

POLÍTICAS PÚBLICAS

Doble Grado Filosofía y Ciencias Políticas

Curso 2020-21 (primer semestre)

Profesor Ernesto Carrillo

SUMARIO:

I. Introducción. - II.- Temario y bibliografía.- III.- Actividades del curso.- IV. Evaluación.- V. Calendario del curso (orientativo).

I. INTRODUCCIÓN.

Se trata de un curso introductorio a los estudios de políticas públicas y al análisis de políticas públicas organizado a efectos didácticos en torno al ciclo de las políticas públicas. Tiene por objetivo familiarizar al estudiante con los conceptos y elementos clave del estudio y análisis de las políticas públicas.

El desarrollo del curso consta de exposiciones del profesor sobre los distintos temas del programa seguidas de clases prácticas. En estas últimas los estudiantes presentan los resultados de ejercicios, hacen exámenes sobre lecturas obligatorias del curso y exponen los avances de resultados de un trabajo realizado en grupo.

II. TEMARIO Y BIBLIOGRAFÍA.

Las primeras referencias bibliográficas de cada tema, marcadas con “*”, constituyen el “libro de texto” de la asignatura. Se recomienda leer esos documentos antes de las exposiciones del profesor sobre cada tema. Las

referencias marcadas con “**” conforman una antología de textos clásicos del análisis de políticas. Ambos tipos de lecturas son de carácter obligatorio y se realizarán exámenes sobre las mismas a lo largo del curso. El resto de la bibliografía es optativa.

Tema 1. Introducción a los estudios de políticas públicas y al análisis de políticas públicas.

Lección 1. La utilidad del análisis de políticas y la evolución de los estudios de políticas públicas.

Supuestos de políticas públicas: diciendo la verdad al poder. La política y las políticas. La gestión interna y la gestión de las políticas. Políticas, planes y programas. De las ciencias con orientación hacia las políticas públicas a la Ciencia de la Política Pública de Lasswell. Los estudios predecisionales y postdecisionales. Del estudio de las políticas al análisis de las políticas: el análisis de la determinación de las políticas, el análisis del contenido de las políticas, el seguimiento y la evaluación de las políticas, la información para las políticas, la promoción de políticas. El oficio y el arte del análisis de políticas: el analista como artesano de las políticas.

Lección 2. El Análisis de Políticas.

El concepto de política pública. Las arenas de política pública: distributiva, regulativa, redistributiva. Las políticas públicas como ciclo: las etapas del ciclo. El ciclo de las políticas y el ciclo del análisis. El análisis de políticas como instrumento para la mejora de la calidad de las políticas. El análisis como instrumento de poder. Las ideas centrales del análisis de políticas. Los enfoques para el estudio de las políticas: el enfoque del ciclo y las teorías sobre el proceso de las políticas.

- * Tamayo, M., “El análisis de las políticas públicas”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 281-312
- ** Lasswell, H. D., “La orientación hacia las políticas públicas”, en Aguilar, L.F. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 79-103
- ** Lowi, T, J., “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Aguilar, L. F. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 89-118.
- Garson, G. D., “De la ciencia de políticas al análisis de políticas: 25 años de progreso”, en Aguilar, L.F. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 149-179

Tema 2. La construcción de la agenda y la definición de los problemas públicos.

Lección 3. La formación de la agenda.

La construcción de la agenda. Tipos de agenda: agenda institucional y agenda formal. La medición de la agenda pública. La indagación de la agenda formal. Agentes con influencia en el proceso de formación de la agenda. La accesibilidad de la agenda: los sesgos culturales y de poder. La agenda y las teorías sobre el poder. La formación de la agenda pública: el ciclo de atención de los temas públicos, la teoría del “agenda-setting”, la dinámica de las agendas, el cambio cultural y la naturaleza de los problemas públicos. Modelos de construcción de la agenda formal: iniciativa externa, movilización, iniciativa interna. Dinámica de las agendas, división de poderes, transferencia de políticas y gobierno multinivel. Factores que facilitan la incorporación de los temas a la agenda formal. La disipación y la incubación de temas. La teoría de las corrientes múltiples.

Lección 4. La detección, priorización y definición de los problemas públicos.

El problema de la anticipación: políticas reactivas y anticipativas. Estrategias y métodos para la detección anticipada de problemas. El concepto de filtración y sus utilidades. La noción de evaluabilidad. Criterios de filtración. Procedimientos e instrumentos para la filtración de problemas. La construcción social de los problemas públicos: los aspectos políticos de la definición de los problemas públicos. Los errores más comunes en la definición de problemas. Proyecciones y modelos. La teoría sobre la construcción social y el diseño de políticas.

- * Aguilar, L. F., “Estudio introductorio”, en Aguilar, L. F. (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 15-76
- ** Elder, Ch. D. y Cobb, R. W., “Formación de la Agenda. El caso de la política de ancianos”, en Aguilar, L. F. (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 77-103
- ** Downs, A., “El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología”, en Aguilar, L. F. (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 141-159.
- Moore M. H., “Anatomía del problema de la heroína”, en Aguilar, L. F. (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 189-218

Tema 3. La formulación de las políticas públicas.

Lección 5. Modelos de elaboración de políticas.

Modelos prescriptivos, descriptivos y tipos ideales. El modelo racional puro de adopción de decisiones. Las limitaciones al comportamiento racional y sus

impactos en la elaboración de políticas. La ciencia de salir del paso: el modelo incremental de adopción de decisiones. La teoría sobre el equilibrio interrumpido.

Lección 6. El proceso de formulación: prioridades, alternativas y elección de la política.

Las fases de la formulación de las políticas. El establecimiento de objetivos y prioridades. La cuestión de los valores. El pensamiento estratégico. Los problemas en la identificación de objetivos, la revisión de objetivos y la priorización de objetivos. Análisis de alternativas: identificación y generación de alternativas. Los instrumentos genéricos de política pública: mecanismos de mercado, incentivos, normas, oferta no de mercado y seguros y amortiguadores. La teoría de la elección racional de instituciones. La valoración y comparación de alternativas: la matriz coste-beneficio, la distribución de costes y beneficios, el análisis de riesgos. La recomendación. La viabilidad política de las políticas. Estrategias políticas. La teoría de las coaliciones de apoyo. El problema de la argumentación de las políticas. El enfoque de la narrativa de políticas.

- * Aguilar, L. F., “Estudio introductorio”, en Aguilar, L.F. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 15-84.

- ** Lindblom, Ch, E., “La ciencia de salir del paso”, en Aguilar, L. F. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 201-226.

- ** Majone, G., “Los usos del análisis de políticas públicas”, en Aguilar, L. F. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 341-366.

Tema 4. La implementación de las políticas públicas.

Lección 7. Concepto, teorías y modelos de implementación.

El concepto de implementación. Los límites de la centralización. La complejidad de la acción conjunta. La elección racional, la teoría de juegos y los problemas de implementación. El modelo de arriba hacia abajo: el problema de control, las relaciones principal-agente y los requisitos para una implementación efectiva. El modelo de abajo hacia arriba: aspectos políticos de la implementación, la importancia de los empleados en contacto directo con el público y de los gobiernos territoriales. Enfoque contingente de la implementación.

Lección 8. Herramientas para la mejora de la implementación y la gestión intergubernamental.

Herramientas para la mejora de la implementación: mecanismos de palanca y elementos externos no controlables. El diseño de la política. Los sistemas operativos: puesta en marcha y modelos de planificación; comunicación y promoción institucional; contingencia y planificación de escenarios; incentivos; impulsores, dirección por objetivos y participación de implementadores. Organización: producción pública, contratación externa, creación y reforma de instituciones. Gestión intergubernamental. Regulación. Supervisión. Transferencias y subvenciones. Negociación, resolución de problemas, gestión cooperativa, mejora de la capacidad local. Estructuras organizativas intergubernamentales: comisiones intergubernamentales, mancomunidades y consorcios.

- * Aguilar, L. F., “Estudio introductorio”, en Aguilar, L.F. (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 15-92.

- ** Pressman J. L., and Wildavsky, A., *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998, pp. 50-60 y 171-216.
- ** Agranoff, R. “Las relaciones intergubernamentales y la gestión intergubernamental”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.), *La nueva Administración Pública*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 125-131.
- Van Meter, D. S. y Van Horn, C. E., “El proceso de implementación de las políticas: un marco conceptual”, en Aguilar, L. F. (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 97-146.
- O’Toole, L. J., “Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucren a múltiples actores: una evaluación del campo”, en Aguilar, L. F. (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 415-470.

Tema 5. La evaluación de las políticas públicas.

Lección 9. Concepto de evaluación, las generaciones de los estudios de evaluación y tipologías de evaluación.

El concepto de evaluación. La evolución de los estudios de evaluación de programas públicos: medición, descripción del programa, juicio sobre los programas, negociación. Tipos de evaluación de programas: análisis de evaluabilidad, evaluación del contexto, evaluación previa, evaluación de la implementación, seguimiento del problema y del programa, evaluación de impacto, evaluación económica, evaluación de la calidad, metaevaluación. La utilidad de la evaluación de programas.

Lección 10. La evaluación de impacto de las políticas públicas.

La evaluación de impacto: concepto, la verificación de hipótesis y los objetivos de la evaluación. El proceso de evaluación de impacto: identificación de metas

y criterios, construcción de indicadores, recopilación de datos, comparación de datos, conclusiones y recomendaciones. Conceptos básicos de investigación social: variable dependiente e independiente, manipulación, variable interviniente, sujetos, control, aleatorización, grupo experimental y grupo de control. La causalidad en las ciencias sociales: condiciones de causalidad. Las amenazas a la validez interna y externa. Los diseños de evaluación experimental. Los diseños de evaluación no experimental. Los diseños de evaluación casi experimental. Los problemas de la aplicación de los modelos experimentales. La comunicación de la evaluación. Aspectos políticos y éticos de la evaluación.

- * Maldonado, C. y Pérez Yarahuán, G., “Estudio introductorio”, en Maldonado, C. y Pérez Yarahuán, G. (comp.), *Antología sobre evaluación: la construcción de una disciplina*, México, CIDE, 2015, pp. 19-42.
- ** Rossi, P. H. and Freeman H. E., *Evaluación: un enfoque sistemático para programas sociales*, México, Trillas, 1989, pp. 11-40.
- **Guba, E. G., and Lincoln, Y. S., *Fourth Generation Evaluation*, Newbury Park, Sage Publications, 1989, pp. 50-78.

Bibliografía complementaria

Como texto general para reforzar la parte práctica de la asignatura se recomienda:

- Bardach, E. *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas: Un manual para la práctica*. México. CIDE. 1998.

Con objeto de resolver dudas sobre algún tema del programa, para disponer de un estado de la cuestión de los distintos asuntos tratados en el curso o para buscar bibliografía más avanzada se recomienda:

- Parsons, W. *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham. Edward Elgar. 2003 [Traducción: *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. Buenos Aires. Miño y Dávila. 2007].

La asignatura no cuenta con un manual. Ahora bien, si se desea disponer de un manual propiamente dicho existen muchos libros, mencionándose a continuación varios de ellos por orden cronológico de publicación. Se recomienda en especial el texto de Hogwood y Gunn y el de Starling, aunque cualquiera de las obras mencionadas ofrece una visión general del análisis de políticas:

- Hogwood, B.W. y Gunn, L.A. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford. Oxford University Press. 1984.

- Starling, G. *Strategies for Policy Making*. Chicago. The Dorsey Press. 1988.

- Meny, Y. y Thoenig, J. C. *Politiques Publiques*. Paris. Presses Universitaires de France. 1989 [Traducción: *Las políticas públicas*. Barcelona. Ariel. 1992].

- Subirats, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid. INAP. 1989.

- Pérez Sánchez, M. (comp.). *Análisis de políticas públicas*. Granada. Universidad de Granada. 2006.

- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona. Ariel. 2008.

- Harguindéguy, J-B. *Análisis de políticas públicas*. Madrid. Tecnos. 2013.

- Pastor, G. (comp.). *Teoría y Práctica de las Políticas Públicas*. Valencia. Tirant lo Blanch. 2014.

Si se desea bibliografía más avanzada sobre políticas públicas que trasciendan el enfoque del ciclo de las políticas, véanse las referencias incluidas en el trabajo para optar a matrícula de honor, en particular:

- Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible (comp.). *Theories of the Policy Process*. 4ª ed. Boulder. Westview Press. 2017.
- y los artículos recogidos en *Policy Studies Journal*, vol. 41, 3 (agosto de 2013), dedicado a nuevos enfoques sobre el proceso de las políticas.

III. ACTIVIDADES DEL CURSO.

Para lograr un adecuado aprovechamiento del curso se requiere de:

- La asistencia y participación en las clases sea en el aula o mediante el campus virtual conforme al calendario de presencialidad aprobado por la Junta de Facultad.
- La realización de las lecturas obligatorias recogidas en la bibliografía de las que se harán dos o más exámenes. En principio uno de ellos coincidiendo con el examen final.
- La redacción y exposición de un trabajo de curso que se realizará en grupo. Para su elaboración deberá seguirse el *Memorandum de políticas públicas* disponible en el campus virtual. Las exposiciones de los avances de resultados deberán estar apoyadas en un PowerPoint que se colgará en el campus virtual al menos 24 horas antes de la exposición. El trabajo definitivo deberá tener una extensión de entre 20 y 40 páginas a doble espacio en letra Times New Roman cuerpo 12, sin incluir portada, índice, bibliografía, cuadros, tablas, gráficos, figuras y anexos, si los hubiera. El trabajo definitivo deberá entregarse a través del campus virtual una semana antes del inicio de los exámenes.
- La preparación del examen final. El examen será una prueba objetiva (tipo test).

Campus virtual

Para el seguimiento y entrega de trabajos del curso se requiere la utilización de la Plataforma Moodle del campus virtual de la UCM. En caso de fallo de los sistemas informáticos de la UCM durante las tres últimas horas del plazo máximo de entrega de trabajos, estos podrán remitirse a ecarrillo@cps.ucm.es. Todos los trabajos que se entreguen deberán estar en PDF, PowerPoint o Word, con el autor o autores debidamente identificados y deberán ser presentados dentro de los plazos que fijan las aplicaciones del campus virtual.

Tutorías

Los estudiantes tienen a su disposición varios canales para la realización de tutorías: un chat, para consultas de interés general disponible en el campus virtual; el correo ecarrillo@cps.ucm.es por si desea hacer una consulta más personal; videoconferencias individuales o grupales a través del campus virtual previa petición de cita. Los mensajes dirigidos al chat y al correo electrónico tendrán un plazo máximo de respuesta de 7 días. Las videoconferencias se celebran antes de las clases en los horarios recogidos en el campus virtual.

IV. EVALUACIÓN.

Es imprescindible cumplimentar la ficha de grupo en los plazos indicados en la propia ficha.

La nota final se calculará teniendo en cuenta las siguientes proporciones: participación activa 15% (exposiciones en clase); trabajos y prácticas 50% (20% exámenes de lecturas obligatorias y 30% trabajo final de curso); prueba final 35% (examen tipo test).

Para poder concurrir a matrícula de honor en la convocatoria ordinaria se deberá obtener, al menos, una calificación de 90 puntos y presentar antes del inicio del examen final los resultados de un trabajo optativo sobre teorías

avanzadas de políticas públicas del que se informa en el campus virtual. Los estudiantes que no obtengan matrícula de honor y que hayan presentado trabajo podrán con éste subir su calificación hasta un máximo de 10 puntos en el caso de que su puntuación final en la asignatura se encuentre entre 80 y 99 puntos.

El sistema de evaluación no experimentará cambios en el supuesto de que los exámenes no sean presenciales. Si por motivos sanitarios no se permitiera la realización de exámenes presenciales en toda la Facultad el examen tipo test se haría desde el campus virtual. Los exámenes de lecturas obligatorias se harían en papel, durante un tiempo delimitado remitiéndolos fotografiados al profesor a través del campus virtual.

V. CALENDARIO DEL CURSO (ORIENTATIVO).

El siguiente calendario es provisional y podrá sufrir modificaciones a lo largo del curso que se anunciarán en clase.

El curso se divide en sesiones teóricas (temas) y la parte práctica, marcada con la letra “P”.

Fecha clase	Turno	Actividad	Retransmisión
8-oct	del 6 al 0	Tema 1	Si
9-oct	del 6 al 0	Tema 1	Si
15-oct	del 1 al 5	Tema 1	Si
16-oct	del 1 al 5	P. Memorándum	Si
22-oct	del 6 al 0	Tema 2	Si
23-oct	del 6 al 0	Tema 2	Si
30-oct	del 1 al 5	Tema 2	Si
31-oct	del 1 al 5	Tema 3	Si
5-nov	del 6 al 0	Tema 3	Si
6-nov	del 6 al 0	Tema 3	Si
12-nov	del 1 al 5	P. Memorándum Definición del problema	No
13-nov	del 1 al 5	P. Examen lecturas obligatorias	No

		temas 1 a 3	
19-nov	del 6 al 0	P. Memorándum Definición del problema	No
20-nov	del 6 al 0	P. Examen lecturas obligatorias temas 1 a 3	No
26-nov	del 1 al 5	Tema 4	Si
27-nov	del 1 al 5	Tema 4	Si
3-dic	del 6 al 0	Tema 4	Si
4-dic	del 6 al 0	P. Memorándum Formulación	No
10-dic	del 1 al 5	P. Memorándum Formulación	No
11-dic	del 1 al 5	Tema 5	Si
17-dic	del 6 al 0	Tema 5	Si
18-dic	del 6 al 0	Tema 5	Si
8-ene	del 1 al 5	P. Ejercicios evaluación	Si
14-ene	del 6 al 0	P. Memorándum Implementación	No
15-ene	del 6 al 0	P. Memorándum Evaluación	No
21-ene	del 1 al 5	P. Memorándum Implementación	No
22-ene	del 1 al 5	P. Memorándum Evaluación	No