

Introducción a las Políticas Públicas

Clase 4. Introducción a los Sistemas Públicos

Agenda de hoy

- Motivación y conceptos esenciales fundamentos de políticas públicas
 - Políticas públicas bajo una mirada de agenda pública
 - Definición y características de las políticas públicas
 - Categorizaciones de políticas públicas
 - Ciclo de vida de las políticas públicas
- Problemas públicos y *agenda setting*
 - Dinámica del *asunto-atención*
 - Construcciones sociales
 - Definición de agenda (y sus sesgos)

MOTIVACIÓN Y CONCEPTOS ESENCIALES

A 10 años del Transantiago

Motivación

- Concebir las políticas públicas, **predominantemente**, desde la mirada de *agenda pública* (ejemplos Kindgom, 1995; March & Olsen, 1972)
 - Visión limitada. ¿Por qué?
 - ¿Qué pasa con las políticas que no son producto de la deliberación pública ni tampoco de la aprobación de *stakeholders* clave? (Ejemplo: Defensa Nacional)
- Las políticas públicas pueden entenderse a través de cuatro niveles de abstracción (Page, 2006)
 - **Principios generales** sobre el abordaje de asuntos públicos (privatizar/estatizar/libre acceso)
 - **Líneas de política.** Ideas en un nivel de abstracción menor, más variado en sus fundamentos políticos (*New Public Management*, Tercera Vía)
 - **Medidas**, como leyes, incentivos financieros
 - **Actitudes** de burócratas (Caso de Inmigración en EE.UU. Estudiado por Gilboy, 1992)

Definiciones de política pública (1)

- Acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Lahera, 2008)
 - Otros actores también participan, como ONGs, sector privado, movimientos sociales
- Cursos de acción y flujo 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 (Lahera, 2008, p.28)

Definiciones de política pública (1)

- Acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental (Lahera, 2008)
 - Otros actores también participan, como ONGs, sector privado, movimientos sociales
- Cursos de **acción** y flujo 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** (Lahera, 2008, p.28)

Definiciones de política pública (2)

- Pueden ser intenciones o acciones, e incluso la no acción frente a un determinado problema público (Osorio & Vergara, 2017; Page, 2006)
 - ¿Es política pública una propuesta de un candidato presidencial que no gana?
 - ¿Y el no actuar en materia de desarrollo cultural?
- Se caracterizan al menos por cinco aspectos (Osorio & Vergara, 2017)
 - Existencia de contenido programático
 - Se enmarcan en un horizonte de tiempo específico
 - Existe una teoría de cambio ($X \rightarrow Y$)
 - Operan en un campo de acción determinado (población objetivo y espacio geográfico)
 - Mecanismos de obligatoriedad (¿?)

Tipos de políticas públicas (1)

Tipo de política	Definición	Nivel de coerción	Ejemplos
Regulatorias	Establecen condiciones y limitantes para comportamiento individual y colectivo.	Este tipo de política presenta una coerción directa, de carácter inmediata y se ejerce directamente sobre el comportamiento de los afectados.	Protección ambiental, políticas migratorias, protección al consumidor.
Distributivas	Distribuyen nuevos recursos públicos.	La coerción es indirecta, de característica lejana y se ejerce directamente sobre el comportamiento de los afectados por la política pública.	Subsidios agrarios, infraestructura local como carreteras o escuelas o edificación.
Re-distributivas	Modifica la distribución de recursos existentes.	La coerción es directa, inmediata y se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados.	Bienestar social, reforma agraria, impuestos progresivos.
Constitutiva	Crean o modifican instituciones estatales.	La coerción es indirecta, lejana y se ejerce sobre el entorno del comportamiento de los afectados.	Cambios en la legislación del Congreso, creación de nuevas agencias.

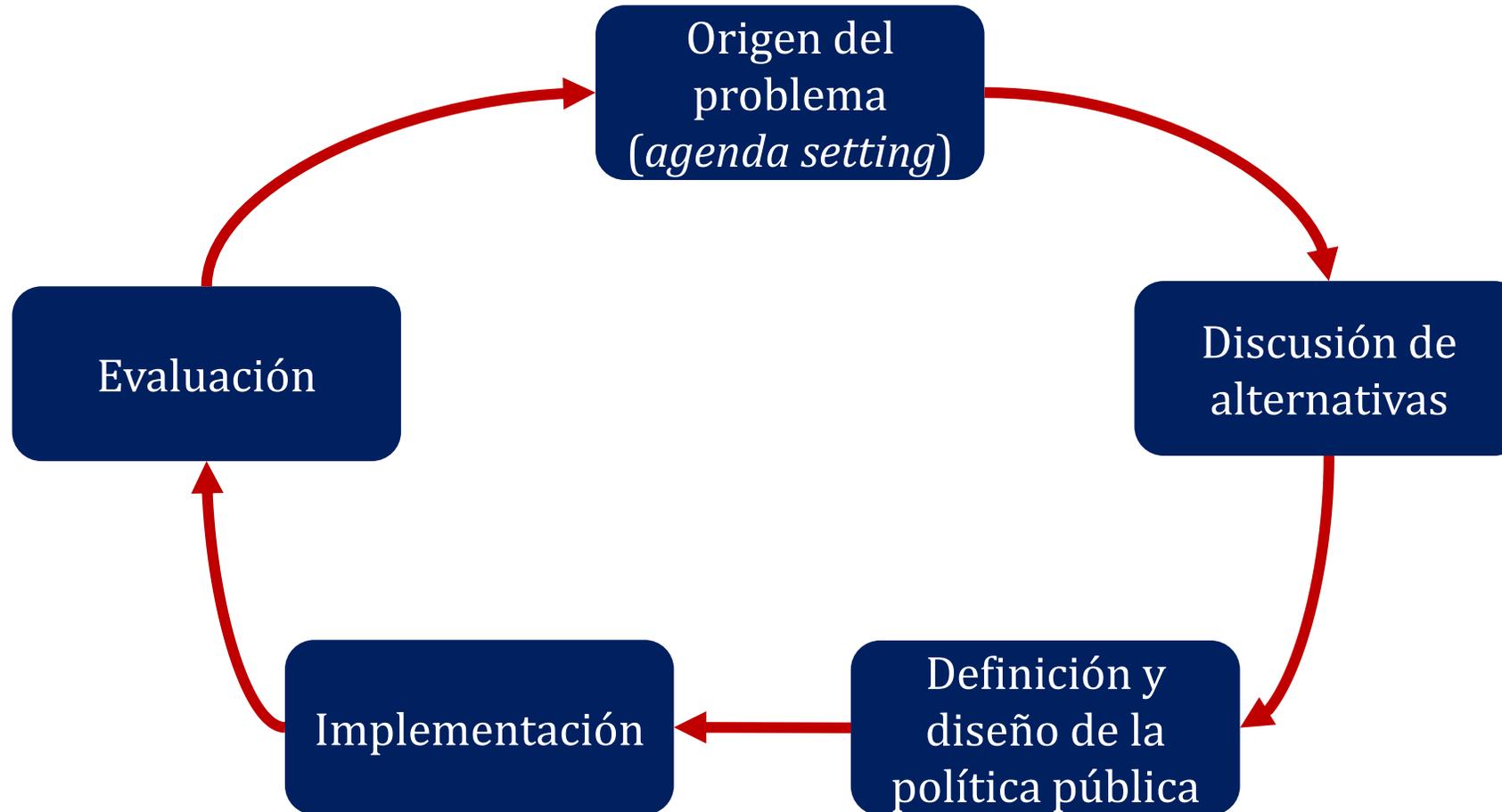
Fuente: Knill & Tosun, 2012;
Harguindéguy, 2013

Tipos de políticas públicas (2)

		Beneficios	
		Concentrados	Difusos
Costos	Concentrados	Políticas de grupos de interés (ejemplos: políticas de agricultura, tratados de libre comercio).	Políticas de emprendedores (ejemplos: control a políticas nucleares, políticas asociadas a desastres naturales).
	Difusos	Políticas clientelares (ejemplos: asistencia a grupos específicos, programas de salud específicos).	Políticas mayoritarias (ejemplos: atención de salud universal).

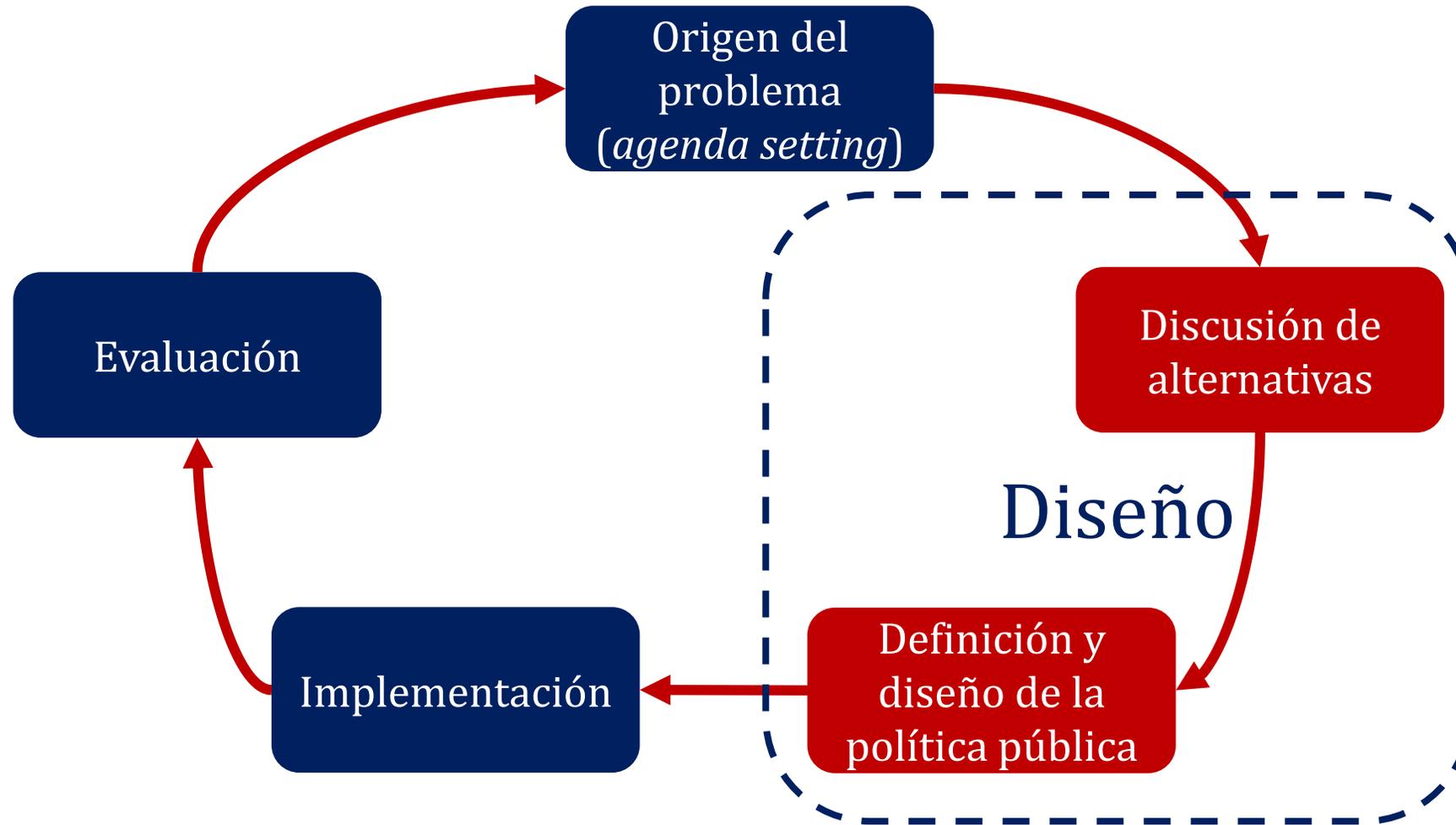
Fuente: Knill & Tosun, 2012

Ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: Kingdon, 1984; Harguindéguy, 2013

Ciclo de vida de las políticas públicas



Fuente: Kingdon, 1984; Harguindéguy, 2013

Etapas del ciclo de vida de las políticas públicas (1)

- Definición del problema público
 - No se trata de problemas objetivamente públicos, sino que adquieren esta categoría
 - Interdependientes, subjetivos y dinámicos
 - *Agenda pública* es el listado de problemas a los que el Estado da solución
 - Definición: Supone saber cuál es el problema y quiénes son los afectados
 - Generación de *hipótesis causales* y de *hipótesis de intervención*
- Discusión entre alternativas posibles
 - Diversos criterios predominan (eficiencia, eficacia, calidad, equidad, etc.)
 - Factibilidad política y presupuestaria
- Toma de decisión y diseño
 - Modelo de elección racional. Maximización de beneficios y minimización de costos
 - Racionalidad limitada. Soluciones subóptimas determinadas por el contexto, buscando beneficios de corto plazo (Simon, 1957)
 - *Garbage can model* (Cohen, March, and Olsen 1972)
 - Modelo incremental. La búsqueda por *salir del paso* (Lindblom, 1959; 1979)

Etapas del ciclo de vida de las políticas públicas (2)

- Implementación
 - Puesta en marcha de las decisiones políticas, a través de hechos concretos
 - Enfoques *bottom-up* y *top down*
- Seguimiento y evaluación de resultados
 - Procedimientos de seguimiento y supervisión que permitan ir evaluando el grado de éxito de la política, materializada en proyectos y programas; así como también el alcance de sus objetivos
 - Tipos de evaluación
 - Evaluación formativa. Durante el proceso de implementación
 - Evaluación *expost*. Generalmente centrada en evaluaciones de resultado e impacto

Contexto y actores durante el ciclo

- Distintos actores. *¿Quiénes?*
 - Autoridades y organismos del poder ejecutivo
 - Poder legislativo
 - Poder judicial
 - Actores políticos en general (asesores, ministerios, burocracia, partidos políticos)
 - Sociedad civil
 - Grupos de interés y de presión
 - Agrupaciones empresariales, de trabajadores y estudiantiles
- La participación no solo que restringe en la determinación de la agenda. Muchas veces pasan a ser actores centrales en el diseño, e incluso en la implementación
 - Ejemplo. [Revolución Democrática en el Ministerio de Educación de Chile](#)

PROBLEMAS PÚBLICOS Y *AGENDA SETTING*

¿Crisis en el Instituto Nacional?

Fallas de mercado

- En condiciones de información perfecta y de competencia los mercados bastarían para abordar los fenómenos de la sociedad
 - ¿Qué tan grave debe ser la falla para que el Estado intervenga?
- Como esto regularmente no ocurre, es el sector público el que tiene que intervenir.
- Entrega de bienes y servicios públicos (principios de no rivalidad ni tampoco exclusión: aire limpio, defensa nacional)
 - Como no hay exclusión → Free-riders
 - Algunos costos generados pueden no estar abordados en los precios de venta.
¿Uber?
- Monopolios
- Asimetrías de información

Fallas sociales

- Intervención del Estado por fallas en la sociedad
- Protección de los NNA en el país
- Controversial
 - Derecha: Problemas de tipo individual
 - Izquierda: Problemas en funcionamiento de mercados Alarma y euforia sobre el problema

Otro ejemplos de fallas sociales

Apellidos y posición social en cohortes nacidas entre 1940 y 1970

50 apellidos con mayor porcentaje de profesionales de prestigio (ordenados según %)				50 apellidos donde no hay un solo profesional de prestigio (ordenados según número de casos)			
Matte	Ariztía	Werner	Schmidt	Aillapan	Cheuqueman	Calfin	Coilla
Délano	Astaburuaga	Etcheverry	Richards	Mariman	Escares	Taiba	Murga
Zegers	Campbell	Baltra	Otero	Tranamil	Colivoro	Pailahueque	Alcapan
Soffia	Moore	Manzur	Petersen	Huenchual	Lepin	Huenten	Lincopi
Risopatrón	Alliende	Peirano	Hott	Carilao	Cayupan	Catrinao	Huenupan
Tassara	Solari	Tagle	Diez	Huenchu	Neculpan	Huaiquipan	Gamin
Edwards	Walker	Lyon	Pons	Huala	Caripan	Llanquiman	Yevilao
Parga	Klein	Niklitschek	Garretón	Cheuque	Ancan	Millao	Huaiquimil
Errázuriz	Parodi	Enríquez	Echenique	Millahual	Garabito	Cumian	Huenupi
Puelma	Bunster	Undurraga	Neumann	Colipi	Necul	Levican	Curihuinca
Canessa	Hitschfeld	Larra	Larraín	Cona	Maliqueo	Godoi	Melinao
Vial	Moller	Montt		Lienlaf	Cheuquepil	Curilen	
Soler	Irarrázaval	Vicuña		Porma	Huenulef	Andana	

Elaboración propia a partir de datos del Servicio Electoral. Se incluyen los cincuenta apellidos con mayor frecuencia en la población, de un total de 110 que cumplen con el criterio. El análisis consideró solo los apellidos que tienen una frecuencia mínima de doscientos casos en la base de datos, pues para números más pequeños los porcentajes no proveen información fiable. Se considera como profesiones de prestigio a ingenieros, médicos y abogados.

Fuente: PNUD(2013)

Características de los problemas de política pública (1)

- Indivisibilidad
- Escala
- Grado de solución esperada
- Complejidad(técnica y política)
- Grados de incertidumbre y riesgo asociado
- Elecciones “trágicas” (o poco afortunadas)
- Monetización

Características de los problemas de política pública (2)

- También hay otros problemas más peculiares llamados “problemas perversos” (*wicked problems*). Los problemas hoy **no pueden entenderse en forma aislada**. En general se abordan bajo enfoque transaccional
 - Múltiples *stakeholders*
 - No es posible la comprensión completa del problema (no hay definiciones definitivas)
 - No existen soluciones óptimas
 - Soluciones intersticiales entre restricciones legales, costumbre, convenciones y simbolismos
 - Problemas son imposibles de ser observados directamente, por lo tanto son impredecibles
 - Difícil determinar la eficacia de una solución pública frente a problemas complejos. ¿*Métodos experimentales?*

Definición de la agenda

- Importancia de entender cómo un asunto público se mueve desde una agenda informal hacia una de carácter formal
- Dos interpretaciones de agenda
 - [Sistémica] Set de asuntos que podrían concitar interés público
 - [Institucional] Listado de acciones a ser resueltos por un gobierno específico (programa de gobierno)

Definición de la agenda

- Dos categorías de factores operan (Kingdon, 1984)
 - Participantes. Líderes pueden mover temas desde lo informal a lo formal
 - Procesos. ¿Cómo se juega el juego?
 - Política. En qué medida el tema en cuestión está abierto a debate versus grado de control por parte de elites y/o grupos de interés
- Sesgos en la construcción de la agenda
 - Temas previos tienen mayor predominio. Son priorizados por tomadores de decisión en el Estado
 - Autoridades políticas no son neutras. Ellos construyen también la agenda Grados de “responsividad” política (*political responsiveness*)
 - Las construcciones sociales operan
 - Rol de los medios ([debate Chilevisión Noticias](#))

Origen del problema (1) (Downs, 1972)

- Etapa pre-problema
 - Usualmente el problema es más crítico en esta etapa que cuando alcanza atención (Ejemplo: [SENAME en Chile](#))
- Alarma y euforia sobre el problema
 - Derivado por hechos dramáticos u otros antecedentes
 - Ganas por “hacer algo efectivo”
- Internalización de los costos que conlleva la resolución del asunto público
 - Por lo general más altos que lo esperado
 - Los costos son monetarios, pero también sacrificios por parte de la población
 - Conciencia de que el problema puede implicar beneficios para muchos (Ejemplo: Congestión vehicular, vertederos, proyectos de viviendas sociales)

Origen del problema (2) (Downs, 1972)

- Declinación gradual del interés público
 - Transición (casi) imperceptible desde la etapa anterior
 - Se exacerban costos, tedio en la opinión pública
 - Etapa pre-problema
- Etapa post-problema
 - Existe reemplazo por otros asuntos de interés
 - Interés poco sostenido, solo reminiscencias
- No todos los problemas siguen esta lógica. *¿Cuáles probablemente no?* Aquellos que:
 - Afectan a minorías (educación inicial)
 - Son producto de un acuerdo social que beneficia a la mayoría (transporte)
 - De bajo dramatismo y poco estimulantes (meritocracia y servicio civil)

Definición de la agenda

- Foco en eventos es un caso especial del proceso de *agenda setting*
 - Esto supone oportunidades para cambios en la política pública
 - Ejemplos: Ley Zamudio, Ley Emilia
- Framing
 - Muchos de los problemas, antes de serlo, no eran reconocidos ni enmarcados como tales
 - Ejemplos: [¿Es demasiada la carga académica de los universitarios en Chile?](#)

Qué vimos hoy

- Motivación y conceptos esenciales fundamentos de políticas públicas
 - Políticas públicas bajo una mirada de agenda pública
 - Niveles de abstracción de políticas públicas
 - Definición y características de las políticas públicas
 - Categorizaciones de políticas públicas
 - Ciclo de vida de las políticas públicas
- Problemas públicos y *agenda setting*
 - Fallas sociales y de mercado
 - Caracterización de problemas de política pública
 - Dinámica del *asunto-atención*
 - Construcciones sociales
 - Definición de agenda (y sus sesgos)