

## Política Pública: algunos conceptos a considerar en el análisis

Investigadora \*

PhD. Shirley Benavides Vindas

\*Investigadora: Benavides, S.  
Doctora en Ciencias Económicas  
y Empresariales / Académica  
de la Universidad Nacional de  
Costa Rica: Investigadora del  
Programa: Productividad, Comercio  
Internacional y Desarrollo Productivo  
de la Escuela de Economía de la  
UNA.

Correo electrónico:  
[shirley.benavides.vindas@una.cr](mailto:shirley.benavides.vindas@una.cr)

Recibido: 29 de noviembre de 2016  
Aprobado: 10 de enero de 2017

### Resumen

El análisis de las políticas públicas debe utilizar un paradigma teórico y una propuesta metodológica sistémica para definir, explicar, prever, y valorar algunos de los principales factores que representen una realidad y un problema público determinado, por lo tanto, deben surgir de la legitimidad de los actores involucrados y de la hegemonía que tiene el Estado para llevar a cabo todos los esfuerzos y solucionar las fallas de mercado determinadas. Por su parte, su seguimiento y evaluación, deben de relacionarse con la eficiencia y eficacia del uso de los recursos ante la solución de una situación particular que se debe de corregir; por lo tanto, es relevante tener la ruta clara de los objetivos que buscan alcanzar, así como los impactos y la sostenibilidad que se tenían trazados.

El presente documento tiene como propósito presentar una serie de aspectos básicos teóricos que faciliten el análisis, diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas orientadas a generar mejores condiciones, tanto al sector empresarial como de la sociedad en general.

### Palabras claves

Políticas públicas, conocimiento, estado, sectores productivos, productividad, igualdad.

### Abstract

The analysis of public policies should use a theoretical paradigm and a systematic methodological approach to define, explain, predict, and evaluate some of the main factors that represent a reality and a certain public issue, therefore, it must arise from the legitimacy the actors involved, and the hegemony of the state to carry out all efforts and solve certain market failures. Meanwhile, monitoring and evaluating must be related to the efficient and effective use of resources to the solution of a particular situation that must be corrected, hence, it is important to have a clear path of the objectives sought to be reached, as well as the impact and sustainability that was planned.

This document aims to present a series of theoretical fundamentals that facilitate the analysis, design, implementation and monitoring of public policies aimed at generating better conditions, both to the business sector and society in general.

### Key words

Public policies, knowledge, state, productive sectors, productivity and equality.

## 1. Introducción

El concepto de política pública, está íntimamente relacionado con la ejecución y funciones que el Estado tiene para el logro de sus objetivos y planes, razón por la cual, juegan un rol fundamental en el desarrollo de un país, debido a que se conforman de un conjunto de lineamientos y decisiones que orientan las acciones que permiten lograr las metas pre-establecidas.

La Política Pública surge del sistema político del Estado desde una perspectiva racional y de bienestar, en el marco de una orientación política, administrativa y normativa, que lo caracteriza, mediante el cual se hace un esfuerzo importante para resolver los problemas sociales, económicos y productivos; por lo tanto, se convierten en el instrumento de la actuación de Gobierno, sea central o local, que debería tener como objetivo final, la corrección de desigualdades generadas por aspectos endógenos a la economía y que a su vez deben de colaborar en el desarrollo de los sectores productivos y de la sociedad como un todo.

En principio, la política debe responder a un comportamiento propositivo y planificado para lograr impactar de manera positiva a la sociedad y los sectores productivos, para lo cual, se requiere un adecuado diseño de la política, que se da en forma general de manera colectiva, y en el proceso de ejecución; se debe de tomar en cuenta una serie de relaciones económicas y sociales que requieren ser articuladas en cuanto a intereses, estilos de gestión y acciones a realizar.

El presente documento tiene como propósito presentar una serie de aspectos básicos teóricos que faciliten el análisis, diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas orientadas a generar mejores condiciones, tanto al sector empresarial, como para la sociedad en general, lideradas por un Estado a través de su institucionalidad política, mediante la cual se legitima la participación de los actores involucrados y enmarcado en una racionalidad de decisiones.

## 2. Política Pública y Estado

Para llegar a ejecutar las políticas públicas, el poder del Estado es fundamental, ya que se convierte en la hegemonía que, en principio, aglutina y refleja la cons-

trucción de una voluntad colectiva, de los diversos actores que forman una sociedad para un determinado proyecto socio-político-económico e incluso cultural, mediante el cual se valoran costos o beneficios para el diseño ejecución y control de una política sectorial o regional, según sea la más oportuna para dinamizar el crecimiento y desarrollo de las sociedades.

La ejecución de las políticas está integrada de manera directa con ese poder o hegemonía que tiene el aparato público y que se traduce como la gestión del Estado, para lo cual cuenta con un conjunto de normas y decisiones de coordinación para la ejecución de acciones hacia el logro de fines colectivos. Desde esta perspectiva, el Estado a través de su institucionalidad, debe solucionar las fallas de mercado mediante diversos mecanismos con que cuenta, como por ejemplo, instrumentos regulatorios, tributarios o de política monetaria, buscando una mayor eficacia y equidad para todos aquellos que conforman una sociedad, lo cual, es el objetivo fundamental del sector público; con lo que se conduce a un crecimiento económico equilibrado, y a una mejor redistribución del ingreso, logrando así el principal efecto que deberían generar las políticas públicas bien diseñadas y ejecutadas bajo la hegemonía del Estado, especialmente uno orientado al bienestar que regula el sistema de la sociedad, como lo planteo Keynes, regulando las relaciones económicas y sociales para mejorar los esfuerzos distributivos.

Para J. Stiglitz, Maximiliano Rey y otros autores, el papel económico del Estado como organizador, corresponde, a los rasgos de pertenencia universal y poder de coacción, mediante los cuales puede generar toda una serie de acciones que se orienten, lo que la doctrina denomina interés colectivo. Aspecto que es fundamental para el proceso de diseño e implementación-intervención de la política pública, que en principio debe de buscar los beneficios de la colectividad, con el propósito de ser un generador de bienestar y desarrollo. Un aspecto relevante en todo el proceso de diseño y parte de una ejecución exitosa es lograr una legitimidad de todos aquellos que de una manera u otra se ven involucrados en búsqueda de una solución a un problema que se ha identificado como relevante. En relación con esto Guillaume Fontaine (2015) ha señalado:

"El reconocimiento de la legitimidad de un problema implica que los actores estatales y no estatales jerarquicen los múltiples problemas existentes y seleccionen el más importante o el más urgente. En este sentido, la legitimidad de un problema de política depende de los actores no estatales (grupos de interés, asociaciones de la sociedad civil, empresa) que inciden en la toma de decisiones.

En segundo lugar, un gobierno selecciona una solución entre varias, en función del grado de organización, de legitimidad y de incidencia de aquellos actores. Entre distintas acciones, el gobierno no selecciona necesariamente la óptima ni la menos mala –en términos de costos y beneficios– sino aquella que fue traída por los actores más influyentes en la definición del problema." (pág 47-48).

Lo anterior, refleja la importancia de la participación en el proceso de toma de decisiones de todos los actores afectados e involucrados en la selección de opciones para mejorar las condiciones de vida de la sociedad y de la productividad empresarial. Las políticas públicas surgen de la legitimidad de los actores involucrados y de la hegemonía que tiene el Estado para llevar a cabo todos los esfuerzos y solucionar los problemas que presenta un sector productivo o la sociedad en términos generales.

Desde la perspectiva del Estado, las instituciones de manera particular y sectorial, juegan un rol muy importante en el diseño e intervención de la política pública, ya que pueden orientarlas e intervenir de manera más precisa a las necesidades que cada sector productivo según sus condiciones que orienta los mercados, dando legitimidad a la intervención de dichas políticas. Al Estado le corresponde la responsabilidad de dinamizar el desarrollo, mediante su institucionalidad y a través de la generación de cohesión social, así define la ruta a seguir para el logro de ello, mediando a través de las políticas públicas de determinadas situaciones que limitan la dinamización de las economías.

Desde un enfoque de desarrollo, tanto la dinámica empresarial como las políticas públicas que lo impulsan, deben de estar acompañadas de la generación de impactos positivos a nivel social, en principio, la intervención debería generar mejores condiciones y este a su vez una plataforma que fortalece en doble vía, tanto, los principales factores que conforman el sector social, como lo son la educación, la salud y la seguridad ciudadana, condiciones que deberían generar un recurso humano que responda ante los requerimientos de la competitividad del sector empresarial y por ende del crecimiento económico del país o región en las que se le aplican las políticas públicas.

Por lo tanto, es necesario indicar la importancia de la interrelación de las políticas sociales y económicas como complemento para el logro de los principales objetivos que se orientan a mejorar las condiciones sociales de un determinado territorio, como lo señalan Cohen y Franco (2013), cuando indican: "Las políticas sociales tienen tres funciones principales: la creación de capital humano, la compensación social, y la contribución a la integración de los individuos a la sociedad." (pág 44); todos ellos necesarios para lograr un crecimiento sostenido y un verdadero desarrollo.

### 3. Política Pública, conocimiento y desarrollo productivo

El principal factor productivo es el conocimiento, así lo han reconocido muchos autores que ya lo incluyen dentro de la función de producción de manera explícita, su gestión tiene como objetivo generar, compartir y aplicar, en términos generales, administrar el conocimiento tácito (know-how) y explícito (formal) que se ha generado en un determinado colectivo u organización, con el propósito de optimizar la productividad del sector, tanto privado como público.

Algunas de las principales dimensiones de la gestión del conocimiento se relacionan con la generación constante de este, optimizando las curvas de aprendizaje organizacionales; tomando en cuenta; las características del territorio en el cual se gesta y aplica para mejorar su competitividad; así como las tecnologías que impulsan, tanto su desarrollo como la aplicación que se

da a través de la sinergia para mejorar las condiciones de las empresas, las regiones y el país, contando con el perfil de los trabajadores del conocimiento necesarios para ese fin.

Las políticas públicas que se orientan a la gestión del conocimiento que coadyuva a generar el perfil del recurso humano que el país requiere para poder competir como los mercados locales e internacionales exigen al sector empresarial, que deben orientarse a mejorar la transparencia de información para la adecuada toma de decisiones de las unidades productivas; divulgar las innovaciones a través de la transferencia tecnológica, desde los centros de investigación, hasta el parque empresarial que lo requiera; promover los encadenamientos productivos y, por lo tanto, el mejoramiento de los procesos de las cadenas de valor empresarial; generar las condiciones que faciliten el control de la efectividad de las políticas, tanto a nivel concomitante, como ex post de todo lo relacionado con la adecuada y oportuna aprehensión del conocimiento; facilitar la transferencia de conocimiento entre las grandes empresas y las medianas y pequeñas a través de algunos encadenamientos. Todo lo anterior, es parte de una estrategia de desarrollo empresarial, en la que la gestión del conocimiento es clave para el éxito, y debe enmarcarse entre todos los actores participantes, capitalizando el intercambio de experiencias en redes interinstitucionales de aprendizaje.

El conocimiento y su acceso a él facilitan una base sólida para justificar la conveniencia de una mayor equidad en las sociedades, puede indicarse, como lo señalan Cohen y Franco (2013):

"Que los países no podrán ser competitivos sino tienen la fuerza de trabajo adecuadamente formada y capacitada que pueda incorporar ese conocimiento a su trabajo. Es posible, entonces, concebir a la competitividad y a la equidad como objetivos que pueden perseguirse simultáneamente y que se retroalimentan. De esta manera, desde el punto de vista agregado, la política social que orienta a invertir en capital humano se convierte en un prerrequisito del crecimiento económico." (pág. 44-45).

La segunda función señalada por Cohen y Franco, es lo relacionado con la "compensación social", que se orienta fundamentalmente en el esfuerzo de luchar contra la pobreza en una sociedad, con todo lo que implica esto en términos positivos al momento de desarrollar empresas en una sociedad. La tercera función se relaciona con la importancia de la "cohesión social" y la estructura de oportunidades que puede generar con el propósito de formar capacidades individuales que respondan a las necesidades del mercado laboral. Condiciones importantes, si se quiere desarrollar una estrategia para generar una plataforma económica y social, que facilite el fortalecimiento empresarial y productivo, y logren dinamizar a una sociedad de manera positiva y llevarla hacia mayores niveles de desarrollo.

El planteamiento de Cohen y Franco se presenta bajo el supuesto que relacionan los aspectos sociales con los económicos de manera directa, al respecto señalan que:

"... las políticas económicas y sociales son responsables, conjuntamente, del logro del crecimiento económico y la equidad. Lo que suceda con el crecimiento económico afectará las oportunidades de bienestar mediante la generación de puestos de trabajo, disminución de la tasa de desempleo y de la ocupación informal. Por otra parte, las políticas sociales constituyen un prerrequisito para que pueda producirse un crecimiento económico que facilite la competitividad auténtica, utilizando el capital humano de todas las personas y difundiendo entre ellas, equitativamente, los frutos del crecimiento." (pág. 13)

Del planteamiento anterior, surge la conclusión lógica, de la importancia y el vínculo que la política económica junto con la social, generan las sinergias necesarias para favorecer el crecimiento económico con equidad. Este enfoque es relevante al momento de analizar las políticas públicas, tanto las horizontales como las verticales, que buscan favorecer el desenvolvimiento de los diversos sectores productivos de manera particular, y de la sociedad como un todo.

Por su parte, las políticas públicas de fomento productivo se relacionan generalmente, con los temas de innovación, infraestructura, educación, fortalecimiento del capital humano, subsidio al crédito y de fomento a la inversión extranjera; esto con el propósito de dinamizar la producción, y a la vez complementarlo como ya se ha indicado, por las políticas sociales que fortalecen en buena medida los mercados laborales, lo que se asocia a la mejora distribución del ingreso, y por ende de las condiciones sociales, así como la productividad de los sectores productivos y su efecto directo en los niveles de desarrollo de las regiones o países.

#### 4. Políticas horizontales, verticales o las selectivas

En los análisis sectoriales se debe considerar el tipo de políticas públicas que se han ejecutado, ya sean las horizontales, verticales o selectivas. Las primeras son neutras entre sectores, no discriminatorias y de una temporalidad definida, utilizando instrumentos de tipo regulatorio, mediante las cuales, se crea un marco que garantice el libre juego de competencias en los mercados o de eliminar reglamentaciones excesivas que no facilitan el crecimiento de la iniciativa privada. Sus principales objetivos se relacionan con la corrección de fallas en el funcionamiento de los mercados o la regulación de éstos para que sus estructuras permitan un mayor grado de competencia con mayor información evitando prácticas monopólicas, así como promoviendo una ética ambiental, entre otros elementos que dan transparencia; además, buscan mejorar la disponibilidad y la calidad de los insumos, mediante el fomento a la innovación, desarrollo de infraestructura, mejores perfiles en los mercados laborales y financiamiento adecuado, con lo que se busca contar con una óptima dotación de factores. En síntesis, busca generar condiciones de equidad, lo que da como consecuencia la superación de desigualdades que se presentan en un mercado, mediante la difusión de bienes públicos y disminución de fallas de mercado estáticas.

Por otro lado, las políticas verticales, son neutras entre sectores, pero se diseñan y ejecutan para resolver problemáticas específicas en determinado momento, promocionan los procesos de aprendizaje y la vinculación entre los centros de investigación y el sector

empresarial, fortaleciendo la transferencia de conocimiento y de tecnologías hacia las empresas que más requieren ese apoyo por la falta de recursos para realizar por sí mismas la investigación y desarrollo de productos, procesos o estrategias que les permitan mejorar sus posición en los mercados en que realizan sus intercambios comerciales.

Las políticas públicas denominadas selectivas, se relacionan con la búsqueda de solucionar una situación en particular que se tornó problemática, en el caso de los sectores productivos, lo relacionado con el desarrollo tecnológico, lo cual es fundamental para los sectores productivos, su propósito principal es mejorar el acceso al conocimiento de éstos. En este enfoque, se constituye la necesidad de la base de la institucionalidad para el desarrollo de capacidades tecnológicas, a partir de la construcción institucional de la relación oferta y demanda de conocimiento, necesarias para mejorar el posicionamiento de las empresas nacionales en las cadenas internacionales. En esta línea, para la adecuada ejecución de dichas políticas, Cimoli (2005), indica que se:

...requiere un modelo adaptado a la capacidad institucional y a la complejidad productiva de cada país. Políticas horizontales que garanticen la difusión de bienes públicos son necesarias para desarrollar la capacidad de aprendizaje y adaptación tecnológica. Las políticas verticales y selectivas permiten desarrollar conocimientos básicos y encadenamientos entre instituciones de CyT y empresas, con miras al desarrollo de capacidades productivas. Además, las políticas selectivas permiten el reposicionamiento en la jerarquía de las redes, para aumentar la capacidad de generar y demandar conocimiento.

En la medida en que los países mejoren sus capacidades institucionales y desarrollen estructuras productivas más complejas, pueden extender el campo de acción de sus políticas y desarrollar políticas verticales y selectivas conjuntamente con las horizontales". (pág. 297-298).

El gobierno debe adoptar una política pública que impulse el desarrollo y sostenibilidad de las empresas, teniendo en cuenta su diversidad, necesidades según su región y la complejidad que puede facilitarle su entorno con sus fallas de mercado; asumiendo la importante función social que tienen a través de la redistribución del ingreso, por medio de los salarios que pagan en el mercado laboral.

#### 5. Algunos elementos a considerar para el diseño, implementación y control de la política pública

Con el propósito de tener clara la ruta a seguir al momento de iniciar el proceso de la gestación y desarrollo de la política pública, se requiere una serie de acciones y valoraciones que la orienten, para ello es posible que se den varios espacios entre los actores involucrados, para dialogar y valorar desde que es lo que se quiere lograr con este esfuerzo, hasta la valoración de una

serie de costos financieros y sociales que se darán en su ejecución, incluyendo el beneficio social marginal comparado con el de otras políticas que compiten por los diversos recursos con que se cuenta; aspecto que obliga la valoración sobre la consistencia interna de la política y el valor agregado que dará a la sociedad, sector o territorio que se dirigirá, determinando las diversas fases en que se llevará a cabo, mediante qué instrumentos y cuáles serán los indicadores de control en su ejecución de su eficiencia y retornos sociales. Para una ruta exitosa, se debe además, garantizar su sostenibilidad adecuada en el tiempo; una flexibilidad que permita tomar decisiones correctivas en el momento oportuno; ésta en concordancia con los planes de desarrollo del país, sector o región; mantener el interés público.

Los autores Noël y Roth (2014), presentan diversas fases de las políticas públicas, basados en Jones, el Policy Cycle, mediante el cual, se encuentra algunas rutas ordenadas en las diversas fases que van desde la construcción hasta la evaluación de su gestión, las mismas se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 1. La Policy Cycle

FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE V
-Identificación del problema.	Formulación de soluciones y acciones.	Toma de decisión	Implementación	Evaluación
-Apreciación de los acontecimientos. -Definición de un problema. -Agregado de interés. -Organización de las demandas. -Representación y acceso ante las autoridades públicas.	-Elaboración de respuesta. -Estudio de soluciones. -Adecuación a los criterios.	-Creación de una coalición. -Legitimación de la política elegida.	-Ejecución. -Gestión y administración. -Producción de efectos.	-Reacciones a la acción. -Juicio sobre los efectos. -Expresión.
Demanda de la acción política	Propuesta de una respuesta	Política efectiva de acción	Impacto sobre el terreno	Acción política o reajuste

Fuente: Noël y Deubel (2014).



La ruta señalada por dichos autores, se relaciona con una lectura de la política pública en un ciclo que valora desde las principales ventajas, así como las desventajas; lo que facilita modelo normativo para la acción, en el marco del diseño institucional que se dedican a la ejecución, al control y la evaluación de sus impactos. Además, por su parte, permite identificar los diversos actores que se presentan en todo el ciclo de la política, lo cual es relevante para el proceso de monitoreo de los resultados esperados, y como señala Guillaume Fontaine (2015), esta no puede verse "... como una sola cosa, sino como un proceso que se articula con una u otra dimensión (los instrumentos, los actores, los derechos, etc)" (pág. 57). Ello refleja el nivel de complejidad que involucra todo lo relacionado con el proceso de toma de decisiones relacionado con el diseño y ejecución de las políticas públicas.

## 6. La política pública desde los diferentes enfoques

Otros enfoques teóricos presentados por diversos autores, entre los cuales también se encuentran Nöel y Deubel (2014), relacionados con el estudio de las políticas públicas, desde una perspectiva tradicional y racionalista, se ubica el enfoque neocorporativista, y se presenta cuando hay relaciones privilegiadas o exclusivas entre un número relativamente reducido de grupos o gremios de los sectores involucrados y el Estado. Otra orientación es la teoría de entramado o networks theory, mediante la cual las políticas se conciben como el resultado de interrelaciones e interdependencias entre varias instituciones, grupos e individuos que conforman una red de influencia mutua y en donde las jerarquías reales no siempre son las que formalmente están establecidas. Cada política, por su singularidad, tendrá una red distinta de actores que el analista debe determinar, y la metodología es descriptiva y de modelación inductiva de la estructura de la relación entre un conjunto de actores. Es un mecanismo de movilización de recursos públicos en situaciones en las cuales tiene la capacidad de tomar decisiones.

Por su parte, se encuentra Policy network y policy community, según Nöel y Deubel (2014), las primeras se aproximan a la teoría pluralista, caracterizándose por ser redes de intercambio de información en las cua-

les cada organización es relativamente autónoma de las demás. En las segundas, se establecen relaciones más estrechas y estables, con independencia fuerte y con un grado de aislamiento importante en la red en relación con el exterior. Las redes pueden conformarse por la concentración de un número bajo de actores, y se denomina centralizado; por otra parte, están los de cooperación sectorial con un gran número de actores públicos y pocos privados, este es el tipo descentralizado.

Otros enfoques se orientan a los neoinstitucionalistas, enfocados en la perspectiva de interdependencia entre instituciones sociales y políticas relativamente autónomas, por lo tanto, no se limita solo a la estructura formal y busca analizar las condiciones de producción y de evolución de las instituciones y como estas influyen en las dinámicas sociales; uno de ellos es el racional, que se centra en el rol de las instituciones como reductoras de incertidumbre y como factor determinante para la producción y la expresión de las preferencias de los actores sociales, la responsabilidad del Estado se reduce como regulador social y favorece la intervención de la mano invisible.

También se ubica el neoinstitucionalismo histórico, que incluye una visión de largo plazo por parte del Estado; la herencia institucional y política tienen un peso importante sobre la selección de la acción pública, su enfoque es de política social y macroeconómica. Por su parte, se encuentra el neoinstitucionalismo sociológico, que consiste en una renovación de las orientaciones y conclusiones de la sociología de las organizaciones. La mayoría de las formas y procedimientos pueden ser entendidos como prácticas particulares de origen cultural parecidas a los mitos y creencias. Además, se encuentra el análisis y desarrollo institucional; se relaciona con la elección racional de interrelaciones de los actores individuales o colectivos, que corresponde al arreglo institucional específico operante para la política pública, o sea, sus resultados; además, entiende los factores que influyen en la estructuración de la acción y se establecen criterios de evaluación, así como las variables exógenas que afectan a la acción.

Todo lo expuesto anteriormente, demuestra la complejidad que se enfrenta el actor público o privado al momento de diseñar y evaluar las políticas públicas, tarea que incluye, como ya se ha indicado, el concepto de Estado, que no necesariamente es el agente ex-

clusivo para los diferentes mecanismos políticos de gobernanza usados por una sociedad para controlarse y coordinarse, además de aquellos propios de sus tradiciones, valores básicos y creencias, como algunos enfoques lo han explicado. En este sentido la política pública se entiende como el resultado de la interacción de distintos sistemas sociales, con funciones propias y con una temporalidad orientada por la evolución permanente de ellos, por lo tanto, la política pública no puede ser comprendida por la suma de propiedades y naturaleza de los procesos que se dan en sus componentes tomados de manera aislada, ni desde esquemas cerrados de análisis de causalidad de un solo sentido, su comprensión exige, tanto el conocimiento de sus partes, como de las relaciones que se dan entre ellas.

El análisis de las políticas públicas debe de utilizar un paradigma teórico y una propuesta metodológica sistémica para definir, explicar, prever, y valorar algunos de los principales factores que representen una realidad y un problema público determinado, o sea, como el actor institucional, asume la situación y genera una política pública para tratar el tema. Según Noël y Deubel (2014) señalan que: "La definición del problema consiste entonces en identificar (o construir) la naturaleza, las causas, la duración, la dinámica, los afectados y las consecuencias posibles del problema" (Pág 141). Identificar las principales causas que indican como surge dicha y en que temporalidad se ubica y quiénes son y qué nivel de involucramiento tienen cada uno de los actores afectados directa o indirectamente.

## 7. Seguimiento y control de las políticas públicas

Un aspecto que requiere la misma importancia que las etapas anteriores, es el seguimiento y evaluación de las políticas públicas y deben de relacionarse con la eficiencia y eficacia del uso de los recursos ante la solución de una situación particular que se debe corregir, por lo tanto, como se ha mencionado anteriormente, es relevante tener la ruta clara de los objetivos que se han buscado alcanzar, así como los impactos y sostenibilidad que se tenía trazada. En el planteamiento inicial es importante dejar claro, para efectos de seguimiento, señalar los indicadores que se deben de monitorear y que permitan tomar las acciones correctivas en el

tiempo y forma que se requiere para ser efectivos con la política pública; para ello se debe haber dejado claro la escala de valores determinada en la etapa de diseño con la mayor claridad posible; de lo contrario se puede generar subjetividades en el proceso de seguimiento y evaluación. Las evaluaciones deben de ser una guía para tomar decisiones correctivas en el tiempo oportuno, tanto para mejorarlo, como para finiquitarlo si fuera necesario, incluir nuevas ideas o ampliar sus alcances, seleccionar las mejores opciones y asignarle diferentes recursos para su sostenibilidad.

Un tema que no se debe dejar de lado en esta fase, es lo relacionado con los problemas y costos por una coordinación ineficiente, el determinar los actores institucionales que no han dado el apoyo necesario en tiempo y forma, con el propósito de responsabilizar por el costo de oportunidad que se presenta en estos procesos; además, esto refleja una ausencia de redes de políticas públicas (policy network), que tienen como propósito compartir recursos, conocimientos y generar estrategias en conjunto que potencialicen la efectividad de la política pública.

En la evaluación se deben valorar los impactos o valor agregado que se genera en los objetivos nacionales y sectoriales en los que se enmarca la política; todos los costos financieros y sociales, como ya se ha indicado, y por su puesto el impacto real que se espera o que se generó como resultado de la ejecución de la política pública.

Al igual que en la evaluación de cualquier otro tipo de proyecto, las fases de esta se pueden organizar en los tres tiempos típicos: 1. Ex ante, que tiene que ver, como lo indica su nombre, con todos los esfuerzos de evaluación que se realizan antes de poner en ejecución la política pública que se pretende desarrollar, aquí se valoran todas las variables posibles que pueden afectarla de alguna manera. 2. Evaluación concomitante, se da cuando hay mucha incertidumbre y se requiere por lo tanto, llevar un monitoreo constante mientras se ejecuta la política. 3. Evaluación ex post, se orienta a evaluar los efectos que la política ha generado después de su ejecución. En cualquiera de los momentos que se evalúe la política, de una u otra forma, se convierte en un proceso político que tiene como objetivo, informar a los diversos actores sociales o institucionales que se encuentran involucrados en la situación o las asimetrías que se pretenden superar. Estas desigualdades

se presentan, al igual que en los sectores sociales, en las estructuras productivas y en los mercados laborales, aspectos que están íntimamente ligados, debido a que el primero, está inserto en el segundo, ya que son los generadores de empleos en una determinada sociedad, razón por la cual, al momento de diseñar, ejecutar o evaluar la política pública, deben de orientarse las valoraciones desde diversas aristas que dinamicen a ambos sectores –productivo y laboral, especialmente tomando en cuenta la heterogeneidad estructural en la que se encuentran los mercados latinoamericanos como los actuales y que les limita el crecimiento y desarrollo debido a la desigualdades que se presentan.

Esta fase de seguimiento y evaluación debe ser un esfuerzo analítico que genera información para la toma de decisiones correctivas, en la ejecución de la política pública y al momento de determinar el impacto real a nivel económico y social en un determinado territorio o un sector productivo.

## 8. Políticas públicas, productividad empresarial y desigualdades

Uno de los impactos que buscan las políticas públicas es mejorar las condiciones para dinamizar el parque empresarial de un país o una región determinada, como parte de los esfuerzos para generar condiciones que permitan aumentar la productividad de las unidades empresariales, tanto en el mercado local como en el internacional; para facilitar este objetivo las políticas se orientan en temas, tales como: desregular los mercados para disminuir los obstáculos burocráticos que limitan el adecuado desarrollo empresarial, eliminar o disminuir barreras de entrada y salida de determinados mercados, la promoción de la I+D y su divulgación entre los beneficiarios; así como los aspectos de formación, relacionados con el mercado laboral y los tributarios, entre otros temas a considerar que favorecen la optimización de todos los recursos empresariales, o sea, se les facilita ser productivos y competitivos.

La búsqueda de evitar o disminuir desigualdades, sí es que no es posible eliminarlas, dará un valor importante para impulsar el crecimiento con igualdad, mejorando las condiciones estructurales para facilitar un mayor desarrollo productivo, en este punto las políticas públicas

deben orientarse dentro de una estrategia nacional que permita mejorar la estructura productiva y cerrar las brechas de la productividad y como ya se ha mencionado en otro apartado de este artículo, mejorar la equidad e inclusión social, es decir, un desarrollo sostenible.

En esta misma orientación, la CEPAL (2012), realizó un estudio de desigualdades en América Latina, en el cual realizó una propuesta de políticas para reducir las brechas de la productividad, en ese marco señaló que la reducción de las brechas de la productividad requiere de una política integrada para el desarrollo productivo, que involucra tanto un contexto favorable como instrumentos específicos para intervenir sobre la heterogeneidad estructural. Este marco integrado debe asentarse, por tanto, en regímenes macroeconómicos adecuados, políticas de desarrollo e incentivos microeconómicos de mercado. También deben establecerse líneas claras y sostenidas en el tiempo en materia de políticas industriales, tecnológica, de apoyo a las Pymes (pág. 151).

Ese conjunto de políticas deben promover la consolidación de encadenamientos productivos y parques empresariales que permitan una serie de actividades y objetivos que un mejor aprovechamiento del potencial de aprendizaje, el acceso a través de la difusión de los resultados de innovación tecnológica dinámica, así como el acceso a las fuentes de financiamiento, especialmente para las pequeñas y medianas empresas con potencial en mercados con mayor crecimiento.

La propuesta integral de las políticas públicas para impulsar la productividad empresarial, debe ser una sinergia entre los lineamientos de convergencia, la estructura productiva, la seguridad social y por ende los mercados laborales, para reducir las diversas brechas tanto productivas, como sociales, o sea, disminuyendo la heterogeneidad estructural, incluso tomando en cuenta que se presenta entre los diversos sectores productivos, en pro del desarrollo para todos los habitantes del país o región que se está dinamizando.

Un aspecto que se requiere resaltar para mejorar la igualdad en el desarrollo de las diversas regiones o países y en el que está involucrado de manera directa tanto el Estado como el sector empresarial, es todo lo relacionado con el mercado laboral, el cual es el lu-

gar relevante para combatir o perpetuar las desigualdades que han caracterizado a toda Latinoamérica, en el entorno más cercano, como en otros continentes como África o Asia, en el más lejano, en ese mercado no solo se redistribuye el ingreso entre la población, sino también se generan espacios para la realizaciones profesionales o académicas de todo nivel para quienes sin distinción de etnia, región, ni sexo puedan acceder a los puestos de trabajo, lo cual es relevante para evitar las asimetrías de acceso a las oportunidades en los sectores productivos de manera particular, o en la sociedad en general, tanto para empleos remunerados como para los no remunerados. Las políticas públicas deben favorecer las condiciones para la adecuada productividad del mercado laboral, que impulse un desarrollo sostenido para el bienestar de todos, evitando la heterogeneidad de la estructura productiva.

## 9. Las políticas públicas y la igualdad

Una vez discutida la línea base de una teoría que facilita un análisis relevante del diseño, ejecución y seguimiento de la política pública, tomando en cuenta la racionalidad de la institucionalidad del Estado, la legitimación de sus actores y la respuesta oportuna

para solucionar los problemas que presenta un país, una región, un sector productivo o la sociedad civil, es necesario reflexionar que todo este esfuerzo debe llevarlos hacia una verdadera igualdad que permita un desarrollo sostenible.

El mercado laboral debe estar orientado a facilitar las condiciones para una sociedad más equitativa, desde la perspectiva de la distribución del ingreso por una parte, pero de la calidad de los empleos generados por otra, mediante el cual, se brindan las oportunidades de mejoramiento a los integrantes de una sociedad, por supuesto que esto apoyado por políticas educativas coherentes y coordinadas con las de índole laboral. Todo ello generara las condiciones para facilitar la inversión privada y el desenvolvimiento de nuevos y mejores negocios que fortalecen los sistemas productivos y que pueden ser parte de las estrategias que garanticen un nivel de igualdad y sostenibilidad requeridos para mejorar el bienestar.

Evitar las desigualdades estructurales debe ser uno de los objetivos estratégicos de las políticas públicas, evitando segmentaciones negativas para el desenvolvimiento empresarial y a su vez laboral; la regulación a través de ellas se torna fundamental para el desarrollo de todas las capacidades de todos los actores involucrados y, para abrirles mejores condiciones para el desempeño y la competitividad del país.

## Referencias

- CEPAL (2015). *Pactos para la igualdad: Hacia un futuro sostenible*. Naciones Unidas. Santiago, Chile.
- CEPAL. (2012). *Eslabones de la desigualdad: Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*. : Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- Cimoli, M., & Garrido, C. (2005). *El camino latinoamericano hacia la competitividad: Políticas públicas para el desarrollo productivo y tecnológico*. Editorial Siglo XXI. México.
- Cohen, e., & Franco, R. (2013). *Gestión social: Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. CEPAL. Editorial Siglo XXI. 3ra Reimpresión. México.
- Fontaine, Guillaume (2015). *El análisis de políticas públicas: Conceptos, teorías y métodos*. Editorial Anthropos, FLACSO. Ecuador.
- Furtado, Celso (2014). *Teoría y política del desarrollo económico*. Tercer Reimpresión. Editorial Siglo Veintiuno. México, D.F.
- [http://ielat.com/inicio/repositorio/guia\\_gestion\\_politicas\\_publicas\\_ortegon.pdf](http://ielat.com/inicio/repositorio/guia_gestion_politicas_publicas_ortegon.pdf)
- Noël, A. & Deubel, R. (2014). *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Décima edición. Editorial Ediciones Aurora. Bogotá, Colombia.
- Ortegón Quiñones, Edgar (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias, Instituto de Estudios Latinoamericanos. Bogotá, Colombia. Recuperado el 15 de octubre del 2016 de
- Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 132. Mexico. Recuperado el 18 de abril de 2016, de [http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1401638855\\_articulo-1.pdf](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1401638855_articulo-1.pdf)
- Vidal, G. & Déniz, J. (2012). *Actores del desarrollo y políticas públicas*. Editorial Fondo de Cultura. Madrid, España.

## El desarrollo comunitario: análisis de la ejecución de los proyectos comunitarios financiados por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO\*

\*Este artículo es resultado del trabajo de investigación "Propuesta metodológica basada en estándares internacionales, para administrar la ejecución de los proyectos comunales financiados por la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO". Tesis de maestría no publicada, Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), San José, Costa Rica.

Investigadora\*\*

MSc. María José Castillo Carmona

\*\*Investigadora: Castillo, M. Máster en Relaciones Internacionales con énfasis en Negocios Internacionales, y Máster en Gerencia de Proyectos de Desarrollo. Gerente Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Correo electrónico:  
[mcastillo@icap.ac.cr](mailto:mcastillo@icap.ac.cr)

Recibido: 21 de noviembre de 2016  
Aprobado: 12 de diciembre de 2016

## Resumen

El desarrollo comunitario en Costa Rica, cuenta con el apoyo directo de la Dirección Nacional de Desarrollo, DINADECO; la organización de las comunidades en sus Asociaciones de Desarrollo, es el puente para el financiamiento y ejecución de proyectos para el bienestar común. Sin embargo, muchos de los proyectos poseen limitaciones por las diferenciaciones regionales, académicas y profesionales de las personas que ejecutan los proyectos en las comunidades.

## Palabras claves

Desarrollo comunitario, Asociaciones de desarrollo, DINADECO.

## Abstract

The community-based development in Costa Rica counts with the direct support of the National Department of Community Development, DINADECO; the organization of the communities within their Development Associations constitutes the bridge towards project financing and execution for the common welfare. However, many of the projects have limitations because of the regional, academic and professional differences that are found among the persons in charge of the execution of the projects within the communities.

## Key words

Community-based development, Development Associations, DINADECO.