

Políticas públicas: Lo conceptual y de Contexto

Public policies: the conceptual and context

<https://doi.org/10.47606/ACVEN/PH0205>

Doris J. Barrios Aular^{1*}

<https://org.0000-0001-8528-8493>
canamoro2451@gmail.com

Recibido: 11/06/2023

Aceptado: 28/08/2023

RESUMEN

El presente artículo, persigue mejorar la comprensión de conceptualizar políticas públicas y entender su contexto. Al respecto, se inicia con surgimiento del problema social y cómo desarrolla el proceso social, que genera importancia y depende del manejo que realizan los actores sociales en lo expositivo y argumentativo del problema social, que podrá seguir dos vías: ser investigado o desmontado. Justificación: comprender y entender políticas públicas, interpreta la realidad política y perspectiva social donde hace vida el ciudadano común, frente actores gubernamentales, no gubernamentales y demás sectores de la sociedad. Metodología: trata de investigación cualitativa, tipo documental expositiva y reflexiva; revisa el término políticas públicas desde su introducción, analiza e interpreta la información, establece analogías en base a vulnerabilidad socio ambiental y emplea fuentes documentales electrónicas y escritas. Conclusión: cumplir pasos y etapas según el esquema de trabajo gubernamental no garantiza al problema que pueda configurar tema y entre en programación de agenda pública. Al convertir el problema a tema de manejo público, inicia un extenso recorrido y somete a juego político, donde interviene línea sistémica y formal de agenda pública, triangulación y redes políticas; por tanto, nada garantiza permanecer en debate. Políticas públicas como aproximación, es una disciplina, obedece a secuencia y ciclos que acompañan el proceso social, depende del momento político y una lógica inestable que configura resultados; como proceso está inmerso en toma de decisión, objetivos, impacto, valor social y aporta alternativas para resolverlo.

Palabras clave: políticas públicas, problema social, proceso social, actores sociales, actores gubernamentales.

1. Universidad Nacional Experimental de los Llanos Venezolanos (UNELLEZ)- Venezuela

* Autor de correspondencia: canamoro2451@gmail.com

ABSTRACT

This article seeks to improve the understanding of conceptualizing public policies and understanding their context. In this regard, it begins with the emergence of the social problem and how the social process develops, which generates importance and depends on the management carried out by the social actors in the expository and argumentative aspects of the social problem, which can follow two paths: be investigated or dismantled. Justification: understand and understand public policies, interpret the political reality and social perspective where the common citizen lives, in front of governmental, non-governmental actors and other sectors of society. Methodology: it deals with qualitative research, expository and reflective documentary type; reviews the term public policies since its introduction, analyzes and interprets the information, establishes analogies based on socio-environmental vulnerability and uses electronic and written documentary sources. Conclusion: complying with steps and stages according to the government work scheme does not guarantee that the problem can configure a topic and enter the public agenda programming. By turning the problem into a matter of public management, he begins an extensive journey and submits to a political game, where a systemic and formal line of public agenda, triangulation and political networks intervene; therefore, nothing guarantees to remain in debate. Public policies as an approximation, it is a discipline, it obeys the sequence and cycles that accompany the social process, it depends on the political moment and an unstable logic that configures results; As a process, it is immersed in decision-making, objectives, impact, social value, and provides alternatives to solve it.

Keywords: public policies, social problem, social process, social actors, government actors.

INTRODUCCIÓN

El presente artículo, persigue mejorar la comprensión de conceptualizar políticas públicas y entender su contexto. En este sentido, la historicidad ubica al pionero en teorías de comunicación, Lasswell, Harold (1951), catedrático de Universidad de Yale y asesor gubernamental, quien incorporó tres anglicanismos para el funcionamiento o prestación de Administración Pública, según relata Sánchez Velásquez (2020):

Se incorporan diferentes términos para distintos ámbitos del fenómeno político, encontrando: "Polity, politics, policy"; donde polity relaciona con modelos orga-nizativos del Estado (unitario o federal) y sistemas gubernamentales como parlamento, presidencial, monárquico; plasma textos constitucionales. (...) Politics, alude actividad, interacción, competencia, conflicto y consenso que desarrollan distintos actores donde resaltan partidos políticos, grupos de interés, movimientos sociales, etcétera, para alcanzar y conservar el poder. Policy, se asocia a programa o curso de acción gubernamental y sus respectivas actividades gubernamentales (p.61).

Sin embargo, tras las aportaciones hechas por Lasswell (Óp. Cit.), se mantenía vacíos conceptuales, que llevan a construir el siguiente enunciado: "Policy Sciences o ciencia de la política o disciplina que explica procesos de elaboración y ejecución de políticas (...), al servicio de gobiernos democráticos, con base científica, interdisciplinaria que incluye investigación, resultado de estudios, descubrimientos y aportes en el proceso político" (p.2). No obstante, y a pesar lo operacional del término, mantenía rezago.

Así, desde lo conceptual y de contexto, como construir el problema no se veía y menos, como realizar objetivos; en este sentido, Rose (1984), define políticas públicas y señala: "transformación que hacen organizaciones gubernamentales de los recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos, con el fin de atender problemas de los ciudadanos, controlar comportamientos, satisfacer demandas y lograr impactos sociales, políticos y económicos" (p.10); a lo que suma la intervención de Vargas (1999), quien ahonda sobre a qué problema se le buscar solución y señala: "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" (p.57).

Bajo esta perspectiva, quedaba por despejar cual sector de la sociedad demanda acciones gubernamentales, donde Lozano (2007) conceptualiza: "las políticas públicas son determinadas por los intereses de los actores que derivan de un proceso social, que producen acciones gubernamentales orientadas a solucionar problemas de diferente naturaleza, por consecución de objetivos" (p.103).

Al reflexiona sobre las citas anteriores se desprende: está el problema social, que deriva a proceso social y, alcanza dominio público, es levado por actores sociales que definen e intervienen en el problema y, trazan objetivos u hoja de ruta enmarcada en el esquema de trabajo gubernamental, donde proponen la solución del problema. No obstante, llama la atención ¿qué situación precisa acción gubernamental?, ya que, no todo problema genera trascendencia, configura agenda pública, si se enmarca en las líneas de acción política; esto sugiere justificar ¿por qué el gobierno debe tomar acciones en un problema para solventar el conflicto?

Al respecto, Fuentes, Juan (2002), catedrático de la Universidad Católica de Chile, analiza el contexto de políticas públicas y afirma "hay un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, dirigido desde el gobierno hacia el problema o áreas de problemas, donde deben delimitar sus condicionantes y asignar recursos" (p.115).

En este orden de ideas, de la cita se deduce que no se trata de problemas de corto plazo, necesita gestionar las causas estructurales del problema, para integrar decisiones, acciones, inacciones, acuerdos, entre autoridades y los sectores afectados que plantean solución o alternativa y donde el Estado investiga y estudia el tema para conciliar una solución sustentable.

Evidentemente, el problema debe delimitarse suficientemente para que entable una protesta o escándalo mediático y sobrepase el ámbito local, capaz de iniciar una gestión política ante la necesidad o efecto que condiciona el problema y se analice y estudie lo manifestado por los actores sociales o evidencie el nudo crítico o restricción normatizada donde se ubica el problema y convierta en tema.

Como se observa, lo conceptual en políticas públicas parte de la existencia del problema social que rebasa lo cotidiano y de contexto en el manejo de líneas prioritizadas donde se ubica el problema como tema de agenda gubernamental. Por consiguiente, se justifica mejorar la comprensión de políticas públicas ante la creciente vulnerabilidad socio ambiental que se esparce a nivel mundial e interpreta un cambio operacional al abordar problemas propios del proceso de globalización que afectan el entorno natural y ocasionan riesgo socio ambiental, pues, inciden o exacerbaban factores intrínsecos o focos de problemas en comunidad o sectores sociales, donde los actores sociales reclaman su solución. Esto tiene importancia, ya que roza intereses de sectores específicos de poder, fuerza mediática y capacidad de manipular la opinión pública por troles.

En este sentido, Venezuela maneja un modelo pluralista en políticas públicas que aborda al individuo con carácter de sujeto social y reglamenta la participación ciudadana en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) (Asamblea Constituyente, 1999) en control de los artículos 62, 70 al 72, y en la Ley de Consejos Comunales (Asamblea Nacional, 2006), con el fin de evitar corrupción, garantizar la transparencia y promover rendición de cuentas.

Mientras, hay gobiernos que adoptan el modelo neo marxista o neo weberiano, donde el Estado no tiene mucha autonomía y liga a intereses de clases o burocracia o donde se aplica el modelo intermedio de tipo neo corporativo y neo institucional, interpretando las relaciones del Estado y sociedad a partir de representación de grupos ante el Estado o reinterpretación de instituciones estatales.

Para Fuentes (2002), estos modelos alertan la disparidad entre agendas gubernamentales y ocasiona desencuentros a diferentes niveles y asegura: “la agenda de gobierno prioriza problemas de primera línea, como: seguridad, pobreza, contaminación, entre otros y segunda línea, como: Sida, narcotráfico, analfabetismo, vivienda, etcétera” (p.117).

Para finalizar, existen problemas sociales, que coexisten con problemas de interés general para el Estado por alcance, visibilidad e intensidad y con problemas que ameritan toma de decisiones; de conflictividad mediática o situación catastrófica que se evalúan por los cambios que generan, siendo dependientes del momento político o electoral por sus resultados, lo que vuelve inestable el proceso y de la misma manera, ocurre con los problemas de origen tecnológico.

Se trata de una investigación cualitativa, tipo documental expositiva basada en la revisión del término políticas públicas desde su introducción por primera vez, con énfasis en la vulnerabilidad socio ambiental, que recopila información, analiza, interpreta y establece analogías en base a conocimientos procedentes de fuentes documentales, encontradas por arqueo de fuentes electrónicas y libros.

Al respecto, la investigación es igualmente reflexiva, porque toma el tema central de Políticas Públicas, lo delimita en lo conceptual y de contexto para luego, concluir y efectuar una aproximación teórica en ese sentido.

DESARROLLO

Partiendo que no todo problema y sus actores sociales logran connotación de origen, para ser incluidos en políticas públicas, la notoriedad o novedad de tema define su curso, pues generar impacto público que trasciende lo local y causa sensibilización en el sector público, que confrontar la legitimidad de agenda pública formal y conecta con tendencias o valores de moda que permiten espacios para la acción, en estos casos. Al respecto, Subirats (1992), expresa:

El problema a de evaluarse con el fin de reconocer si tiene relevancia pública y cumple con criterios preestablecidos si aspira a ser elevado a políticas públicas, donde debe alcanzar proporciones de crisis y manejar una carga fuertemente emotiva, atrayente de medios de comunicación (p.1).

Esto interpreta que el problema social puede ser identificado y definido, enmarcar vulnerabilidad socio ambiental, pero la repercusión va en función de agenda de gobierno y/o línea de acceso priorizada según el tema, de lo contrario, no tiene posibilidad de discusión en políticas públicas; sin embargo, Venezuela actualizó la legislación a efectos del vacío conceptual y permite a sectores de la sociedad su movilización y participación ciudadana que interpreta la información de la población afectada y los actores sociales en concordancia al nivel educativo, en la búsqueda de una posible solución que priorice intervención gubernamental, quien trabajará en función de los objetivos, valores y alternativas presentadas como proceso social que gestiona el problema identificado.

En concordancia a esto, Subirats (1992), afirma: “la agenda pública y temas de políticas públicas los determinan intereses de sectores específicos como poder fáctico, fuerza mediática y capacidad de manipular opinión por grandes medios de comunicación, encuestadoras y fábrica de troles” (p.1). Sin embargo, para Roth (2012): “una política pública existe cuando instituciones estatales asumen la tarea de alcanzar objetivos necesarios de manera total o parcial, con el fin de cambiar un estado de las cosas percibido como problemático” (p.27).

En consecuencia, para que el problema social ingrese a Políticas Públicas (PP), debe convertirse en tema de opinión pública y trascender lo local, de lo contrario, en el desarrollo del proceso social en la fase expositiva y de desarrollo argumentativo, los elementos que identifican el problema y sector afectado no serán cotejados a la agenda pública formal, aunque formen parte de la agenda sistémica, por tanto, se desmonta y no alcanza resolución, ya que, no implica acción gubernamental.

No obstante, siendo la realidad de pueblos Latinoamericanos, Subirats (1989), expresa: “Latinoamérica evidencia debilidad institucional y problemas fiscales de mucho marketing y poco financiamiento, limitando el acceso a canales representativos, actuación directa de poderes públicos y consecución de actividades por instituciones de gobierno o formular soluciones” (p.43).

Bajo esta proyección, interpretar el contexto específico de políticas públicas y su forma de relacionarse con el problema, debe relacionarse con alteridad y no solo actores sociales o gubernamentales, donde Subirats (1989), aclara que Políticas Públicas la planificación se establece, de acuerdo:

Aspectos programáticos en función de programas de acción y flujos de información; aspectos respecto al contexto para estabilización de polarización entre problemas públicos que siguen patrón de aceptabilidad y extensibilidad en relación al patrón de plausibilidad político administrativa (restricciones fiscales, legales, morales, tecno-productivas y políticas), requiriendo claridad, transparencia, y especificidad, condicionada por una aprobación mayoritaria, que sigue la contextualización de políticas de curso de acción gubernamental sobre un sector de la sociedad o espacio geográfico (p.1).

Entonces, al reflexionar la cita, se tiene que, los problemas sociales son seguidos por grupos de interés donde hay participación ciudadana, partidos políticos, parlamento, según el tipo de gobierno, que triangulan el conflicto en función de actores sociales, desde la visión de grupos empresariales, sindicales, fuerza parlamentaria y la política; por tanto, en PP, la posición evaluadora alcanza pluralidad, complejidad en base a la información. En este sentido, ante los vacíos de información, Fuentes (2002, quien rescata a Dammame y Jobert, 1999), opina: “en políticas públicas, el proceso previo es destrucción o reordenación de ideas de instituciones anteriores” (p.127); pero para Lahera (1999): “obedece a cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público, desarrollado por el sector público con frecuente participación comunitaria o sector privado” (p.23).

En concordancia a lo antes expresado, Repetto (2000), afirma: “políticas públicas son el resultado de la interacción entre actores sociales y estatales, moldeados por marcos institucionales” (p.601), a lo cual, Piñango (2003), complementa: “proposiciones gubernamentales sobre la mejor forma de lograr determinados objetivos sociales, ideas que contienen toda a fuerza y debilidades de estas, no obstante, las mejores ideas pueden generar efectos indeseables” (p.263).

En este sentido, el programa de trabajo gubernamental está sujeto a la línea priorizada que establece el gobierno para el futuro del país, pero paralelo a la exposición mediática si logra relevancia, se asume participación ciudadana y de los actores sociales, porque sitúa el tema en la agenda pública, por consiguiente, esta situación podría cambiar los resultados y más en proceso electoral, que torna el proceso inestable y define dos agendas de trabajo, ante un inminente período de cambio de gobierno. Al respecto, Fuentes (2002), agrega: “existe una agenda pública, sistémica o constitucional y una agenda de gobierno, formal o institucional” (p.116). Aquí la reflexión sobre la cita enunciada advierte dicotomía entre origen o responsabilidad de aparición del problema, y toma de decisiones de parte del gobierno, porque la selectividad de intervenir el problema tiene otra perspectiva, la historicidad por opiniones contrastadas, prejuicios, conflictos y donde se sopesa intereses versus toma de decisión y posibles resultados.

En cualquier caso, se retrasa el avance de los pueblos, porque la intervención gubernamental se hace desde el aspecto programático, en base al conflicto social y existencia de esquemas cognitivos y valorativos de las personas que observan el problema, no por aquellas que sufren el problema, lo que no garantiza permanecer en el debate público.

No obstante, la situación se agrava y la resolución puede ser contraria al sumarse al debate grupos de poder; de interés empresarial, sindical u organizaciones no gubernamentales que demandan otras acciones, pero, esto es más frecuente de lo que parece, porque no se construye el problema en lo político y obedece solo a selección de datos.

Entonces, para que el problema sea clasificado como bien estructurado y garantice entrar en agenda programática, tiene que delimitarse en lo intencional y causal; tomar decisión al establecer objetivos y valores sociales, de ahí la importancia que sean pocos los actores sociales que tomen decisiones. Bajo esta perspectiva, Aguilar Astorga (2009), considera: “las políticas públicas son secuencia, sistema y ciclo de acciones estructuradas” (p.1); lo cual se considera factible, al obedecer las acciones gubernamentales a investigar en el problema qué objetivos persigue; poner en valor lo que solicita; estudiar las alternativas que van paralelo a los resultados.

Por el contrario, si el problema adolece de esos elementos, será considerado complejo, y desmontado sin opción a discusión, por falta de límites, e inoperativo, carente de soluciones.

Entonces, debe cumplir la secuencia, pues legitima el tema de agenda política e incide sobre la selectividad que sobrepasa la inequidad social o gubernamental, aunque el tema pertenezca y sea tipificado en la Constitución de la República, pues, la agenda formal o política, abraza la cultura de los pueblos e impacta con ideología política.

Esto repercute en el sujeto y su acción pública, pues, sin acompañamiento social al tema de agenda pública que manejan expertos en funciones de Estado, este se debilita y lo aprovecha el aspecto técnico y metodológico que traslada el problema al juego político mediante líneas de acción, triangulación y redes políticas.

En consecuencia, el problema entra a políticas pública dependiendo el modelo de inicio o modelo de iniciativa, que incorpora lo social de la agenda sistémica y luego lo pasa a agenda gubernamental; mientras, el modelo de movilización surge dentro del gobierno y coloca el problema de inmediato en agenda formal o gubernamental y donde un tercer modelo sería de iniciación interna, que surge dentro del gobierno, sin llegar a agenda pública, pues depende de convencer a organismos gubernamentales que den cabida dentro de sus acciones.

Como se observa, hay una secuencia propositiva, que generalmente es conflicto, al que sucede según Maggiolo (2007), consenso/emotividad, confrontación/acuerdo; también se define según el sitio expositivo y de argumentación, pues de corresponder a producción y renovación de marcos simbólicos mantiene Fórum, pero si se debate y argumenta sobre una política en particular en Arena, por lo general, da inicio a agenda de gobierno.

En este sentido, el problema para Jones (1970, quien es rescatado por González Cely, 2014), “surge del llamado Policy Cycle”, que de acuerdo a Roth (2012, rescatado por González Cely, 2014) “puede ser utilizada por cualquier política, bajo cinco etapas”, las cuales son:

Primera etapa (procedimental): identifica el problema, percepción, estructura organizativa y trabajo gubernamental, desde lo estructural, representación de intereses, valores sociales y agenda que define por intensidad, novedad y perímetro del problema. Segunda etapa (criterio orgánico): desarrolla el programa y hace tratamiento de dicho problema, asocia métodos y soluciones; legitima o aprueba en lo político, mediante acuerdo de solución por actores sociales, gubernamentales, organización no gubernamental, empresarios, sindicatos, en base a decisión plural del programa político administrativo, respecto a objetivos, elementos evaluativos, elementos operativos, recursos y elementos procedimentales. Tercera etapa: prestigio/ desprestigio del gobierno. Pone en marcha o implementa soluciones, en base a toma de decisiones concertadas, criterio material, flexible y autonomía. Cuarta etapa: evaluación del programa y perspectiva de resultados, criterios de juicio, medición de datos, análisis por peritos externos, expertos ajenos a políticas públicas; peritos internos y servidores públicos; científicos sociales, politólogos, que siguen metodología según el campo de acción y hacen recomendaciones. Quinta etapa, recomendada por Müller (2010 rescatado por González Cely, 2014), terminación del programa o cierre de la acción, evalúa criterios de efectividad, eficacia y eficiencia (p.1)

La reflexión que se hace de la cita sitúa a gobierno y problema en estudiar los pasos, donde cada uno por separado maneja la inteligencia: 1) el sector social en presentar el problema basado en recomendaciones preestablecidas con objetivos alcanzables, estrategias posibles; prescripción en toma de decisiones o curso de acción, aplicando innovación s soluciones o alternativas, que hacen atractiva, para gestar un programa de aplicación, terminación y evaluación. 2) El gobierno y los actores del juego político. Todos estos pasos, de acuerdo a Navarro (2008), “a nivel gubernamental acompañan la elaboración de políticas públicas, generando estadios de contexto que involucran: gestación que identifica el problema e incorporación a agenda pública; diseño implementación y evaluación” (p.237).

CONCLUSIONES

Una aproximación que se hace a políticas públicas establece, se trata de una disciplina, que obedece a secuencia y ciclos de acciones estructuradas que acompañan el proceso social, dependiente del momento político y lógica inestable que configura resultados; como proceso lleva inmerso toma de

decisión, objetivos, impacto, valor social y alternativas para resolverlo y donde los actores sociales y participación ciudadana deben concertar con actores gubernamentales, no gubernamentales y otras instituciones, a fin de lograr un programa para aplicación, terminación y evaluación del tema público que fue inicialmente presentado.

La falta de acompañamiento social y de actores sociales en el problema, conlleva caer en juego político sin posibilidad de rescatar el problema para gestar programas de aplicación, siendo irremediable el desmontaje del problema. Esto significa que en políticas públicas la decisión tomada en pluralidad apertura o cierra el programa político administrativo, pues se hizo evaluación del objetivo, valores, elementos evaluativos, elementos operativos, recursos y elementos procedimentales, además concertó el momento político, lo cual trae prestigio / desprestigio al gobierno.

REFERENCIAS

- Aguilar Astorga, Lima Facio (2009) ¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? [En línea] www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Asamblea Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.
- Asamblea Nacional (2006) Ley de Consejos Comunales.
- Fuentes, Juan (s/f) Una aproximación a las políticas públicas: elementos para el Análisis. Revista Política y Estrategia, Núm. 98. [En línea] <https://biblat.unam.mx>
- González Cely, Leydy (2014). Acercamiento conceptual a las políticas públicas. Rev Global lure. [En línea] <http://revista.idc.edu.co>
- Lasswell, Harold (1951). The Policy orientation. [En línea] <https://www.scirp.org>
- Lozano, Alejandro (2007). El juego de las políticas públicas. Aspectos sobre diseño e Implementación. [En línea] <https://www.eafit.edu.co>
- Roth, André (2012) Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá, D.C. Ediciones Aurora. [En línea] <https://polpublicas.files.wordpress>
- Maggiolo, Isabel; Peraza, Javier. (2007). Políticas públicas: proceso de concertación Estado Sociedad. Rev Venezolana de Gerencia. Vól. 12. Núm. 39.
- Navarro, Carmen (2008) El estudio de las políticas públicas. Rev Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid. Núm. 17. Pp. 231-255. [En línea] <https://revistas.uam.es>
- Sánchez Velásquez, David (2020). Introducción al estudio de las políticas públicas. SABER SERVIR, Núm. 4. [En línea] <https://es.scribd.com>
- Subirats, Joan (1989), [En línea] <https://www.fundaciónhenrydunant>