“EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PUBLICAS”

(ENSAYO)

NOVIEMBRE DE 2015

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Las políticas públicas son un conjunto articulado de acciones del gobierno orientadas a resolver problemas nacionales, otros agregan a la definición “lo que los gobiernos deciden realizar o no realizar”. Las políticas públicas son la disciplina de la ciencia política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como el Derecho, la economía, la sociología e incluso la ingeniería y psicología. La pregunta central de las políticas públicas es: ¿qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?

En un Estado de Derecho, las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes sobre una determinada materia (regulación, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etc.) Éstas deben buscar el logro de los objetivos planteados en el documento de política pública.

Una vez definido el concepto de políticas públicas, una cuestión fundamental a precisar es, que se entiende por participación, de cara a los procesos de formación de las políticas públicas se trata de “un proceso de negociación entre el Estado y los actores sociales claves del proceso de formación de políticas públicas, que afecta la dirección y los contenidos de las mismas, con importantes implicaciones para la sociedad”.

Las Políticas Públicas dependen de la agenda del gobierno entendida como el conjunto de problemas, demandas sociales que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción. Se supone que en la agenda del gobierno deben de estar incluidos los problemas más sentidos de la población, que demandan atención inmediata.

La participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas es clave sencillamente, porque éstas son más legítimas y eficientes, si en su diseño y ejecución cuentan con participación activa de la gente, se deben entonces incorporar medidas orientadas al desarrollo de una gestión pública participativa, a través de la generación, en los organismos de gobierno, de condiciones institucionales, procedimientos orientados a incorporar la participación ciudadana en la formulación, ejecución y evaluación de sus políticas públicas, con el fin de institucionalizar prácticas regulares para la inclusión de la ciudadanía.

No existen fórmulas mágicas y rígidas a seguir en un proceso participativo, más bien lo que debe predominar es la adaptación de instrumentos a las circunstancias de cada caso. Pero si se deben empezar a tener reglas de juego que permitan escuchar a los involucrados, incentivar al máximo la participación y encontrar espacios de diálogo donde pueda hablarse.

La noción de políticas públicas tiene un marcado carácter polisémico. La etimología de la acepción que aquí nos interesa proviene del anglosajón public policy, traducido por el no menos equívoco término de política pública.

Desde la perspectiva de las Ciencias Sociales y siguiendo a Jean-Claude Thoenig, la noción de políticas públicas hace referencia a la disciplina que tiene por objeto de estudio "la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad.) Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?" Yehezekel Dror define las políticas públicas como "una supradisciplina orientada a la búsqueda del aprovechamiento de la elaboración de políticas" y caracterizada por una serie de diferentes paradigmas relacionados con las Ciencias Sociales contemporáneas.

Se trata de una disciplina científica cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de adopción de decisiones y que ésta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas. Tal caracterización aproxima la Ciencia de la Administración a una concepción cuyo objetivo es la resolución de problemas concretos. En este sentido, Aaron Wildavsky sostiene que el análisis de las políticas públicas consiste en hallar "un problema sobre el cual algo pudiera o debería hacerse". William N. Dunn señala su capacidad de contribuir al progreso de las Ciencias Sociales, porque "da soluciones a los problemas con los que se enfrenta" y por la pluralidad de metodologías que emplea dependiendo de éstos. Yehezel Dror en la misma dirección, indica que consiste en la "búsqueda de la creatividad y de alternativas a las políticas actuales."

El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, en tanto en cuanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y de programas de actuación pública, y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas. Pero además, la aproximación a la realidad administrativa del análisis de políticas públicas tiene un valor prescriptivo, en el sentido que ofrece un instrumental de análisis desarrollado para conseguir la mejora de la gestión de las administraciones públicas y para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno.

Aunque será desde la década de 1970 cuando el análisis de la acción de las autoridades públicas se desarrolle y comience a ser considerado como campo específico de estudio de la Ciencia Política y de la Administración, los antecedentes históricos de la acción pública son muy anteriores. Hasta el siglo XIX la intervención estatal se limitaba a mecanismos impositivos y de seguridad, y será en este siglo, cuando se produzca la primera gran formulación de políticas estatales encaminadas a satisfacer las demandas de determinados sectores sociales. Pero va ser tras la II Guerra Mundial cuando se desarrollen y generalicen las intervenciones públicas, que darán lugar al Estado de Bienestar y a los primeros estudios sobre políticas públicas. De hecho, este tipo de Estado ha constituido un campo de investigación fructífero para las políticas públicas, hasta el punto de que podemos hablar

Las políticas públicas han alcanzado en los últimos años en Latinoamérica un potencial de desarrollo, especialmente en lo relacionado a los aspectos teóricos, y la conformación de redes para estimular la investigación en el área a la vez de lograr un mayor soporte teorético para la promoción de cambios y reformas en el Estado.

El tratamiento de las políticas públicas, dentro del marco de las ciencias políticas, exige la comprensión temática desde su aparición y desarrollo. En principio, la expansión de las políticas públicas está asociada en el siglo XX al crecimiento del estilo de Estado denominado Welfare State, traducido al español con el nombre de Estado de Bienestar, pero en realidad se puede hacer coincidir la aparición de las políticas públicas con el Estado Bismarckiano cuando se estudia la posibilidad de extender la actividad del Estado a áreas donde su competencia era escasa o nula (originalmente la seguridad social). Esta simbiosis entre un tipo de actividad y un determinado tipo de Estado, hizo que la relación se estreche mas con el tiempo propiciando el estudio de las políticas dentro del enfoque de la Teoría del Estado.

Actualmente, el entendimiento de las políticas públicas es mucho más abarcativo que la reducción a determinadas áreas del Estado central, o a determinados Estados particulares. Parte de la discusión ya no se centra en el soporte ideológico-productivo de cada Estado o partidario dentro de un Estado sino que sindican en la práctica a toda actividad o gestión de la autoridad pública, ya sea esta Nacional, Estadual-Provincial, o Municipal. De esta manera si bien se centra el estudio en la capacidad de gestión del poder público, el camino recorrido va desde un Estado policial ejemplificador del más puro sistema liberal pasando por un Estado intervencionista, regulador e incluso deficitario en determinadas áreas de gestión, hasta un Estado en retroceso que ha perdido las posibilidades de actuar como árbitro o garante ante los conflictos sociales.

El reconocimiento del auge de las políticas públicas con un determinado tipo de Estado – en nuestro caso particular – identificado con la producción de bienes y servicios, y con la redistribución de bienes y valores para el consumo , conlleva en la década del ’60 a tratar de establecer las características del Estado de Bienestar, y los intereses que debe percibir o proteger. (el concepto de interés puede relacionarse claramente con el de metas).

**LAS POLITICA PUBLICAS EN LA ACTUALIDAD.**

Conjuntamente a la transformación producida por la crisis del Estado de Bienestar se han encontrado también modificaciones en la centralidad de sus estructuras (focalización vs. Intención de universalidad) y el carácter de las intervenciones (ocupando mayor cantidad de recursos las asistencialistas). La contrapartida del Estado de Bienestar se da por la imposición del modelo neoliberal que ha demostrado en el tiempo que tampoco está en condiciones de compensar los efectos del ajuste, ni de asegurar las prestaciones básicas en áreas que tradicionalmente contaban con una cobertura estatal ampliada, (salud, educación, vivienda, etc).

La respuesta quizás deba buscarse históricamente. El Estado de Bienestar funcionó como una alternativa a la crisis de un Estado liberal clásico y debe entenderse como una solución democrática dentro del marco capitalista, como un “sistema de dominación y legitimación política”, adecuando la acumulación de capital, y logrando una mayor democratización y “ciudadanización”.

A su vez, este Estado, tradicionalmente fue el actor estimulador de las relaciones sociales, y el principal agente de la realidad económica, con un predominio estructurado sobre la producción, el empleo, la distribución del ingreso, y el consumo. Sin embargo, este mismo Estado se encuentra en crisis, en relación al modelo predominante hasta la década del ’80, observándose que la influencia de un neocapitalismo o del neoliberalismo es concomitante al declive del socialismo a nivel mundial.

Para el concepto de algunos autores lo que ocurre, en definitiva, es una crisis dentro del sistema capitalista, por la búsqueda de un modelo capitalista diferente, de legitimación y dominación.

Los autores señalan la crisis como una consecuencia de la crisis económica; explicando los elementos económicos que definen esta dimensión. “La aparición de situaciones de estancamiento económico con inflación desde el Estado de Bienestar, es cuando a veces a gran escala en la mayor parte de los países occidentales; la crisis final del Estado, ocasionada por la brecha entre los gastos sociales crecientes, y los ingresos minoritarios destinados al capital social. A estas señales de la crisis hay que añadir la pérdida de confianza en el sistema del Estado de Bienestar Keynesiano, tanto en el aspecto social (la capacidad del sistema para garantizar las prestaciones características del Estado de Bienestar), como económico ( los mecanismos de intervención keynesianos aparecen para algunos como parte del problema más que como elementos de la solución, tal como habían sido considerados desde el final de la guerra) (25).

En la década del ’90 las políticas públicas aparecen altamente condicionadas por las denominadas Reformas de Primera y Segunda Generación. Las primeras estuvieron destinadas a la práctica del ajuste tratando de achicar el déficit fiscal y abriendo la economía al circuito internacional. En esta etapa la reforma trató la apertura de la economía la desregulación el ingreso de capitales y las privatizaciones. Según los autores el punto de partido ha sido denominado Consenso de Washington.

En una segunda etapa las reformas se basaron en la capacidad de gestión del Estado, su transparencia, y la democratización del aparato democrático. Estos cambios introducidos en la transición democrática tampoco llevaron a implementar significativamente la gestión gubernamental para la satisfacción de necesidades básicas, a la vez que el deterioro de los derechos civiles, el vacío de contenido de los derechos políticos, solo permiten la asistencia de los más perjudicados y la casi imposibilidad de ejercer algún tipo de acción correctiva en los períodos de crisis.

De esto se puede concluir.

1) Estado actual después de la reforma pasa a ser un Estado remanente o residual.

2) Existe una baja concientización respecto de las políticas públicas ya que la percepción mayoritaria es que corresponden al gobierno y no a la interacción entre diferentes autores.

3) El avance liberal ha quitado al Estado su capacidad de regulador de la economía y de árbitro ante los sectores sociales encontrados.

Las políticas públicas han alcanzado en los últimos años en Latinoamérica un potencial de desarrollo, especialmente en lo relacionado a los aspectos teóricos, y la conformación de redes para estimular la investigación en el área a la vez de lograr un mayor soporte teorético para la promoción de cambios y reformas en el Estado. Ejemplos concretos de lo explicitado son las Redes de Formación e Investigación en Gerencia Pública con un centro focal (CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO). De Institutos y Centros como los descriptos, provienen a su vez programas de actualización y perfeccionamiento para la enseñanza de las políticas públicas.

En relación con los avances en la investigación y la especialización en el área de políticas públicas, atento el hecho de contar con poca tradición e inclusión dentro de las Universidades, en Escuelas de Administración o en los Institutos de Investigación, una buena propuesta sería plasmar la inclusión de áreas de conocimientos insoslayables para la enseñanza y la formación de expertos dentro de la Administración Pública.

**Las ciencias de políticas**

La ciencia política es una ciencia social que desarrolla su campo de estudio tanto en la teoría como en la práctica de políticas y la descripción y análisis de sistemas y comportamientos políticos, de la sociedad con el Estado. Significa no abandonarse a la creencia del vulgo y no lanzar juicios de valor sobre la base de datos no atinados. En una palabra, remitirse a la prueba de los hechos; es decir, estudiar la repetición de fenómenos en el terreno de la política, a semejanza de lo que ocurre en las ciencias numéricas. Por tanto, el estudio de la política es lo observable. En general no está referido a lo que debería ser la política como tipo ideal o conducta deseada; esa área dentro de la teoría política es característica de la filosofía política. Tampoco es el estudio de los elementos formales de la política como lo son las leyes, su formación y las intenciones de éstas, tarea de la jurisprudencia. La ciencia política tiene en cuenta el comportamiento político efectivo y observable de las personas y las sociedades, así como de sus estructuras y procesos. Sus niveles de teorización son el descriptivo, el explicativo y el interpretativo.

BIBLIOGRAFÍA

El estudio de las Políticas Públicas Harold O. Lasswell, Yehezkel Oror David Garson, William Ascher Douglas Torgerson, Robert O. Behn Martin

Lanoau, Luis F. Aguilar Villanueva

Aguilar, Luis Fernando. “Hacia una disciplina de las políticas públicas”. Perfiles latinoamericana. México, Flacso, 1993. Pag 7-16

Aguilar Villanueva, L. la hechura de las políticas.  México, 1992.  M.A. Porrúa Editores.