

**GUÍA PRÁCTICA PARA LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES.**



Medellín, Colombia

Octubre de 2021

GOBERNACIÓN DE ANTIOQUÍA

PAULA ANDREA DUQUE AGUDELO
Secretaria de Talento Humano y Desarrollo Organizacional

ASAMBLEA DEPARTAMENTAL DE ANTIOQUIA

JAIME ALONSO CANO MARTÍNEZ
Presidente

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

DAVID HERNÁNDEZ GARCÍA
Vicerrector de Extensión

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA**

LUQUEGI GIL NEIRA
Decano

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

DANIEL SANTIAGO GIRALDO CUARTAS
Coordinador Jurídico del Proyecto

ANA MARÍA ZULUAGA BEDOYA
GLORIA CRISTINA VÁSQUEZ HERNÁNDEZ
MARIANA NOVA LÓPEZ
Profesionales Jurídicos

CRISTIAN DANIEL AGUIRRE HENAO
Profesional Político



Introducción

La presente guía, tiene como finalidad brindar un paso a paso para la formulación de una política pública de orden departamental o municipal. Esto, con el fin de cualificar los conocimientos, técnicas y procesos empleados en y para el diseño de políticas públicas, entendiendo estas como “actuaciones de los gobiernos y de otras agencias del Estado, (...) caracterizadas porque constituyen flujos de decisión (...) orientada a resolver un problema que se ha constituido como público, que moviliza recursos institucionales y ciudadanos bajo forma de representación de la sociedad que potencia o delimita esa intervención (Cuervo, 2007, pág. 82)”.

Las políticas públicas del orden departamental deben tener un doble objetivo. Primero responder a demandas generales de todo el departamento y segundo servir de lineamiento para la formulación de políticas públicas del orden municipal. En este sentido, dichas políticas tendrán que captar la generalidad territorial a la vez que mantienen ámbitos de acción abiertos para atender las especificidades de cada demanda particular.

Desde esta perspectiva, la formulación de políticas públicas parte de un proceso de contextualización que implica la identificación del problema público a nivel de territorial, entendiendo que ninguna situación constituye *per sé* un problema, sino que este, es una elaboración social y políticamente construida a través del diálogo colectivo, donde se vinculan no solo hechos objetivos, sino también las percepciones, representaciones, valores e intereses de los actores que se ven afectados por una situación determinada.

Así, la contextualización implica tener en cuenta tres grandes dimensiones: el **territorio** que da cuenta del espacio concreto en el cual se presentan los problemas públicos y se desarrolla la acción gubernamental; la **territorialidad** que presenta las cualidades, valores y significados del territorio en relación a quienes lo habitan; y la **territorialización** que da cuenta del proceso de construcción y reproducción local de la política pública (Monnet, citado por Jolly, 2012, p. 7).

Desde esta perspectiva, se hace necesario llevar a cabo procesos investigativos para el análisis de problemas públicos que permitan la adecuada identificación de la situación problemática, acompañadas de diversas estrategias metodológicas que conlleven al establecimiento de relaciones causales para elaborar alternativas de solución basadas en evidencia con el fin de producir un efecto positivo en el problema a intervenir. Esto, implica la realización de una serie de acciones que van encaminadas a la recolección y generación de información, así como al análisis y establecimiento de causas y efectos y su transformación en problemas y soluciones.

1. La formulación de políticas públicas

La formulación de políticas públicas y otros instrumentos de gobierno como planes, programas y proyectos para la atención de problemas y demandas sociales, es una de las principales respuestas de los actores gubernamentales para dar trámite y mitigar una situación problemática. Sin embargo, existen grandes retos para garantizar la efectividad de estos instrumentos, alcanzar metas y objetivos y satisfacer las necesidades existentes.

Estos retos, se encuentran asociados a diversos factores: (1) una adecuada identificación del problema público; (2) la formulación de alternativas de solución acordes y coherentes al problema identificado y a las capacidades institucionales del gobierno local, departamental o nacional; (3) la adecuación institucional necesaria para gestionar la política pública; (4) una implementación acorde a los lineamientos establecidos por las alternativas de solución y lo suficientemente flexible para modificar los fallos o errores que se presenten durante la ejecución; (5) un seguimiento y evaluación que permita la retroalimentación y la mejora de procesos; entre otros.

Frente a los dos primeros retos mencionados, es cada vez más común encontrar procesos de formulación de políticas públicas que realizan análisis del problema que permitan la adecuada identificación de la situación problemática, acompañadas de diversas estrategias

metodológicas que conllevan al establecimiento de relaciones causales para elaborar alternativas de solución basadas en evidencia con el fin de producir un efecto positivo en el problema a intervenir. Igualmente, respecto al número cinco, los avances son notorios, los procesos de evaluación y seguimiento a las políticas públicas han tomado fuerza en los últimos años a nivel de país, lo que se refleja en el creciente número de evaluaciones llevadas a cabo por entidades gubernamentales como el Departamento Nacional de Planeación en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados SINERGIA.

Sin embargo, en lo referente a los dos retos restantes, el panorama, es más incierto. Respecto al tercero, algunas de las políticas públicas recaen en entes gubernamentales que no cuentan con la capacidad política, administrativa, económica y/o burocrática para gestionar adecuadamente la política al interior de su organización. Además, en ocasiones, las secretarías, unidades, comités y otras estructuras organizacionales, asumen la responsabilidad de políticas públicas que desbordan su quehacer misional, generando una reducción de la política al accionar particular de la entidad donde recae. En otros casos, las políticas carecen de un responsable, lo cual conlleva a que no se dé el proceso de implementación y, por tanto, no exista la política de facto.

Las políticas públicas que son efectivamente enmarcadas en una estructura organizacional estable y con capacidad institucional se ven enfrentadas al reto número cuatro, a la implementación que tendrá como resultado los efectos esperados o el fracaso de la política. Este punto, es quizá el más álgido, requiere de la conjugación de todos los recursos de los cuales dispone la organización y de una adecuada preparación para la intervención y ejecución de las acciones priorizadas para dar solución a la situación problemática.

Es durante el proceso de ejecución de la política donde se presentan las brechas de implementación (*implementation gap*) y la disonancia entre lo formulado y lo implementado. Estas brechas, dan cuenta de las diferencias existentes entre lo diseñado y establecido por los tomadores de decisiones y lo que es llevado a cabo por funcionarios y contratistas que

ejecutan dichas decisiones. Es por ello, que la implementación, como parte del proceso de la política pública, se ubica como el momento más álgido y determinante, y las fallas, errores y dificultades que se presenten, condicionaran las posibilidades de éxito de la política y el cumplimiento de sus objetivos.

Con el fin de reducir las probabilidades de ocurrencias de fallos e incluso el fracaso de la política, se hace necesario, como ya se dijo, realizar un adecuado proceso de identificación y estructuración del problema público que este acompañado de la identificación de otras variables clave para el proceso de formulación. Frente a ello, el estudio de las políticas públicas ha generado un creciente desarrollo de teorías, marcos y enfoques de análisis para abordar etapas o aspectos concretos. Muchos de estos desarrollos teóricos han estado orientados a explicar y comprender los procesos de cambio, mantenimiento o terminación de las políticas públicas. Howlett y Cashore (2007; 2009) plantean la existencia de una “primera ortodoxia” y una “nueva ortodoxia” donde se ubican los primeros estudios y perspectivas para el análisis de políticas públicas, así como las actuales tendencias. La “primera ortodoxia dominante” para la comprensión del cambio político ha estado fuertemente vinculada al enfoque procesal y al incrementalismo de las políticas públicas con aportes de autores como Lasswell (1951; 1971), Simon (1957), Lindblom (1965), Dahl, (1967, 1989) y Dye (2001) al estudio de las políticas públicas desde el conductismo, el racionalismo, el pluralismo, el elitismo, entre otras teorías.

Esta primera ortodoxia se ocupó en gran parte de los procesos decisionales de las políticas públicas, los cuales suponen una alta complejidad dada su naturaleza cambiante y el involucramiento de diferentes actores. En este sentido las decisiones que se toman pueden ubicarse en las preferencias de las elites (Mills, 1993), la ambigüedad de las anarquías organizadas (Cohen, Marsh y Olsen, 1972), la discrecionalidad de los burócratas de calle (Lipsky, 2010), la interacción de múltiples actores con diversos intereses donde se da un “ajuste partidario mutuo” (Lindblom, 1965; 1980), o pueden ser el resultado de situaciones

contingentes e "irracionales", impulsadas más por la lógica situacional y el oportunismo que por una deliberación y evaluación cuidadosa (Howlett, 2014).

En este sentido, se han reconocido las limitaciones teóricas y prácticas que se presentaron en estos modelos iniciales para explicar las complejas dinámicas a las que se ven sometidas las políticas públicas, imposibilitando dar una visión general de un proceso largo y complejo. Por ello, como respuesta a esta primera ortodoxia surgieron propuestas orientadas a integrar diversas perspectivas de análisis que no se circunscribían necesariamente a una etapa, sino que involucraban una serie de variables para brindar un abordaje con mayor capacidad explicativa y/o comprensiva. Aquí se ubican aportes como los de:

- Elinor Ostrom (1985), con el marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD) quien se centra entre otras cosas en las instituciones, las arenas de acción donde confluyen los actores y las interacciones entre estos;
- El marco de las Corrientes Múltiples (MS) de John Kingdon (1984) donde se observan las ventanas de oportunidad, los problemas, las políticas, la política y los emprendedores de política;
- el Enfoque de Redes con David Marsh y R. A. W. Rhodes (1992) quienes integran dos aspectos a los modelos clásicos de intermediación de intereses, la estructura de la red y las interacciones que se dan entre los actores en la red;
- el Marco de Coaliciones Promotoras (ACF) de Paul Sabatier y Jenkins-Smith (1993) quienes observan un considerable número de variables enmarcadas en “parámetros relativamente estables”, “sucesos externos del sistema” y el “sistema de la política”.
- y la Teoría del Equilibrio Interrumpido o punteado (PET) de Frank R. Baumgartner y Bryan D. Jones (2012), teniendo como algunos de sus puntos de análisis las decisiones, las continuidades, cambios y rupturas en la política pública.

Estas teorías, marcos y enfoques, han permitido centrar el análisis de políticas públicas en un campo mucho más amplio donde existe una interacción permanente entre fases, instituciones,

actores, intereses, entre otros elementos particulares de cada uno. Este desarrollo, si bien se ubica en una literatura académica especializada, tiene también fines prácticos, dado que genera un conocimiento susceptible de ser incorporado en las decisiones gubernamentales, convirtiéndose en un importante recurso para la intervención en problemas concretos y el tratamiento de los mismos.

En este sentido, el análisis de políticas públicas presenta diversas perspectivas, factores y variables que deben ser considerados en todas las fases de la política, dado que estos pueden determinar los resultados de la misma. Es por ello, que se debe considerar que la formulación de políticas “tiene lugar en el contexto de los límites económicos, sociales, geográficos, históricos y culturales” (Parsons, 2008, p. 236). Lo cual implica necesariamente, que no todo problema es tratable, no todo es realizable y existen limitaciones en los recursos dispuestos por el Estado para atender un problema dado que deben ser considerados al formular las posibles alternativas de solución.

De esta forma, el análisis de políticas públicas en el marco de la formulación, debe centrarse en dos puntos cruciales: la adecuada identificación del problema público que se busca atender y el establecimiento de alternativas de soluciones realizables y coherentes al problema establecido. Estas alternativas deberán considerar el recurso administrativo, político, económico y técnico disponible en el momento que se busca intervenir, evitando plantear acciones que superen las capacidades gubernamentales existentes.

La formulación desde una perspectiva territorial, implica la identificación, clasificación, análisis y priorización de una serie de situaciones problemáticas que se presentan en el nivel local y a las cuales se les busca dar un tratamiento para mejorar las condiciones políticas, económicas, culturales y sociales que generan efectos negativos sobre una población determinada. Para lograr estructurar el problema público y las posibles alternativas de solución, es necesario llevar a cabo un proceso investigativo y participativo que permita la comprensión del contexto de intervención, las demandas, los actores, las instituciones, entre

otras variables clave que permitan abordar de forma más integral el diseño de la política pública.

2. Fases para la formulación de Políticas Públicas Departamentales

2.1 FASE 1. Análisis documental y mapeo de actores

La fase 1, consta de la identificación, revisión y análisis de documentos del ámbito nacional (Sentencias, leyes, decretos, políticas y planes), departamental y local (acuerdos, decretos, ordenanzas, políticas, planes, programas y proyectos) relacionados directa o indirectamente a la Política Pública que se plantea formular, así como de literatura académica que dé cuenta del contexto, los conceptos, las acciones, las alternativas y las soluciones para la intervención en este campo de acción particular. Durante esta fase, se deberán adelantar también estrategias de mapeo e identificación de actores clave para la construcción y futura implementación de la política pública.

Así, la revisión y el análisis documental tiene como objetivo el rastreo y consolidación de instrumentos de planeación (políticas, planes, programas y proyectos) del nivel nacional, departamental y local; la construcción del marco normativo; la identificación de experiencias exitosas similares (benchmarking); y la recolección y análisis de producción académica que aporta a la generación de conocimiento en torno a los conceptos y acciones relacionadas al problema público a tratar.

La consolidación de instrumentos de planeación, hace referencia a la identificación de los mecanismos de intervención empleados por los diferentes niveles de gobierno (expresados en las políticas, planes y programas) para hacerle frente a las problemáticas que derivan de la situación a intervenir. En este sentido, este punto busca reconocer los avances existentes, las alternativas disponibles y los alcances de las mismas, con el fin de contar con un

acumulado de posibles acciones a implementar para dar respuesta a las problemáticas identificadas.

De igual manera, la revisión debe estar orientada a identificar el soporte normativo de la política pública, por lo que la revisión de leyes, decretos, acuerdos y ordenanzas e incluso sentencias, representa una tarea sustancial del proceso en la identificación del marco jurídico que regirá la política, así como de la inclusión de otros elementos que deban ser tenidos en cuenta en la misma y que emanen del mandato constitucional, como enfoques, lineamientos, objetivos, entre otros aspectos.

Por su parte el benchmarking en el marco de las políticas públicas busca generar información específica en el marco de alguna de las etapas contempladas, bien sea la estructuración del problema público o la identificación de alternativas de solución con base en experiencias exitosas del mismo sector de política pública o en contextos institucionales semejantes. Debe entenderse entonces el Benchmarking como una técnica de investigación aplicada que busca “encontrar, adaptare e implementar las mejores prácticas” (Del Giorgio Solfa, 2012).

Además, a partir de la recolección y análisis de producción académica y de organizaciones sociales y comunitarias se debe adelantar un proceso de contextualización, lo cual implica un análisis territorial que dé cuenta del contexto local y las dinámicas propias de la situación problemática. Este punto, estará orientado igualmente a la conceptualización de los conceptos centrales de la política, así como de otros subsidiarios y necesarios para la misma. Esos conceptos deberán ser revisados y validados posteriormente en la fase 2 con los ejercicios participativos. Aquí, será crucial establecer acuerdos mutuos entre los participantes en las fases posteriores sobre el entendimiento de la política y los conceptos principales. Finalmente, este punto deberá validar posibles alternativas de solución que se expresen en la producción académica y que aporten a la solución de las problemáticas que atenderá la política pública.

Durante la primera fase, también se deberán establecer los actores clave de la política como insumo para las subsiguientes fases. Esto, con el fin de identificar y analizar a las partes involucradas e interesadas para el proceso participativo. La identificación está orientada a conocer los actores relevantes y potenciales respecto al problema público, ubicando sus roles, responsabilidades, intereses y preocupaciones respecto al problema (Ordoñez Matamoros, 2013). Este ejercicio, puede ser considerado como un mapeo de actores, el cual pone su atención en los diferentes actores que intervienen en un proceso específico y el papel que estos desempeñan o podrían desempeñar en torno a la política.

Reducir o minimizar esta parte del proceso de construcción en la fase de diseño o ejecución puede causar el fracaso de la política pública (Ortegón Quiñones, 2008). Tal fracaso, sería causado por no determinar la posición de los actores respecto al objeto de la política pública: aliados/opponentes o técnicos/estratégicos. De igual manera para el alcance de los objetivos resultaría fundamental identificar los puntos de encuentro/desencuentro para el establecimiento de lineamientos específicos (SENPLADES, 2011), como parte fundamental para el posterior establecimiento de alternativas de solución.

La realización del mapeo, deberá permitir abrir espacios de participación e integración de diferentes actores necesarios para el proceso de formulación, implementación y evaluación de la política pública. Así, el identificar diversos actores existentes en un territorio, con sus experiencias, visiones e intereses, puede conllevar a la incorporación de muchos de ellos al proceso de planificación, facilitando que la política pública sea el resultado de la interacción y el consenso.

Aquí, es importante tener en cuenta preguntas como:

- ¿Quiénes están involucrados en la política pública que queremos formular?
- ¿Estarían a favor o en contra de nuestra propuesta?
- ¿Cómo resultarían afectados?

- ¿Qué acciones podrían emprender?
- ¿Qué tipo de influencia tienen?
- ¿Cuáles son sus recursos?

Esta fase debe derivar en los siguientes productos:

- Documento consolidado con los instrumentos de planeación: políticas, planes, programas y proyectos que se realizan en relación a la política pública a construir.
- Documento consolidado con revisión normativa y establecimiento del marco jurídico de la política pública.
- Documento de análisis de la producción académica y social y comunitaria que dé cuenta de lo contextual, lo conceptual y de las posibles alternativas de solución.
- Documento con experiencias exitosas alrededor del tema a abordar (benchmarking).
- Documento de mapeo y análisis de actores.

2.2.FASE 2: Estructuración del problema público e identificación de alternativas de solución.

Esta fase, está orientada a procesos de interlocución con actores clave que permitan la construcción conjunta del problema público y el entendimiento del contexto que se buscará atender a través de alternativas de solución. Aquí se debe realizar un acercamiento directo a los actores sociales y comunitarios, empresariales, académicos y gubernamentales del territorio para lograr identificar a través de sus concepciones y vivencias las dinámicas territoriales y problemáticas en torno a la situación problemática que es percibida como pública o colectiva, así como las posibles soluciones que ellos en su medio perciben como realizables. Esta fase, deberá estar orientada a contrastar información recolectada en la fase anterior, al tiempo que se genera, reconocen y validan nuevas visiones propias de los actores participantes.

Es necesario precisar que los problemas se presentan en el ámbito individual y dentro de un área de relacionamiento con los otros; es decir que, la construcción del problema público parte del conocimiento de los problemas individuales, los cuales tienen que ver con el propio ser, pero a su vez, con dimensiones específicas de la vida en sociedad. Desde esta perspectiva, la identificación de los problemas que “pertenecen al interior del individuo en tanto entidad biográfica y en el alcance de su entorno inmediato”, tiene que ver con “el entorno social directamente abierto a su experiencia personal” (Parsons, 2008, pp. 131-132).

Por ello, la necesidad de ubicar la construcción e identificación del problema público desde el ámbito territorial, puesto que los problemas se configuran en relación con el entorno inmediato de quien lo habita, en este sentido, las problemáticas que se buscan resolver desde el ámbito nacional o departamental, aunque relacionadas, puede ser diferentes a las de lo local. Vale resaltar que los problemas públicos son,

en esencia, el resultado de un proceso político: un proceso en el que se plantean, discuten y negocian puntos de vista opuestos; un proceso en el que muy diversos intereses motivan a las personas a persuadir a otros y convencerlos de su propia perspectiva para que se tomen medidas públicas y se alcancen los fines que consideran deseables; un proceso en el que uno pretende el reconocimiento oficial del problema a fin de que el poder y la autoridad del estado estén de nuestro lado. (Becker, 1966, p. 11).

De igual manera, debe existir una correspondencia con los problemas planteados y las posibles acciones a emprender para darles respectiva solución. Por ello, se debe buscar en la medida de lo posible, que el proceso de construcción o estructuración del problema público, este acompañado de la identificación de posibles alternativas de solución, las cuales den vía al tratamiento, mitigación o solución de la o las situaciones percibidas como problemáticas por parte de los y las participantes del proceso.

Así, la identificación del problema público y las alternativas de solución de la política requiere del diseño de instrumentos metodológicos que permitan la recolección de información de las percepciones, representaciones y visiones de los actores clave involucrados al problema. Los instrumentos concretos deberán sustentarse y nutrirse a partir técnicas investigativas validadas y solidas que deben considerar características territoriales (barrios, comunas, zonas, ciudades, regiones, del departamento), poblacionales (jóvenes, mujeres, víctimas, reincorporado, NARP, personas mayores, personas con discapacidad, LGTBIQ+, etc) y sectoriales (sector académico, gubernamental, empresarial y social y comunitario).

Entre las técnicas metodológicas más comunes empleados para la estructuración del problema público y la identificación de alternativas de solución de manera participativa se encuentran:

- **Talleres:** el taller es un escenario de construcción conjunta de conocimiento que posibilita el reconocimiento, el encuentro, la interacción y la participación, “propiciando la construcción colectiva del conocimiento, el diálogo de saberes, la reflexividad y la recuperación de la memoria colectiva” (García et al., 2002, p. 48). Los talleres no son un espacio donde se imparte conocimiento, por el contrario, lo que se busca es un ejercicio de co-construcción del conocimiento a través de la interacción de los participantes en torno a un tema dado, partiendo de sus conocimientos, saberes, representaciones y percepciones que poseen y se manifiesta a través de la descripción, la expresión, la interpretación y la toma de conciencia.

En este sentido, los talleres buscan hacer visible aquellos asuntos que no se hacen conscientes o no se nombran en lo cotidiano. El objetivo de esta técnica es la generación de información y también la formación a través del conocimiento generado, por lo cual, es necesario que los sujetos puedan reflexionar en torno a su realidad inmediata a partir de preguntas intencionadas frente a un tema concreto.

El taller como técnica complementa de manera integral los procesos de investigación e intervención social, a diferencia del rastreo documental, la observación, la entrevista y otras técnicas de recolección y generación de información tradicionales, el taller permite generar conocimiento y nuevas comprensiones frente a un determinado tema de manera más flexible y contextualizada a partir de la interacción y participación colectiva de los actores involucrados.

- **Entrevistas:** la entrevista consta de diálogo formal orientado por un problema de investigación. Las entrevistas pueden ser de al menos, tres tipos:



- **Entrevista estructurada:** aquí las preguntas son cerradas, ordenadas y orientadas por categorías y opciones que el sujeto entrevistado puede seleccionar. Su aplicación es generalmente rígida y se aplica de forma homogénea a los actores participantes de ella. Este tipo de entrevistas suele ser más objetiva y confiable, tiene la facilidad de ser sistematizada de manera más sencilla, lo que permite su clasificación y análisis; sin embargo, dada su limitada flexibilidad, su profundidad es menor y se pueden perder de vista elementos emergentes de interés.
- **Semiestructurada:** la entrevista semiestructurada supone un mayor grado de flexibilidad respecto a las entrevistas estructuradas. Estas se basan en preguntas abiertas donde los entrevistados presentan sus puntos de vista con cierto detenimiento. Por tanto, las entrevistas apuntan más a un diálogo orientado entre investigadores y entrevistados sobre tópicos o temas que previamente se identificaron como pertinentes para el desarrollo del problema de investigación (Restrepo, 2011). Este tipo de entrevistas cuenta con la posibilidad de adaptarse a los sujetos entrevistados para motivar la

interlocución, aclarar puntos y ambigüedades, y reducir formalismos que puedan limitar la captura de información.

- **Entrevistas no estructuradas:** este tipo de entrevista es más informal, y se estructura de una forma que se adapte, tanto a los sujetos como a las condiciones de estos. Aquí los entrevistados tienen la libertad de expresar sus deseos y necesidades respecto a las preguntas planteadas, incluso si van más allá de la misma. En estas entrevistas pueden presentarse ambigüedades e información difusa que no nutra necesariamente los fines de la investigación (Díaz, et al., 2013).

- **Grupos focales:** esta técnica empleada en la investigación cualitativa requiere una planificación y orientación mayor por parte del investigador. Se da a través del establecimiento preliminar de un tema específico en la cual interactúan, intervienen y discuten un grupo reducido de personas donde se presentan a nivel micro, representaciones, subjetividades, intereses, problemáticas y demandas que buscan representar una realidad más amplia. En este sentido, el grupo debe ser lo más diverso posible (este criterio puede variar según el interés de la investigación), las preguntas orientadoras deben ser claras, concretas y que permitan orientar de un modo específico el encuentro. Esta técnica “es particularmente útil para explorar los conocimientos y experiencias de las personas en un ambiente de interacción, que permite examinar lo que la persona piensa, cómo piensa y por qué piensa de esa manera” (Hamui-Sutton y Varela, 2012, p. 56.).

Los instrumentos y técnicas empleadas deberán ser construidas por el equipo investigativo y validadas por los líderes o coordinadores del proceso de la política pública. En este sentido, los investigadores tendrán la discrecionalidad y autonomía de diseñar los instrumentos que permitan la captura y sistematización de la información para la construcción colectiva del

problema público. Así mismos, el equipo deberá definir el número de talleres, grupos focales, entrevistas y demás técnicas conforme a la fase previa y la identificación y análisis de actores.

La información generada, debe ser sistematizada y analizada, encausando los hallazgos de las percepciones y visiones de los participantes en categorías amplias que representen problemáticas y las posibles alternativas de solución, las cuales permitirá en la fase tres la construcción de la política pública.

De esta fase deben derivar los siguientes productos:

- Diseño de instrumentos metodológicos.
- Soportes de la aplicación de los instrumentos (listas de asistencia, actas, fotos y demás soportes).
- Documentos con sistematización de la información recolectada.
- Piezas comunicacionales.

2.3. FASE 3: Estructuración del problema público y la Política Pública. .

La fase 3 esta orienta a la identificación y estructuración del problema público a través de un análisis que permita establecer las causas y efectos del problema y con ello, las posibles soluciones. Esta fase debe estar dirigida a establecer relaciones causales del problema central y los problemas secundarios. Aquí es importante buscar sustentar los problemas estructurados a partir de la revisión documental y el ejercicio participativo con datos cuantificables y medibles que permitan realizar seguimiento y evaluación de los procesos de la política. Es recomendable que para aquellos problemas que deriven de las visiones, representaciones y percepciones de los participantes y no cuenten con una fuente de medición y/o verificación, se realice (en la medida de lo posible) un proceso investigativo para el levantamiento de una línea base.

Se deberá tener en cuenta que la definición del problema público y el posterior establecimiento de alternativas de solución es el punto crucial del proceso de formulación de política pública. La construcción del problema debe realizarse desde una visión instrumental orientada a la posibilidad de generar intervenciones que permitan modificar la situación inicial. Esto, entendiendo que los problemas no se resuelven ni se solucionan, sino que, se atienden, mejora y transforman. En este sentido el papel de los investigadores y analistas de políticas públicas en esta fase es comprender que deben ubicar el problema entre lo que es (conforme a los datos recolectados en la fase 1 y 2) y lo que se espera que sea (conforme a los deseos de los participantes, pero también a las capacidades gubernamentales) (Subirats, 1994). Ello, implica que los problemas públicos deben ser definidos y estructurados de forma que puedan ser intervenidos a nivel social y gubernamental “de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles” (Aguilar, 1993).

La definición de los problemas públicos implica la superación de muchos retos. Se debe reconocer que “por su naturaleza, no son sencillos de resolver, ya sea por la escasez de recursos que implica para el gobierno, por la multicausalidad que el problema conlleva o por lo polémico que puede resultar para la opinión pública” (Montecinos (2007, p.7). Además, los cambios sociales conllevan a transformaciones en las representaciones y percepciones respecto a un problema dado, así como en sus dinámicas y efectos. En este sentido, los problemas públicos se presentan como dinámicos, “ellos evolucionan por los cambios en el conocimiento, en la tecnología, en la cultura, por la aparición de nuevos fenómenos sociales y por las propias intervenciones de la política pública” (Olavarria, 2007, p. 12).

A esta complejidad, se suman una serie de errores que comenten los analistas a la hora de estructurar el problema. Bardach (1993), presenta tres errores principales. El primero hace referencia a la suboptimización o al entendimiento del problema desde una perspectiva reduccionista que no abarque la amplitud y no reconozca su interrelacionamiento con el entorno. El segundo, deriva de la tendencia de los analistas a abordar los problemas desde una única perspectiva (planteado generalmente por su parte); este sesgo puede derivar en la

focalización de problemas que el analista considera como importante y en la reducción de otros problemas que la ciudadanía considera como graves. Finalmente, el último error se genera cuando no se toman las precauciones suficientes respecto a lo que la opinión pública delimita como problema, en tanto esta no es siempre confiable y no logra establecer las relaciones causales sólidas para la definición del problema.

Además de estos errores frecuentes, existen otros que son abordados en la literatura de políticas públicas y que es necesario que el equipo investigativo y de analistas considere para lograr estructurar adecuadamente el problema público. De igual manera, el equipo tendrá que construir el proceso de estructuración considerando propuestas propias del análisis de políticas públicas. Una de las formas más empleadas es la propuesta por William Dunn (1994) quien establece un esquema de etapas donde se debe identificar:

1. **La situación problemática (problemáticas):** lo que perciben y definen directamente los actores consultados (problemas de primer orden);
2. **El metaproblema:** problema estructurado por las situaciones problemáticas identificadas (problema de segundo orden);
3. **el problema sustantivo:** definición del problema a partir de la priorización de todo el conjunto de representaciones posibles a un aspecto particular del problema;
4. **El problema formal:** explicación más detallada para comprender mejor la interacción que tienen los diferentes componentes del problema y la dinámica que presentan los mismos. Se busca aquí, una definición operativa para avanzar en la formulación de soluciones.

Esto, debe estar acompañado de un proceso de análisis causal que permita identificar preliminarmente las posibles causas de la situación problemática en: *causas posibles*, que refieren a eventos o hechos generales que pueden aumentar la probabilidad de ocurrencia de una situación problemática; *las causas probables*, que abarcan a aquellas que tienen un influencia directa sobre las situaciones problemáticas; y las *causas accionables*, que dan

cuenta de las causas sobre las que se puede ejercer algún grado de control o emprender acciones para su modificación.

El proceso de estructuración del problema público debe estar acompañado del establecimiento de alternativas de solución que respondan al problema y a sus dinámicas o dimensiones. En este sentido, se deberá establecer de manera general “soluciones” que permitan generar intervenciones sobre los problemas establecidos. Estas, deben tener una relación directa sobre el problema público, es decir, debe contar (en la medida de lo posible) con evidencia que dé cuenta del efecto positivo de la alternativa sobre la problemática a intervenir.

En términos generales, el proceso establecido por Dunn, pueden sintetizarse en la siguiente figura:

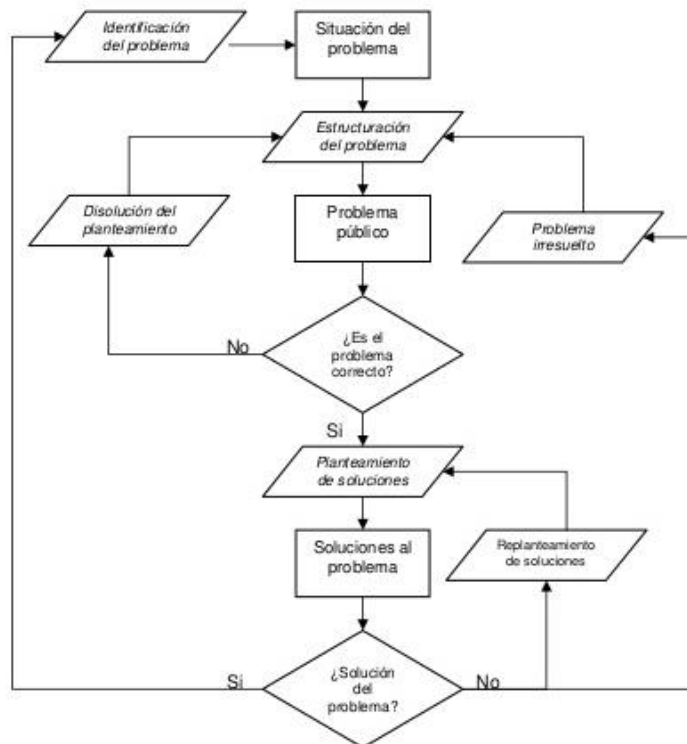


Figura 1: Proceso de estructuración del problema público

Fuente: Dunn, 1994

Aunque esta es una de las formas de análisis más empleadas para la formulación de políticas públicas, el equipo investigativo será también autónomo para elaborar la propuesta analítica que permita la identificación y estructuración del problema público y las alternativas de solución, siempre y cuando sea validado por el equipo responsable de la dependencia.

Una vez estructurado el problema público, se deben establecer las alternativas de solución con la información resultante de la fase 1 y 2 y la relación causal entre estas y el o los problemas identificados. Este proceso, resulta crucial, dado que las alternativas corresponden al conjunto de acciones que los gobiernos deben implementar para hacerle frente a una situación que genera efectos negativos sobre grupos o sectores específicos.

Una vez que se realice el proceso de estructuración del problema y la identificación de alternativas, se deben establecer, en correspondencia, los objetivos de la política pública (que se busca), los enfoques (focos que guían la intervención), las estrategias, ejes o componentes (líneas de intervención), escenarios de la política y mecanismos de seguimiento y evaluación.

Esta fase deberá tener como productos:

- Documento de análisis y estructuración del problema público y las alternativas de solución.
- Primera versión del documento de política pública
- Piezas comunicacionales

2.4. FASE 4 : Interlocución y definición de acuerdos para la construcción de la Política Pública

La fase 4 abre nuevamente los espacios de interlocución con los actores participantes del proceso de co-construcción. A diferencia de la fase 2 donde se buscaba generar y recolectar información para la estructuración del problema público, esta fase tiene como finalidad validar el documento preliminar de política pública. En este sentido, los participantes tendrán

la oportunidad de conocer de manera previa el documento que se co-construyó con su apoyo y generar un proceso de retroalimentación donde se consolidará la versión final de la política pública.

Aquí, las organizaciones sociales y comunitarias, la academia, el empresariado y el gobierno podrán discutir sobre la política pública en su conjunto, el problema, sus enfoques, sus conceptos, lineamientos, y demás elementos. La finalidad de esta fase es validar que la construcción del problema responda a la información recolectada, tanto en la fase 1 como en la fase 2 y que por ende, dé cuenta de las demandas, necesidades y deseos de los actores participantes.

Este proceso resulta fundamental para generar un entendimiento colectivo sobre la política, además de aceptación y validación por parte de los diferentes participantes. Si bien la política pública difícilmente podrá responder a cada una de las necesidades puntuales, debe ser el resultado de acuerdos y consensos donde se encuentren recogidas la mayor parte de las demandas, necesidades y expectativas. Dicho esto, la política pública será el resultado de la confrontación de argumentos, ideas, representaciones y visiones de cómo perciben y viven las dinámicas asociadas a una o varias problemáticas.

Para llevar a cabo este proceso, es recomendable desarrollarlo a través de talleres y encuentros ampliados. Ello, implica que las técnicas de entrevistas y grupos focales empleados en la fase 2, pierden fuerza por el tipo de ejercicio que se busca llevar a cabo en el marco de la generación de acuerdos territoriales. La dinámica y metodología empleada para estos talleres y encuentros será igualmente propuesta por el equipo de investigadores y analistas, siendo a su vez revisado y validado por el equipo de la dependencia responsable.

Es importante considerar que, con el fin de llevar a cabo el proceso de la política pública con transparencia, se deberá contar con un documento donde se establezcan los acuerdos a los que se llegan y los puntos que no serán tenidos en cuenta, argumentando las razones (técnicas, económicas, políticas, culturales, sociales, etc) que llevaron al equipo a no admitir o tener en

cuenta determinados puntos, propuestas o demandas. Los acuerdos y consensos que se establezcan deberán quedar a su vez plasmados en el documento de la política pública.

Esta fase deberá derivar en productos como:

- Instrumentos para desarrollo de los talleres y mesas.
- Documento de acuerdos y concesos con los participantes.
- Soportes de la realización de los encuentros (listas de asistencia, actas, fotos y demás soportes).
- Documento de política pública
- Documento de exposición de motivos
- Piezas comunicacionales.

Finalmente, el equipo tendrá que construir una estrategia comunicacional que será transversal a todo el diseño de la política pública. Esta deberá orientarse a transmitir información respecto a la política, sus procesos, convocatorias, fechas, acuerdos y demás puntos que determine la entidad responsable.

Bajo esta perspectiva, el proceso e formulación de política pública aunque se plantea desde una visión lineal, se requiere de un ejercicio iterativo donde las fases previas son insumos fundamentales a los cuales se requiere volver de manera permanente para contratar, comprar y afinar los hallazgos y resultados en el marco del problema público y las posibles alternativas de solución. Así, la figura dos, resumen sucitamente, el proceso de diseño aquí propuesto.



Figura 2. Ruta de formulación para políticas públicas departamentales.

Fuente: Elaboración propia

Bibliografía.

1. Aguilar, L. F. (1993). La hechura de las políticas públicas. Miguel Ángel Porrúa, México.
2. Bardach, E. (1993). Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas. En Aguilar, L. F., Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. Miguel Ángel Porrúa, México.
3. Becker, H. (1996). Social Problems: A Modern Approach. New York: John Wiley & Sons.
4. Cohen, M., March, J. y Olsen, J. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly, 17(1), 1-25
5. Cuervo, J. I. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana. Ensayos sobre políticas públicas, Bogotá, Universidad Externado de Colombia.
6. Dahl, R. A. (1967) Pluralist Democracy in the United States Rand: Chicago.
7. Dahl, R.A. (1989) Democracy and Its Critics Yale U. Press: New haven.
8. Del Giorgio Solfa, F. (2012). Benchmarking en el Sector Público: aportes y propuestas de implementación para la Provincia de Buenos Aires.
9. Dye, [T. R.](#) (2001) Top down Policymaking. Chatham House Publishers.
10. García, B.; González, S.; Quiroz, A. y Velásquez, A. (2002). Técnicas Interactivas para la investigación social cualitativa. Medellín (Colombia): Fundación Universitaria.
11. Hamui-Sutton, A. y Varela, M. (2013). La técnica de grupos focales. Investigación en educación médica, vol.2, n.5, pp.55-60.
12. Howlett, M. y Cashore, B. (2007). Re-visiting the new orthodoxy of policy dynamics: the dependent variable and re-aggregation problems in the study of public policy (pp 1-14.). Canadian Political Science Review, 2.

13. Howlett, M. (2014). Policy Design: What, Who, How and Why? En C. Halpern, P. Lascoumes, y P. Le Galès, L'instrumentation de l'action publique (pp. 281 - 316). Presses de Sciences Po.
14. Howlett, M. y Cashore, B. (2009). The dependent variable problem in the study of policy change: Understanding policy change as a methodological problem (pp. 33-46). Journal of Comparative policy analysis.
15. Jones, B. D., & Baumgartner, F. R. (2012). From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation. Thesis to a Theory of Government Information Processing (pp. 1-19). Policy Studies Journal.
16. Kingdon, J. W. (1984), Agendas, Alternatives, and Public Policies, Boston, MA: Little, Brown.
17. Jolly, J-F. (2012). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio. Paper presented at the XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
18. Lasswell, H. D. (1951). The policy orientation. In D. Lerner & H. D. Lasswell (Eds.). The policy sciences (pp. 3-15). Stanford: Stanford University Press.
19. Lasswell, H. D. (1971) The Policy Orientation of Political Science. Lakshmi Narain Agarwal.
20. Lindblom, C. (1965). The Intelligence of Democracy. New York: Free Press.
21. Lindblom, C. (1980). The Policy Making Process. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
22. Lipsky, M. (2010). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service. Russell Sage Foundation.
23. Montecinos, E. (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público Cuadernos de Administración, vol. 20, núm. 33, pp. 323-335. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

24. Marsh, D. y Rhodes R.A.W. (eds.) (1992). Policy Networks in British Government, Oxford, Clarendon Press.
25. Ortegón, Q. (2008). Guía sobre diseño y gestión de la política pública. Universidad de Alcalá, Bogotá.
26. Olavarria, M. (2007). Conceptos básicos en el análisis de políticas públicas. Documentos de Trabajo (Universidad de Chile. Departamento de Gobierno y Gestión Pública), N°. 11.
27. Ostrom, E. (1985). Formulating the elements of institutional analysis. Paper presented at a conference on Institutional Analysis and Development, Washington, D.C., May 21-22, In Studies in Institutional Analysis and Development.
28. Ostrom, E. (2005). Understanding Institutional Diversity. Princeton University Press
29. Parsons, W. (2007). Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas. México, FLACSO.
30. Restrepo, E. (2011). Técnicas etnográficas. Documentos de trabajo. Recuperado de:<http://datateca.unad.edu.co/contenidos/401121/EduardoRestrepo.U2Etnografia.pdf>.
31. Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. C. (eds.) (1993): Policy Change and Learning: An advocacy coalition approach. Boulder, Colo.: Westview Press.
32. Simon, Herbert A. 1957. Administrative Behavior: A Study of Decision Making Processes in Administrative Organization. Free Press.
33. William, D. (1994). Public policy analysis: An introduction. NJ: Prentive-Hall