

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA
PLAN EXCEPCIONAL DE TITULACIÓN
PARA ANTIGUOS ESTUDIANTES NO GRADUADOS – PETAENG



PROYECTO DE GRADO

**LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL SEGURO
AGRARIO EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA DURANTE LAS
GESTIONES 2011 A 2013.**

Postulante: JORGE GRAHAM TELLERIA CARRASCO

TUTOR: LIC. LUIS SILVIO PAZ VILLAMOR

LA PAZ – BOLIVIA

2021

DEDICATORIA

El presente se encuentra dedicado a mis queridos papás Jorge Telleria Ramos y Juvenka Jelina Carrasco de la Barra, quienes, con amor, dedicación y paciencia, cultivaron en mi valores y aptitudes, gracias a los cuales me hacen como persona.

A mi hija Isabella Solange Telleria Rojas, el motor que, de mi vida, ese elemento esencial como mi espíritu, que me obliga a salir adelante y ser mejor.

A mi pareja Emilce Mariel Ossio Jurado, el sostén y apoyo de mi vida, quien me brinda su apoyo, fiel consejera, la persona que consigue que me alienta para que siga adelante ante la adversidad con el sueño del cumplimiento de nuestros objetivos y metas.

AGRADECIMIENTO

Agradezco a todas aquellas personas, que, durante mi vida universitaria, generaron buenos momentos, experiencias, aprendizajes, así también a todos mis docentes, que con tanta vocación contribuyeron a mi formación académica.

DECLARACIÓN JURADA

En la ciudad de La Paz, a horas 10: 00 del día 26 de julio de dos mil veintiuno años, yo Jorge Graham Telleria Carrasco, mayor de edad, hábil por derecho, de ocupación servidor público domiciliado en Calle Juan Manuel Cáceres No. 1651 con número de documento de identidad N° 4849551 L.p. y registro Universitario N° 1683669 presto la siguiente declaración jurada:

PRIMERO. - Declaro en forma libre, espontánea y voluntaria que para los fines académicos y jurídicos correspondientes, conocer en integridad lo determinado en las normas de Propiedad Intelectual, en cuanto al régimen de protección del Derecho de autor que consagra la Ley N° 1322 de Derechos de Autor del 13 de abril de 1992, los derechos conexos que la misma Ley determina y el Reglamento de Procesos Universitarios de la Universidad Mayor de San Andrés (Título III, Capítulo I, Artículo 21, inciso k) aprobado en el II Congreso Interno Universitario de 2005. SEGUNDO. – Declaro que, para efectos de la modalidad de Graduación de la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública, el Proyecto de Grado titulado:

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL SEGURO AGRARIO EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA DURANTE LAS GESTIONES 2011 A 2013.

Es de total autoría mía y cualquier alusión, citas o referencias fueron realizadas respetando la producción intelectual y el proceso de la metodología de investigación, donde se estipulan los alcances y características de la autorización.

TERCERO. – Declaro ser el único responsable de la presente declaración jurada, sumiendo toda responsabilidad Ordinaria y Administrativa Universitaria. Declaración de hago en honor a la verdad para fines consiguientes de la ley, confirmando al pie.

Jorge Graham Telleria Carrasco
C.I. 4849551 L.P.
R.U. 1683669

Contenido

RESUMEN	9
ABSTRACT	10
INTRODUCCIÓN.....	11
CAPITULO 1. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN	12
1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA	12
1.1.1. Problema principal.....	12
1.1.2. Problemas secundarios	12
1.2. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA	12
1.2.1. Técnica	12
1.2.2. Social	12
1.2.3. Académica	13
1.2.4. Económica	13
1.3. DELIMITACIÓN.....	13
1.3.1. Delimitación temática.....	13
1.3.2. Delimitación temporal	13
1.3.3. Delimitación espacial	14
1.4. OBJETIVOS	14
1.4.1. Objetivo general	14

1.4.2. Objetivos específicos.....	14
1.5. DISEÑO METODOLÓGICO.....	14
1.5.1. Método.....	14
1.5.2. Técnicas.....	15
1.5.3. Instrumentos	15
1.5.4. Fuentes.....	15
CAPITULO 2. DIAGNÓSTICO	15
2.1. CONTEXTO	15
2.1.1. Contexto Social.	17
2.1.2. Contexto Económico.	18
2.1.3. Contexto Político.....	18
CAPITULO 3. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PUBLICA DEL SEGURO AGRARIO.....	19
3.1. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	20
3.1.1. Modelos Analíticos.....	32
3.1.2. Política Publica del Seguro Agrario.	47
CAPITULO 4. PRINCIPALES ELEMENTOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PUBLICA DE SEGURO AGRARIO	48
4.1. ANTECEDENTES DEL SEGURO AGRARIO.....	48

4.2.	AGRICULTURA FAMILIAR.....	50
4.3.	IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL SEGURO AGRARIO.....	53
	CAPITULO 5. PRINCIPALES RESULTADOS Y EFECTOS HASTA AHORA ALCANZADOS POR LA POLÍTICA PÚBLICA DEL SEGURO AGRARIO	57
	CAPITULO 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTA.	65
	BIBLIOGRAFÍA.....	67

Índice de Tablas.

Tabla 1. Detalle de Municipios Coberturados bajo el Seguro Agrario.	57
--------------------------------------------------------------------------	----

Índice de Gráficos.

Gráfico 1. Número de reportes de siniestro en cada campaña agrícola (Expresado en número de avisos).	58
-----------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Gráfico 2. Superficie reportada como siniestrada en cada campaña agrícola (Expresado en hectáreas de cultivos)	59
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Gráfico 3. Registro de cultivos para seguro agrario (Expresado en hectáreas de cada cultivo)	60
----------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Gráfico 4. Registro de productores en el seguro agrario en cada campaña agrícola (Expresado en número de productores).....	61
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Gráfico 5. Indemnizaciones realizadas anualmente para cada campaña agrícola (Expresado en bolivianos).....	62
------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----

Gráfico 6. Productores indemnizados anualmente (Expresado en número de productores)	63
-------------------------------------------------------------------------------------------	----

Gráfico 7. Destino de las indemnizaciones (Expresado en porcentaje)	64
---------------------------------------------------------------------------	----

RESUMEN

En la presente investigación en una primera parte se analizó la implementación de la políticas públicas, siendo el tema específico la implementación de la política publica del seguro agrario, es así que en la gestión 2012, la Política del Seguro Agrario, se comenzó a implementar a partir de la promulgación de la Ley N° 144, es así que, desde ese momento se creó el Instituto del Seguro Agrario Pachamama “INSA”, la implementación de la Política Pública, se evidencia, fue netamente a partir del Decreto Supremo N° 0942 de 02 de agosto de 2012, mediante el cual se estableció su objeto, naturaleza del Seguro Agrario, ámbito de aplicación, cobertura, monto asegurado, vigencia del seguro así como también la naturaleza del INSA, atribuciones, sin embargo no se evidencia ningún análisis realizado desde una matriz de marco lógico u otro elemento de diseño de la Política Pública.

Palabras clave, Políticas Públicas, Seguro Agrario, Implementación de las Políticas Publicas

ABSTRACT

In the present investigation, in a first part, the implementation of public policies was analyzed, the specific issue being the implementation of the public policy of agricultural insurance, so in 2012, the Agricultural Insurance Policy began to be implemented at From the enactment of Law No. 144, it is thus that, from that moment on, the Pachamama Agrarian Insurance Institute "INSA" was created, the implementation of Public Policy, it is evident, was clearly based on Supreme Decree No. 0942 of August 2, 2012, by which its purpose, nature of the Agricultural Insurance, scope of application, coverage, insured amount, validity of the insurance as well as the nature of the INSA, attributions was established, however, no analysis carried out since a logical framework matrix or other design element of Public Policy.

Keywords, Public Policies, Agricultural Insurance, Implementation of Public Policies

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas a nivel académico, contempla 5 fases que son: 1) Identificación y definición de un problema público. El gobierno advierte la existencia de problemas u oportunidades y se plantea si debe actuar o no. 2) Formulación. Una vez que el gobierno ha decidido tomar en consideración el problema, se establecen los objetivos y se estudian distintas opciones o alternativas para solucionarlo. 3) Adopción de una decisión. Una alternativa, o una combinación de ellas, es adoptada con el apoyo de una mayoría parlamentaria, con el consenso de los directivos de una organización pública o con una decisión judicial. 4) Implantación. Las unidades administrativas correspondientes movilizan recursos económicos y humanos, sobre todo, para poner en práctica la política adoptada. 5) Evaluación. Las unidades de evaluación del gobierno determinan en qué medida se han logrado los objetivos de la Política Pública en cuestión. (Godoy, 2020, pag. 8-9)

La implementación de las Políticas Publicas es una fase poco estudiada a nivel Bolivia, sin embargo, la más importante, ya que de esta depende un buen funcionamiento y cumplimiento del mismo, por lo que en la presente investigación se abordará el tema “LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL SEGURO AGRARIO EN EL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA” que está referido a identificar las principales características y elementos en su implementación.

Buscando determinar cuál es el contexto y la demanda social a partir del cual se implementa la Política Pública del Seguro Agrario en Bolivia, cuáles son los principales elementos de implementación de la Política Publica de Seguro Agrario, los principales resultados y efectos hasta ahora alcanzados por la Política Pública del Seguro Agrario y los posibles elementos de transformación y fortalecimiento del desarrollo de esta Política Pública.

CAPITULO 1. DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1.1. FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

1.1.1. Problema principal

¿Cuáles son los principales factores en la implementación de la Política Pública del Seguro Agrario en Bolivia?

1.1.2. Problemas secundarios

¿Cuál son los elementos teóricos de la implementación de la Política Publica del Seguro Agrario?

¿Cuáles son los principales elementos de implementación de la Política Publica de Seguro Agrario?

¿Cuáles fueron los principales resultados y efectos hasta ahora alcanzados por la Política Pública del Seguro Agrario?

¿Cuáles podrían ser los posibles elementos de transformación y fortalecimiento del desarrollo de esta Política Pública?

1.2. JUSTIFICACIÓN E IMPORTANCIA

1.2.1. Técnica

La presente investigación se hace viable técnicamente debido a la facilidad en la obtención de información sobre el objeto de la investigación, así también por la disponibilidad de datos estadísticos que permitirán la investigación.

1.2.2. Social

La presente investigación, en virtud a los resultados obtenidos contribuirá a conocer los elementos prácticos sobre la implementación de Políticas Públicas, ámbito poco explorado en Bolivia, lo que proporcionará mecanismos y estrategias que contribuirán en la implementación de Políticas Públicas que tengan características similares.

1.2.3. Académica

Dentro la ciencia política existente una gran rama que es la Gestión Pública que tiene como disciplina al estudio, análisis y construcción de Políticas Públicas.

Aun cuando autores como William Dunn señalan que el análisis de las políticas es tan antiguo como la civilización misma, los más grandes y sistematizados esfuerzos por crear una disciplina entorno a las decisiones de gobierno se dieron a partir de la segunda mitad del siglo XX, en particular en el mundo anglosajón. (Carmona Rocha & Arriaga Torres, 2011, pag. 2)

Las Políticas Públicas nacen en los años 50 en Estados Unidos tras la necesidad de efectivizar las actuaciones gubernamentales en el contexto de la Democracia (Villanueva, 2012, pag. 6).

1.2.4. Económica

Siendo una investigación de tipo descriptiva, no requerirá de una inversión elevada sino mínima, por otro lado, el investigador se encuentra en la capacidad económica de invertir en todos los factores requeridos para la investigación.

1.3. DELIMITACIÓN

1.3.1. Delimitación temática

La presente investigación estará delimitada temáticamente en lo referente a la fase de implementación de las Políticas Públicas, en el caso específico la implementación de la política del Seguro Agrario.

1.3.2. Delimitación temporal

El estudio se desarrollará desde la promulgación de la Ley No. 144, vale decir 26 de junio de 2011, momento en el que empieza la implementación de la Política Pública hasta la gestión 2013.

1.3.3. Delimitación espacial

Siendo que la investigación requiere un análisis integral, no pudiendo ser segmentado territorialmente, en tal sentido la investigación abordará la implementación del Seguro Agrario en el Estado Plurinacional de Bolivia.

1.4. OBJETIVOS

1.4.1. Objetivo general

Estudiar los principales elementos de la implementación de la Política Pública del Seguro Agrario en Bolivia.

1.4.2. Objetivos específicos

- Conocer los elementos teóricos de la implementación de la Política Pública del Seguro Agrario.
- Analizar los principales elementos de implementación de la Política Pública de Seguro Agrario.
- Establecer los principales resultados hasta la gestión 2013 alcanzados por la Política Pública del Seguro Agrario.

1.5. DISEÑO METODOLÓGICO

1.5.1. Método

La presente investigación utilizara los siguientes métodos:

- Bibliográfico: a partir de un análisis teórico se busca, conocer todos las características y procedimientos desarrollados en la implementación de la Política Pública del seguro agrario con la finalidad de contar con los aspectos necesarios para desarrollar la presente investigación.
- Estadístico: a partir de los datos obtenidos por el Instituto del Seguro Agrario, se realizara un análisis de los datos, que nos ayuden en la presente investigación.

1.5.2. Técnicas

Las técnicas, que se utilizaran para dar cumplimiento a los objetivos planteados son:

- Revisión de documentos, se ampliará la bibliografía, añadiendo más texto, revistas, periódicos, toda la información relacionada al tema de la investigación.
- Análisis de datos estadísticos, a partir de la información estadística obtenida por el Instituto del Seguro Agrario, se realizará el respectivo análisis.

1.5.3. Instrumentos

- Guía de ficha
- Guía de Análisis de Datos

1.5.4. Fuentes

Debido a las características de nuestro estudio, tendremos como fuentes mayoritarias a las secundarias a partir de la información que nos pueda proporcionar el Instituto de Seguro Agrario, pero de igual manera se buscara generara fuentes de primarias como entrevistas

CAPITULO 2. DIAGNÓSTICO

2.1. CONTEXTO

Bolivia con una visión a futuro en conmemoración a los 200 años de Fundación, el gobierno del Ex Presidente Evo Morales estableció el Plan de Desarrollo General Económico y Social (PDGES), también conocido como Agenda Patriótica del Bicentenario 2025, misma que es elevada a rango de Ley No. 650 ; contiene 13 pilares que buscan el desarrollo de entre las cuales se encuentra el pilar (seis) 6, que hace referencia a la Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista que entre todas las metas establece:

“...En Bolivia se habrán creado sistemas universales para el acceso de todos los productores de alimentos al seguro agropecuario, semillas, servicios financieros, tecnológicos, asistencia técnica, formación y servicios para la transformación de productos...” (Ministerio de Economía, Ministerio de Autonomías, 2013, pag. 22)

En virtud a la meta mencionada líneas arriba y mediante el Artículo 32 de la Ley No. 144 de 26 de junio de 2011 “Ley de Revolución Productiva Agropecuaria Comunitaria” se crea el Instituto del Seguro Agrario “INSA” encargada de ejecutar la Política Pública del Seguro Agrario que se constituye en una instancia operativa y normativa del Seguro Agrario Universal “Pachamama”. Política Pública que busca apoyar a aquellos micro productores que abastecen los mercados internos nacionales de contingencias naturales que afecten a sus cultivos.

La Política Pública del Seguro Agrario Universal “Pachamama” al igual que el Instituto del Seguro Agrario INSA, fueron creadas mediante Ley No. 144, sin embargo, esta creación normativa no significa per se la creación del diseño e implementación de la Política Pública, pues una ficticia jurídica no genera un cambio efectivo en la realidad ni mucho menos la implementación de una Política Pública, pues para realizar la ejecución de una Política Pública se deben pasar por las fases que van desde la Identificación y definición de un problema público, hasta llegar a la Formulación para tomar la Adopción de una decisión para así llegar al fin a la Implantación.

El problema que se identifica para realizar el presente proyecto de grado es que únicamente conocemos la promulgación de la Ley No. 144 y la otorgación de un Seguro Agrario Universal, desconociendo específicamente los elementos y características de la implementación de la Política Pública y en consecuencia otorgar el Seguro como Política Pública. Siendo la implantación el “eslabón perdido”, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes (actores y factores) que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales.

2.1.1. Contexto Social.

Dentro el desarrollo histórico del actual Estado Plurinacional de Bolivia se tiene que los gobernantes a lo largo de la historia, siempre privilegiaron el desarrollo a las ciudades capitales dejando marginados a los territorios periféricos, rurales sin posibilidad de desarrollo ni de condiciones mínimas de subsistencia, es en tal sentido que toda esta población emergente de las mencionadas comunidades se ven obligadas a migrar a las ciudades en busca de trabajo, educación y en fin a una “mejor vida”, descontinuando la transmisión de conocimientos heredados por muchísimas generaciones, respecto a la forma del cultivo, semillas a utilizar y procedimientos a emplear.

El fenómeno migratorio en Bolivia, sea la interna o la externa, está rodeada de niveles intolerables de discriminación y exclusión. La migración interna, como fenómeno de masas es el resultado de la Revolución de 1952, cuando las masas alzadas en armas terminaron sin el poder, pero imponiendo la Nacionalización de Minas, el Voto Universal y en especial la Reforma Agraria. Miles de indígenas y campesinos como consecuencia de ese momento histórico se hacen presentes en las ciudades de manera notoria y gradual. Es así que la población de 1950 que concentraba un 74 % en el área rural. A la fecha es totalmente diferente ya que el 52% de la población boliviana ahora se concentra en los centros urbanos. Dando evidencia del fenómeno migratorio que del campo a la ciudad que vive nuestro país. (Centro Educativo Ñanta, 2009)

Aspectos que denotan, que Bolivia durante la creación e implementación de la Política Pública del Seguro Agrario, dentro el análisis del contexto social, se tiene migración interna de las comunidades hacia las ciudades capitales, lo que provoca que menos personas sean formadas en el arte y la técnica del cultivo, aspecto que además genera un déficit en el mercado interno en lo que refiere a los productos cultivados en Bolivia.

Es así que la Política Pública del seguro agrario busca fortalecer y desarrollar a las comunidades rurales otorgándoles un seguro que sirva de apoyo en caso de pérdida de

cultivos dando un aliento a que estos vuelvan a producir y así no dejen en déficit los mercados internos de Bolivia.

2.1.2. Contexto Económico.

Bolivia durante los años 2011 a 2019 económicamente hablando, vive una bonanza económica producto del precio del crudo, es así que:

Arce indicó que el PIB nominal boliviano llegó en el 2011 a unos 23.000 millones de dólares -aproximadamente el doble del valor del 2006, cuando Evo Morales asumió la presidencia- y debería alcanzar en 2012 un valor de 25.963 millones de dólares. Señaló que del crecimiento económico del 2011 hasta 4,5 puntos porcentuales correspondieron a la demanda interna y sólo 0,6 por ciento a la demanda externa atendida por las exportaciones, dominadas por el gas natural que compran Argentina y Brasil y los minerales. (Quiroga, 2012)

Por lo que Bolivia vive un momento donde la economía esta su auge, en pleno crecimiento, aspecto que beneficia la implementación de la Política Publica del Seguro Agrario, debido a que existen los recursos económicos que acompañen su implementación, además la sociedad se encuentra tranquila debido a que su economía está estable.

2.1.3. Contexto Político.

En el ámbito político, nos encontramos en el Gobierno del ex Presidente Evo Morales Ayma, en su primera reelección, quien gano la presidencia en primera vuelta con el 64.22 %, aspecto que denota que vivíamos en un periodo donde existía gobernabilidad, aspecto que general que la Política Publica del Seguro Agrario creada a partir del

artículo 30 de la Ley No. 144 de 26 de junio de 2011, siendo la entidad encargada de la implementación el Instituto del Seguro Agrario Pachamama creado mediante el artículo 32 de la mencionada Ley y se encuentra reglamento por el Decreto Supremo N° 0942, cuenta con la legitimidad necesaria para su éxito.

CAPITULO 3. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PUBLICA DEL SEGURO AGRARIO.

Las Políticas Públicas son acciones gubernamentales que la entendemos como: el conjunto de decisiones y reglas que es necesario adoptar para motivar y coordinar a las personas con el objeto de alcanzar metas individuales y colectivas; es pública, porque se desenvuelve en el contexto de los fines del Estado dentro de un marco jurídico-político (Albi Ibáñez, González-Páramo Martínez, & López Casasnovas, 1997, pag. 113)

Las mismas que son estudiadas desde la Ciencia Política a partir de la “teoría de la decisión” (rational actor politicaltheory), misma que se refiere a “la optimización de las decisiones y a la evaluación de todos los costos y beneficios asociados a dichas decisiones (Quiñones, 2008, pag. 24-25)

Este enfoque con el tiempo fue cambiando a una postura más ecléctica, aunque muchos autores racionalizan mucho el mencionado enfoque como se muestra a continuación.

El enfoque racional ha sido fuertemente atacado desde los más diversos puntos de vista. Sus oponentes sugieren un enfoque alternativo de “racionalidad limitada”, basado en información incompleta y donde el análisis de los problemas no es perfecto y quizás tampoco deseable, dada la escasez de recursos y el alto costo de la información y su procesamiento. Además, en consideración a que el objeto de la política son seres humanos, los procesos de las políticas públicas son también impredecibles, debido a la información incompleta y los valores ambiguos o conflictivos que se pueden dar. (Quiñones, 2008, pag. 25)

3.1. LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La implementación, es una de las ultimas fases dentro del ciclo de Políticas Públicas, se entiende que es un proceso donde ya se definió el problema, se agendó dicho problema en la agenda pública, se formuló la política pública a partir del relevamiento de información, identificación de problemas, elaboración de árboles de problemas y soluciones; para llegar a la creación de un marco lógico u otra matriz de planificación mismos que fueron debidamente analizados bajo enfoque costo beneficio, aceptación de la sociedad.

Van Meter y Van Horn (1975) señalan que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas.

Así también Sabatier y Mazmanian (1981) consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica.

Tanto el modelo de exploración combinada de Etzioni, como el incrementalista de Lindblom, se identifican porque centran las condiciones que favorecen o limitan la implementación de una Política Pública. Es por lo que la implementación de una Política Pública dependerá del modelo de toma de decisiones, siendo estas:

- El grado de participación de la sociedad, beneficiarios y las entidades públicas en la planificación y en la implementación dependerá del tipo de decisión que se tome.

- Se debe analizar el rol de los actores que se haya incluido en la formulación de alternativas y en la decisión.
- El tipo de políticas públicas que se pretende desarrollar es decisivo para utilizar un tipo de planificación y de implementación. Las Políticas Públicas regulativas o reglamentarias, redistributivas, distributivas, Constitutivas o Constituyentes.

En la fase de implementación se deben considerar nuevos aspectos de organización, como las relaciones entre los actores, pudiendo ser estos: los beneficiarios, responsables o competentes para ejecutar la Política Pública. Dentro de esta organización destacan la Administración Pública, que asume un papel hegemónico, protagónico y exclusivo dentro la implementación de la Política Pública.

Las acciones que realiza la Administración Pública dentro la fase de implementación son las de dirigir, administrar, ejecutar, entre otras.

Podemos decir que implementar se refiere a acción que buscan cumplir objetivos; contempla “aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupo) públicos y privados con miras a la realización de objetivos previamente decididos” (Aguilar Villanueva, 1993, pag. 3). No obstante, dentro de la implementación se tienen muchas acciones o situaciones que nos alejan de los objetivos planteados.

Una primera aproximación a la implementación de Políticas Públicas podría ser como “el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones

emprendidas para alcanzarlos” (Rodríguez U., 2010, pag. 1-2), mismo que tiene un proceso causal vale decir que son un conjunto de acciones que generan efectos.

La implantación como una fase relativamente independiente en el proceso de las Políticas Públicas no cobra importancia hasta mediados de la década de los setenta del siglo XX. La publicación en 1973 del libro de Pressman y Wildavsky titulado Implementación puso de manifiesto que el proceso de las políticas estaba formado por algo más que la adopción de decisiones y la preparación previa de éstas.

La aparición de este volumen fue un intento de explicar el fracaso de la acción de los gobiernos. En Estados Unidos en la década de los sesenta se habían puesto en marcha políticas en las que se habían depositado grandes esperanzas en relación a la solución de los problemas sociales más acuciantes. Buena parte de estas políticas no sólo eran intachables desde el punto de vista de su formulación, sino que, además, su diseño había sido producto de la colaboración entre la academia y el gobierno, y, a pesar de ello, habían fracasado. La sensación de desencanto invadió a gobiernos y a académicos: entre la decisión y la evaluación había algún proceso cuya importancia había sido obviada hasta entonces.

Con el libro de Pressman y Wildavsky también se puso al descubierto la fractura, en principio de carácter conceptual, entre la decisión y la implantación: ¿por qué es más fácil identificar soluciones adecuadas a los problemas que emprender acciones adecuadas para resolverlos en el día a día? Para mitigar los efectos de esta fractura se recomienda que en la práctica gubernamental se consideren la formulación/decisión y la implantación como fases interdependientes: por una parte, cuando se estudian las distintas opciones de solución a un problema hay que pensar ya en la puesta en marcha de éstas; por otra, en la puesta en marcha de las políticas afloran con frecuencia cuestiones que no han sido resueltas en fases anteriores por la necesidad de conseguir el acuerdo entre los diferentes actores implicados.

Los primeros estudios que analizaron las Políticas Públicas, fueron desarrollados durante los años 30 en Estados Unidos, estos centraron su atención en lo que se entiende como etapa de formulación, considerando que las decisiones se ejecutaban automáticamente, neutral y era posteriormente a la formulación.

Así, los análisis de la implementación como fase específica de las Políticas Públicas son posteriores. Se podría encontrar algunos precedentes de estudios sobre eficacia y la valoración de determinadas actuaciones políticas en los años 40, pero el desarrollo doctrinal llega al acuerdo que esta fase se desarrolla de manera técnica, teórica y adecuada en los años 60, a raíz del análisis de fracasos producidos en la implementación de determinadas propuestas programáticas de los demócratas americanos durante las administraciones de Kennedy y Johnson.

A finales de los años 60 se comprobó cómo el cambio de corriente política en la presidencia en Estados Unidos de demócrata a republicana, no implicó una mejora en la efectividad de las políticas desarrolladas. Sin embargo, para el análisis de Políticas Públicas quedó vigente una nueva manera de abordar la problemática respecto a los programas.

En primer lugar, los nuevos aportes al análisis de Políticas Públicas hizo que la atención no solo se fijara en la decisión o también conocida como agenda pública, pasando de ser una sola acción sino que se debía poner énfasis en los aspectos previos y mas aun en los procesos posteriores.

Un elemento decisivo en la década de los 70 en los Estados Unidos fue el relativo a la crisis económica vivida, aspecto que se consolidó con el presupuesto base 0 en la

administración federal estadounidense. Incluso, los presupuestos por programas y por objetivos, que se acabarían consolidando a nivel mundial, tuvieron que rebajar su pretensión de control de los procesos de implementación. Los análisis de la implementación sirvieron para ir desarrollando procesos administrativos que asegurasen la correcta circulación de la información desde los decisores hasta las unidades administrativas encargadas de la prestación de los servicios al público, partiendo de que las decisiones que no se cumplían era porque, o bien no se conocían, o bien no existían procesos de control a disposición de los directivos.

Hay que entender el contexto de ese momento, de crisis económica y política en el país, una crisis de gobernabilidad que afectó a la confianza de los ciudadanos en el gobierno y la administración, que llevó a un cuestionamiento de su papel. Se constató que algunos programas estrella federales de los años 60, como “Guerra contra la pobreza”, “Ciudades modelo” o programas de educación compensatoria no se ejecutaban correctamente y evidenciaban la ineficacia de la acción pública. Dichos programas se mostraron incapaces de alcanzar los objetivos para los cuales habían sido pensados, mostrando derroches, incumplimientos, efectos imprevistos, etc. La cuestión clave de los análisis era conocer por qué leyes que estaban bien estructuradas, pensadas, con financiación y objetivos claros, no habían conseguido resolver los problemas para los que habían surgido.

Los supuestos de partida para abordar la cuestión se basaban en:

- Las fases que llevan a la formulación se desarrollan en el ámbito político, y el proceso implementador en el ámbito administrativo, estando ambos, si no separados, sí delimitados.
- La formulación es una fase previa temporalmente a la implementación.
- Las decisiones que se producen en el proceso de implementación tienen una naturaleza técnica y los ejecutores actúan de forma neutra, objetiva y racional.

De acuerdo con estas premisas, la administración pública, la burocracia, es el elemento clave del cumplimiento de las políticas. Esta burocracia se rige por los principios de jerarquía, racionalidad y subordinación, y se supone que actúa de manera rutinaria, automática y neutra. Sin embargo, los análisis demostraban que los procesos de implementación eran en realidad menos automáticos y neutros, y más complejos de lo que se suponía. La administración pública era en realidad un conjunto de organizaciones enormemente complejas que necesitan adaptarse continuamente a una realidad cambiante, por otra parte, se observaba que políticas y programas bien diseñados presentaban disfunciones y errores en la ejecución. En este contexto, comenzó a pensarse que quizá la calidad de las decisiones no era el único factor determinante del éxito de las Políticas Públicas.

Es en este momento, cuando se publicó un estudio que tuvo un gran impacto y que se convirtió en un referente clásico en los análisis de la implementación en las Políticas Públicas.

El texto analizaba la implementación de un programa de ayudas federales al municipio de Oakland, en la Bahía de San Francisco, cuyo objetivo era la generación de empleo para minorías a través del desarrollo económico de las localidades. Cuando Pressman y Wildasky (1973) analizaron la situación del programa habían transcurrido cuatro de los seis años previstos para darlo por concluido, se habían gastado 6 de los 23 millones de dólares disponibles y se habían generado solo 60 puestos de trabajo, a 100.000 dólares cada uno. Los resultados no podían ser más lamentables e incomprensibles. ¿Cómo podía fracasar un programa que surgía de una decisión que contaba con el consenso inicial de los actores implicados, respaldada con recursos suficientes y que perseguía objetivos claros, concretos y cuantificables?

Conceptualizar la implantación. Para Pressman y Wildavsky una Política Pública es una cadena causal entre las condiciones iniciales y las consecuencias futuras. La implantación liga las condiciones iniciales con las consecuencias futuras, es el proceso que establece y realiza la conexión causal, con lo que empezó a quedar clara la distinción entre una política (su diseño) y el acto de implantarla.

Lo más importante de sus reflexiones no fue la constatación del fracaso, sino la necesidad de plantearse la implementación de las Políticas Públicas de manera específica, separándolo de la fase de formulación. Además, la implementación no es sólo la puesta en marcha de las decisiones públicas, sino que es un proceso que enlaza objetivos con resultados. Las posibles dificultades de la implementación deben ser contempladas en la formulación de la política, pues la implementación no es independiente de la decisión, y de hecho esta fase implica una multitud de decisiones.

Otra consecuencia de la aparición de los análisis de la implementación es que también impactó en los estudiosos de la Administración Pública como organización, como burocracia. Si ya tenían dificultades para describir las cada vez más complejas estructuras administrativas y sus mecanismos de intervención, ahora se añadían las dificultades para entender objetivos y obtener resultados, y esto en el contexto de grave crisis económica y de gobernabilidad de los años 70. Su objetivo se orientó a estudiar cómo maximizar la eficiencia de los servicios públicos, que llevaría a los postulados de nueva gestión pública.

Por otro lado, las investigaciones sobre la implementación también impactaron en los estudios sobre relaciones intergubernamentales, ya que se constataba que la estructura federal estadounidense hacía que la formulación de los programas la hiciera la administración federal, mientras que la implementación recaía en las administraciones de los estados o en los gobiernos locales. Esto suponía una estructura compleja, que dificultaba la gestión, el control y el seguimiento de la implementación. Para sacar adelante estos programas se necesitaba implicar a una gran cantidad de órganos de las administraciones, gobierno y actores sociales, sin cuyo consentimiento o incluso sin cuya colaboración activa no podían alcanzarse los objetivos previstos.

Lo que sucedía en la base de esta estructura era mucho más complejo de lo que se pensaba en los niveles superiores de la organización. Los escalones más bajos de la implementación tenían una lógica de acción propia, esto significa, que la base de la estructura era activa, debido en muchas ocasiones a conflictos y rivalidades de poder o presiones jerárquicas. La verdadera transformación de los objetivos a actividades

concretas debía producirse a nivel local, y los responsables políticos y empleados públicos encargados de ejecutar estas acciones las cambiaban por actividades diferentes.

Los análisis pusieron de manifiesto que los planes y programas en los que se plasmaba la formulación de las políticas no tenían en cuenta la enorme cantidad de actores implicados a nivel local que no tenían acceso a participar en la formulación a nivel federal. Estos actores se incorporaban al proceso de la política en la implementación, pero defendiendo sus intereses y posturas, como si fuera la fase de formulación, buscando modificar los objetivos y las acciones en el nivel local hasta hacerlos compatibles con sus intereses. Estos actores no solo eran sociales, sino que los propios actores gubernamentales locales entraban en esta dinámica.

La propuesta de los analistas para resolver esta última dificultad fue la identificación e incorporación de estos actores en los procesos de formulación, buscando llegar a acuerdos e intercambiar recursos. Se fomenta así la gestión intergubernamental, que hace que la implementación tenga que incorporar la negociación política en la que actores con la misma legitimidad (un ministro, un secretario estatal y un alcalde) establecen las condiciones que permitan ejecutar la política.

Pressman y Wildavsky (1973) también apuntaron en el mismo sentido, sosteniendo que la complejidad de un programa se mide por el número de decisiones que es necesario adoptar para que éste se mantenga en funcionamiento. La regla general es que cuanto más elevado sea el número de actores en el proceso, menores son las posibilidades

de conseguir una implementación que se ajuste al diseño inicial. Yendo más allá, hicieron una diferenciación entre el punto de decisión y punto de veto:

- Un punto de decisión ocurre cuando se requiere el acuerdo de todos los actores implicados para que el programa continúe.
- Un punto de veto tiene lugar cuando se necesita que un actor individual dé su consentimiento a una acción.

Pressman y Wildavsky (1973) también trataron de determinar qué parte del fracaso de un programa se debía a problemas de implantación y qué parte no. Establecieron que existen dos casos de políticas fallidas: las políticas que no se implantan y las políticas que dan lugar a una implantación defectuosa. En las primeras no hay un verdadero problema de implementación, ya que no se consiguieron las condiciones óptimas para ello. En el caso de las segundas, las causas son de varios tipos: Puede existir un defecto de formulación. En última instancia las políticas públicas no son más que una hipótesis de relación causal entre las condiciones iniciales y los resultados esperados.

La implementación sería el conjunto de acciones que hay que emprender para que esta relación causal ocurra.

Si la implantación se retrasa, o fracasa en sus objetivos, podemos hablar estrictamente de problemas de implementación.

Aguilar Villanueva (1993) señala que el mismo planteamiento sobre la complejidad del incremento del número de actores, particularmente gubernamentales, continuó con Eugene Bardach (1980) en *“El juego de la Implementación: ¿Qué pasa después de que*

un proyecto se convierte en ley?”, en el que analizaba la puesta en práctica de una nueva legislación sobre deshospitalización de enfermos mentales en el Estado de California. Bardach ponía un mayor énfasis en la falta de control del proceso de la implementación por parte de los que toman las decisiones, en su caso los legisladores. Describía la implementación como un proceso de concurrencia o ensamblaje de diversos recursos necesarios para alcanzar un cierto resultado programático. Estos recursos desarrollaban al mismo tiempo un cierto número de movimientos o partidas entre sí en un juego, a pesar de su débil o tangencial conexión. En el curso de estas partidas estos recursos son concedidos o negados al proceso de ensamblaje en curso, a partir de determinadas condiciones (Aguilar Villanueva, 1993, pág. 13).

La definición de la implantación como proceso de ensamblaje resalta el carácter político, y no meramente administrativo, del proceso de implantación de las Políticas Públicas. La implantación es una serie de movimientos o partidas en un juego entre actores, para decidir en qué condiciones entregarán los recursos, los elementos que componen el programa, que controlan. Desde este punto de vista la decisión inicial el mandato legal, no es más que un pistoletazo que marca el inicio del juego; a partir de ese instante los jugadores los actores participantes intentan todo tipo de estrategias para conseguir que la política a implementar maximice sus propios intereses y minimice el nivel de sus contribuciones, liberando recursos para otros juegos, otros procesos de implantación.

Bardach también señaló que la división entre la producción de los programas y la provisión de los mismos en un sistema de gobierno multinivel como el estadounidense,

ocasionaba que los actores, particularmente gubernamentales, se especializaban en el control de algunos de los recursos clave y en el desarrollo de roles específicos. Las organizaciones del gobierno central controlan y distribuyen gran parte de los recursos financieros y jurídicos, especializándose en papeles de formulación y evaluación de resultados. Por su parte, las organizaciones de los gobiernos estatal y local controlan la información y las redes de distribución de servicios, especializándose en la implementación (Aguilar Villanueva, 1993, pág. 15).

En sus recomendaciones Bardach puso de relieve la importancia de tener en cuenta, en el momento de la formulación, el diseño de la implementación, esto es, los actores locales y los posibles juegos, construyendo un escenario donde se prevean sus estrategias, recursos y apuestas, señalando la importancia de la mediación y la persuasión en todo el proceso.

Los principales efectos negativos de no seguir estas recomendaciones son:

- La disipación de los recursos del programa, producido por los intentos para aprovechar los recursos para otros fines, lo que incrementa los costes de los programas. Este efecto se limita mediante el control, que se realiza mediante el seguimiento o monitoreo de los indicadores de los programas.
- La disipación de los objetivos del programa, producido cuando los objetivos no son suficientemente precisos, lo que permite a algunos actores intentar variar los objetivos iniciales hasta hacerlos coincidir con los suyos propios.

- Resistencia al control de la conducta de los participantes. La implementación mediante redes de expertos y administraciones es posible siempre y cuando los actores que participan obtengan más beneficios que perjuicios. Si los controles son muy estrictos algunos actores preferirán no participar, escapando a sus responsabilidades o aportando contribuciones simbólicas.

Según Bardach, los participantes gastan buena parte de sus energías en planear las estrategias y juegos, distrayendo su atención del proceso de implantación del programa. La causa es la incertidumbre que domina a todos los actores sobre cuál será el comportamiento de los demás, qué les conduce a actuar, permaneciendo a la espera hasta comprobar cuáles son las verdaderas intenciones de los otros (Aguilar Villanueva 1993, pág. 18).

En conjunto, los estudios de la implementación señalaron para el conjunto del estudio de las Políticas Públicas en que la importancia de los procesos dentro de las organizaciones, y entre ellas, mediante negociaciones constantes, tanto formales como informales (Aguilar Villanueva, 1993, pág. 23). No obstante, los análisis han continuado, desarrollándose modelos analíticos a medida que se han tenido más casos de estudios y se ha podido sistematizar mejor la información.

3.1.1. Modelos Analíticos

Las dos fuentes básicas utilizadas en este intento de sistematización fueron la literatura sobre los procesos decisorios en los sistemas políticos y la teoría sobre la organización. Con

ello se pretendía encontrar las variables capaces de explicar de una manera general los fracasos del sistema.

La implantación es, desde el punto de vista empírico, la secuencia programada de acciones, de la que forman parte muchos actores y muchas operaciones, dirigida a producir con unos medios específicos los resultados esperados. Es un proceso de gran complejidad porque: por una parte, interviene una multitud de actores, cada uno de los cuales tiene sus propias perspectivas, actitudes e intereses, y cuyo grado de compromiso con los objetivos del proceso puede variar; por otra, hay una multitud de puntos de decisión (cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa siga adelante) y de puntos muertos (cada vez que se requiere que un actor por separado dé su aprobación).

Así las cosas, el retraso de un programa es función del número de puntos de decisión, del número de participantes independientes en las decisiones, de la dirección intensidad de las preferencias de cada uno de ellos respecto al programa, y de la magnitud de los recursos que están dispuestos a invertir para participar en las decisiones. Por lo tanto, cuanto mayor sea el número de actores participantes, menor será la posibilidad de alcanzar unos resultados óptimos.

La fase de implantación ha sido conceptualizada adoptando varias perspectivas. La más familiar la equipara a un proceso descendente, de arriba abajo (top-down); estudios posteriores ponen de relieve la importancia de concebirla también como un proceso ascendente, de abajo arriba (bottom-up).

La visión más familiar y tradicional del proceso de la política consiste en que una vez adoptada la decisión, ésta es ejecutada por las unidades administrativas correspondientes. Esta imagen está fuertemente relacionada con otras dos ideas: la dicotomía entre política y administración (la esfera política decide y la esfera administrativa ejecuta las decisiones previamente adoptadas por la primera) y el modelo

de racionalidad absoluta (el factor crítico para el éxito de las políticas es la calidad de la decisión).

La visión de la implantación como un proceso descendente llevó a programar al máximo el desarrollo de las políticas, a planificar la realización de todas y cada una de las tareas necesarias para ejecutarlas. Se pone énfasis en los mecanismos de dirección y control, en la comunicación y en la coordinación, en el poder de los decisores para obtener la conformidad de los subordinados (supervisión e incentivos). El proceso de las políticas se desarrolla a lo largo de la línea jerárquica: la información fluye desde los escalones superiores a los inferiores predominantemente en forma de órdenes.

La visión descendente del proceso de las políticas empezó a hacer aguas a mediados de los años setenta en Estados Unidos por el fracaso del presupuesto por programas. Se empezó a tomar conciencia de que buena parte de las actividades que se llevan a cabo en la esfera administrativa completan y cambian el diseño de las políticas. La implantación, por lo tanto, no es sólo ejecución, sino que tiene, además, un fuerte contenido político.

Este enfoque surge como alternativa al anterior, y concibe la implantación como un proceso que también presenta una trayectoria ascendente. Se desplaza el énfasis hacia el punto de prestación del servicio: lo que ocurre cuando la agencia encargada de prestar un determinado servicio es determinante para el éxito o el fracaso de la política pública. Adquieren protagonismo los “burócratas de calle” o “burócratas de ventanilla”: los maestros, los médicos, los asistentes sociales tienen oportunidades y responsabilidades de control respecto a la prestación del servicio, y su motivación es crucial.

Las decisiones tomadas en la cumbre de la organización pública no suelen comprender todas las situaciones que pueden darse en la práctica al aplicar una política en contextos diferentes, por lo que en el día a día los implantadores se ven obligados a modificar o completar el contenido de esas decisiones iniciales. Implantar una política requiere necesariamente un alto margen de discrecionalidad. El contexto local constituye otra de las variables independientes del éxito de la política. (Godoy, 2009, pag. 21)

Al igual que en la formulación, a partir de la posición de los actores en la iniciativa de la Política Pública, en la implementación tenemos dos grandes tipos según provenga el proceso decisorio, de los niveles federal y central de los sistemas políticos, el modelo Top-Down, de arriba hacia abajo, o de la iniciativa social y los gobiernos locales, modelo Bottom-Up, de abajo hacia arriba.

El modelo Top-Down tiene como principales dificultades:

- Necesidad de transmitir los objetivos específicos y resultados esperados con claridad.
- La cantidad de recursos que aporta el decisor: fondos, recursos jurídicos, recursos materiales, personal técnico, información, asesoramiento.
- Establecer procesos específicos de comunicación interorganizativa y control con las unidades encargadas de la implementación.
- El decisor debe conocer las condiciones políticas, económicas y sociales, así como los intereses y el grado de transformación de las condiciones internas de los implementadores. Habría incluso que conocer su posición (aceptación, neutralidad o rechazo), y la intensidad de la misma, lo que facilitaría que los procesos del punto anterior se orienten, en el ámbito burocrático, en las vías para evitar los bloqueos administrativos.

El planteamiento busca superar la visión acostumbrada de la Administración Pública como un todo sin fisuras. Por otro lado, se tiene en cuenta que la separación nítida entre los niveles administrativo y político, con reglas de actuación separadas entre ellos, no está tan clara en la práctica.

Aunque el modelo de separación de roles y reglas entre administración y política perdura, sobre todo en el mundo anglosajón, particularmente el británico, incluso en modelos de gestión más innovadores, como la Nueva Gestión Pública (Barzelay, 2002, Pag. 24). Los políticos deben tomar decisiones y los burócratas deben decidir cómo

ejecutarlas, pero en la práctica de cada programa hay que prever como se va a la relación entre ambas esferas.

En cualquier caso, el modelo Top-Down focaliza el éxito o fracaso de la implementación de las políticas en el proceso decisorio y su formulación. Un desarrollo del modelo es el elaborado por Sabatier y Mazmanian (2017), donde sugieren seis condiciones para asegurar la implementación efectiva de las políticas:

- objetivos sean claros y consistentes.
- legislación que incorpore una teoría causal adecuada que identifique los principales factores y vínculos causales en influyen en la realización de objetivos.
- legislación que estructure el proceso de implementación de tal manera que se maximice la probabilidad de que los responsables de la implementación y los grupos-objetivo actúen de la forma esperada.
- los mandos superiores del órgano responsable de la implementación han de poseer suficiente capacidad política y de gestión y comprometerse a lograr las metas.
- el programa tiene que recibir el apoyo de grupos organizados y de legisladores clave.
- la aparición de políticas públicas adversas o cambios en las condiciones socio-económicas no han de desplazar la prioridad de los objetivos de la política.

No obstante, esta lista de recomendaciones presupone que los responsables de administrar la política ejercen un control total y racional y actúan en un entorno despolitizado. Los autores reconocen que en la práctica es poco frecuente que se den las seis condiciones para asegurar la implementación efectiva.

Otros autores como Hogwood & Gunn (1984), enumeran una serie de condiciones que deberían tenerse en cuenta para asegurar una implementación exitosa:

- Los supuestos y circunstancias externas al organismo implementador no deben constituir graves obstáculos.
- Disponer de tiempo y recursos suficientes.
- Disponer de una combinación adecuada de recursos.
- La política a implementar debe basarse en una hipótesis causal válida.
- La relación causa-efecto debe ser directa y las conexiones causales deben reducirse al mínimo.
- Las relaciones de dependencia deben ser mínimas. Muchos actores participando convierten la implementación en inviable.
- Deben acordarse y comprenderse perfectamente los objetivos por los que deciden y por los implementadores.
- Los procesos y protocolos deben detallar los pasos a seguir de forma específica y secuencial.
- La comunicación y la coordinación deben ser específicas y probadas.
- Los que ocupan posiciones de autoridad deben exigir el cumplimiento perfecto de los objetivos.

Las críticas al modelo Top-Down ya aparecieron con Lipsky (1980), quien consideraba que las recomendaciones del modelo difícilmente pueden ser eficaces ya que desconoce los factores causantes del retraso, pobre coordinación, incoherencia y conflictividad de los objetivos. Los actores más importantes a menudo no son los decisores formales de las políticas, sino los burócratas de calle. Por ejemplo, los profesores, inspectores, policías, y demás funcionarios públicos investidos de autoridad, suelen actuar con un alto grado de discrecionalidad por la necesidad de implementar políticas cuyos objetivos se presentan ambiguos, y por la proximidad de los problemas y la necesidad de adaptarse a diferentes contextos.

Los burócratas de calle se enfrentan a la insuficiencia de los recursos, tienen que realizar negociaciones continuas para adaptar los objetivos a los intereses y valores de los usuarios de los servicios, así como a las reglas inherentes de sus propios intereses y el ejercicio de su autoridad, que no solían contemplarse en los programas.

El planteamiento de Lipsky (1980) era que estos burócratas de calle deberían incorporarse a las comunidades de actores que formulaban las políticas públicas, incorporando a los mismos las reglas y valores de sus usuarios y los de sus intereses profesionales. Esto implicaba un cambio en el diseño de la formulación y de la implementación, un enfoque Bottom-Up.

No obstante, el planteamiento Bottom-Up de Lipsky (1980) supone una rigidez y la incorporación de más actores en la formulación, lo que complica sus procesos decisorios. Sin embargo, las críticas realizadas al modelo Top-Down si han encontrado un alto grado de coincidencia, en el sentido (Aguilar Villanueva, 1993, pág. 87) de que se constata que:

- Los objetivos de los programas casi siempre son contradictorios y ambiguos, porque pretenden varias cosas a la vez, para incorporar los intereses y posiciones de distintos actores. Esto es consecuencia de lo que veíamos en la definición de los problemas, al explicar el ciclo de las políticas. La ambigüedad es el camino para que los actores se pongan de acuerdo en que hay que hacer algo, sin que se tengan que poner de acuerdo sobre qué hay que hacer.
- Las administraciones no son nunca transparentes ni racionales en la práctica.
- La sociedad es a menudo hostil y casi siempre contradictoria.

Por todo ello, no resulta en absoluto sorprendente que los programas de actuación pública registren diversos grados de fracaso. Pero tampoco estamos seguros de que si un programa tiene un cierto éxito se deba a que la Administración ha funcionado más jerárquicamente, que el programa era mejor o que la sociedad no se ha inmiscuido en la actuación administrativa.

Las políticas son a menudo resultado del compromiso entre valores conflictivos y las decisiones en que se fundan acostumbra a ocultar ajustes de topo tipo con los intereses clave afectados por la puesta en práctica del programa de actuación.

Además, se suele tomar como unidad de análisis en este tipo de estudios la agencia u organismo administrativo “encargado” de “implementar” la política. Ello produce una clara simplificación del proceso de puesta en práctica, al conferir racionalidad individual a comportamientos que en realidad sólo son comprensibles en relación al contexto colectivo en que han efectivamente tenido lugar (Aguilar Villanueva 1993, pág. 93).

Frente al modelo Top-Down se plantea el Bottom-Up, la implementación desde abajo, como modelo alternativo. La característica inicial de este modelo es que entiende la implementación como un proceso que busca conseguir impactos deseados en la población objetivo de la política.

Frente al modelo Top-Down, que hace hincapié en el control, la coordinación y la reducción del número de actores, el modelo Bottom-Up para de los efectos que pretende una política en términos de impacto. Desde el punto de vista del análisis de la implementación, se busca determinar cuántos impactos pueden explicarse por la actuación de los órganos implementadores y cuántos, en cambio, responden a causas externas a la política pública analizada. Por ejemplo, si la menor polución de determinadas industrias responde a una respuesta positiva ante una política anticontaminación o responde más bien al cambio de la política energética global. Así, la implementación es lo que ocurre cuando un usuario de un servicio entra en contacto con la organización pública responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta. Es en el punto de distribución donde la implantación tiene éxito o fracasa (Aguilar Villanueva 1993, pág. 76).

Los programas públicos acaban implementándose en cientos o miles de oficinas públicas repartidas por el territorio por millares de empleados públicos del último escalón de la jerarquía administrativa, en contacto con usuarios singulares, con demandas particulares y concretas. Las decisiones más complejas acaban siendo interpretadas y adaptadas por

una multitud de empleados públicos que intermedian entre el usuario y el programa público. Los empleados públicos, burócratas de calle, que en ningún caso han participado en el proceso de formulación y son los que reciben cotidianamente las presiones de los ciudadanos para conseguir servicios públicos y deben transformar las decisiones en hechos efectivos. En muchos casos, son lo que resuelven los defectos de la formulación de la política, la ambigüedad de los objetivos, las imprecisiones y rigideces del diseño de la implementación de acuerdo a sus propias capacidades y valores y a su comprensión de los fines y metas de la política pública. La clave de la implementación está en la adaptación de la decisión a las características locales y al contexto en el que se produce la prestación del servicio.

Siguiendo a Aguilar Villanueva (1993), lo importante a la hora de implementar una política es que la atención a las demandas de los ciudadanos es el objetivo principal, de modo que el diseño de la implementación debe combinar, razonablemente, lo mejor de la decisión inicial y lo mejor de la iniciativa local. No importa tanto el ajuste con la decisión (conformance), como el logro de los objetivos (performance).

En este modelo de implementación el proceso de vuelve un ciclo, puesto que no se concibe de manera lineal, sino circular. Esto supone que la decisión no está totalmente cerrada y caben las relaciones recíprocas de poder y de negociación entre los actores.

Por tanto, la implementación tiene una dinámica propia y no es una mera puesta en práctica de las decisiones a través de la obediencia jerárquica.

La práctica del modelo cuestiona las relaciones jerárquicas, las responsabilidades claramente definidas y los objetivos claros, para que los resultados de la política tengan éxito. Más que resolver problemas, en los decisores se encargan de asignar recursos para que los implementadores los resuelvan.

El modelo Bottom-Up también resalta la importancia del contexto institucional como un elemento clave para el desarrollo y resultado de la política, ya que el problema de la implementación no se deriva sólo del diseño de la misma, sino que es producto de su relación con el contexto.

Los análisis de casos de implementación con este enfoque han destacado el estudio interno de las organizaciones implicadas en la implementación, para comprender cómo moldean las políticas. En este sentido, se han focalizado en cuatro elementos que inciden de forma significativa en los fracasos de la implementación:

- Administración de sistema.
- Proceso burocrático.
- Desarrollo organizacional.
- Conflicto y negociación.

Como propuesta, el modelo Bottom-Up se basa en:

- Planteamiento concreto del conflicto o problema que ocasiona la intervención de la política. Identificación y descripción del sistema.
- Descripción del conjunto de operaciones organizativas que afectaran la conducta o situación.
- Descripción del efecto que se espera de estas operaciones.
- Descripción del efecto para cada nivel de estas operaciones, es decir, el efecto que se espera que tendrán las acciones de cada nivel en la situación o conducta problemática.
- Identificación de los recursos requeridos para lograr ese efecto.

Como superación de los dos modelos anteriores se han ido concibiendo modelos intermedios. La aproximación de estos modelos ha sido más bien teórica, intentando dar contenido a la fase de la implementación y que se realicen investigaciones más sistemáticas, y que se pueda aportar a quienes elaboran políticas públicas recomendaciones más directas, más útiles y con mayores perspectivas de aplicación inmediata.

En este sentido, ha surgido lo que se conoce como tercera generación de estudios que postulan la no necesaria elección entre un modelo u otro, Top-Down frente a Bottom-Up, sino que ambos podrían ser aplicados en la explicación del proceso de implementación, es decir, deberían integrar el macro mundo de los decisores con el micro mundo de los implementadores. Esta tercera generación plantea la necesidad de tener en cuenta la comparación, el aspecto diacrónico de los análisis, y los distintos tipos de políticas analizadas en los futuros estudios que se fueran a realizar.

Sobre esta base, los estudios han llegado a la conclusión de que existen tres impedimentos para un mayor desarrollo de las investigaciones en el campo de la implementación, estos serían:

- El pluralismo teórico: no existe un acuerdo acerca de qué teoría utilizar para el estudio de la implementación. De ahí que se sigan utilizando diversas aproximaciones teóricas y usando diferentes variables.
- La natural limitación de los estudios de implementación.
- La falta de suma de conocimientos: no se integran conocimientos de otros contextos, sobre todo los americanos no incorporan los conocimientos de europeos, y tampoco se realiza aprendizaje de los anteriores modelos.

A pesar de estos impedimentos, los estudios han continuado y los desarrollos teóricos y conceptuales que han conseguido mejorar la comprensión de la implementación. El principal de estos conceptos es la de Red de Políticas o “policy networks”.

El concepto de policy networks pretende recuperar la conexión entre los decisores y formuladores de una política y las organizaciones que han de ponerla en práctica y las organizaciones con intereses afectadas.

Siguiendo a Joan Subirats (2008) podemos entender que en el proceso de elaboración de la política han influido aquellos grupos que pueden resultar afectados o que quieren “conducirla” en uno u otro sentido, pero en el proceso implementador existe también esa

negociación y compromiso, manteniendo un continuo entre formulación-implementación-redefinición como proceso de aprendizaje de las políticas públicas.

En esta perspectiva es el que se plantea como unidad de análisis el concepto de red, una construcción analítica capaz de incluir a todos los recursos comunes con respecto a un determinado problema, manteniendo una serie de compromisos comunes, partiendo de una intercomunicación e información mutua suficiente. Este concepto de red (“network”) o de comunidad que afecta y resulta afectada por la política concreta como unidad de análisis, resulta contradictorio con la tradición administrativista que tiende a unificar bajo grandes organizaciones uniformes y jerárquicas todas las funciones públicas. La realidad no acostumbra a admitir simplificaciones del tipo un actor, un objetivo.

El proceso de implementación envuelve diferentes niveles gubernamentales, órganos administrativos y otras organizaciones con intereses afectados, constituyendo lo que se ha venido en denominar “policy network” o “policy community”, es decir, un entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico. La estructura de esos entramados y las interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, la “calidad” de la política aplicada y la efectividad de su implementación (Subirats, 2008, pág. 5).

Cada política genera su propio entramado de organizaciones e intereses, conectados entre sí por dependencias financieras o administrativas. Los intereses de la red variarán según su función económica o de servicio que realice, el territorio, la relación cliente-grupo o el asesoramiento que generen.

Los tipos de redes cambian según la proporción de actores gubernamentales y sociales presentes, si participan más o menos élites político-administrativas, profesionales, sindicales... Las redes también tienen estructuras internas, que suelen ser verticales, y estructuras externas, que operan entre redes, con las que entran en conflicto, cooperación o indiferencia.

En las redes es muy importante examinar la capacidad de control de los actores, que variará en relación al tipo y a la cantidad de recursos disponibles, lo que, a su vez, tendrá sus efectos en las mencionadas interdependencias entre los actores.

El concepto de policy network, de red, comporta una visión de los centros de decisión menos homogénea y una toma de decisiones más abierta. A diferencia del enfoque Bottom-Up, contempla el proceso de la política pública como un todo, no separando tan claramente el proceso de implementación, concibiendo, por ejemplo, que los actores locales puedan tener influencia en las agendas nacionales. En este sentido, uno de los aspectos que cobra especial relevancia con el enfoque del policy network es el de las relaciones intergubernamentales, incorporando un análisis de la relación entre los gobiernos locales y centrales en las decisiones y en las implementaciones.

Los gobiernos locales inician por si mismos determinadas actuaciones públicas, en el que los gobiernos centrales son actores que aportan recursos. Además, puede que la iniciativa de la política la haga incluso un actor o actores sociales, no gubernamentales, que se incorporan como actores promotores en las redes. Todo ello hace preciso plantearse el complejo mundo de las políticas públicas, de superposiciones de niveles y competencias de límites cada vez más imprecisos entre público y privado, con un resultado evidente: la complejidad de las funciones y las políticas de los sistemas políticos-administrativos contemporáneos.

Siguiendo a Joan Subirats (1992), cuando examinamos la gran variedad de instancias del sector público que actúan a la vez, desde los departamentos ministeriales a las autoridades locales, pasando por todo tipo de organizaciones cuasi-gubernamentales, nos damos cuenta de que no se puede en este campo hacer excesivas generalizaciones. El objetivo de cada organización al relacionarse con otras organizaciones dependerá de sus recursos y de lo que desee obtener de los demás. Los recursos difieren de una instancia organizativa a otra, lo que evidentemente provoca diferentes limitaciones.

Así, a pesar de que una organización gubernamental pueda estar formalmente subordinada a otra, la relación que existirá realmente entre ellas será la de

interdependencia. En la relación entre dos organismos públicos siempre habrá algún recurso que uno quiera del otro, ya que partimos de la hipótesis de que siempre existe una mínima capacidad de discrecionalidad y de poder de negociación en la fase de formulación o en la de implementación de un programa de actuación. Si son más de dos los organismos implicados, entonces la situación se complica porque los acuerdos o alianzas pueden ser usados como palancas en la relación con los terceros.

Lo que importan entonces en el análisis de la red de políticas es buscar esas relaciones de interdependencia de los actores, gubernamentales y sociales, a partir de la identificación de los recursos y el poder de cada uno. Los recursos que más ordinariamente estén en juego son las competencias jurídicas, el dinero, la legitimidad política, la información, la capacidad organizativa, los conocimientos técnicos, la capacidad de movilización social. Y esos recursos se poseen de forma y en cantidades distintas en cada instancia organizativa. Por tanto, interdependencia no está reñida con asimetría de recursos y poder. Todo ellos nos conducen a la necesidad de que en todo proceso de implementación se diseñe siguiendo una estrategia de prevea la necesidad de la negociación y del acuerdo, o de la neutralización de las diferentes instancias organizativas afectadas. Tener una visión global de los “policy networks”.

En este contexto de red, donde la autoridad es un recurso jurídico más, donde en la implementación intervienen redes, nos queda por señalar cuáles son los recursos específicos de la administración pública, que en realidad le permiten ejercer un mayor protagonismo que en los modelos burocráticos clásicos (Subirats, 2008, pág. 17) en los que su papel era de mero ejecutor mecánico de las decisiones del poder político. Aunque la administración pública sigue teniendo la consideración de una organización dependiente del poder político, no puede considerarse de importancia residual respecto de la decisión política. Ésta está condicionada por la realidad del aparato administrativo, por su personal, especialmente el directivo, y por las conexiones formales e informales con las organizaciones externas.

El enfoque del policy networks permite identificar el papel de las agencias gubernamentales en todas las fases de la política pública, ya que la selección de alternativas, que vimos en el capítulo anterior, tiene entre sus criterios la viabilidad y la sostenibilidad de las políticas, y estas dependen en buena medida de la capacidad administrativa y de sus intereses. En muchos casos, es la administración quien tiene la información y el conocimiento para abordar esa selección de alternativas.

Ello no significa que el poder de la Administración sea tal que desvirtúe la decisión política. Sin embargo, el político debe considerar ante todo los medios y la manera en que deben articularse. Podríamos decir que el posible conflicto entre los intereses de los ciudadanos, representados por los políticos, y los propios intereses burocráticos deben ser conciliados con el ejercicio del liderazgo político sobre la administración, de manera que ésta sirva como medio para cumplir el verdadero fin del poder político, que es la vertebración e integración social.

Este papel de la administración en la formulación no debe hacernos olvidar su papel en la implementación, ya que lo que tenemos en el nuevo enfoque del policy networks es que en el conjunto del proceso de las políticas públicas se difuminan los límites entre el poder político y la administración, especialmente en las áreas directivas de la administración. Si bien, como señalábamos anteriormente, el modelo de la nueva gestión pública sí diferencia entre el ámbito de decisión estratégica o qué hay que hacer, que es político, y el ámbito de decisión operativo, cómo hay que hacerlo, que es administrativo (Barzelay, 2002, pág. 26), en este modelo los niveles directivos de la administración deben tener comunicación directa y constante con el poder político gubernamental. Más aún, debe los niveles directivos de la administración deberían ser capaces de generar redes de cooperación y coordinación intergubernamental, que enlacen la formulación y la implementación.

Por otro lado, la difuminación de los límites entre el poder político y la administración también se produce en el ámbito del seguimiento de la formulación que se produce en la implementación, a través de los indicadores de objetivos y resultados. Este seguimiento,

en principio atribuible al poder político sobre la administración, acaba siendo en muchos casos de los directivos de la administración central sobre el poder político de los gobiernos locales. Este aspecto del seguimiento lo veremos en la siguiente lección de este segundo capítulo.

3.1.2. Política Pública del Seguro Agrario.

El Consejo Agropecuario del Sur, escribe un texto que habla sobre la situación y perspectivas de los seguros agropecuarios en los países de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay en el cual desarrolla el diagnóstico de las políticas públicas referidas al seguro agrario o también conocido como seguro agrícola de los países pertenecientes al Consejo Agropecuario del Sur, estableciendo el mercado de seguros en cada país y las políticas públicas en el marco de las instituciones públicas vinculados, marco legal y el desarrollo de la política como tal. (2006).

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) desarrolla un texto que lleva como título Los seguros agropecuarios en las Américas: un instrumento para la gestión del riesgo, en el que desarrolla la gestión de riesgo en la agricultura, la vida rural de las Américas, los Obstáculos para la provisión efectiva de seguros agropecuarios y desarrollando el mercado de los seguros agrícolas, las políticas de seguros agrarios (David C. Hatch, 2012, pag. 5)

Ricardo Nogales Carvajal et al nos desarrolla la Gestión de Riesgos Climáticos en Bolivia: Condiciones y Mecanismos para la Creación de un Seguro Agrícola Basado en Índices Climáticos en la que desarrolla desde un punto de vista económico-empresarial el seguro comercial en Bolivia, donde desarrolla en primera instancia a todas las instituciones público-privadas que prestan el servicio del seguro comercial en Bolivia para así desarrollar a detalle el seguro comercial. (Ricardo Nogales Carvajal, 2013, pag. 31)

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe perteneciente a las Naciones Unidas desarrolla un texto denominado Gestión Integral de Riesgos y Seguros Agropecuarios en Centroamérica y la República Dominicana: Situación Actual y Líneas de Acción Potenciales desarrolla la Gestión integral de riesgos y seguros agropecuarios

y describe las experiencias de seguros agrícolas en México, Perú, Caribe, Uruguay, Centro América, Republica dominicana entre otros. (CEPAL-NACIONES UNIDAS, 2013. pag. 54)

El Ministerio de desarrolla Rural y Tierras a través del Instituto del Seguro Agrario desarrolla, la memoria del 2014 del instituto del seguro agrario donde desarrolla los Antecedentes Institucionales del INSA la caracterización institucional, la metodología de trabajo, la cobertura del seguro y la evolución del seguro agrario en Bolivia, describiendo a la política del seguro agrario en Bolivia. (Murillo, et al, 2015)

El CAS desarrolla el texto denominado Políticas Públicas de Gestión de Riesgo Agropecuario en los Países del CAS, en la que desarrollan las Politicas Publicas referentes al seguro agrario, existentes en los paises pertenecientes al Consejo Agropecuario del Sur, donde cada Pais desarrolla los aspectos propios de sus políticas publicas en cada uno de sus paises. (Consejo Agropecuario del Sur (CAS), 2016)

CAPITULO 4. PRINCIPALES ELEMENTOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PUBLICA DE SEGURO AGRARIO

4.1. ANTECEDENTES DEL SEGURO AGRARIO.

El Artículo 30 de la Ley N° 144, establece que la finalidad del Seguro Agrario es *“asegurar la producción agraria afectada por daños provocados por fenómenos climáticos y desastres naturales adversos...”*; asimismo, de forma complementaria el D.S. N° 0942, en su capítulo I, Artículo 6 (Finalidad social del SAMEP) establece que: *“La finalidad del SAMEP es cubrir los medios de subsistencia del productor que labora en los municipios con mayores niveles de extrema pobreza, que fueren afectados por heladas, inundaciones, sequías y granizos”*. En consonancia con ello, la R.A. 004/2013 del INSA, en su Artículo 7 (Finalidad social de la PIRWA) establece similar finalidad para la modalidad de seguro denominada Pirwa.

Los “medios de subsistencia” son definidos como aquellos “...*para asegurar las necesidades de la vida*” o también como “*la forma en que alguien gana los recursos que necesita para pagar comida, un lugar para vivir, ropa y otros*”. En un sentido más específico se define medio de subsistencia como “los medios que permiten a las personas ganarse el sustento. Abarcan las capacidades, los bienes, los ingresos y las actividades de las personas necesarias para asegurar que se cubren sus necesidades vitales. Un medio de subsistencia es sostenible cuando permite a las personas hacer frente y recuperarse de contratiempos y estrés (como desastres naturales y agitaciones económicas o sociales) y mejorar su bienestar y el de las futuras generaciones sin debilitar el medio ambiente o la base de recursos naturales”. Por otra parte, la CPE en su artículo 397 establece que... “II. La función social (de la propiedad agraria) se entenderá como el aprovechamiento sustentable de la tierra por parte de pueblos y comunidades indígena originario campesinos, así como el que se realiza en pequeñas propiedades, y constituye la fuente de subsistencia y de bienestar y desarrollo sociocultural de sus titulares. En el cumplimiento de la función social se reconocen las normas propias de las comunidades”.

La variable utilizada para medir los medios de subsistencia se basa en la construcción de una canasta de alimentos o el monto de gasto que se requiere para satisfacer los mínimos requerimientos nutricionales de una familia (o persona). Sobre dicho costo se adiciona el valor necesario para satisfacer las necesidades no alimenticias definidas indirectamente a través de un coeficiente que mide la proporción de gastos alimenticios sobre el gasto

total (Coeficiente de Engel)¹ o en su defecto, se toma un coeficiente del 57% (0,57)² del gasto alimentario con relación al gasto total. Este índice se ha tomado en cuenta para la determinación del monto de la indemnización a los productores agrícolas afectados por un siniestro, con el objeto de dar cumplimiento al D.S. reglamentario N° 0942 de 02 de agosto de 2011.

4.2. AGRICULTURA FAMILIAR.

De acuerdo a la norma Boliviana, "la agricultura familiar sustentable es aquella producción caracterizada por la relación del trabajo familiar y los recursos productivos disponibles como estrategia que diversifica la producción en armonía con la Madre Tierra, para garantizar la soberanía alimentaria de las futuras generaciones; promueve el desarrollo productivo integral sustentable y comprende las actividades productivas de las Organizaciones Económicas Campesinas, Indígena Originarias – OECAS, las Organizaciones Económicas Comunitarias – OECOM, y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas organizadas en la agricultura familiar sustentable, con alta participación de los miembros de la familia en las etapas de recolección/manejo, producción, acopio, transformación, comercialización y consumo o cualquiera de ellas, generando valor agregado para cubrir las necesidades de autoconsumo, del mercado local, nacional e internacional".

¹ Para calcular el valor de esta Canasta Básica Total (CBT) se utiliza una relación denominada "Coeficiente de Engel", que se define como el cociente entre los gastos alimentarios y los gastos totales. $\text{Coeficiente de Engel} = \frac{\text{Gastos alimentarios}}{\text{Gastos totales}}$

² Coeficiente recomendado por la CEPAL por cuanto este se adecua a las realidades no alimentarias de la población Rural y permite la "aspiración" de un nivel de vida más adecuado de los hogares rurales para salir de la pobreza. – UDAPE – Canasta básica de alimentos y línea de pobreza para el área rural de Bolivia

Para FAO (2014) la agricultura familiar engloba a pequeños productores del sector agropecuario, silvícola, pesquero o acuícola, siendo que sus características más importantes son: i) el acceso limitado a recursos de tierra y capital, ii) el uso principal de la labor familiar como fuerza de trabajo y, iii) corresponde a familias que tienen a las actividades del sistema de producción como la principal fuente de ingreso.

En el mismo sentido, diferentes definiciones establecen el valor de la agricultura familiar, no solo por su aporte económico y alimentario hacia los países, sino también por su importancia social, así el IICA define que: "La agricultura familiar (AF), entendida como una categoría social integrada por individuos que viven en el medio rural y trabajan la tierra con fines productivos y reproductivos y predominantemente con sus familiares, ha venido posicionándose en diferentes países como un sujeto social relevante." (2016)

De acuerdo a los mismos autores, en América Latina y El Caribe, la agricultura familiar implica a cerca de un 80% del total de las unidades productivas, lo cual hace que tengan gran relevancia en la seguridad alimentaria y en el desarrollo rural. En el mismo sentido se afirma que estas unidades productivas familiares estarían relacionadas a unos 60 millones de personas, lo cual la convierte en una de las principales fuentes de empleo en la región. Una de las cosas más importantes de la Agricultura Familiar implica que es la responsable de producir la mayor parte de los alimentos de la canasta básica de los países de la región, pero además su desarrollo está vinculado a acciones equilibradas con el medio ambiente "desempeñando un papel fundamental para garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad, es decir, la AF

es por naturaleza pluriactiva o multifuncional". (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2016).

Como se puede constatar las definiciones de agricultura familiar son disímiles a pesar de que tengan elementos en común, sin intentar alcanzar una definición de agricultura familiar en Bolivia es importante señalar algunas de sus características para la implementación de un seguro agrario.

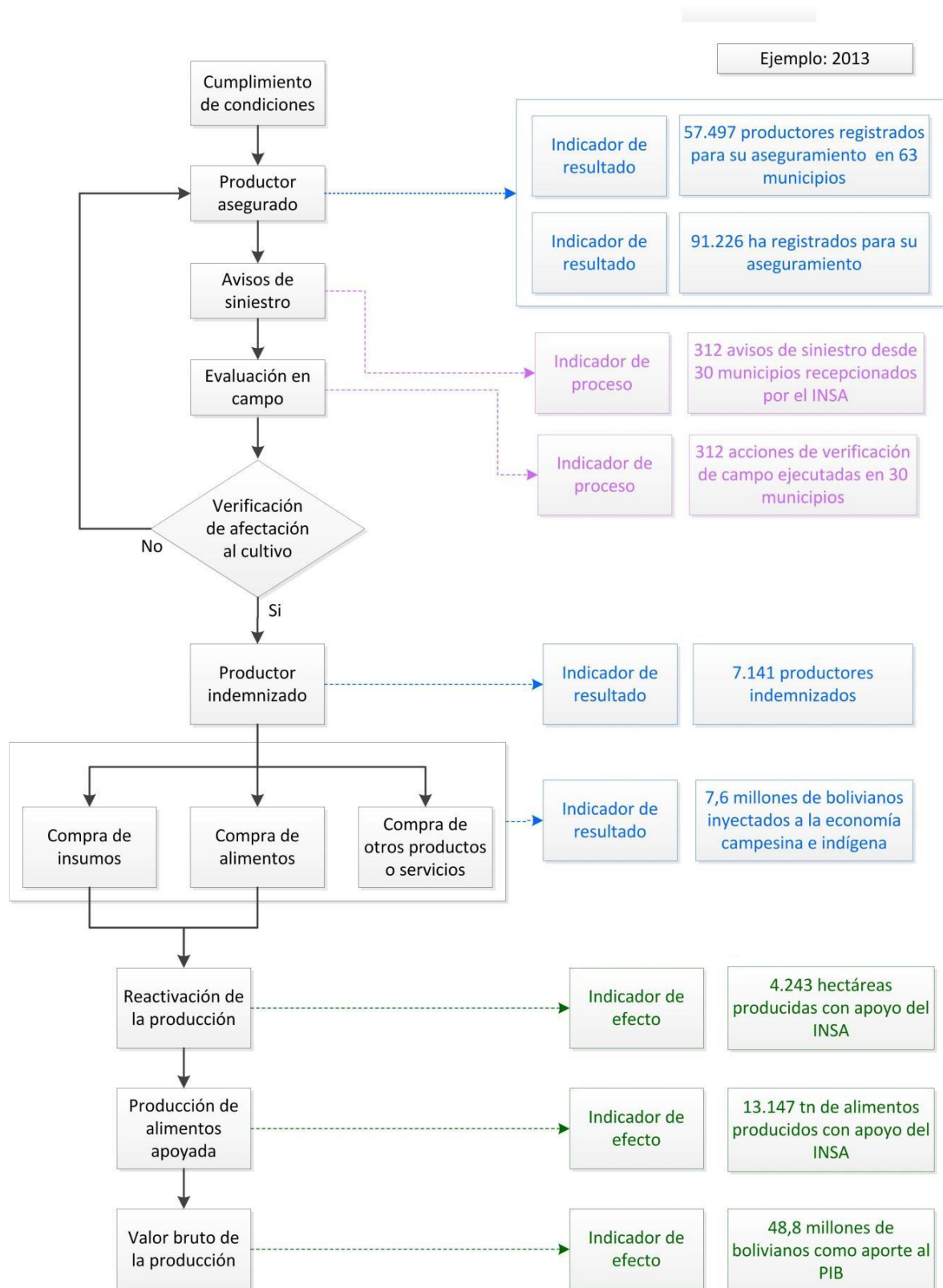
La agricultura familiar en Bolivia está constituida por un universo heterogéneo, ya sea por evidentes razones ecológicas, geográficas y culturales, sino también por su disponibilidad de recursos, niveles y composición de ingreso, tecnologías utilizadas, tipos de organización, relaciones con el mercado, etc. Esta heterogeneidad se manifiesta no solamente a nivel familiar, sino también entre comunidades y entre regiones, teniendo como principales características: la utilización de limitadas superficies de cultivo, el uso de mano de obra familiar como fuerza de trabajo, su tradición expresada como usos y costumbres relativas al trabajo agropecuario, el uso de abonos producidos en el mismo sistema a través de la producción animal, la rotación de cultivos y el descanso de las tierras, la diversificación genética, temporal y altitudinal en las siembras, el bajo nivel de uso de recursos externos, el autoconsumo de parte de la producción, la venta de los excedentes, la transformación bajo métodos tradicionales orientados principalmente a la conservación, entre otras características no menos importantes, en términos de Seguros la característica a destacar es el manejo amplio de la variabilidad que tiene la agricultura familiar en Bolivia, es decir combina condiciones físicas (suelos, clima, altitudinales, topografía), especies, variedades y épocas de siembra, entre otras.

De acuerdo al Censo 2012, en Bolivia existen más de 870 mil unidades productivas agropecuarias (UPAs). A partir de ello se puede estimar que unas 750 mil unidades estarían directamente relacionadas con la agricultura familiar, mientras que 120 mil unidades corresponderían a agricultura comercial (producción de granos y productos de alto valor). Dadas estas dimensiones es lógico estimar que la agricultura familiar es la generadora de gran cantidad de fuentes de trabajo, así como grandes dimensiones de producción agropecuaria que es consumida principalmente dentro el Estado Plurinacional de Bolivia, siendo que la AF produciría hasta 70% de los productos nacionales que se venden en el mercado interno. Asimismo, la primera aseveración relativa a las fuentes laborales que crea la AF es corroborada por diferentes autores para américa latina.

4.3. IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA DEL SEGURO AGRARIO.

En la gestión 2012, la Política del Seguro Agrario, se comenzó a implementar a partir de la promulgación de la Ley N° 144, es así que, desde ese momento se creó el Instituto del Seguro Agrario Pachamama “INSA”, la implementación de la Política Pública, se evidencia, fue netamente a partir del Decreto Supremo N° 0942 de 02 de agosto de 2012, mediante el cual se estableció su objeto, naturaleza del Seguro Agrario, ámbito de aplicación, cobertura, monto asegurado, vigencia del seguro así como también la naturaleza del INSA, atribuciones, sin embargo no se evidencia ningún análisis realizado desde una matriz de marco lógico u otro elemento de diseño de la Política Pública,

siendo el único elemento encontrado un cuadro de proceso que se establece a continuación:



Fuente: Instituto del Seguro Agrario Pachamama “INSA”

Siendo que no se cuenta con información alguna relacionada al diseño de la Política Pública y en virtud al cuadro de proceso establecido líneas arriba, se establece los siguientes posibles indicadores:

Indicadores de proceso

- a) Avisos de siniestros recibidos
- b) Evaluaciones de campo realizadas

Indicadores de resultado

- a) Productores registrados
- b) Superficie de cultivos registrada y sistematizada para aseguramiento
- c) Número de productores indemnizados
- d) Recursos indemnizados

Indicadores de efecto

- a) Condición económica y social del sistema de producción familiar y la familia.
- b) Superficie de cultivos motivada
- c) Producción motivada
- d) Valor bruto de la producción motivada
- e) Persistencia en el trabajo con el seguro agrario.

Indicadores de impacto

- a) Persistencia como agricultor
- b) Gobernabilidad y gestión pública

CAPITULO 5. PRINCIPALES RESULTADOS Y EFECTOS HASTA AHORA ALCANZADOS POR LA POLÍTICA PÚBLICA DEL SEGURO AGRARIO

Tabla 1. Detalle de Municipios Coberturados bajo el Seguro Agrario.

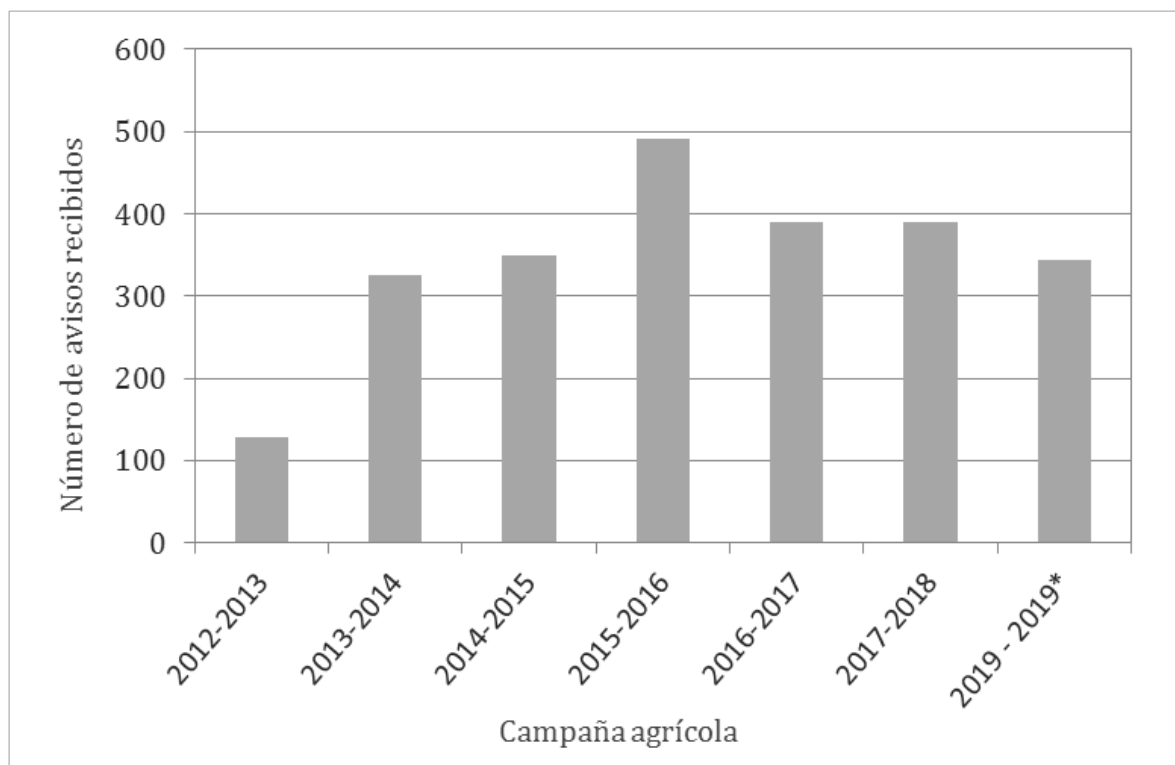
CAMPAÑA AGRICOLA 2012 - 2013

NRO.	DEPTO.	MUNICIPIO	CLAVE MAPA	NRO.	DEPTO.	MUNICIPIO	CLAVE MAPA
1	Cochabamba	Pasorapa	54	33	Chuquisaca	Culpina	60
2	Cochabamba	Independencia	23	34	Chuquisaca	Huacaya	33
3	Cochabamba	Morochata	5	35	La Paz	Paica	59
4	Cochabamba	Cocapata	6	36	La Paz	Chuma	45
5	Cochabamba	Anzaldo	22	37	La Paz	Ayata	28
6	Cochabamba	Sacabamba	21	38	La Paz	Quiabaya	37
7	Cochabamba	Vacas	30	39	La Paz	Combaya	63
8	Cochabamba	Arque	2	40	La Paz	Yaco	57
9	Cochabamba	Tacopaya	1	41	La Paz	Charazani (Gral.Perez)	46
10	Cochabamba	Sicaya	15	42	La Paz	Curva	50
11	Cochabamba	Tapacarí	3	43	La Paz	Aucapata	43
12	Cochabamba	Totora	35	44	La Paz	Malla	51
13	Cochabamba	Pocona	38	45	Oruro	El Choro	61
14	Cochabamba	Mizque	47	46	Oruro	San Pedro de Totora	42
15	Cochabamba	Vila Vila	10	47	Potosí	Chayanta	39
16	Cochabamba	Alalay	4	48	Potosí	Chaqui	44
17	Cochabamba	Bolívar	7	49	Potosí	Tacobamba	9
18	Chuquisaca	Poroma	19	50	Potosí	Colquechaca	20
19	Chuquisaca	Villa Azurduy	27	51	Potosí	Ravelo	8
20	Chuquisaca	Tarvita (Villa Arias)	13	52	Potosí	Ocuri	11
21	Chuquisaca	Zudañez	55	53	Potosí	Toro Toro	16
22	Chuquisaca	Presto	12	54	Potosí	Cotagaita	62
23	Chuquisaca	Villa Mojocoya	36	55	Potosí	Sacaca	18
24	Chuquisaca	Isla (R.Mujia)	24	56	Potosí	Caripuyo	17
25	Chuquisaca	Tomina	26	57	Potosí	Puna	48
26	Chuquisaca	Sopachuy	29	58	Potosí	Ckochas	49
27	Chuquisaca	Villa Alcalá	52	59	Potosí	Tomave	53
28	Chuquisaca	El Villar	31	60	Potosí	Acasio	14
29	Chuquisaca	San Pablo de Huacareta	58	61	Santa Cruz	Gutiérrez	40
30	Chuquisaca	Tarabuco	32	62	Santa Cruz	Pucara	56
31	Chuquisaca	Yamparáez	41	63	Santa Cruz	San Antonio de Lomerío	25
32	Chuquisaca	Villa Charcas	34				

Fuente: Mapas de cobertura primeras campañas del Seguro Agrario

Durante las gestiones 2012 y 2013, se tienen 63 Municipios asegurados, siendo que Bolivia cuenta con 327 municipios, tendríamos un total de 19.27 % de municipios asegurados.

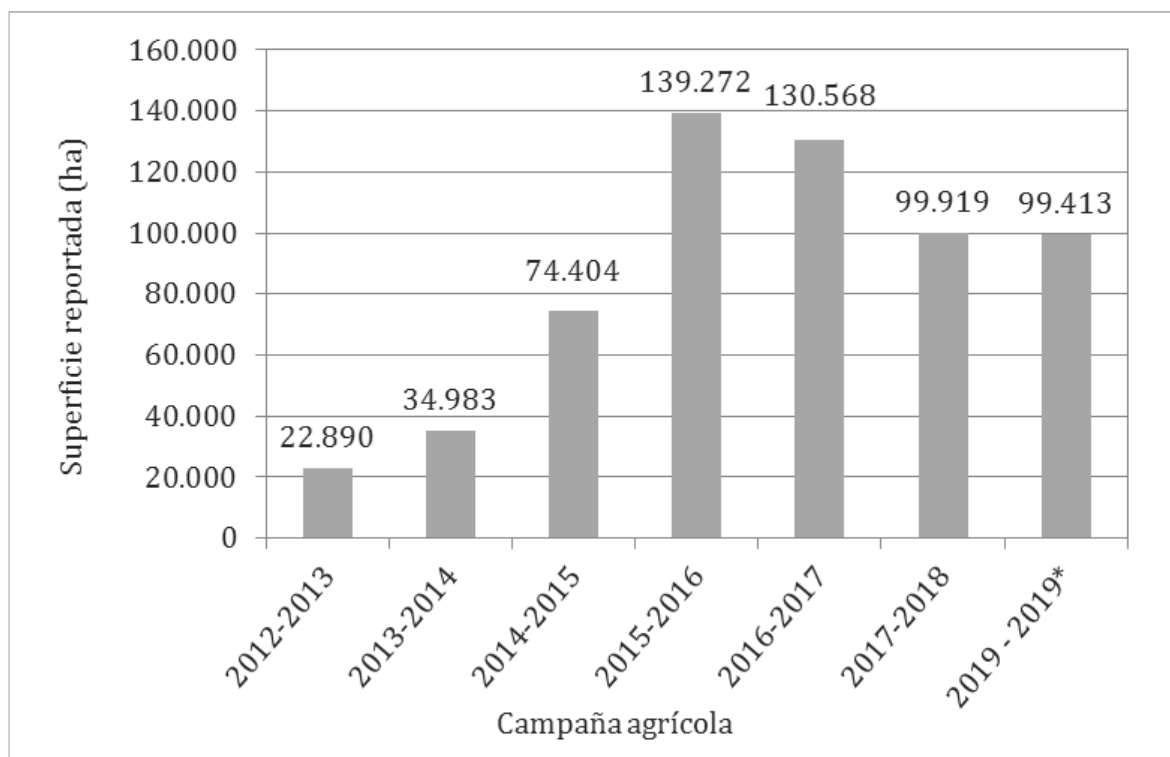
Gráfico 1. Número de reportes de siniestro en cada campaña agrícola (Expresado en número de avisos).



Fuente: INSA

Durante las gestiones 2012 y 2013, se tienen un poco mas de 100 avisos de reportes de siniestros, siendo las gestiones que menos reportes presentó, eso puede ser, debido a que son los primeros años de implementación de la Política Pública, también por que solo el 19.27% de municipios se encuentra cubierto por el Seguro Agrario, también podría ser por que no existieron muchos fenómenos naturales.

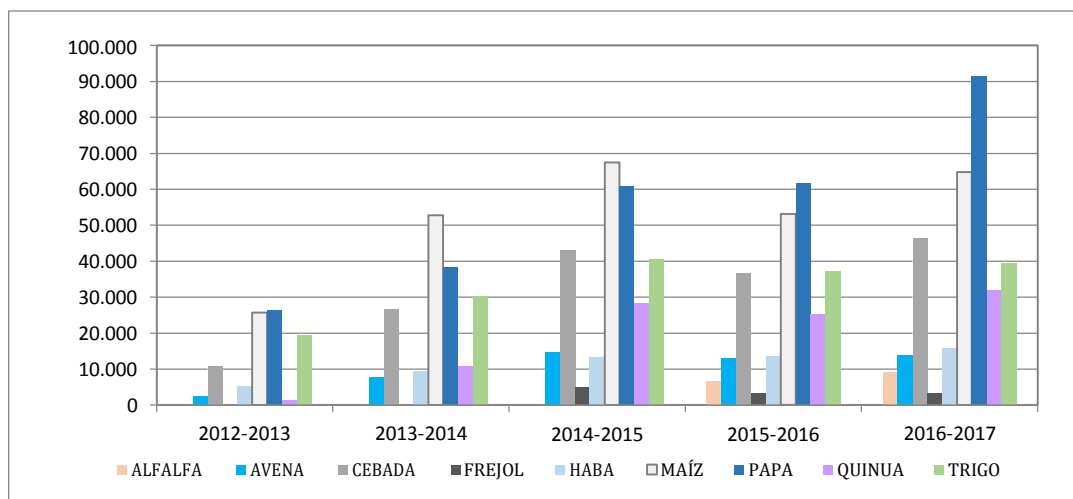
Gráfico 2. Superficie reportada como siniestrada en cada campaña agrícola (Expresado en hectáreas de cultivos)



Fuente: INSA

Durante las gestiones 2012 y 2013, se tienen 22.890 hectáreas que sufrieron algún siniestro, siendo las gestiones que menos hectáreas siniestradas fueron reportadas en relación a las gestiones posteriores, eso puede ser, debido a que son los primeros años de implementación de la Política Pública, también porque solo el 19.27% de municipios se encuentra cubierto por el Seguro Agrario, también podría ser porque no existieron muchos fenómenos naturales.

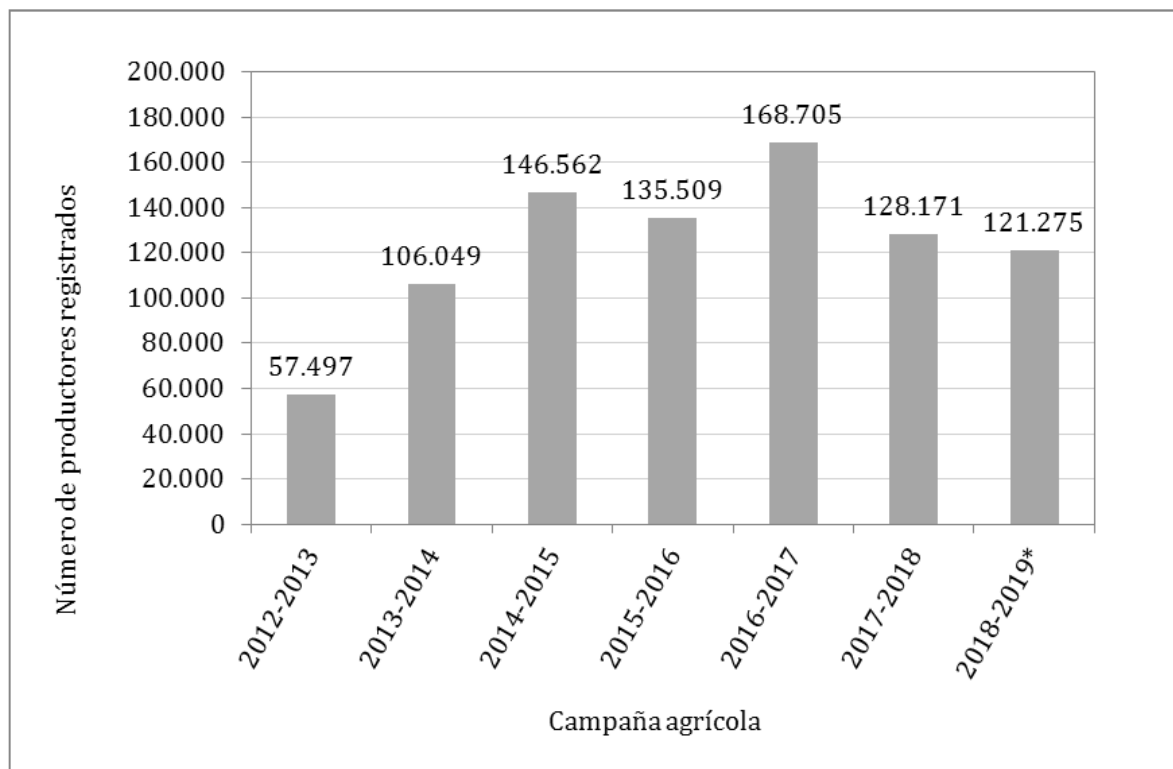
Gráfico 3. Registro de cultivos para seguro agrario (Expresado en hectáreas de cada cultivo)



Fuente: INSA

Durante las gestiones 2012 y 2013, se aseguraron los cultivos de Avena mucho menos de 10.000 hectáreas, Cebada por 10.000 hectáreas, Haba menos de 10.000 hectáreas, maíz más de 20.000 hectáreas, Papa más de 20.000 hectáreas, Quinua mucho menos de 10.000 hectáreas y Trigo menos de 20.000 hectáreas, con relación a las gestiones posteriores, se aseguraron menos productos y menos hectáreas, eso puede ser, debido a que son los primeros años de implementación de la Política Pública, también porque solo el 19.27% de municipios se encuentra cubierto por el Seguro Agrario, los productos que tuvieron más hectáreas, aseguradas son la papa y el maíz.

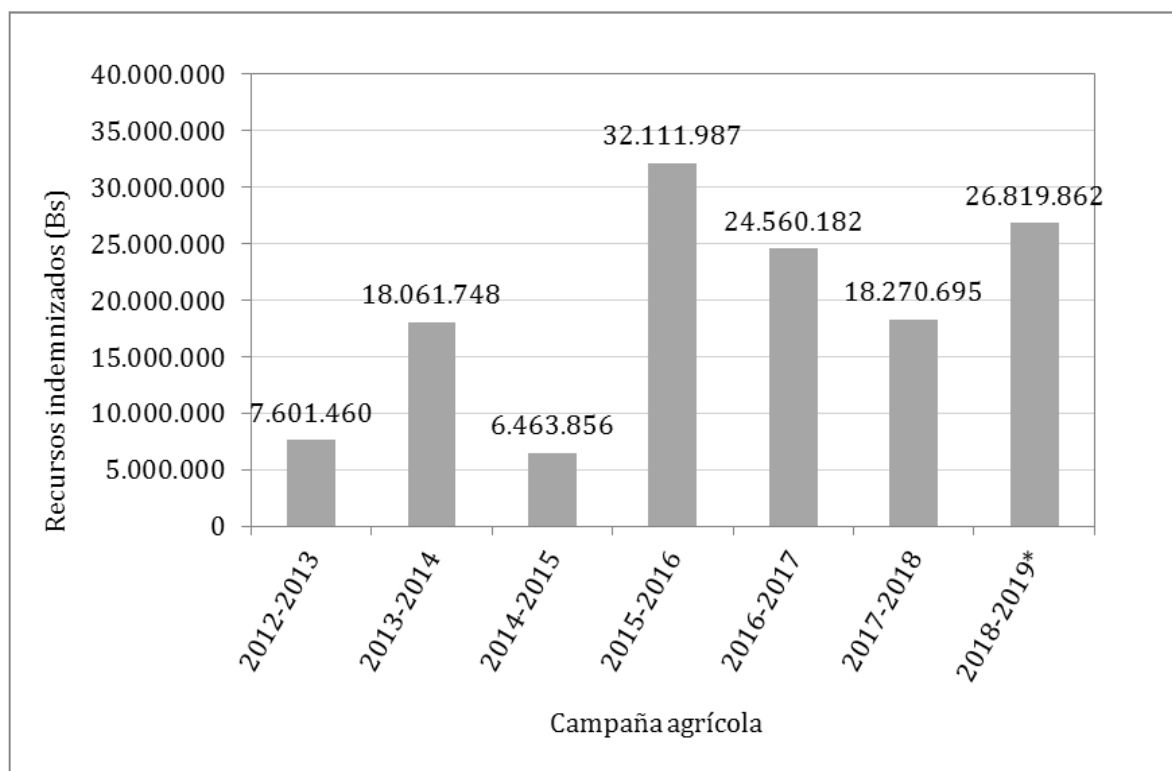
Gráfico 4. Registro de productores en el seguro agrario en cada campaña agrícola (Expresado en número de productores)



Fuente: INSA

Durante las gestiones 2012 y 2013, se tienen 57.497 productores registrados en el Seguro Agrario, siendo las gestiones que menos productores fueron registrados en relación a las gestiones posteriores, eso puede ser, debido a que son los primeros años de implementación de la Política Pública, también porque solo el 19.27% de municipios se encuentra cubierto por el Seguro Agrario.

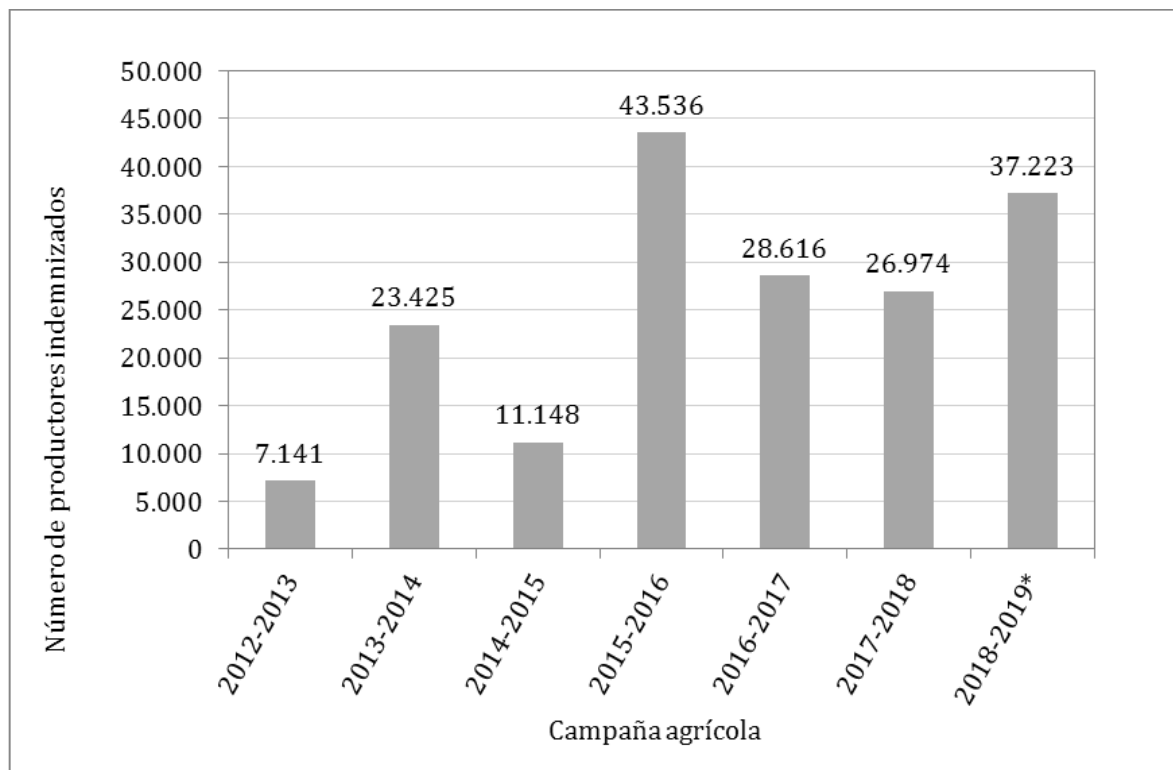
Gráfico 5. Indemnizaciones realizadas anualmente para cada campaña agrícola (Expresado en bolivianos)



Fuente: INSA

Durante las gestiones 2012 y 2013, se tienen 7.601.460 bolivianos indemnizados, siendo las gestiones que menos productores fueron indemnizados en relación a las gestiones posteriores, eso puede ser, debido a que son los primeros años de implementación de la Política Pública, también porque solo el 19.27% de municipios se encuentra cubierto por el Seguro Agrario.

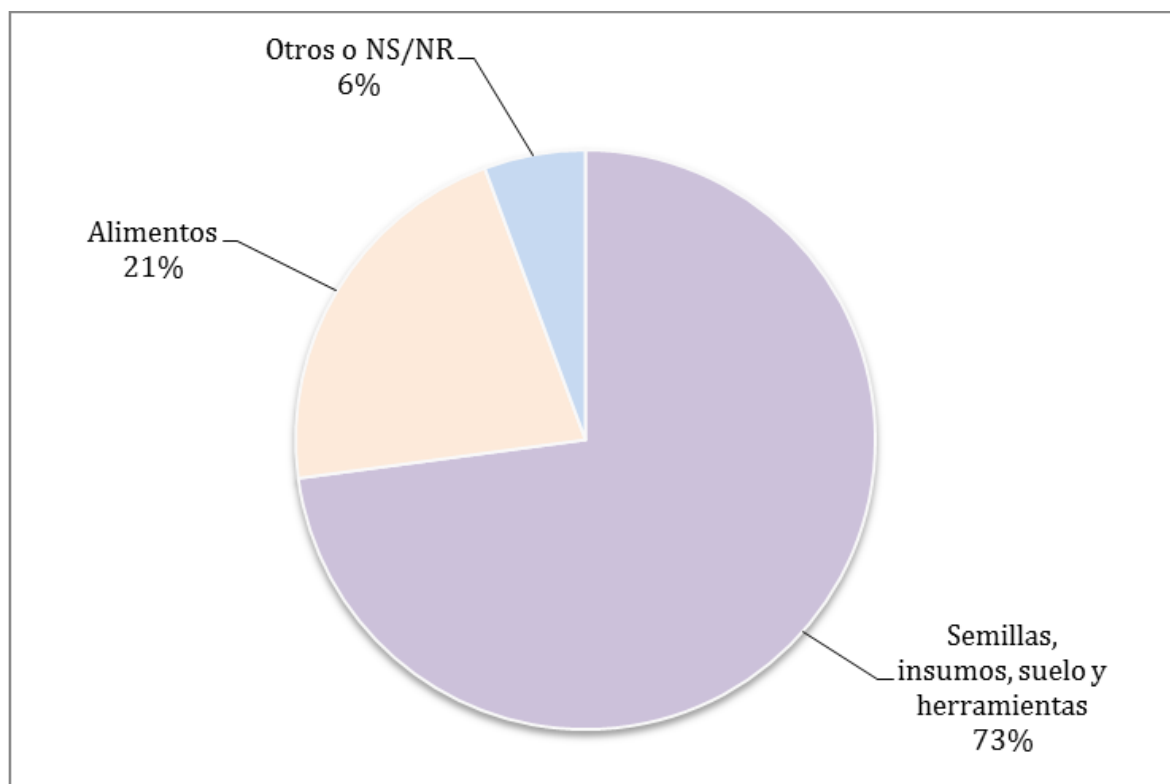
Gráfico 6. Productores indemnizados anualmente (Expresado en número de productores)



Fuente: INSA

Durante las gestiones 2012 y 2013, se tienen 7.141 productores indemnizados, dentro el análisis con el anterior grafico se tiene que cada productor recibió 1064.48 bolivianos, siendo las gestiones que menos productores fueron indemnizados en relación a las gestiones posteriores, eso puede ser, debido a que son los primeros años de implementación de la Política Pública, también porque solo el 19.27% de municipios se encuentra cubierto por el Seguro Agrario.

Gráfico 7. Destino de las indemnizaciones (Expresado en porcentaje)



Fuente: INSA

Dentro de los recursos que fueron indemnizados, se tiene que el 73% de los productores utilizaron dichos para la adquisición de semillas, insumos, suelo y herramientas, el 21% fue utilizado para la provisión de alimentos de consumo familiar y el 6% utilizó el dinero indemnizado en otros destinos.

CAPITULO 6. CONCLUSIONES Y PROPUESTA.

La implementación de las Políticas Públicas, forma parte de las ultimas fases dentro el ciclo de Políticas Públicas, a diferencia de las primeras fases (definición del problema, agenda pública y formulación), estamos en una fase que pasa de ser una decisión políticas a una acción gubernativa, vale decir que en las primeras fases prima la acción política, siendo que la misma tiene el rol hegemónico, sin embargo en la parte de la implementación, se convierte más en una acción administrativa de las autoridades o entidades llamadas a implementar una determinada Política Publica.

En la gestión 2012, la Política del Seguro Agrario, se comenzó a implementar a partir de la promulgación de la Ley N° 144, es así que, desde ese momento se creó el Instituto del Seguro Agrario Pachamama “INSA”, dentro la implementación de la Política Pública, se evidencia, que fue netamente a partir del Decreto Supremo N° 0942 de 02 de agosto de 2012, mediante el cual se estableció su objeto, naturaleza del Seguro Agrario, ámbito de aplicación, cobertura, monto asegurado, vigencia del seguro así como también la naturaleza y atribuciones del INSA, sin embargo no se evidencia ningún análisis realizado desde una matriz de marco lógico u otro elemento de diseño de la Política Pública.

A partir del estudio de la implementación de la Política Pública, no se evidencia el apoyo técnico desarrollado por un Cientista Político especializado en la rama de Gestión Pública y Políticas Públicas, que coadyuve a una correcta implementación a partir de una formulación diseñada de manera sistemática, planificada y metódicamente que

utilice las herramientas adecuadas para dicho fin, como ser la Matriz de Marco Lógico u otros similares

Con relación al cumplimiento de los objetivos de la investigación formulados, en la presente investigación se pudo conocer todos los elementos teóricos respecto a la implementación de la Política Pública, se estudio los elementos en la implementación de la Política Pública del Seguro Agrario, llegando a constatar que dentro la mencionada Política Publica nace a partir de una decisión política, plasmada en la Ley No. 144, sin embargo, de lo investigado no existe un diseño de Política Publica que genere una implementación satisfactoria de la Política Pública, por último se hizo un análisis a partir de datos estadísticos emitidos por el Instituto del Seguro Agrario, que nos ayudaron a conocer los resultados hasta la gestión 2013 alcanzados por la Política Pública del Seguro Agrario. Aspectos mediante los cuales se establece el cumplimiento de los objetivos establecidos en el diseño de la investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). *La implementación de las Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial.
- Albi Ibáñez, E., González-Páramo Martínez, J. M., & López Casanovas, G. (1997). *Gestión Pública: fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, España: Ariel Economía.
- Barzelay, M. (2002). La nueva gestión pública: una invitación al diálogo globalizado, en: Estado, Gobierno y Gestión Pública. *Revista Chilena de Administración Pública.*, 22-28.
- Carmona Rocha, J. M., & Arriaga Torres, E. d. (2011). EL ORIGEN DE LAS CIENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS. *INCEPTUM*, 425-431. Obtenido de <https://docplayer.es/93304975-El-origen-de-las-ciencias-de-politicas-publicas-jose-maria-gerardo-carmona-rocha-1-elvira-del-carmen-arriaga-torres-2.html>
- Centro Educativo Ñanta. (13 de Julio de 2009). *nantasilqispa*. Obtenido de http://nantasilqispa.blogspot.com/2009/07/breves-apuntes-de-la-migracion-en_13.html
- CEPAL-NACIONES UNIDAS. (2013). *Gestión Integral de Riesgos y Seguros Agropecuarios en Centroamérica y la República Dominicana: Situación Actual y Líneas de Acción Potenciales*. Mexico.
- Consejo Agropecuario del Sur (CAS). (2016). *POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN DE RIESGO AGROPECUARIO EN LOS PAÍSES DEL CAS*.

- David C. Hatch, e. a. (2012). *Los seguros agropecuarios en las Américas: un instrumento*. San José, C.R.: IICA : ALASA.
- Eilly. (2011). *blogspot*. Recuperado el 31 de 05 de 1994, de <http://el-nanihotmail.blogspot.com/>
- Godoy, L. D. (05 de 08 de 2009). *castillalamancha.es*. Obtenido de <http://pagina.jccm.es/ear/descarga/A1T2.pdf>
- Hogwood, B. W., & Gunn, L. A. (1984). *Policy analysis for the real world*. New York: Oxford University Press.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). (2016). *La agricultura familiar en las Américas: Principios y conceptos que guían la cooperación técnica del IICA*. San José, Costa Rica: Imprenta IICA.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Ministerio de Economía, Ministerio de Autonomías. (2013). *Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo*. Obtenido de <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/planes/agenda-patriotica-2025-plan-de-desarrollo-general-economico-y-social-para-el-vivir-bien>
- Programa de Cooperación Internacional FAO- Brasil . (2014). *La Agricultura Familiar: Material informativo para profesoras y profesores de educación básica*. Brasil .

- Quiñones, E. O. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Bogotá, D. C. Colombia: Organización del Convenio Andrés Bello, Colciencias,.
- Quiroga, C. (16 de 01 de 2012). *reuters*. Obtenido de <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-economia-bolivia-pib-idLTASIE80G01120120117>
- Ricardo Nogales Carvajal, P. y. (2013). *Gestión de Riesgos Climáticos en Bolivia: Condiciones y Mecanismos para la Creación de un Seguro Agrícola Basado en Índices Climáticos*. La Paz.
- Rodriguez U., M. L. (14 de mayo de 2010). *academia.edu*. Obtenido de https://www.academia.edu/29275243/El_proceso_de_implementaci%C3%B3n_de_las_pol%C3%ADticas_p%C3%ABlicas
- Sabatier, P. a. (1981). *Effective Policy Implementation*. Heat and Company.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. A. (23 de febrero de 2017). *Academia.edu*. Obtenido de https://www.academia.edu/31595752/La_implementaci%C3%B3n_de_la_pol%C3%ADtica_p%C3%ABlica_un_marco_de_an%C3%A1lisis
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., & Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Van Meter, D. a. (1975). *The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework*". *Administration & Society*.

Villanueva, L. F. (2012). *Política Pública Una visión panorámica*. Bolivia: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (pnud - Bolivia).

Winer, S. S. (2003). *Political Economy and Public Finance. The role of Political*. Reino Unido: Edward Elgar Publishing.