

UN ACERCAMIENTO CONCEPTUAL A LAS POLITICAS PÚBLICAS

A CONCEPTUAL APPROACH TO PUBLIC POLICIES

*GONZÁLEZ CELY, Leydy Johana*¹⁰⁷

Recibido: 16 de noviembre de 2014

Aceptado para publicación: 3 de diciembre de 2014

Tipo: revisión

RESUMEN

Son muchas las discusiones académicas que han surgido en torno al concepto de políticas públicas. Desde que estas se han establecido como un objeto de estudio, los autores y las perspectivas teóricas desde las cuales se han abordado han sido muy diversas, entendido en gran medida porque “de todos modos una definición del concepto de política pública queda muy subjetiva” (Roth Deubel, 2012, p. 26).

ABSTRACT

There are many academic discussions that have arisen around the concept of public policy. Since they have established themselves as an object of study, the authors and theoretical perspectives from which they have been addressed have been very variable, largely understood because “anyway a definition of the concept of public policy is very subjective”.

PALABRAS CLAVE

Ciencias políticas, disciplina, políticas públicas, sociedad.

107 Politóloga. Magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Funcionaria de la Gobernación de Boyacá. Docente de la Fundación Universitaria Juan de Castellanos. Email: ljgonzalez@jdc.edu.co

KEY WORDS

Discipline, political science, public policy, society.

INTRODUCCIÓN

Para hablar de políticas públicas se hará un recuento pasando por varios autores, quienes manifiestan conceptos académicos sobre la disciplina. Lasswell (1951), fue el primer académico que incursionó en el estudio de las políticas públicas, para ello usó de manera formal del concepto Policy Sciences (Ciencias de la Política), diferenciándolo de la Ciencia Política, (entendida como el estudio del poder). Lasswell plantea que las ciencias de la política son “disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas..., con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos” (Aguilar Astorga y Lima Facio, 2009)¹⁰⁸.

Para este autor, las ciencias de la política deben aumentar la racionalidad de las decisiones en el proceso de la política y para tal efecto incluir: 1) “los métodos de investigación del proceso de la política; 2) los resultados de los estudios de la política y, 3) los descubrimientos de las disciplinas que puedan aportar contribuciones importantes a las necesidades de inteligencia del momento”. Muller (1998), sostuvo que una política pública es:

Un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aún entre un sector y la sociedad global. Hay política pública cuando una autoridad local o nacional intenta, a través de un programa de acción coordinado, modificar el ámbito cultural, social o económico de actores sociales, considerados en general dentro de una lógica sectorial (Muller, 2002, p. 48, citado en Velásquez Gavilanes, 2009, p. 176).

Adicionalmente Muller e Yves Surel en un trabajo conjunto, opinaron que

108 Recuperado de www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm.

una política pública es un “Proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir, dispositivos político administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos” (Muller & Surel citados en Roth Deubel, 2012, p. 26)

Para algunos autores como Dye (2008), Mény (2010) y Thoenig (2010), las políticas públicas están directamente unidas a la decisión del Estado o del gobierno de ejercer o no algún tipo de acción, y cómo ello está determinado por situaciones y condiciones específicas que así mismo se relaciona con el proceso de implementar la decisión tomada. Para el autor mexicano Luis Aguilar, una política pública es:

Un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, en tanto se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y sectores de la ciudadanía; acciones que han sido decididas por las autoridades públicas legítimas; acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por estos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad (Aguilar, enero 2007).

Por su parte, los autores colombianos también han desarrollado aportes conceptuales en referencia a las políticas públicas. Para Lozano¹⁰⁹ (2007, p. 103) las políticas públicas son determinadas por los intereses de los actores; en ese sentido, las define como:

Un proceso social donde se producen acciones gubernamentales orientadas a solucionar problemas de diferente naturaleza mediante la consecución de objetivos (sociales, económicos, políticos, culturales, sectoriales, territoriales, internacionales, intergubernamentales, etc.) y en cual diversos actores tanto desde

109 Sin embargo han sido “definiciones estrictamente reaccionarias de las políticas públicas, muy propicias para nuestro particular contexto, en la medida en que determinan el carácter reactivo y no propiamente proactivo del Estado en nuestra región” Gómez Cárdenas, Carlos Vladimir en “Hacia un entendimiento necesario del concepto de políticas públicas en las ciencias sociales” UNSAM-CEDET-CONICET, p. 5. Recuperado de http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal_numero_8/Perspectivas.pdf.

el Estado como fuera de él, buscan intervenir para promover y lograr intereses.

Vargas (1999, p. 57), por su parte, afirma que las políticas públicas se relacionan con el régimen político, y las define como “El conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político frente a situaciones socialmente problemáticas que buscan la solución de las mismas o llevarlas a niveles manejables”

Finalmente, Roth (2012, p. 27) concibe las políticas públicas como “Un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos, para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. Para este autor son cuatro los elementos centrales de una política pública: la implicación de gobierno, la percepción de problemas, las definiciones de objetivos y los procesos; es decir, que “Una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asuman total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (Roth, 2012, p. 27)

El análisis de Políticas Públicas

Al igual que los desarrollos en conceptualizar las políticas públicas han sido fuente de múltiples debates académicos, la discusión respecto a que el análisis de políticas públicas ha conllevado otra serie de posiciones de diversa índole; pero más allá de la comprensión teórica, para este trabajo académico es pertinente determinar cómo debe hacerse, qué debe tenerse en cuenta y qué enfoque debe usarse en el momento de hacer análisis de políticas públicas.

Este tema ha sido abordado con especial interés en Estados Unidos desde la segunda mitad del siglo XX por distintos autores como Lasswell (1951), quien planteó dos actividades íntimamente relacionadas y complementarias:

El conocimiento de (knowledge of) y el conocimiento en (knowledge in). El “conocimiento de” hace referencia al análisis y al estudio del proceso, se trata de una empresa cognoscitiva. El “conocimiento en”, pretende incorporar datos y teoremas en los procesos de deliberación y decisión para mejorar la acción pública. En suma, mientras uno se refiere a la parte teórica, el otro tiene un carácter muy práctico (Kauffer, s.f., p. 2)¹¹⁰

Parsons (2008) también plantea dos enfoques:

El análisis del proceso de las políticas, por una parte y, por la otra, el análisis en y para el proceso de políticas. Aunque ambos están ligados, su especificidad determina su naturaleza y fin. Mientras el análisis del proceso de las políticas tiene fines heurísticos y se concentra, sobre todo, en explicar la definición de los problemas, la formación de la agenda, la formulación de las políticas, la toma de decisiones, y su implementación y evaluación; el segundo, el “análisis en” y “para” el proceso de las políticas, tiene fines prescriptivos, esto es, que pretende apoyar la toma de decisiones e incluir el uso de herramientas analíticas, de investigación y argumentación en la definición de los problemas, la selección de alternativas, la implementación y la evaluación (Méndez de Hoyos & Lendo Fuentes, 2008, p. 212)¹¹¹.

El gran debate, en general, hace referencia a la metodología desde la cual se debe abordar el análisis de políticas públicas, los diferentes enfoques otorgan preponderancia a la perspectiva desde los actores, la aplicación de fundamentos del contexto privado en lo público, la visión desde lo secuencial o la importancia de definir el problema de políticas públicas.

La perspectiva desde los actores

Los actores como elementos dinamizadores de las políticas públicas tienen un alto nivel de injerencia en el perfil que adquieran las mismas; de hecho, entender la interacción de los actores y su racionalidad en la toma de decisiones puede proporcionar una visión más amplia y completa de una política pública, tanto así que, Muller afirma que:

110 Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/52426279/politicas-publicas>.

111 Recuperado de <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/745/74511194016.pdf>.

La primera tarea del análisis de políticas públicas va a ser el de “de-construir” la imagen que los actores quieren dar de sí mismos. Este esfuerzo de deconstrucción tiene que ver, principalmente, con dos campos: hay que primero, decodificar las lógicas administrativas que actúan durante la elaboración de las políticas públicas para, después, entender mejor la complejidad de las redes de actores que participan en la acción pública (Citado en Méndez de Hoyos & Lendo Fuentes, 2008, p. 212).

La aplicación de fundamentos del contexto privado en lo público

Llamado “management público” que, según Chevallier (2003, p. 67):

Constituye un término medio entre una exigencia nueva de eficacia y el apego al particularismo de la gestión pública (...) como en las empresas privadas, la administración pública debe manejar –en la mejor forma posible– los medios que se le asignan pero la eficacia se puede apreciar ante todo, en relación con el grado de realización de los objetivos fijados por los políticos elegidos, mas no en función de la ‘rentabilidad’ financiera. El management público buscará, entonces, mejorar la ‘permormance’ pública y permitirá que la administración logre –con un costo menor– los objetivos asignados.

La visión desde lo secuencial:

Planteada por Jones (1970), llamado Policy Cycle, entiende la política pública desde una lógica secuencial, y que al ser un “modelo lo suficientemente general permite su utilización en cualquier política” (Roth, 2012, p. 49). Se propone, entonces, un marco de análisis de cinco etapas:

- * La identificación del problema (program identification) es la fase donde el problema está integrado con el trabajo gubernamental. A esta fase se asocian procesos de percepción del problema, de definición, de agregación de los diferentes eventos o problemas, de organización de estructuras, de representación de los intereses y de definición de la

agenda.

- * El desarrollo del programa (program development). Es la fase del tratamiento propiamente dicho del problema. Asocia procesos de formulación (de los métodos y de las soluciones para resolver el problema) y de legitimación (adquisición de una aprobación política).
- * La puesta en marcha (implementation) del programa. Es la fase de aplicación de las decisiones. Comprende la organización de los medios para ponerlo en marcha, la interpretación de las directrices gubernamentales y su aplicación propiamente dicha.
- * La evaluación del programa (program evaluation). Es una fase preterminal que posee en perspectiva los resultados del programa. Comprende la especificación de criterios de juicio, la medición de los datos, su análisis y la formulación de recomendaciones.
- * La terminación del programa (program termination). Es una fase de cierre de la acción o de puesta en marcha de una nueva acción. Supone la resolución del problema y la terminación de la acción (Muller, 2010, p. 69).

El problema de la política pública

Para Dunn (2013), los problemas se pueden clasificar como problemas bien estructurados (simples) o como problemas débilmente estructurados (complejos).

Los problemas simples son todos aquellos que tienen una cantidad limitada de tomadores de decisiones (uno o pocos), un número reducido de alternativas, un grado de consenso alto entre los actores involucrados (stakeholders), unos resultados certeros y por último con unas probabilidades de éxito o fracaso calculables (...) y los problemas complejos son aquellos en los cuales existen un gran número de tomadores de decisiones que en general tienen valores e intereses en conflicto. Las alternativas de solución en este tipo de problemas son ilimitadas y por lo general los resultados de dichas alternativas son inciertos (Muller, 2010, p.96).

Figura 1. Complejidad de los Problemas según Dunn. 2004



Fuente: Ordóñez-Matamoras G. et al. (2013). Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas: Conocimiento de- y en- el proceso de las Políticas Públicas para generar impacto. Bogotá: Universidad Externado de Colombia. Elaboración Propia.

Otra forma de establecer la complejidad de los problemas es la ofrecida por Hoppe (2013, p.99), quien plantea que:

Quando se está frente a problemas en donde hay consenso en valores y normas sociales y además hay certeza sobre las capacidades del Estado para solucionarlo se habla de problemas estructurados (...) Cuando se está frente a problemas donde no hay consenso en cuanto a los valores sociales a defender pero si sobre la capacidad para incidir en ellos de manera efectiva, se habla de problemas moderadamente estructurados.

Figura 2. ¿“Cuál” es el problema? vs. ¿“Cómo” solucionarlo?



Fuente : Adaptado de Hoppe, 2010

Fuente: Ordóñez-Matamoras, G. et al. (2013, p. 95) Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas: Conocimiento de- y en- el proceso de las Políticas Públicas para generar impacto. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

La gráfica anterior muestra de manera pedagógica la dificultad que debe enfrentar un analista de política para determinar la complejidad de los problemas. Se habla de problemas estructurados cuando se tiene consenso en cuanto al “Qué” del problema y al “Cómo” solucionarlo; de problemas moderadamente estructurados cuando se tiene por lo menos consenso en uno de los dos aspectos ya sea en el “Qué” o en el “Cómo”; y finalmente de Problemas No-Estructurados si no se tiene consenso en cuanto al “Qué” del problema ni al “Cómo” enfrentarlo. En general, los problemas de política pública tienen las siguientes características:

- a) Interdependencia de los problemas de políticas públicas. Los problemas en un área afectan frecuentemente los problemas en otras áreas;
- b) Subjetividad de los problemas de política pública. Los problemas de política pública están sujetos a interpretaciones humanas;
- c) Artificialidad de los problemas de política pública. Los problemas son una creación del ser humano hecha mediante la interpretación y el juicio;
- d) Dinámicas de los problemas de política públi-

ca. Tanto los problemas como las soluciones están en constante evolución; e) Incorporan tanto elementos técnicos como políticos. Los problemas públicos incorporan aspectos de gran complejidad y especialidad que solo pueden ser atendidos apelando a procedimientos, herramientas o materiales que demandan un profundo conocimiento pocas veces ofrecido, de la especialidad de una o varias disciplinas (Ordóñez-Matamoros et al., 2013, p. 92).

Puede decirse entonces, que el análisis de políticas públicas es heterogéneo y se alimenta de varias fuentes, su información y perspectiva pueden ser disimiles, y por tanto, desde la perspectiva del análisis se ha encontrado que ningún enfoque metodológico es reconocido como cierto en su totalidad, la diversidad de enfoques son el resultado de la multiplicidad de elementos que configuran la realidad compleja de las políticas públicas (su carácter dinámico, estratégico, sistémico, entre otros), así como los contextos bajo las cuales se desarrollan.

Con este artículo se pudo identificar algunos matices de los debates conceptuales de las políticas públicas y del análisis de las mismas, en el sentido que identificar las distintas argumentaciones al respecto, se constituye en un avance importante para la solución de problemas públicos, la priorización en las agendas gubernamentales así como en la toma de decisiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Astorga & Lima Facio. (Septiembre de 2009). *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Recuperado de: www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Aguilar, L. F. (2007). *Marco para el análisis de las políticas públicas*. Conferencia pronunciada en el I Encuentro Presencial de la Maestría en Políticas Públicas Comparadas, enero 2007, FLACSO-México.
- Gómez Cárdenas, C. V. (s.f.). *Hacia un entendimiento necesario del concepto de políticas públicas en las ciencias sociales*. UNSAM-CEDET-CONICET. Recuperado de: http://www.cedet.edu.ar/dlocal/dlocal_numero_8/Perspectivas.pdf

- Kauffer, E. (s.f.). Las políticas públicas: algunos aportes generales. Colección *Las políticas públicas y los compromisos de la investigación*. México. Recuperado de <http://es.scribd.com/doc/52426279/politicas-publicas>.
- Lozano Ayala, A. (2007). El juego de las políticas públicas. Aspectos sobre diseño e implementación. En Autores Varios. *Fundamentos de Políticas públicas*. Bogotá, D.C.: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Departamento de Ciencia Política.
- Méndez de Hoyos, I. & Lendo Fuentes, T. (Julio-diciembre, 2008). Reseña de “Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas” de Wayne Parsons Liminar. *Estudios Sociales y Humanísticos*, VI (2), 212-214.
- Muller, P. en “Las Políticas Públicas” Estudios de Caso en Políticas Públicas N° 3, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Ordóñez-Matamoros, G. et al. (2013). *Manual de Análisis y Diseño de Políticas Públicas: Conocimiento de- y en- el proceso de las Políticas Públicas para generar impacto*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Roth Deubel, A. N. (2012). *Políticas públicas: Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora.
- Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá, D.C.: Almudena Editores.
- Velásquez Gavilanes, R. (Semestre I 2009). Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Revista Desafíos*.