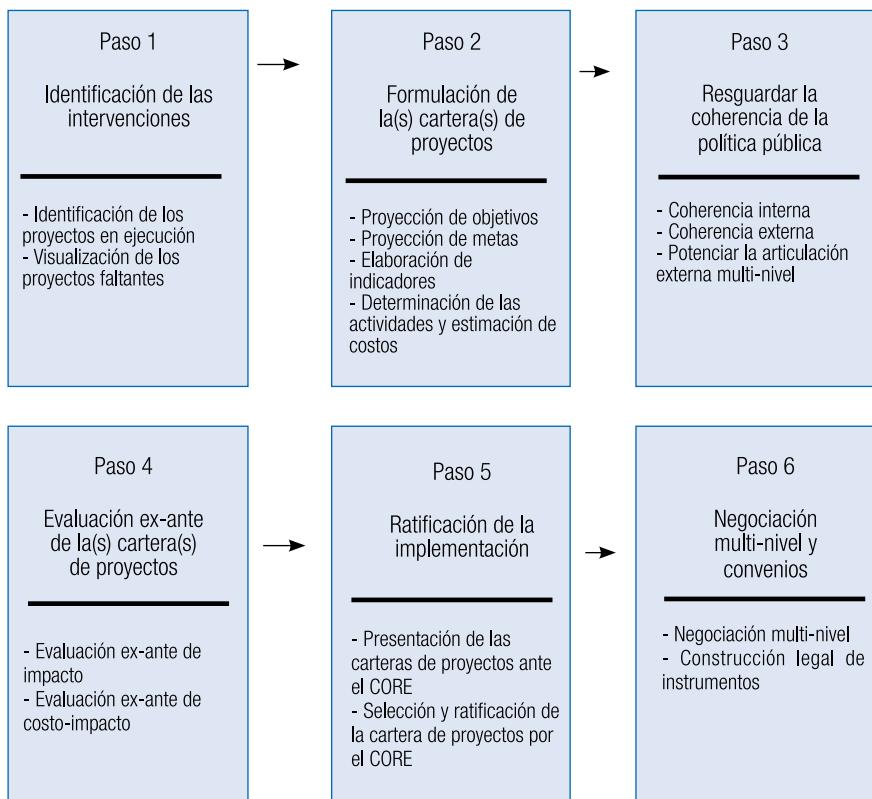
tralización busca, entre otras cosas, una mejor adecuación de las políticas públicas al territorio, pero se requiere de un cierto grado de coordinación y coherencia entre las distintas intervenciones públicas a fin de evitar la duplicidad y los efectos indeseados.²²⁸

Metodología

4.5.1. Etapa de implementación

Los principales aspectos que se deben considerar en la etapa de implementación son:

Figura 12: Pasos en la etapa de implementación



²²⁸ Cirera, 2005: 1-2.

Paso 1: Identificación de las intervenciones existentes

La identificación de las distintas intervenciones gubernamentales existentes en la región en relación al problema que se intenta solucionar a través de la política pública, es un paso necesario para garantizar tanto la coherencia externa de la política (ver paso 3) como la visualización de las áreas que todavía no han sido intervenidas. Se trata de evitar la implementación de alternativas de solución (programas/proyectos) sin prestar la debida atención a las intervenciones en el territorio. En la práctica, significa listar y caracterizar brevemente los proyectos existentes y la visualización de áreas de no intervención o proyectos faltantes.²²⁹

a) Identificación de los proyectos en ejecución

La identificación de los proyectos existentes requerirá de un levantamiento de información, la cual puede ser solicitada a los distintos niveles de la administración pública y de gobierno. Se deberán listar todos los programas/proyectos que se encuentren en ejecución (o en fase de diseño) en la región. En cada programa o proyecto, a su vez, debe quedar claro cuál es el problema que se desea resolver y cómo lo aborda el programa/proyecto en cuestión.²³⁰

Posibles técnicas a utilizar: para recabar dicha información se puede utilizar la aplicación de un cuestionario, lo cual puede ser combinado con entrevistas a los encargados de los programas o proyectos en la región (acotado a la política regional a implementar).

b) Visualización de los proyectos faltantes

Una vez recogida la información requerida es necesario sistematizarla y presentarla en términos de relaciones del tipo: problema versus soluciones/proyectos. El ejercicio debiera permitir detectar espacios asociados al problema (dimensiones) para los cuales no existe una solución en la región mediante los programas o proyectos que se encuentran operando (o por ejecutar). De este modo se podrá privilegiar la implementación de proyectos en los cuales las intervenciones existentes en la región son todavía muy bajas o nulas en relación al problema objeto de la política pública, evitando así la duplicación de esfuerzos. Del mismo modo, se pueden identificar espacios de coordinación en las intervenciones (ver punto 4.5.2, paso1).

Posibles técnicas a utilizar: para ello se puede utilizar la técnica de trabajo de taller y árbol de solución de problemas.

²²⁹ Graglia, 2005: 75.

²³⁰ *Ibid.*, 2005: 45.

Paso 2: Formulación de la(s) cartera(s) de proyectos

*Si el proyecto fue adecuadamente formulado, incluirá una programación con objetivos, metas e indicadores de producto y de impacto.*²³¹

Un problema objeto de política pública tiene diferentes causas asociadas, cada una de ellas puede dar paso a múltiples soluciones y cada solución a múltiples proyectos. La política pública privilegia algunas de las causas asociadas al problema y sólo algunas de las soluciones para cada una de las causas seleccionadas. Cada solución, en cada una de las causas seleccionadas del problema, puede ser implementada a partir de múltiples iniciativas de proyectos. Cada solución, por tanto, puede dar origen a más de una cartera de proyectos.

Veamos un ejemplo ilustrativo al respecto. El Ministerio de Salud en su política de salud infantil ha definido tres ejes fundamentales: 1) mortalidad infantil, 2) promoción del desarrollo integral del niño y 3) enfermedades crónicas en los niños. Si consideramos solamente el eje mortalidad infantil tenemos que el objetivo de impacto a alcanzar al 2010 fue “disminuir en un 25% la mortalidad infantil a nivel nacional”.²³² La meta propuesta fue lograr alcanzar una “tasa de 7,5 por 1000 nacidos vivos”.

Para cumplir con la meta propuesta para el año 2010, el Ministerio de Salud decidió centrar sus esfuerzos en las tres causas principales que explican la mortalidad infantil en Chile, dejando de lado las otras, ya que en su conjunto estas lograban explicar el 79% de la mortalidad infantil. Las tres causas sobre las cuales se decidió inter-

venir son: perinatales, congénitas y respiratorias. Dentro de las perinatales, por ejemplo, se decidió que se actuaría procurando: 1) disminuir la morbimortalidad neonatal y 2) contribuir a mejorar la calidad de vida de los niños que egresan de las unidades de cuidado intensivo. Estas constituyen las dos soluciones escogidas que permitirían disminuir la enfermedades perinatales y, así, lograr un impacto en la disminución de la mortalidad infantil. Luego, para cada una de las alternativas de solución propuestas fue necesario determinar cómo éstas se llevarían a cabo. Para ello se establecieron objetivos de producto.²³³ Así, entre ellos, se indican los siguientes: implementación de residencias neonatales; implementación de un plan de capacitación continua a nivel nacional, e implementación de policlínicos de seguimiento de prematuros. Cada uno de los objetivos mencionados tienen una meta asociada, en el caso de la “implementación de residencias neonatales” la meta es que al año 2010 se pueda contar con residencias en todos los centros del país.

Lo que sigue es la elaboración de propuestas de proyectos que permitan alcanzar los objetivos de producto planteados con sus respectivas metas asociadas. Si existiera solamente una propuesta de proyecto por objetivo, tendríamos una única cartera de proyectos para la política pública. Si se generan distintas alternativas de proyectos por objetivo de producto tendremos, en consecuencia, más de una cartera y habrá que optar por algunas de ellas.

Los proyectos que conforman una cartera de proyectos deben intentar maximizar la eficiencia²³⁴ y la eficacia en

²³¹ Cohen y Franco, 2007: 143.

²³² Sobre este objetivo se ha planteado adecuarlo en base a mortalidad neonatal.

²³³ En el texto original se hace referencia a objetivos de desarrollo.

²³⁴ La eficiencia se refiere a la relación entre el cumplimiento de las metas de los objetivos del proyecto al menor costo posible y en el tiempo programado. En la práctica implica evaluar si el costo del proyecto o programa es el más adecuado, menor a las otras alternativas comparables, para los productos (bienes o

el logro de las metas de los objetivos de la política (ver a continuación punto 4). Considerar solamente el criterio de la eficiencia no es suficiente ya que “ningún proyecto justifica los recursos que le son asignados por la mera entrega de sus productos a la población destinataria. Esa entrega debe provocar el impacto propuesto.”²³⁵ En otras palabras, podemos tener un proyecto evaluado como eficiente, el cual sin embargo es ineficaz, simplemente por el hecho de que los costos relativos son menores en comparación con otras intervenciones, pero cuyo impacto es definitivamente menor.²³⁶ En otras palabras, se deberá privilegiar dentro de una cartera a aquellos proyectos que sean más eficientes y que, al mismo tiempo, tengan un mayor impacto en la solución del problema. A su vez, éstos deben ser capaces de ser implementados (en términos financieros y organizacionales) y viables (en lo político, social y legal-administrativo), además de ser técnicamente factibles.

En la formulación de la(s) cartera(s) de proyectos (o programas) se debiera privilegiar aquellas iniciativas que aborden aspectos todavía no cubiertos por las otras intervenciones gubernamentales en la región, en relación al problema objeto de la política pública. En su elaboración es necesario: proyectar los objetivos de la política, proyectar las metas de la política, elaborar los indicadores, determinar las actividades a realizar y estimar los costos de la(s) cartera(s) o programas.

servicios) que se esperan obtener en el tiempo planificado (Espinoza y Peroni, 2000: 22).

²³⁵ Cohen y Franco, 2007: 113.

²³⁶ Navarro 2005: 69-70.

a) Proyección de objetivos

Los objetivos de la cartera de proyectos deben ser coherentes con los objetivos de la política pública (ver a continuación paso 3, a) y, a su vez, enmarcarse en un horizonte temporal de cuatro años. Los objetivos deben ser formulados en términos de producto y de impacto (ver punto 4.4, paso 1). La(s) cartera(s) de proyectos debe(n) permitir alcanzar el 100% de los objetivos de la política pública. Se debe estimar, por tanto, la contribución de cada proyecto al logro de los objetivos de la política.

b) Proyección de metas

Las metas de la(s) cartera(s) de proyectos deben ser consistentes con los objetivos de ésta y, por ende, con las de la política pública. La(s) cartera(s) de proyectos debe(n) permitir alcanzar el 100% de las metas de la política pública. Se debe estimar, por tanto, la contribución de cada proyecto al logro de las metas de la política.

Al momento de proyectar las metas en los proyectos se debe realizar una adecuada estimación de éstas evitando dos riesgos: sub-estimarlas o sobre-estimarlas. Errores de estimación pueden conducir a errores en la evaluación ex-post de un proyecto (y de la política). En el caso de una sobre-estimación de las metas, se podría considerar como fracasados (ineficaces) a aquellos proyectos que no las alcanzaron, pudiendo haber sido exitosos si éstas hubiesen sido definidas de modo más realista. Por otra parte, una sub-estimación de las metas podría generar que proyectos mal concebidos (y ejecutados) podrían tener una evaluación positiva, debido a la excesiva cautela al momento de fijar las metas.²³⁷

²³⁷ Navarro, 2005: 63.

Al igual que en el caso del diseño de la política pública, la determinación de las metas del proyecto requieren de una línea de base. Es decir, una métrica que indique la situación inicial del problema antes de la intervención del proyecto. A partir de ésta se determina la meta que se busca alcanzar con el proyecto, teniendo en consideración, a su vez, las metas de la política (ver punto 4.4., paso 2).

c) Elaboración de indicadores

Los indicadores deben ser cuantificables y permitir verificar el grado de cumplimiento de los objetivos planteados en los distintos proyectos que conforman la(s) cartera(s) de proyectos (o programas). Los indicadores deben ser pertinentes con los objetivos del proyecto y, al mismo tiempo, con los de la política pública (ver punto 4.4., paso 2).

d) Determinación de las actividades y estimación de costos

En la proyección de las actividades se debe definir claramente cómo se va a llevar a cabo la(s) cartera(s) de proyectos en su ejecución. Implica tener que listarlas, ordenarlas y programarlas en una Carta Gantt, para luego presupuestarlas. A partir de dicha información es posible determinar el flujo de costos del proyecto durante cada periodo de ejecución, desglosados por actividades o tipo de costos (de capital, de operación y de mantenimiento). Cada proyecto tiene un costo asociado lo cual permite estimar el costo total de la(s) cartera(s). Esto, a su vez, permitirá calcular el costo-eficacia de la(s) cartera(s).

Esto en la práctica significa determinar claramente tanto la planificación y organización del aparato administrativo como de los recursos materiales, tecnológicos, financieros y humanos necesarios para ejecutar una política pública; además de la selección del nivel de ejecución de cada proyecto o programa; la identificación de las unida-

des ejecutoras y responsables; el diseño organizacional para su ejecución, seguimiento y evaluación; etc.²³⁸

Paso 3: Resguardar la coherencia de la política pública

En la fase de implementación es necesario resguardar que el diseño de la política pública logre los estándares de calidad apropiados para luego pasar a la fase de su ejecución. Un criterio es el de la evaluación del grado de coherencia alcanzado. El resguardo de la coherencia de la política pública es necesario para garantizar que las intervenciones que se lleven a cabo, mediante proyectos o programas, tengan un impacto sobre el problema que intenta resolver la política y, a su vez, sea coherente con el resto de las intervenciones gubernamentales en la región. Para ello se requiere de una evaluación del grado de adecuación de los instrumentos de intervención con los objetivos de la política (coherencia interna) y con el resto de las intervenciones gubernamentales en la región (coherencia externa).

a) Coherencia interna

La coherencia interna está relacionada con el grado de consistencia lógica entre los objetivos de la política pública y los instrumentos de intervención (proyectos o programas) y el problema que se intenta resolver.

Para garantizar la adecuada coherencia interna de los proyectos o programas con la política pública es necesario llevar a cabo una evaluación. Las técnicas de diagramas de flujo y árboles de problemas son especialmente útiles

²³⁸ Díaz, 1999; Roth, 2007.

para clarificar las relaciones causa-efecto de los problemas y las relaciones medio-fines de los instrumentos; así también, el enfoque del marco lógico puede resultar útil.

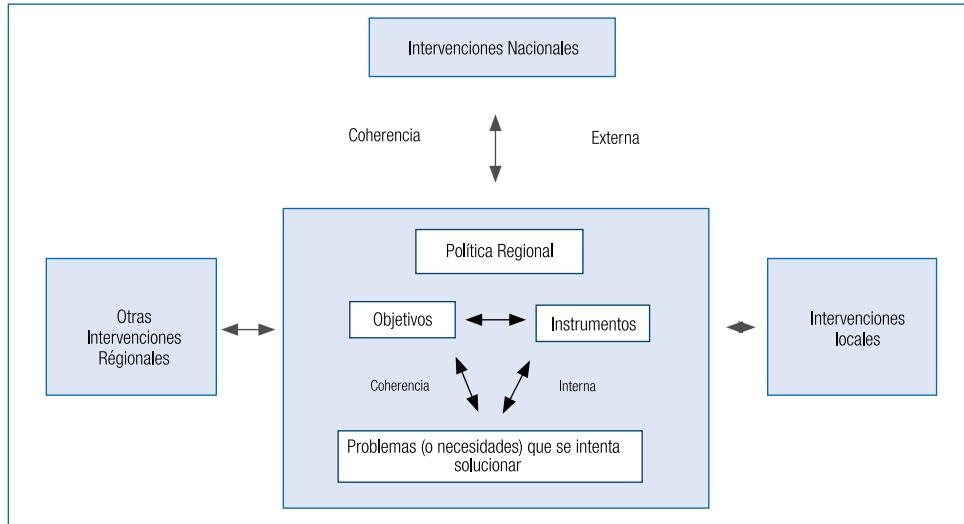
b) Coherencia externa

Al momento de la formulación, elaboración y selección de proyectos (y programas) se debe tener muy presente que las políticas públicas regionales se encuentran insertas, muchas de ellas, en un marco de políticas más globales (nacionales).²³⁹ La coherencia externa se refiere al grado de compatibilidad que puede alcanzar una política pública determinada en relación a otras intervenciones públicas en la región. Consiste en el análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos de las políticas públicas como de

los instrumentos en relación con otras políticas públicas y/o programas con los que puedan generar sinergias o complementariedades. Es decir, se intenta determinar el grado de coherencia que pudiera existir con las otras intervenciones públicas a nivel local, regional y nacional. De este modo, por ejemplo, tenemos que:

[...]a necesidad de relacionar el (proyecto o) programa que está siendo evaluado con otros (proyectos o) programas sociales en ejecución, se debe a que dependiendo de los niveles de coordinación de la acción social pública es posible que para una misma necesidad puedan surgir iniciativas programáticas complementarias, pero también puede ocurrir que se dupliquen esfuerzos innecesariamente, que se creen nuevos programas cuando lo más recomendable sea fortalecer los

Figura 13: Coherencia interna y externa de una política pública regional



²³⁹ Cirera, 2005: 4-5.

ya existentes o que se comparta entre dos o más (proyectos o programas semejantes una misma población objetivo).²⁴⁰

Posibles técnicas a utilizar: diagramas de flujo, árboles de problemas, árboles de decisión, ruta crítica, CPM, PERT y enfoque del marco lógico.

Se trata, entonces, de hacer compatibles unos programas y proyectos con otros, a fin de evitar duplicidades y conflictos entre ellos, en una visión estratégica de conjunto en torno al desarrollo de la región a mediano y largo plazo.²⁴¹

c) Potenciar la articulación externa multi-nivel: regional/local/nacional

Conjuntamente con garantizar la coherencia externa de la política pública es importante identificar y potenciar espacios de cooperación entre los distintos niveles (regional, local y nacional) que operan en el territorio: GORE - Municipios - Sectores. La posibilidad de conjugar esfuerzos en torno a problemas compartidos puede potenciar significativamente la acción pública en el territorio (ver más adelante punto 4.5.2.).

Paso 4: Evaluación ex-ante de la(s) cartera(s) de proyectos

La evaluación ex-ante se realiza previo de la ejecución de la política pública. Es un intento por determinar cuál sería

el impacto de la política pública en la solución del problema, a partir de los proyectos o programas que ésta contempla.²⁴² Esto permite priorizar los distintos proyectos o carteras de proyectos e identificar aquellos(as) que alcancen los objetivos de impacto perseguidos al menor costo posible y en el tiempo programado.²⁴³

a) Evaluación ex-ante de impacto

Una vez elaborados los proyectos, éstos pueden conformar una o varias carteras de proyectos. Cada cartera debe garantizar el logro del 100% de los objetivos de la política pública. Esto debe ser debidamente evaluado de modo de evitar distorsiones o errores en la estimación del impacto de la(s) cartera(s) de proyectos. La evaluación ex-ante de impacto debe prestar atención tanto a los proyectos que conforman cada cartera como a las carteras entre sí. Debido a las restricciones de información y la ausencia de modelos causales apropiados, que hayan sido contrastados empíricamente, existe un amplio margen para el voluntarismo (sobre-estimación del impacto) o la medida exagerada (sub-estimación del impacto).

La evaluación ex-ante de las carteras de proyectos permite chequear si el impacto estimado realizado por el equipo encargado de su diseño ha sido o no el apropiado, lo cual se logra estimando la eficacia de cada proyecto en contribución al logro de las metas de la política pública. La eficacia se refiere a una estimación respecto del grado en que se podrán alcanzar las metas de los objetivos de un proyecto o programa, en un periodo de tiempo determinado. En su cálculo no se tiene en consideración

²⁴⁰ Espinoza y Peroni, 2000: 21.

²⁴¹ Garnier, 2000: 15.

²⁴² Cirera, 2005; Roth 2007: 143-4.

²⁴³ Cohen y Martínez, 2006: 12; Navarro et al, 2006: 105-6.

los costos involucrados para alcanzar dichas metas.²⁴⁴ Para realizar una correcta estimación de los proyectos de acuerdo a su eficacia, se debe trabajar con un mismo indicador de impacto que permita realizar la comparación, es decir, el que se ha definido en el diseño de la política.²⁴⁵ Un proyecto o cartera de proyectos será más eficaz que otro(a) si este(a) genera un mayor impacto sobre las metas de la política pública.

La evaluación de la eficacia de cada proyecto y de cada cartera se lleva a cabo mediante un análisis de la estimación del impacto de éstos. Si un proyecto tiene más de una meta de impacto es necesario estimar el impacto total ponderado, el cual considera las metas específicas y su importancia. La importancia puede determinarse mediante el método Delphi. Se trata de llevar a cabo una priorización de los objetivos de impacto del proyecto, en donde la “sumatoria ponderada” de todos ellos sea igual a “1” ó “100”.²⁴⁶

Una precaución se debe tener en cuenta al respecto. Al comparar dos o más proyectos o carteras de proyectos entre sí, la evaluación del grado de eficacia de cada uno de ellos puede verse influenciada ya que “si las metas establecidas subestimaron la capacidad de impacto del programa [o proyecto], la evaluación podría concluir que aun habiendo producido un bajo impacto, la intervención fue eficaz”.²⁴⁷

b) Evaluación ex-ante de costo-impacto

Un criterio adicional a considerar es el de la relación costo-impacto. En un primer momento esto implica tener que valorar todos los costos involucrados en la cartera de proyectos (costos de capital, costos de operación, costos de mantenimiento, etc.) para el logro de los objetivos de la política pública. Luego es necesario determinar el impacto de cada proyecto y de la cartera en su conjunto. A partir de ambos elementos es posible estimar la relación costo-impacto, la cual corresponde al costo que hay que enfrentar en cada cartera de proyectos para alcanzar una unidad relativa de impacto en los objetivos de la política. La determinación del costo por unidad de impacto constituye un indicador que permite estimar, por tanto, cuál es la alternativa que genera una unidad de impacto al mínimo costo.²⁴⁸

Posibles técnicas a utilizar: panel de evaluación de expertos, método Delphi, análisis de eficacia, análisis costo-impacto.

Paso 5: Ratificación de la implementación

Al igual que en el punto 4.3 (ver paso 3) y el punto 4.4 (ver paso 4), la aprobación de la propuesta de implementación del diseño de la política pública no se encuentra en manos del equipo planificador. Esta debe ser debidamente revisada en primera instancia con el Intendente y, luego, presentada y ratificada por el CORE.

²⁴⁴ Espinoza y Peroni, 2000: 23.

²⁴⁵ Navarro et al., 2006: 51, 104; Navarro 2005: 69-73.

²⁴⁶ Cohen y Martínez, 2006: 51-2.

²⁴⁷ Navarro 2005: 63.

²⁴⁸ Cohen y Martínez, 2006: 42-9.

a) Presentación de las carteras de proyectos al CORE

El equipo responsable, liderado por el Jefe de la División de Planificación Regional, deberá realizar una presentación de las distintas carteras de proyectos ante el CORE. En dicha presentación es particularmente relevante enfatizar que el logro de los objetivos y metas planteadas en la política pública son susceptibles de ser alcanzadas mediante cualquiera de las opciones de cartera de proyectos. Así también, es importante insistir en la lógica de causalidad involucrada en la solución del problema. Esto permitirá generar un espacio de mayor comprensión del trabajo realizado y atender a las dudas/consultas de los consejeros regionales, previo al debate en torno a qué cartera se habrá de privilegiar.

b) Selección y ratificación de la cartera de proyectos por el CORE

El CORE, luego de discutir en torno a las distintas carteras de proyectos, deberá seleccionar y ratificar una de ellas para el logro de los objetivos y metas que se han propuesto en la política pública.

Una vez seleccionada y ratificada la cartera de proyectos por el CORE (la cual corresponde a la implementación de la política pública) el equipo de planificación está en condiciones de comenzar a trabajar en la etapas de negociación, construcción legal de instrumentos (convenios), difusión y la ejecución de ésta (ver a continuación punto 4.5.2.).

Paso 6: Negociación multi-nivel y convenios

a) Negociación multi-nivel: GORE – Municipios – Sectores

El GORE iniciará un proceso de negociación Multi-Nivel con el Municipio y los Sectores con el objeto de llegar a acuerdos de cooperación, financiamiento y coordinación en torno a la cartera de proyectos que ha sido ratificada por el CORE. Los detalles sobre los aspectos involucrados en el proceso de negociación multi-nivel (y programación) serán abordados en un próximo documento que se encuentra bajo elaboración y que llevará por nombre Programación Plurianual Multinivel.²⁴⁹

b) Construcción legal de los instrumentos

Una vez concluido el proceso de negociación, los acuerdos alcanzados y los compromisos asumidos entre los diferentes actores (GORE – Municipio – Sector) deberán materializarse mediante la firma de convenios.

Convenios de programación

Corresponden a acuerdos formales entre uno o más Gobiernos Regionales y uno o más ministerios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan realizar dentro de un plazo determinado (pueden exceder el año). Si bien éstos no constituyen una fuente de financiamiento independiente, deben

²⁴⁹ Se trata de una guía metodológica que aborda en detalle el proceso de negociación y programación pluri-anual a nivel regional, la cual se encuentra en estos momentos en elaboración en el Departamento de Políticas y Descentralización, División Políticas y Estudios, SUBDERE.

ser vistos como una forma de reorientar los recursos sectoriales. Éstos deben ser sancionados mediante Decreto Supremo expedido por el Ministro de Hacienda “por orden del Presidente de la República.”²⁵⁰

Convenios territoriales

Entendidos como la construcción de acuerdos formales entre los Gobiernos Regionales y los Municipios. Es un instrumento de carácter plurianual en materias de gestión y de inversiones, que permite definir y materializar objetivos vinculados al desarrollo de un territorio definido, mediante un plan y programa de trabajo que incorpore una visión compartida, compromisos y aportes concretos por parte de los actores involucrados.²⁵¹

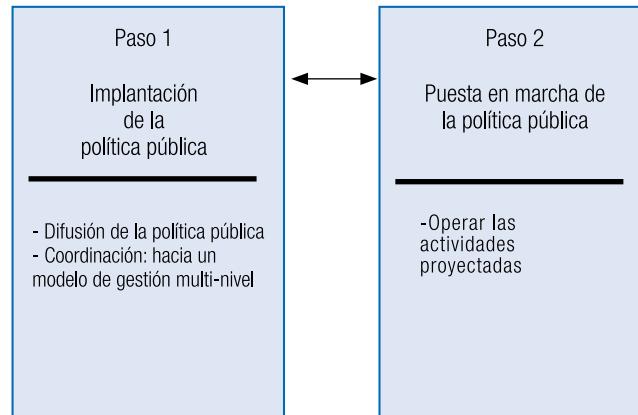
4.5.2. Etapa de ejecución

La etapa de ejecución no es otra cosa sino la implantación y puesta en marcha de la política pública, a partir de la cartera de proyectos. Se han considerado dos pasos básicos.

Paso 1: Implantación de la política pública

La implantación de la política pública se encuentra asociada a la noción de resolución, es decir, a la capacidad del GORE de llevar a cabo la política pública. En otras palabras, ejecutarla. En muchos casos el mayor problema no radica tanto en definir políticas públicas apropiadas,

Figura 14: Pasos en la etapa de ejecución



²⁵⁰ Véase: www.subdere.cl

²⁵¹ *Ibid.*

sino más bien en su capacidad de ponerlas en marcha. La implementación de una política pública no garantiza necesariamente el que esta sea finalmente ejecutada (ver punto 2.1).

Esto puede ocurrir por varias razones, entre ellas por el hecho de sobre-estimar la viabilidad de la política pública (ver punto 4.3). Una política pública puede estar muy bien diseñada, pasar inalterada en su proceso de aprobación por el CORE y, sin embargo, ser completamente ineficaz si el GORE no tiene la fuerza necesaria para hacerla respetar (resolución) y, a su vez, si ésta no se ejecuta adecuadamente.²⁵²

La implantación de la política pública se logra, entre otros, a partir de un proceso de difusión de la política pública y de una adecuada coordinación con los distintos actores regionales; en donde la persuasión acerca de su necesidad e importancia es algo fundamental.²⁵³

a) Difusión de la política pública

Una vez alcanzados los acuerdos necesarios entre los distintos actores gubernamentales es necesario avanzar hacia un proceso de legitimización de la política pública en la comunidad regional. Dicho proceso en ocasiones no está exento de conflictos,²⁵⁴ por lo que la consideración de todos los actores regionales relevantes y la construcción de acuerdos previos de colaboración es de vital importancia en la fase de diagnóstico (ver punto 4.2., paso

1). En ello se juega también parte de la viabilidad de la política pública (ver punto 4.3., paso 2).²⁵⁵

La consideración de los distintos actores regionales en la fase de diagnóstico y la posterior difusión de la política pública debe propender tanto hacia la información como la identificación de los ciudadanos con la política pública regional. Debe ser asumida como algo que ellos han contribuido a generar y que da cuenta de sus problemas y necesidades.²⁵⁶ Su colaboración y apoyo es un aspecto importante a considerar para el éxito de la nueva política pública. Un plan de difusión para dar a conocer la política pública a la ciudadanía es especialmente útil y necesario en tal sentido.

b) Coordinación:²⁵⁷ hacia un modelo de gestión multi-nivel

La coordinación entre los distintos actores regionales se lleva a cabo una vez que han sido generados los acuerdos de cooperación, los cuales en el caso de los actores gubernamentales se expresan en la firma de los convenios de programación y los convenios territoriales (ver punto 4.5, paso 7). En la fase de coordinación se instala, por tanto, un espacio para la negociación entre el Gobierno Regional y los actores involucrados en los distintos niveles de coordinación.

La coordinación involucra tanto a los actores sociales y empresariales como a las instituciones gubernamentales y privadas que tienen competencias en relación al problema a ser abordado por la política pública. Es un proceso liderado por el Intendente y apoyado por el equipo pro-

²⁵² Véase Stein y Tommasi 2007: 94.

²⁵³ La persuasión juega un papel central para garantizar la legitimidad de la política entre los distintos actores y la ciudadanía en general (Moran, Rein y Goodin, 2008: 5).

²⁵⁴ Los conflictos pueden emerger ya sea porque los actores tienen diferentes visiones acerca de la política pública o bien si consideran si se justifica o no la intervención.

²⁵⁵ Kraft y Furlong, 2007: 80-2; 397.

²⁵⁶ Cirera, 2005: 3.

²⁵⁷ Monje et al., 2005.

fesional de la División de Planificación del GORE, el cual tiene un fuerte componente político.

La coordinación tiene que ver con el grado de articulación necesaria que se requiere para garantizar la coherencia externa. Esto demanda en la fase de implementación de la política, importantes niveles de articulación vertical, horizontal, intersectorial y sectorial-territorial en la región, ya que intervienen múltiples actores que no siempre mantienen una adecuada comunicación.²⁵⁸ Mediante una adecuada coordinación se intenta resguardar que exista un mínimo de coherencia necesaria entre la nueva política pública y las otras políticas regionales, nacionales y sectoriales de modo tal que no se presenten como contradictorias o incoherentes entre sí frente a un problema común que intenten resolver.²⁵⁹

La articulación vertical intenta articular objetivos de desarrollo concertados entre las diferentes unidades político-administrativas presentes en la región. Demanda la capacidad de conciliación y convergencia en torno a una agenda común en la región en pro de resultados comunes. Articulación horizontal: plantea el desafío de articular las diversas instituciones que implementan políticas públicas de desarrollo en una misma unidad político-administrativa, la región. Se intenta coordinar, para cada política pública, el conjunto de organizaciones asociadas a ella para su implementación. Por tanto, es un intento de articulación entre el GORE y Municipios.

Articulación intersectorial: se intenta coordinar y articular la cooperación entre los distintos sectores que, si bien comparten un ámbito específico de acción, tienen un público común y actúan sobre un mismo territorio dentro de la región. Se busca desarrollar una visión intersectorial

sobre las acciones que se están ejecutando, las cuales tienen un impacto en la región y públicos beneficiarios comunes. Se trata de armonizar los diferentes intereses sectoriales que se expresan en el territorio con el objeto de optimizar los esfuerzos y recursos destinados a la consecución de objetivos compartidos.

Articulación sectorial-territorial: se refiere a la coordinación, integración y convergencia que ocurre entre los sectores que gestionan políticas públicas de desarrollo en una misma cartera/sector y las distintas unidades político-administrativas territoriales (GORE y Municipio). Se trata de la articulación entre los sectores para coordinarse en los distintos territorios específicos, y cómo orientan sus esfuerzos de articulación en el mismo sentido.

Paso 2: Puesta en marcha de la política pública

Operar las actividades proyectadas

Se refiere a aquellas actividades que se encuentran vinculadas a la puesta en marcha y ejecución de los programas y proyectos. Ésta es fundamentalmente de carácter administrativo y de gestión. Para ello se requiere alcanzar niveles de coherencia y coordinación adecuados tanto intra-administrativas como intergubernamentales (horizontal y vertical).²⁶⁰ Con la operación de las actividades proyectadas se inicia la intervención en aquellos ámbitos de realidad que permitan solucionar el problema detectado.

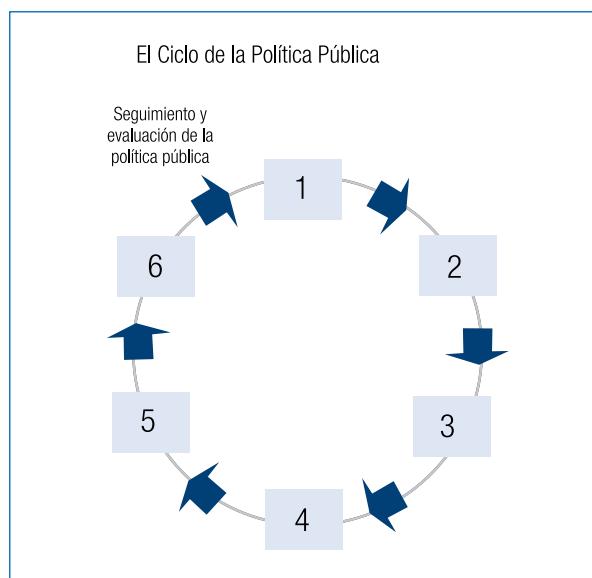
²⁵⁸ Stein y Tommasi 2007: 85, 93-4.

²⁵⁹ Boeninger, 2007: 132-4; Garnier, 2000: 47; Stein y Tommasi, 2007: 83, 94.

²⁶⁰ Mientras que la coordinación intra-administrativa horizontal se establece entre las unidades administrativas de igual jerarquía a nivel de la región, la vertical se constituye entre unidades de distinta jerarquía. En tanto, la coordinación intergubernamental horizontal se establece con los gobiernos comunales, la vertical se establece con el gobierno nacional (Graglia, 2005: 105-108).

4.6. Seguimiento y Evaluación de la Política Pública

La formulación de política [pública] se supone que debe contribuir a la solución del problema o al menos a la reducción de la carga del problema. Durante la etapa de evaluación del ciclo de la política, estos resultados intencionados de las políticas pasan a ocupar el centro de atención.²⁶¹



La última etapa del ciclo de la política pública corresponde al seguimiento y evaluación. Los errores más frecuentes que se encuentran asociados al fracaso o los malos resultados de las políticas públicas, dicen relación con errores

de diseño (que llega hasta la fase de implementación), de ejecución y la emergencia de factores externos desfavorables no considerados. Tanto el seguimiento (monitoreo) como la evaluación permiten detectar este tipo de deficiencias, ya sea para su inmediata o posterior rectificación de la política pública.

Ambos aspectos, sin embargo, serán abordados muy brevemente en la presente sección. Nuestro interés es más bien entregar una visión general y enfatizar sólo algunos elementos. En un próximo documento se profundizará con mayor nivel de detalle la etapa de seguimiento y evaluación de una política pública.²⁶²

El monitoreo consiste en instalar un procedimiento de seguimiento y supervisión que permita ir evaluando el grado de éxito en la ejecución de la política pública a partir de proyectos y/o programas (actividades programadas y de gestión) en relación al logro de sus objetivos. El foco de atención se orienta a generar información relevante que permita determinar si es necesario o no introducir algunas modificaciones para asegurar el logro de las metas establecidas a partir de los objetivos. El monitoreo constituye un tipo de evaluación acerca de cómo se está ejecutando la política pública, es un punto previo a la evaluación (ya sea de producto o de impacto).²⁶³

En el monitoreo, el énfasis está dado en los aspectos internos de la ejecución de la política pública, particularmente en la eficacia, eficiencia y su focalización.²⁶⁴ Así, el monitoreo debiera permitir detectar oportunamente errores de diseño (inadecuada estimación de metas, dificultades

²⁶¹ Jann y Wegrich, 2007: 53. Traducido por el autor.

²⁶² Es de una guía metodológica que aborda en detalle el proceso seguimiento y evaluación de la política pública a nivel regional, la cual se encuentra en estos momentos en elaboración en el Departamento de Políticas y Descentralización, División Políticas y Estudios, SUBDERE.

²⁶³ Cirera, 2005; Roth 2007: 143-4.

²⁶⁴ Cohen y Martínez, 2006: 13.

en la organización de las actividades, poca congruencia entre las actividades programadas y la estructura organizacional), fallas de implementación (incumplimiento de lo programado por quienes están a cargo) y factores externos no considerados inicialmente (los cuales modifican las condiciones de ejecución o de implementación de la política).²⁶⁵

Las actividades de monitoreo deben programarse con anterioridad a la ejecución de la política pública (a partir de sus proyectos /programas), con la finalidad de minimizar las dificultades prácticas y maximizar su utilidad.

La evaluación, en tanto, hace referencia al proceso de determinar hasta qué punto una determinada política pública, a través de sus proyectos/programas, ha logrado alcanzar los objetivos y metas que se ha propuesto (o algún otro efecto no considerado inicialmente).²⁶⁶ Y, por consiguiente, constituye una importante herramienta para el feedback, aprendizaje y mejora del diseño, implementación y ejecución de la política pública. No obstante, en la medida que las políticas públicas no sean debidamente explicitadas y formalizadas, conjuntamente con el adecuado tratamiento de los otros aspectos examinados a lo largo de la presente guía, se dificultará de modo importante el proceso de evaluación.²⁶⁷

La evaluación ex-post de la política pública, a diferencia de la ex-ante, debe centrarse tanto en los resultados logrados como en el impacto alcanzado. En este segundo caso, debemos distinguir entre diseños experimentales,

cuasi-experimentales y no experimentales. La evaluación de impacto, sin embargo, revierte de mayor complejidad metodológica que la evaluación de resultados. Principalmente por el hecho de que a pesar de la variedad de métodos disponibles, es a menudo muy difícil identificar y cuantificar aisladamente el impacto de una política pública sobre un problema determinado con un grado razonable de precisión.²⁶⁸

La evaluación no siempre se lleva a cabo en las políticas públicas que se ejecutan. Sin embargo, desde un tiempo a la fecha se observa que la “función de evaluación de las políticas públicas, incluidas las sociales, se ha ido lentamente asentando en el sector público.”²⁶⁹ Esto tiene que ver con la necesidad de alcanzar mayores niveles de eficiencia y eficacia en la solución de los problemas que las políticas públicas intentan resolver, pero también obedece a la necesidad de acercar más a los ciudadanos a las políticas públicas y que estos puedan exigir lo que se ha denominado accountability. Se trata de una tarea ineludible para nuestra sociedad, que pese a sus progresos evidentes, enfrenta viejas y nuevas problemáticas que requieren una respuesta por parte de los gobiernos,²⁷⁰ tanto a nivel nacional como regional. La evaluación normalmente no abarca todos los aspectos posibles de una política, particularmente en lo que respecta a su impacto, y no todas las recomendaciones hechas son consideradas para su rediseño.²⁷¹

²⁶⁵ Ibid., 2006: 80.

²⁶⁶ Birkland, 2005: 222.

²⁶⁷ Bovens, T Hart y Kuipers, 2008: 320, 9. Algunos autores han señalado que la evaluación de las políticas públicas no es otra cosa sino la continuación de la “política” (politics) por otros medios, razón por la cual es altamente controversial y forma parte del debate político, ya sea a favor de lo que se está haciendo o en su contra (T Hart y Kuipers, 2008).

²⁶⁸ Van den Bosch y Cantillon, 2008: 314.

²⁶⁹ Serrano y Raczynski, 2002: 3.

²⁷⁰ Ibid., 2002: 4, 8.

²⁷¹ Lahera, 2008: 81.

Metodología

4.6.1. Etapa de seguimiento

Los pasos a seguir en esta etapa son:²⁷²

Paso 1: Diseño del plan de monitoreo

El diseño de un adecuado plan de monitoreo contempla los siguientes aspectos:

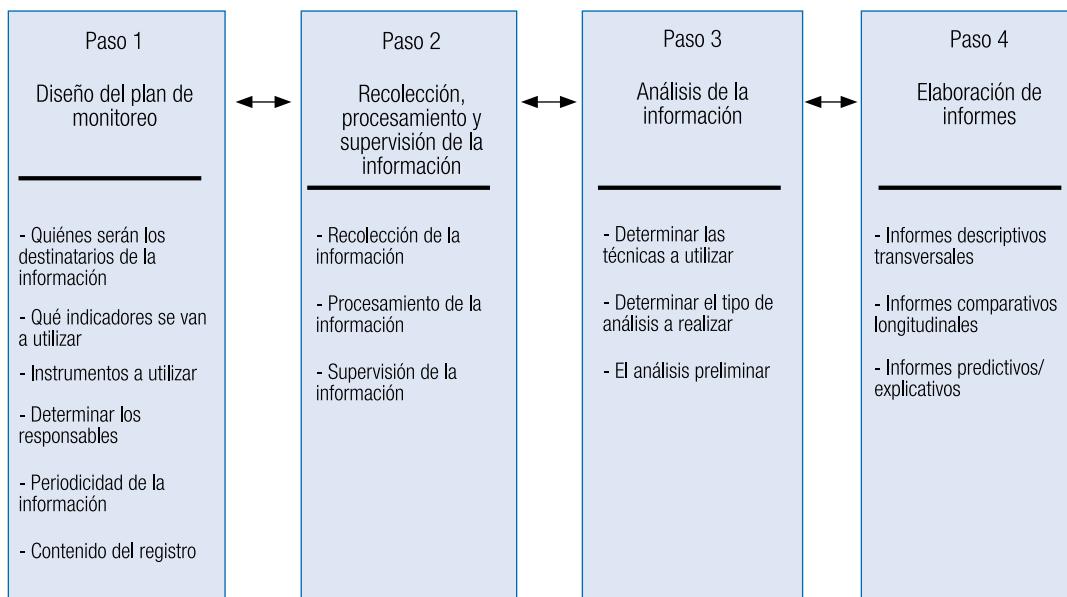
a) Determinar quiénes serán los destinatarios de la información

Distinguir entre actores internos, actores externos, población objetivo, o la ciudadanía en general. Los requerimientos de información serán distintos dependiendo del destinatario.

b) Determinar qué indicadores se van a utilizar

Deben ser reducidos en cantidad, fáciles de medir, válidos y confiables. Entre los distintos tipos de indicadores encontramos los de: cobertura, focalización, eficacia, eficiencia, calidad, avance (físico-financiero).

Figura 15: Pasos en la etapa de seguimiento



²⁷² Cohen y Martínez., 2006: 21, 80-102.

c) Determinar los instrumentos a utilizar

Para que la información sea de utilidad debe ser confiable, válida y oportuna. Los instrumentos para la generación de datos primarios pueden ser: entrevistas, cuestionarios o registros de información. En el caso de los datos secundarios (por ejemplo, estadísticas oficiales u otras) se debe analizar su validez y confiabilidad en relación con la política (programas y/o proyectos).

d) Determinar los responsables

Es necesario precisar quiénes van a ser los responsables de levantar/sistematizar dicha información.

e) Determinar la periodicidad de la información

Dependiendo del tipo de información a recoger y la disponibilidad de los indicadores, ésta puede ser mensual, trimestral, semestral o anual.

f) Determinar el contenido del registro

El contenido del registro requiere precisar previamente el tipo de información que se va a utilizar.

Paso 2: Recolección, procesamiento y supervisión de la información

A continuación se describen brevemente cada uno de ellos.

a) Recolección de la información

Los instrumentos, formas de registro y procesamiento de los datos deben permitir su comparabilidad. El adecuado registro de la información requerida para el monitoreo

sugiere la necesidad de sensibilizar a los encargados de dicho registro acerca de su importancia y utilidad para el proyecto (y la política pública en cuestión).

Para datos cuantitativos

En el caso de la información de carácter primario, ésta puede ser recolectada a partir de fichas de registro o cuestionarios estandarizados. En el caso de los indicadores referidos a datos secundarios, el proceso se remite a recolectar las estadísticas oficiales entregadas por las instituciones responsables de su producción.

Los datos cuantitativos son especialmente relevantes para determinar el grado de logro de los objetivos del proyecto y, por consiguiente, de la política pública.

Para datos cualitativos

Usualmente se encuentran referidos a la producción de datos primarios. Entre las técnicas utilizadas con mayor frecuencia se encuentran las entrevistas, grupos focales, grupos de discusión y observación no participante. La información levantada es registrada en los tres primeros casos mediante una grabación y en el último mediante una pauta de registro semi-estructurada y/o abierta.

Los datos cualitativos son particularmente relevantes a la hora de identificar dificultades en el diseño y ejecución de la política pública. A su vez, permite generar insumos relevantes para intentar visualizar las variables externas no contempladas en el diseño, las cuales tienen un efecto desfavorable sobre aquella. Por otra parte, permite identificar si el diseño original requiere de una mayor flexibilidad en su ejecución (ver punto 2.3).

b) Procesamiento de la información

Para datos cuantitativos

Es altamente recomendable utilizar sistemas informáticos, bajo la modalidad de bases de datos, para el registro y transmisión de la información en lugar de utilizar registros en papel. Dichas bases de datos deben permitir su actualización y deben estar debidamente respaldadas. La confección de un protocolo de códigos deberá acompañar a la elaboración de dicha base de datos. Las bases de datos pueden ser trabajadas en programas como Excel u otros más complejos (pero muy amigables) como SPSS. Al procesar los datos cuantitativos (ya sea primarios o secundarios) se debe prestar especial atención al diseño muestral y al error asociado. Cada vez que se segmenta la muestra (geográficamente, etariamente, etc.) aumenta el error en el análisis.

Para datos cualitativos

Las grabaciones son transcritas para luego ser analizadas, ya sea de manera artesanal o bien son procesadas y analizadas mediante programas como Ethnograph o Atlas Ti.

c) Supervisión de la información

Se requiere establecer una estructura de supervisión para asegurar la calidad de los datos recogidos y corregir oportunamente posibles errores de registro. En el levantamiento de la información en terreno, los supervisores deben contar con una guía de registro de los datos que contemple actividades, indicadores, unidades de registro y recomendaciones, entre otros.

Paso 3: Análisis de la información

a) Determinar las técnicas a utilizar

Para datos cuantitativos

A nivel univariado se pueden utilizar medidas de tendencia central y de posición (media, mediana y moda), medidas de dispersión (desviación estándar o varianza), tablas de frecuencias y representaciones gráficas. A nivel bivariado se puede trabajar con tablas de contingencia (con y sin variables control) y pruebas de significación estadísticas como Chi-cuadrado de Pearson, V de Cramer, Coeficiente de Correlación de Spearman, Coeficiente de Correlación de Pearson. El análisis multivariado puede realizarse mediante técnicas como Regresión Lineal Múltiple, Regresión Logística, entre otras.

Cualitativos

El análisis de la información cualitativa puede ser llevado a cabo mediante técnicas de análisis de discurso o técnicas de análisis de contenido, entre otras.

b) Determinar el tipo de análisis a realizar

Cuantitativos

Estos pueden ser a lo menos de tres tipos: i) análisis univariado: comparar lo realizado respecto de lo programado; ii) análisis bivariado: comparar los resultados de distintos periodos; iii) análisis multivariado: estimar los resultados futuros.

Cualitativos

El análisis cualitativo puede ser de contenido o de discurso y, a su vez, dicho análisis puede ser llevado a cabo sea transversalmente (por individuo, grupo o caso) o longitudinalmente (entre individuos, grupos o casos), entre otros.

c) El análisis preliminar

Cuantitativos

Consiste en la producción de tablas de frecuencias, estadísticos y técnicas estadísticas bivariadas y multivariadas. Corresponde a un examen preliminar de los datos, de modo de identificar rápidamente los aspectos más relevantes para su posterior tratamiento en detalle.

Cualitativos

Usualmente corresponde a lo que se denomina como “pre-análisis”. Su énfasis está dado en la organización preliminar de la información en un sistema de categorías y dimensiones. Esto permite una rápida mirada del contenido organizado que posteriormente se analizará en mayor detalle.

Paso 4: Elaboración de informes

Los informes pueden ser a lo menos de tres tipos:

a) Informes descriptivos transversales. Pueden ser univariados o bivariados, pero tienen un solo punto de referencia temporal. Son muy relevantes en las etapas iniciales y para generar los insumos necesarios para la elaboración de los informes comparativos longitudinales.

b) Informes comparativos longitudinales. Pueden ser univariados o bivariados, pero tienen más de un punto de referencia temporal. Permiten ver la evolución de los distintos proyectos y el grado de logro de sus objetivos y los de la política pública.

c) Informes explicativos/predictivos. Corresponden a modelos multivariados que dan cuenta de relaciones del tipo causa-efecto. Estos pueden ser tanto transversales como longitudinales. Son especialmente útiles para testear el modelo original que dio origen a la política pública e introducir las modificaciones que se estimen necesarias.

4.6.2. Etapa de evaluación

Evaluación ex-post

Se encuentra asociada principalmente a las evaluaciones de resultados y de impacto (diseños cuasi-experimentales y diseños experimentales).²⁷³ Tales evaluaciones se realizan una vez concluida la intervención de la política pública.

Corresponde al tipo de evaluación más común e intenta determinar el grado de cumplimiento de los objetivos de resultados. Es decir, se compara lo logrado respecto de las metas esperadas.²⁷⁴

²⁷³ Cohen y Martínez 2006: 103-109; Roth, 2007: 150-158.

²⁷⁴ Roth, 2007: 156.

Pasos a seguir

- Paso 1. Identificación de los objetivos de producto, indicadores (y fuentes de verificación), situación inicial (línea de base) y situación esperada (meta).
- Paso 2. Estimar el grado de cumplimiento de los objetivos de producto a partir de lo logrado en relación a lo esperado.

b) Evaluación de impacto²⁷⁵

En las evaluaciones de impacto, en cambio, se intenta determinar cuál ha sido el verdadero efecto que ha tenido una política pública en aquellos ámbitos de realidad en donde se ha decidido intervenir. Es decir, busca determinar en qué medida se han alcanzado los objetivos (de impacto) de la política pública y qué factores explican dichos resultados (causalidades), intentando eliminar o minimizar la incidencia de factores externos. En otras palabras:

El impacto consiste en la magnitud cuantitativa del cambio observado en la población objetivo que el proyecto ha logrado con la entrega de sus productos. Se determina al comparar la situación inicial (línea de base) con una situación posterior (línea de comparación), controlando los efectos externos al proyecto (mediante grupos de control)²⁷⁶.

La evaluación del impacto de una política es muy sensible a las metas fijadas, ya que a partir de estas se determina el grado de eficacia alcanzado. Por ejemplo,

si la evaluación de impacto determinó que el aumento en la tasa de escolaridad atribuible a la intervención es del 15%, y la meta fijada en el diseño de la intervención fue 20%, se puede concluir que el programa fue ineficaz [o poco eficaz]. Por el contrario, si la meta fue menor al 15% el programa fue efectivo en el logro del objetivo propuesto.²⁷⁷

Una de las dificultades asociadas tiene que ver precisamente con el hecho de dar cuenta del grado de éxito en el logro de las consecuencias previstas que se imputan a la acción de la política pública propiamente tal, y no a otras variables que pudieran estar incidiendo sobre los resultados obtenidos. La acción de las políticas públicas y sus impactos se insertan en una realidad “compleja” en la cual sus múltiples dimensiones, sociales, económicas, políticas y culturales interactúan y se autodeterminan. A su vez, una política pública determinada se ve afectada por otras intervenciones de la acción pública (otras políticas públicas). Aislar el efecto del impacto de una política pública en un ámbito de realidad compleja no es tarea sencilla. Menos aún si intentamos pasar de la evaluación de proyectos específicos a programas de naturaleza intergubernamental. Se requiere de marcos conceptuales apropiados y de diseños de investigación pertinentes, dentro de las restricciones que presupone el tipo de intervención pública, que implicaría -entre otros recursos metodológicos- pasar de diseños evaluativos no experimentales a cuasi-experimentales y, eventualmente, a diseños experimentales.

En un diseño experimental, se generan dos situaciones con la finalidad de poder realizar una comparación: una con la acción de la política pública (programa o proyecto) y otra, sin ella. Para ello se establece un grupo control

²⁷⁵ Véase: Serrano y Raczynski, 2002; Heywood, 2002; Jann y Wegrich, 2007; Cirera, 2005; Osuna, Vélez, Cirera y Murciano, 2005; Cohen y Martínez, 2006; Van den Bosch y Cantillon, 2008.

²⁷⁶ Cohen y Franco, 2007: 113.

²⁷⁷ Navarro, 2005: 63.

(que no participa de la política pública) y un grupo experimental (que sí participa de la intervención de la política pública). Es decir, un grupo recibe los beneficios y el otro no. Ambos grupos son equivalentes en sus características, con la sola excepción de que uno es objeto de la acción de la política pública y el otro no (grupo control). Si la política tiene algún impacto en la resolución del problema que intenta abordar, esto debiera manifestarse en el grupo experimental y ser imputado a la acción de la política pública. El impacto de la política (programa o proyecto) es medido como la diferencia en los resultados en el grupo experimental antes y después del “tratamiento” (intervención de la política pública), luego de ajustar los resultados según el grupo control. A pesar de sus fortalezas metodológicas, los diseños experimentales en políticas públicas han sido poco utilizados y son objeto de cuestionamientos producto de que son costosos e involucran un tiempo considerable para obtener los resultados y, a su vez, plantearían dificultades políticas y éticas ya que habría que dejar fuera intencionalmente a un grupo de personas de los beneficios de la política. Por otro lado, serían más apropiados en políticas públicas nuevas que en aquellas que ya se encuentran ejecutando; su validez externa (capacidad de generalización) es más limitada; y se genera un efecto por sesgo de selección debido a la dificultad de encontrar un grupo de comparación equivalente.²⁷⁸ En un diseño no experimental no hay ningún intento de control de las variables que pudieran estar afectando los resultados de la intervención. Es decir, se considera únicamente la población beneficiaria del proyecto lo que impide controlar la incidencia de variables exógenas. Finalmente, en un diseño cuasi-experimental se intenta realizar una equivalencia al grupo control, pero tiene la

²⁷⁸ Serrano y Raczynski, 2002: 15; Van den Bosch y Cantillon, 2008: 297-8, 314-5.

restricción de que los individuos no son asignados de forma aleatoria.

Por otra parte, hay que tener presente el hecho de que toda intervención pública genera tanto consecuencias previstas como no previstas. Muchas veces los resultados obtenidos se alejan considerablemente de lo que estaba previsto que debería ocurrir. En otras palabras, cualquier intento por resolver un problema genera otros adicionales, existiendo siempre una cierta indeterminación de sus consecuencias.²⁷⁹

En suma, el éxito o fracaso de las políticas públicas solamente puede ser juzgado a la luz del impacto que logren en aquellos ámbitos de realidad para las que han sido diseñadas. La evaluación del impacto de las políticas públicas es lo que permite tomar decisiones acerca de su mantención, redefinición o su término.

Aquí termina el ciclo de la política pública y se abren nuevas posibilidades para su reformulación en cualquiera de las etapas previamente examinadas. Una política pública no es nunca permanente, hecha de una vez y para siempre.²⁸⁰ Más aún, lo habitual es que cambien o se combinen con otras.²⁸¹

Si miramos en perspectiva todo el proceso de resolución de un problema objeto de una política pública, este puede ser representado en el diagrama de la figura 16. En él se constata la trayectoria del problema y las distintas etapas asociadas al ciclo de la política pública (puntos 1, 2, 3, 4, 5 y 6). A su vez, en la figura 17 se presenta una síntesis de las distintas etapas metodológicas del ciclo de la política pública.

²⁷⁹ Moran, Rein y Goodin, 2008: 20-1.

²⁸⁰ *Ibid.*, 2008: 28.

²⁸¹ Lahera 2008: 79.

Figura 16: Diagrama de solución de problemas de Política Pública

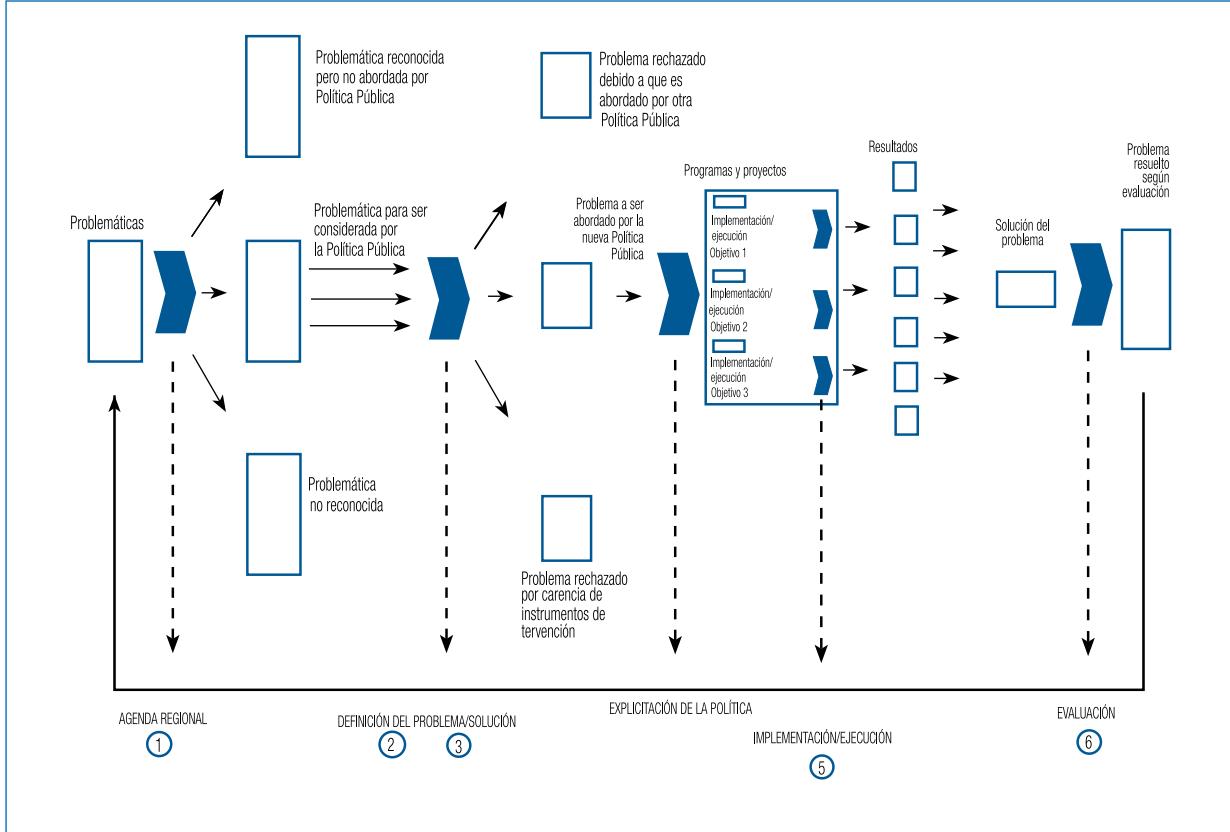
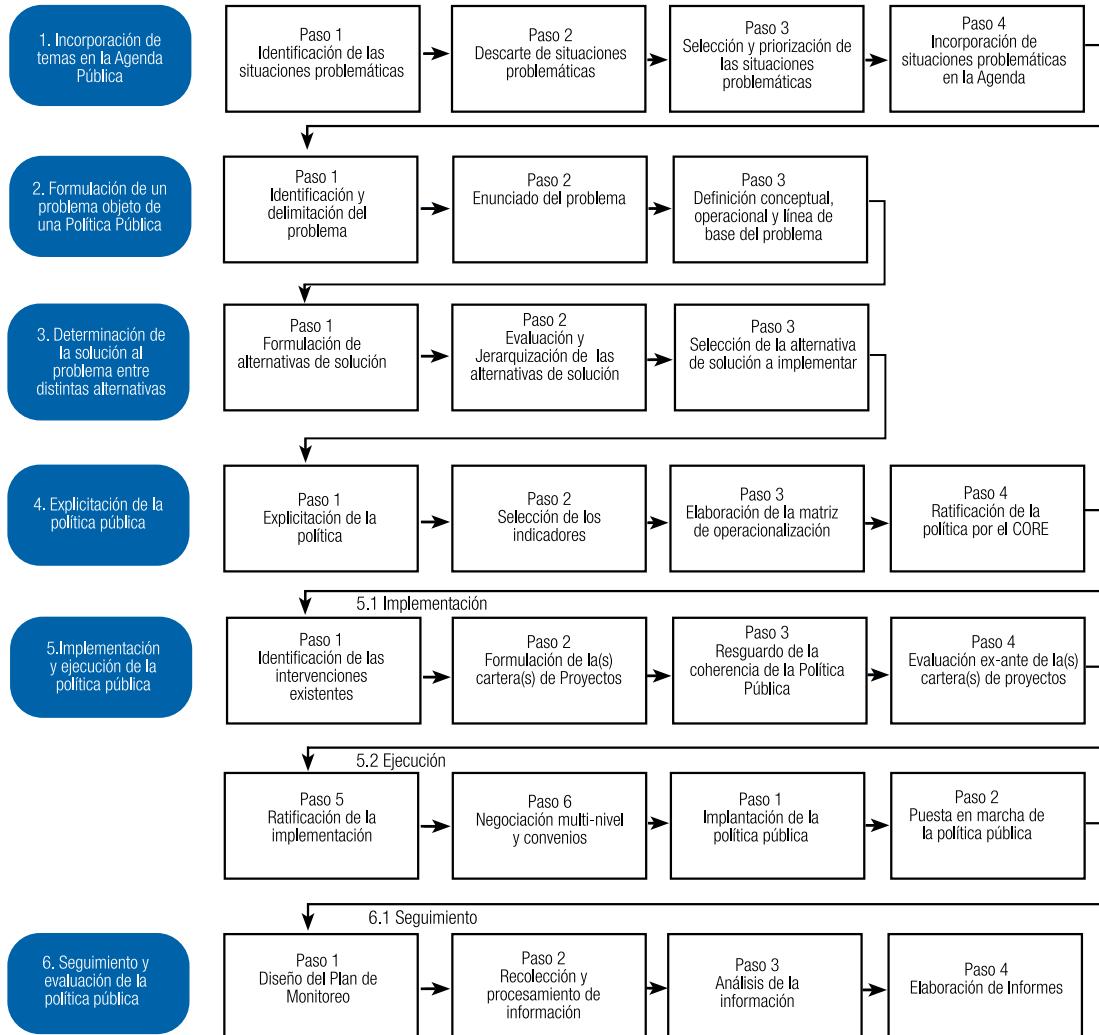


Figura 17: Proceso metodológico del ciclo de la política pública



Referencias Bibliográficas

Referencias Bibliográficas

- Aguilar, Luis F. (1996a). "Estudio Introductorio", en Luis F. Aguilar Villanueva, *El Estudio de las Políticas Públicas*. Segunda edición (Miguel Ángel Porrúa, México), pp. 15-74.
- ____ (1996b). "Estudio Introductorio", en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Tercera Edición (Miguel Ángel Porrúa, México), pp. 15-72.
- Asún, Rodrigo (2007). "Construcción de cuestionarios y escalas: el proceso de la producción de información cuantitativa", en Manuel Canales C. (Coordinador-Editor), *Metodologías de investigación social (LOM, Santiago de Chile)*, pp. 63-113.
- Bardach, Eugene (1996). "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Tercera edición (Miguel Ángel Porrúa, México), pp. 219-233.
- ____ (2005). *A Practical Guide for Policy Analysis*. Second Edition (CQ Press, Washington, D.C.).
- Birkland, Thomas A. (2005). *An Introduction to the Political Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. Second Edition (ME. Sharpe, N.Y.).
- ____ (2007). "Agenda Setting in Public Policy", en Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (CRC Press, London), pp. 63-78.
- Boeninger, Edgardo (2007). *Políticas Públicas en Democracia* (CIEPLAN, Santiago de Chile).
- Bovens, Mark & T Hart, Paul & Kuipers, Sanneke (2008): "The politics of policy evaluation", en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford University Press, Oxford), pp. 319-335.
- Brewer, Gary y DeLeon, Peter (2000). "The Policy Process", en Tadao Miyakawa (Ed.), *The Science of Public Policy, Essential Readings in Policy Sciences II*. Volume V. (Routledge, London), pp. 39-43.
- Cirera, Ana (2005). "Evaluación en el diseño de políticas públicas", en X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (CLAD, Santiago de Chile).
- Cohen, Ernesto y Martínez, Rodrigo (2006). *Manual de Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales*. Sin revisión editorial (CEPAL, Santiago de Chile).
- Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2007). *Gestión Social. Cómo Lograr Eficiencia e Impacto en las Políticas Sociales*. Segunda Edición (Siglo XXI Editores, México).
- Consultora Capricornio (2007). *Informe Final. Estudio "Investigación de Indicadores de los Niveles de Desarrollo de la Región de Antofagasta"*. Código BIP 2018999-0 (INE, Santiago de Chile).
- Correa, Germán (2001). *Descentralizar el Estado desde la Región: Organizar la Oferta Gubernamental desde la Demanda Regional/Local* (PNUD, Santiago de Chile).
- Dery, David (2000). "Agenda Setting and Problem Definition", en *Policy Studies*, vol. 21 (1): 37-47.
- Díaz, Cristina (1999). "El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción", en Juan Carlos Venesia (compilador), *Políticas públicas y desarrollo local* (IDR, CEI-UNR, FLACSO).
- DIPRES (2008). *Evaluación de Programas. Notas Técnicas* (DIPRES, Santiago de Chile). http://www.dipres.cl/control_gestion/publicaciones/Notas_tecnicas_enero2008.html
- ____ (2007). *Anexo: Metodología Evaluación de Impacto* (DIPRES, Santiago de Chile). http://www.dipres.cl/control_gestion/evaluacion_impacto/ANEXO_METODOLOGICO_2007.html

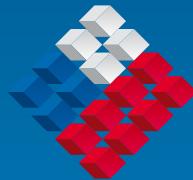
- Elder, Charles D. y Cobb, Roger W. (1996). "Formación de la agenda. El caso de las políticas de los ancianos", Luis F. Aguilar Villanueva, Problemas Públicos y de Gobierno. Tercera edición (Miguel Ángel Porrúa, México), pp. 77-104.
- Elizalde, Antonio (2003). Planificación Estratégica Territorial y Políticas Públicas para el Desarrollo Local. Serie Gestión Pública N° 29 (CEPAL, Santiago de Chile).
- Erazo, Ximena & Martin, María Pía & Oyarce, Héctor (eds.) (2007). Políticas Públicas para un Estado Social de Derechos (LOM, Santiago de Chile).
- Espinoza, Álvaro y Peroni, Andrea (2000). Metodología de Evaluación Ex Ante de Programas Sociales. Documento de Trabajo N° 4 (MIDEPLAN, Santiago de Chile).
- Feinstein, Osvaldo (2007). "Evaluación programática de políticas públicas", en Boletín ICE Económico, N° 836: 19-31. <http://cgpp.jalisco.gob.mx/files/evaluacionpp.pdf>
- FOSIS (2000). Guía de Apoyo para el Trabajo en el Territorio (FOSIS, Santiago de Chile).
- Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (2006). "Política y políticas públicas: determinación y autonomía", en Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coordinadores), Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma de América Latina (Miño y Dávila, Buenos Aires), pp.13-39.
- García Ferrando, Manuel (1997). Socioestadística (Alianza Editorial, Madrid).
- Garnier, Leonardo (2000). Función de Coordinación de Planes y Políticas, Serie Gestión Pública, N° 1 (CEPAL, Santiago de Chile).
- Gerston, Larry (2004). Public Policy Making. Second Edition (ME. Sharpe, N.Y.).
- Ginner, Salvador et al. (1998). "Políticas públicas", en Salvador Ginner et al., Diccionario de Sociología (Alianza Editorial, Madrid), pp. 585-586.
- González, Pedro (2005). "Medir en Ciencias Sociales", en Manuel García F., Jesús Ibáñez et al., El Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación. Tercera Edición Revisada (Alianza Editorial, Madrid), pp. 343-407.
- Márquez, Rodrigo (2007). "El diseño de índices sintéticos a partir de datos secundarios: Metodologías y estrategias para el análisis social", en Manuel Canales C. (Coordinador-Editor), Metodologías de investigación social (LOM, Santiago de Chile), pp. 115-140.
- Moran, Michael & Rein, Martin & Goodin, Robert E. (2008). "The Publics and its Policies", en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (Eds.), The Oxford Handbook of Public Policy (Oxford University Press, Oxford), pp. 3-35.
- Goodin, Robert E. Klingemann, Hans-Dieter (2001). "Ciencia política: la disciplina", en Robert E. Goodin y Hans-Dieter Klingemann (eds.), Nuevo Manual de Ciencia Política (ITSMO, Madrid), pp. 21-82.
- Graglia, Emilio (2005). Diseño y Gestión de Políticas Públicas (EDUCC, Córdoba).
- Henríquez, Osvaldo (2007a). Políticas Regionales (Documento de Trabajo, SUBDERE, sin publicar).
- _____ (2007b). Traspaso de Competencias Hacia los Gobiernos Regionales (Documento de Trabajo, SUBDERE, sin publicar).
- Herrera, Juan Carlos (2006). "Monitoreo y evaluación de políticas públicas: el Sistema de Información para la Gestión (SIG) en Argentina", en XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública (CLAD, Ciudad de Guatemala).
- Heywood, Andrew (2002). "Policy Process and System Performance", en Andrew Heywood, Politics. Second Edition (Palgrave, N.Y.), pp. 399-418.
- Hilgartner, Stephen y Bosk, Charles (2000). "The Rise and Fall of Social Problems. A Public Arenas Model", en

- Tadao Miyakawa (Ed.), *The Science of Public Policy, Essential Readings in Policy Sciences II. Volume V.* (Routledge, London), pp. 519-543.
- Hoernig, Heidi & Seasons, Mark (2004). "Monitoring of Indicators in Local and Regional Planning: Concepts and Issues", en *Planning, Practice & Research*, Vol. 19: 81-99.
- Intendencia Metropolitana de Santiago et al. (2004). *Santiago de Chile 2010. Actualización de la Estrategia de Desarrollo Regional* (Intendencia Metropolitana de Santiago, Santiago de Chile).
- Irwin, Lewis G. (2003). "Defining the Problem", en Lewis G. Irwin, *The Policy Analyst's Handbook. Rational Problem Solving in a Political World* (ME. Sharpe, N.Y.), pp. 35-50.
- Jann, Werner y Wegrich, Kai (2007). "Theories of The Policy Cycle", en Frank Fischer, Gerald J. Miller y Mara S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (CRC Press, London), pp. 43-62.
- Knoepfel, Peter et al. (2007). *Public Policy Analysis* (Police Press, Bristol).
- Kraft, Michael E. y Furlong, Scott R. (2007). *Public Policy. Politics, Analysis, and Alternatives. Second Edition* (CQ Press, Washington, D.C.).
- Lahera, Eugenio (2002). *Introducción a las Políticas Públicas* (FCE, Santiago de Chile).
- ____ (2004). *Política y Políticas Públicas. Serie Políticas Sociales, N° 95.*
- ____ (2005). "Del dicho al hecho: ¿Cómo implementar las políticas?", *Colección Ideas. Vol. 7 N° 65* (Fundación Chile 21, Santiago de Chile).
- ____ (2008). *Introducción a las Políticas Públicas. Segunda Edición* (FCE, Santiago de Chile).
- Latiesa, Margarita (2005): "Validez y fiabilidad de las observaciones sociológicas", en Manuel García F., Jesús Ibáñez et al., *El Análisis de la Realidad Social. Métodos y Técnicas de Investigación. Tercera Edición Revisada* (Alianza Editorial, Madrid), pp. 409-443.
- Lira, Luis (2006). *Revalorización de la Planificación del Desarrollo. Serie Políticas Sociales, N° 59* (CEPAL, Santiago de Chile).
- Majone, Giandomenico (1996). "La factibilidad de las políticas sociales", en Luis F. Aguilar, (ed.), *La Hechura de las Políticas* (Ciudad de México, Porrúa), pp. 393-432.
- ____ (2008). "Agenda Setting", en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford University Press, Oxford), pp. 228-250.
- Márquez, Rodrigo (2006). 'El diseño de índices sintéticos a partir de datos secundarios: Metodologías y estrategias para el análisis social', en Manuel Canales Cerón (Coordinador-Editor), *Metodologías de Investigación Social* (LOM, Santiago de Chile), pp. 115-140.
- Marshall, T.H. (1998). 'Ciudadanía y Clase Social' en Pepa Linares, *Ciudadanía y Clase Social* (Alianza Editorial, Madrid), pp. 15-82.
- Mas, Matilde (2001). "La evaluación de las políticas regionales. Lecciones de las intervenciones comunitarias", *RVEH, N° 1 – I: 83-95* (Universitat de València e IVE).
- May, Peter J. (2003). "Policy design and implementation", en B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration* (Sage, London), pp. 223-233.
- ____ (1996). "Claves para diseñar opciones políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Tercera Edición* (Miguel Ángel Porrúa, México), pp. 235-256.
- Medina V., Javier y Ortegón, Edgar (2006). *Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe* (CEPAL, Santiago de Chile).
- Meltsner, Arnold (1996). "La factibilidad política y el análisis de las políticas públicas", en Luis F. Aguilar (ed.), *La*

- Hechura de las Políticas (Ciudad de México, Porrúa), pp. 367-392.
- Miles, Jeremy y Shevlin, Mark (2003). *Applying Regression & Correlation* (Sage, London).
- Moore, Mark H. (1996). "Anatomía del problema de la heróina: un ejercicio de definición de problemas", en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Tercera Edición (Miguel Ángel Porrúa, México), pp. 189-218.
- Montecinos, Egon (2007). "Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un "problema público", *Cuadernos de Administración*, vol. 20 (33): 323-335.
- Monje, Pablo et al. (2005). "Entendiendolos Modelos de Gestión Regional desde la Perspectiva Institucional", *Revista de Gestión y Administración Pública*, pp. 131-162.
- Morss, Rebecca E. (2005). "Problem definition in atmosphere science public policy", in *American Meteorological Society*, pp. 181-191.
- Navarro, Hugo y King, Katuska et al. (2006). *Pauta metodológica de evaluación de impacto ex-ante y ex-post de programas sociales contra la pobreza* (CEPAL, Santiago de Chile).
- Navarro, Hugo (2005). *Manual para la evaluación de impacto de proyectos y programas de lucha contra la pobreza* (CEPAL, Santiago de Chile).
- Nelson, Bárbara J. (1996). "La formación de una agenda. El caso del maltrato de los niños", Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Tercera edición (Miguel Ángel Porrúa, México), pp. 105-140.
- Osuna, José & Vélez, Carmen & Cirera, Ana & Murciano, Juan (2005). "Programación y evaluación pública: un triángulo complejo", *Ekonomiaz*, N° 60, vol. I, 3er Cuatrimestre.
- Parsons, Wayne (2007). *Políticas Públicas. Una Introducción a la Teoría y Práctica del Análisis de Políticas Públicas* (FLACSO México – Miño y Dávila, Buenos Aires).
- Page, Edward C. (2008). "The origins of policy", en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford University Press, Oxford), pp. 207-227.
- Pérez, Edmundo (2008). *El Estado que Chile Necesita*. Discurso del Ministro de Interior, ICARE, 8 de abril (Ministerio del Interior, Santiago de Chile).
- Peters, Guy (2000). "Agenda Setting and Public Policy", en Tadao Miyakawa (Ed.), *The Science of Public Policy, Essential Readings in Policy Sciences II. Volume V*. (Routledge, London), pp. 469-493.
- Podestá, Juan (2001). "Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional", en *Última Década*, N 15 (Viña del Mar, CIDPA), pp. 163-176.
- Rawls, John (1996). *Political Liberalism. With a New Introduction and the "Reply to Habermas"* (Columbia University Press, New York).
- Ramírez, Marcelo (2002). "Nuevos desafíos para la planificación regional en Chile", en MIDEPLAN, *Nuevos Desafíos de la Planificación Regional* (MIDEPLAN, Santiago de Chile), pp. 53-60.
- Regonini, Gloria (2000). "El análisis de las políticas públicas", en Luis Aguilar, *El Estudio de las Políticas Públicas* (Ciudad de México, Porrúa), pp. 59-89.
- Rittel, Horst W. J. y Webber, Melvin M. (1996). "Dilemas de una teoría general de la planeación", en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. Tercera edición (Miguel Ángel Porrúa, México), pp. 161-187.
- Rodríguez, Jorge y Serrano, Claudia (1998). "Cómo va el proceso de descentralización del Estado en Chile", en René Cortázar y Joaquín Vial (Editores), *Construyendo Opciones. Propuestas Económicas y Sociales para el*

- Cambio de Siglo (DOLMEN-CIEPLAN, Santiago de Chile), pp. 455-476.
- Rochefort, David y Cobb, Roger (2000). "Problem definition. An emerging perspective", en Tadao Miyakawa (ed.), *The Science of Public Policy, Essential Readings in Policy Sciences II. Volume V.* (Routledge, London), pp. 544-574.
- Roth, André-Noël (2007). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación.* Sexta edición (Ediciones Aurora, Bogotá).
- Sánchez, Arturo (1993). "El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas", *Perfiles Latinoamericanos* (FLACSO, México), pp. 17-36.
- Serrano, Claudia y Raczynski (2002). *La Función de la Evaluación de Políticas Sociales en Chile (Asesorías para el Desarrollo, Santiago de Chile).* www.asesoriasparaeldesarrollo.cl
- Silva, Iván (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local* (ILPES-CEPAL, Santiago de Chile).
- SUBDERE (2001). *El Chile Descentralizado Que Queremos. Un Proyecto de Todos* (SUBDERE, Santiago de Chile).
- ____ (2002). *Diccionario de Administración Pública Chilena* (LOM, Santiago de Chile).
- ____ (2007). *Ley Orgánica Constitucional N° 19.175, sobre Gobierno y Administración Regional. Texto Refundido, Coordinado y Sistematizado fijado por el D.F.L. N° 1-19.175, de 2006, del Ministerio del Interior. 3ª Edición* (SUBDERE, Santiago de Chile).
- Subirats, Joan y Gomà, Richard (2002a). "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis, en UOC, *Planificación y Evaluación de Políticas de la Información* (UOC, Barcelona), pp. 151-167.
- ____ (2002b). "Evaluación de políticas públicas", UOC, *Planificación y Evaluación de Políticas de la Información* (UOC, Barcelona), pp. 189-205.
- Soms, Esteban (2007). *Estrategias y Planes Regionales. Guía Metodológica* (MIDEPLAN, Santiago de Chile).
- Stein, Ernesto y Tommasi, Mariano (2007). "Instituciones democráticas, procesos de formulación de políticas y calidad de las políticas en América Latina", en *Visiones del Desarrollo en América Latina.*
- Tobar, Manuel (2002). "Norma y realidad en la Planificación Regional", en MIDEPLAN, *Nuevos Desafíos de la Planificación Regional* (MIDEPLAN, Santiago de Chile), pp. 69-86.
- Tomassini, Luciano (1998). "Gobernabilidad y políticas públicas", en Raúl Urzúa y Felipe Agüero, *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática* (Centro de Análisis Políticas Públicas-Universidad de Chile, Santiago de Chile), pp. 31-64.
- Urzúa, Raúl (1998). "¿Son gobernables nuestras democracias?", en Raúl Urzúa y Felipe Agüero, *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática* (Centro de Análisis Políticas Públicas-Universidad de Chile, Santiago de Chile), pp. 139-174.
- Valderrama, Consuelo (2007). "El difícil paso de programa a política pública" (Asesorías para el Desarrollo, Santiago de Chile). www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/files/articulo_consuelo.pdf
- Van den Bosch, Karel y Cantillon, Bea (2008). "Policy impact", en Michael Moran, Martin Rein y Robert E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (Oxford University Press, Oxford), pp. 296-318.

CHILE SE DESCENTRALIZA CUANDO SUS TERRITORIOS SE DESARROLLAN



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DEL INTERIOR
SUBDERE

MORANDÉ 115. PISOS 7, 10, 11 Y 12 - SANTIAGO CENTRO
FONO: (56 2) 6363600

WWW.SUBDERE.GOV.CL