

Artículo de Revisión

Políticas públicas

Public Policy

Jesús Manuel Rodríguez R.¹

Artículo recibido: 12-10-2017

Artículo aceptado: 26-11-2017

RESUMEN

Las Políticas Públicas son primordiales para promover o inhibir la transformación social, pues son decisiones gubernamentales con consenso de los demás sectores de la sociedad, destinadas al logro de objetivos razonables pre-determinados, vale decir, a resolver problemas de índole social.

Presupone esto que los gobiernos sean no solo legalmente constituidos sino legitimados por gobernados; esa legitimidad se obtiene con el cumplimiento de la ley y los resultados de sus acciones. Los gobiernos – como son instrumentos para elaborar y ejecutar acciones, en orden de prioridades, destinadas al bien común- fracasan o persisten según el producto de las políticas públicas que implementen; trayendo

como consecuencia continuidad y cambio de estas.

Palabras clave: políticas públicas. Gobiernos.

SUMMARY.

Public policy are critically important both to promote and potentially to inhibit social transformation, since governments decisions with concerted effort by the different civil society sectors involved, designed to achieve pre-defined and reasonable objectives, in other words, solving social problems. This presupposes that the national governments be legal, legitimate, transparent, receptive, and responsible in all levels; It will often only be successful when governments develop and implement appropriate policy instruments.

Key Word: Public policy. Governments.

¹ Profesor Asociado, Director de Escuela de Medicina “José María Vargas” U.C.V. Correo: drjmrodriguezr@yahoo.es

INTRODUCCIÓN

Las metas que se proponen en los planes de gobierno, las vías para lograrlas, la legalidad en su consecución, la eficacia, eficiencia y efectividad para obtener el resultado deseado y la transparencia de los procedimientos, deben ser motivo de estudio por parte de personal capacitado para ello, con todos esos aspectos susceptibles a ser evaluables en cualquiera de sus fases tanto de creación como de ejecución, y además presentar y publicar sus resultados. Hoy día la manera de controlar estos aspectos (legalidad de acciones, revisión de costos tanto en insumos como en personal, resultados) no es suficiente, siendo mejor evidenciar, además de los parámetros citados, el impacto sobre el problema planteado, su relación directa con la población beneficiada, la posibilidad de que en la evaluación participe los ciudadanos y establecer la responsabilidad de funcionarios en el desempeño de las acciones y en el producto de las mismas ¹.

Lo político: En las sociedades humanas existen normas expresas o

tácitas, cuya aplicación y observancia permiten la convivencia: es el pacto de asociación y otras en donde se acepta la existencia de dirigentes de las mismas: es el pacto de sujeción; en este último, entra en juego la política, que implica organizar y administrar el Estado mediante un personal que dirige (gobierno) y unas dependencias que llevan a cabo sus planes (instituciones).

Política gubernamental es el conjunto de actividades u omisiones planificadas y decididas por parte de los gobiernos en base a conveniencias e intereses individuales y/o públicos que tienen como propósito elaborar una guía de acción y ejecutarla en pro de un fin propuesto, así que las puede haber para crear, resolver, regular, u organizar algo; e ir desde pequeño rango –como por ejemplo, intervenir una institución educativa de bachillerato con escasez de profesores-, de alcance medio –reorganizar la programación de educación media- o abarcar todo un sector nacional –reforma educativa-; es decir, desde políticas locales hasta políticas que afectan a una gran

cantidad de personas, políticas públicas, pues ².

Desde tiempo inmemorial se han hecho presentes las políticas gubernamentales, sin embargo, es desde hace menos de un siglo que masivamente se les incorporaron fundamentaciones metodológicas-teóricas como justificación, viabilidad, estrategia y supervisión imparcial: por eso, se requiere de la participación de varios actores, tanto gubernamentales y tecnocráticos como de la sociedad beneficiaria ^{3,4}.

Lo público: entendido como lo que no es de propiedad privada, se trata de todo aquello que sea usado por la ciudadanía en general independientemente de quien sea su dueño –los medios de movilización en las ciudades son un buen ejemplo: aunque sean líneas particulares, se entiende que es transporte público-, y también se refiere a las actividades que realizan quienes detentan el poder en el pacto de sujeción para resolver exigencias; para que una necesidad pública se transforme en algo público, es necesaria la participación gubernamental ^{5,6}.

Desde 1987 el ambientalismo permea con gran fuerza a los gobiernos de todo el mundo, con la siembra de conciencia para preservar el medio para las nuevas generaciones, desde entonces se integra la economía con los recursos naturales y los deseos de la sociedad, por eso al concepto nuevo de desarrollo sostenible –entendido como el logrado (eficacia) con el mínimo consumo de recursos económicos y de tiempo (eficiencia). También se añade el de sustentable al obtenido (eficacia) para conciliar gastos con merma del impacto ambiental que ocasiona (poco eficiente).

Los planes gubernamentales deben basarse en proyectos que eviten afectación ecológica, con los principios de no explotar recursos renovables a mayor velocidad que su sustitución equivalente planificada, la producción de residuos debe ser totalmente controlada y no acumulada, y los no renovables consumidos deben ser reemplazados por renovables. Desde el año 2010 se pide incluir a la cultura como el cuarto elemento en la tríada antes descrita para conceptualizar el desarrollo ^{7,8}.

Políticas públicas: son elaboraciones gubernamentales limitadas a resolver problemas públicos específicos, las políticas usan uno o varios de ellos para lograr fines de mayor cobertura, cuando éstos son de interés público en respuesta a demandas sociales de la comunidad, se denominan políticas públicas o estatales. Las políticas públicas son acciones –u omisiones– de gobiernos que, generadas por planificaciones ad hoc, guían a aquellos hacia los logros que se promueven, casi siempre de desarrollo nacional; por eso en su planificación se toman en cuenta las necesidades de la ciudadanía y su priorización lógica, para el gobierno elaborar una estrategia de desarrollo que incluye, concertación con la sociedad a la que sirve, es decir, a otros actores sociales, económicos y políticos; su implementación y, evaluación no sesgada del proceso y de sus resultados ^{9,10}.

Muchos teóricos han dedicado parte de sus escritos a las políticas públicas: desde Merriam (1945) y Laswell (1951), Oszlak y O'Donnell (1981), Subirats (1989), Ballart (1992), Aguilar (1994, 1996, 2005), Lahera

(1999), Repetto (2000), Majone (2001), Piñango (2003), Garretón (2004), Kraft y Furlong (2006), Dye (2008), Rhodes (2014), Zabala (2015). En todas sus definiciones, hay la participación gubernamental, los problemas a resolver, la concertación para la priorización y los planes a elaborar y ejecutar.

Políticas sociales: mientras que las políticas públicas tienen una orientación social y abarcan grandes áreas neurálgicas en la administración del Estado, también hay otras políticas dirigidas a resolver necesidades esenciales del pueblo, son las sociales, en las cuales no necesariamente participan los beneficiarios, sino el personal gubernamental; su finalidad es mantener un nivel básico de condiciones de vida para los gobernados, adaptado a los patrones sociales y culturales que constituyen a un país.

Las áreas de acción para lograr las condiciones mínimas de vida son: alimentación, salud, educación, empleo y seguridad; y el modo de conseguirlo, va desde crear

oportunidades, promover y facilitar la participación de los individuos en los procesos económicos y sociales, la integración social, hasta la posibilidad de transformar cualquier ciudadano en un actor decisorio, es decir, político.

Las fundamentaciones teóricas de las políticas sociales han sido objeto de extensos estudios por parte de Dunn (1981), Sullivan (1992), Bamberger (1994), CLAD (1998: 8), Sagasti (1999), Valadez y Bamberger (1994), Delgado (2001), Garretón (2001) ¹¹⁻¹³.

Beneficios y riesgos en políticas públicas: de un proceso de interacción primero y concertación después entre el Estado y la sociedad, surgen las políticas públicas como el medio para resolución de planteamientos destinados al bien común. Surgen situaciones beneficiosas como las que necesitan del concurso de todos, gobierno-sociedad, partiendo de sus respectivos intereses -públicos y privados-, participación ciudadana, la equidad con que se incluye a todos en los beneficios, y la búsqueda de la justicia social.

Las políticas públicas pueden verse afectadas por minorías (económicas, étnicas y otras) a las que se debe observar y respetar sus derechos, no obstante, pueden tener resultados contraproducentes en los supuestos beneficiarios debido a que: los productos no se obtengan de manera oportuna, no tener el balance deseado entre los diversos actores participantes lo que trae como consecuencia mayor relevancia de algunos intereses -por ejemplo empresariales- sobre los comunes¹⁴.

Diseño de políticas públicas: los gobiernos que tienen como finalidad el bien común por vías legales y legítimas, deben tomar en cuenta la experiencia, la capacidad de sus funcionarios, las necesidades a resolver, los recursos con los que cuenta, la comunidad a la cual sirven, su cultura, los grupos de presión política presentes, las condiciones ambientales, entre otros. La toma de decisiones para el diseño de políticas públicas, vista como la escogencia entre varias alternativas de planificación, se hace al analizar datos mediante criterios de inclusión y de rechazo, que se establecen siguiendo

orientaciones predeterminadas, en base a lo que se desea hacer o establecer.

Se consultan dos modelos muy conocidos en la toma de decisiones: 1) el racional-limitado de Herbert Simon que parte de cero y no utiliza empirismo previo, por lo que tiende a crear y no a modificar, usa más humanismo que racionalidad para elaborar políticas públicas, establece necesidades, las prioriza y reconoce las limitaciones personales. 2) el incremental de Lindblom, en este, hay que negociar para decidir, ver la sustentabilidad, parte de lo previamente conocido y tiende a modificar y no a crear.

También hay que tomar en cuenta la oportunidad política de lo que se diseña.

Pese a la gran cantidad de autores que han escrito acerca de los procedimientos para elaborar políticas públicas, todo se puede resumir en la siguiente secuencia: conocer de forma cuidadosa los problemas que afectan a la comunidad –con participación de la misma-, establecer cuáles son más apremiantes y, entre ellos, la

disponibilidad de recursos para resolverlos: luego, formar el equipo multidisciplinario, amplio y responsable que las diseñará y hará la toma de decisiones acerca de su implementación, el monitoreo de todas estas fases y la evaluación de sus resultados¹⁵⁻¹⁸.

Actores en políticas públicas: aparte del gobierno (actores públicos), deben participar de manera equilibrada y sin hegemonía de alguno: personal especializado, vecinos afectados, empresarios, ambientalistas, gremios y otros componentes involucrados de la Sociedad Civil (actores privados) que actúan como grupos de presión para, entre todos, concertar no solo problemas a solucionar sino también los conflictos de intereses que tales políticas puedan provocar. De la conjunción de las diversas capacidades (estatales, de acción colectiva, de representación, de movilización social y de negociación) dependerá la obtención del producto final que es la solución del problema social planteado^{19,20}.

Evaluación de políticas públicas: deben ser aceptadas por parte de la

población, y someterse a procedimientos de evaluación en cualquier fase o momento de su aplicación, sea por mecanismos contralores gubernamentales, ciudadanía o ambos; al medir y monitorear riesgos, para evidenciar el producto intermedio y el final, entre otros.

En este último, es útil la “cadena de valor”, que prevé revisar si los resultados eran los planificados, si con eso se resuelve algo sustantivo y si se logra mejorar la calidad de vida de los beneficiarios. Un ejemplo clásico son los alimentos disponibles como resultado de políticas agroalimentarias exitosas que logran mejoría nutricional y disminución de enfermedades para promover poblaciones sanas.

Las políticas públicas, son políticas de desarrollo que también deben mostrar que los resultados valen la pena y la inversión en ellas.

La evaluación de los programas sociales puede ser de varios tipos: Formativa o de Proceso, al formar parte del monitoreo que se debe hacer durante su aplicación -entendido como el chequeo constante para determinar

si se está efectuando lo planeado- o de Evaluación Parcial – que evidencia si se están obteniendo los resultados parciales previstos-, eventualmente sirven para sugerir cambios en su uso.

Existe una gran cantidad de herramientas evaluativas, sumativas o de impacto (una vez desarrollado el plan) para medir resultados, tanto jurídicas, de resultados y de experiencias previas, como indicadores preelaborados y relativos a los procedimientos.

La evaluación mide: legalidad, pertinencia, diseño, eficiencia, eficacia, resultados parciales y finales, además de contrariedades confrontadas, para de esa manera plantear modificaciones racionales. Las políticas públicas pueden ser mejoradas o cambiadas si dejan de ser eficaces, si generan conflictos de intereses o si entran en obsolescencia²¹⁻²⁸.

Las políticas públicas deber ser bien difundidas por los medios, oportunamente implementadas, producir resultados en su transcurrir, que sean observables y que produzcan beneficios de calidad

inmediatos a la ciudadanía, ser aplicadas con equidad y justicia, y permitir en ellas la participación ciudadana en evaluación o en co-gestión; solo así producirán en los beneficiarios, cambios de conducta deseables y, más que apoyo, un compromiso moral o de pertenencia, que es valioso a la hora de presentarse dificultades, atrasos u otras complicaciones inesperadas²⁹⁻³⁸

Consideraciones finales.

Las políticas públicas participan en el desarrollo nacional al solucionar y responder a las variadas carencias, necesidades, intereses, exigencias y predilecciones individuales y comunitarias, para así hacer posible el progreso de los ciudadanos y reforzar su convivencia.

Deben establecerse dentro del marco jurídico vigente, ser elaboradas por personas capacitadas para ello, tener viabilidad financiera, estar orientadas hacia el bien común y permitir la participación ciudadana.

Las evaluaciones de las políticas públicas deben ser imparciales, se

hacen para mejoría, no para estigmatización, como acción de seguimiento y monitoreo; deben incluir cualquier momento, desde la propia definición de prioridades y elaboración del diseño, implementación, recursos, desempeño durante su transcurso, resultados parciales, complicaciones y dificultades, hasta resultados finales e incidencia sobre usuarios.

REFERENCIAS.

1 Aguilar L. Democracia, desarrollo y políticas públicas. México: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, División de Economía y Sociedad, Departamento de Políticas Públicas: 2005.

2Majone, G. Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de política. Mexico: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y FCE; 1989.

3Merriam C. Systematic politics. Chicago:University of Chicago Press; 1945.

4Dye T. Understanding Public Policies. 12e.New Jersey: Pearson Prentice Hall; 2008.

5Graglia E. En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas. Buenos Aires: Asociación Civil Estudios Populares (ACEP) / Fundación Konrad Adenauer; 2012.

6Laswell H. La concepción emergente de las ciencias políticas. En: Aguilar L. El estudio de las políticas públicas. México: Porrúa. México. 1994.

- ⁷García N. Políticas culturales en tiempos de globalización. *Revista de Estudios Sociales*. 2000; (5): 19 – 35.
- ⁸Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Caracas. 1998. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000161.pdf>
- ⁹Banco Interamericano de Desarrollo. La Política de las políticas públicas. Progreso económico y social en ALC Informe 2006. Disponible en: <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6966/La%20pol%C3%ADtica%20de%20las%20pol%C3%AADticas%20p%C3%ABlicas.pdf?sequence=2>
- ¹⁰ Historia y crítica de la opinión pública. Fórum Barcelona. Recuperado el 14-05-200, disponible : <http://www.barcelona2004.org/esp/act/ualidad/biblioteca/biblioteca>
- ¹¹ Cardozo M. Evaluación de políticas de desarrollo social. *Rev. Política y Cultura* (On line). 2003; (20): 139 – 154. Disponible en: www.redalyc.org/pdf/267/26702007
- ¹²Delgado A. Formulación participativa de políticas sociales en la gestión distrital y local. Resultados parciales de la validación del diseño metodológico en Bogotá. *Revista del CLAD*. 2001; (21): 116-142.
- ¹³Mendoza J. (2006). Bases conceptuales, doctrinarias y jurídicas de la figura de los testigos sociales. XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guatemala, 7 - 10 nov. Recuperado el 14-05-2007, desde: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0055215.pdf>
- ¹⁴ Oszlak, O. y O'Donnell G. Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. En: Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Buenos Aires. 1981.
- ¹⁵ Aguilar L. Estudio Introductorio. En: Aguilar V. Luis. *La Hechura de las Políticas Públicas*. 2ª ed., Edit. Porrúa; México. 1996.
- ¹⁶ Aguilar L. Estudio introductorio. En: Aguilar V. Luis (Ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Edit. Porrúa, México. 1994.
- ¹⁷ Kraft M, Furlong S. *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, 2nd Ed., CQ Press. Washington. 2006.
- ¹⁸ Piñango R. *Políticas públicas en América Latina. Teoría y práctica*. Ediciones IESA, Caracas. 2003.
- ¹⁹ Maggiolo I, Perozo J. Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad. *Revista Venezolana de Gerencia*. 2007; 12(39): 373-392.
- ²⁰ Pérez P. Actores sociales y gestión de la ciudad. En: *Ciudades 28*, Octubre-Diciembre. México. 1995.
- ²¹ Aguilar L. *El estudio de las políticas públicas*. Porrúa. México. 1992.
- ²²Ballart X. ¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso. Editorial Gráficas Baneth SA. Madrid. 1992.
- ²³ Harguindegúy JB. *Análisis de las Políticas públicas*. Tecnos, 2º ed. Madrid. 2013.

- ²⁴ Merino M. Políticas públicas: Ensayo sobre la intervención del estado en la solución de problemas públicos. Colección Gobierno y Políticas Públicas y Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 2013.
- ²⁵ Nirenberg O, Brawerman J. y Ruiz V. Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales. Editorial Paidós, Buenos Aires. 2000.
- ²⁶ Osuma J. La Evaluación participativa: una visión integral y pluralista. En: Banón Rafael y Martínez (Comp.): La evaluación de la acción y de las Políticas Públicas. Ediciones Díaz de Santos, Madrid. 2002.
- ²⁷ Pinilla J, García-Altés A. Evaluation of public policies. SESPAS Report 2010. Gac Sanit. 2010; 24 Suppl 1(Suppl 1):114-119.
- ²⁸ Weiss C. Investigación Evaluativa. Métodos para determinar la eficacia de los programas de acción. Editorial Trillas. México. 1997.
- ²⁹ Kliksberg B. (2005). ¿Cómo avanzar la participación en América Latina, el continente más desigual? Recuperado el 14-05-2007, desde: http://cemupro.com.ar/biblioteca.php?pos=5&orden_modulo=Desc&criterio=
- ³⁰ Lahera E. Introducción a las políticas públicas. FCE. Chile. 2004.
- ³¹ Loaiza H. Estado, Gobierno y Gerencia Pública. Universidad Santo Tomás. Bogotá. 2004.
- ³² Repetto F. Gestión pública y desarrollo social en los noventa: Las trayectorias de Argentina y Chile. Editorial Prometeo, Buenos Aires. 2001.
- ³³ Rhodes J. (2014). Learning Citizenship? How State Education Reforms Affect Parents? Political Attitudes and Behavior. Political Behavior, 1–40. <http://doi.org/10.1007/s11109-014-9270-8>
- ³⁴ Sagasti F, Iguñiz J y Schudt J. Equidad, Integración Social y Desarrollo: hacia un nuevo enfoque para la política social en América Latina. Ediciones Universidad del Pacífico. Centro de investigaciones. Perú. 1999.
- ³⁵ Subirats J. Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. Editorial Imprenta Nacional del Boletín del Estado. Madrid. 1989.
- ³⁶ Sullivan M. The politics of social policy. Harvester Wheatsheaf. New York. 1992.
- ³⁷ Valadez J, Bamberger M. Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries. Banco Mundial. Washington. 1994.
- ³⁸ Zabala T. Decisiones públicas. Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas, por Bruno Dente y Joan Subirats (Reseñas). Íconos. Revista de Ciencias Sociales. 2015; 19/3(53):193-196.
-