

Las Políticas Públicas Modelos y Contenido

- Martínez-Oliveros, Agustina Yadira¹

1 Universidad del Zulia Docente e Investigadora adscrita, al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público de La Universidad del Zulia. Venezuela.

Resumen:

El presente trabajo intenta mostrar y analizar el concepto y contenido de las políticas públicas, y algunos modelos. Para alcanzar estos objetivos, se utiliza el método del análisis de tipo documental analítico y descriptivo, se desarrollan categorías y criterios de carácter politológico, tales como: políticas públicas, toma de decisiones, entre otras. El apoyo teórico tiene su basamento en algunos autores como, Lindblom (1991), Subirat (1989). Se concluye: que si bien la política es el eje fundamental para la construcción de la agenda pública, requiere que el Estado brinde una oportuna respuesta institucional, y que su actuación sea efectiva, sostenible y más equitativa. En el desempeño de la actuación interventora del Estado, se podría fortalecer cuando hay corresponsabilidad con los ciudadanos como actores partícipes de la formación, ejecución y control de la gestión pública, situación que amplía los actores partícipes en su elaboración, y no compromete solo al Estado, en este sentido se genera la responsabilidad social.

Palabras clave: Políticas Públicas, Contenido de las Políticas Públicas, Modelos Teóricos de Políticas Pública, Estado.

Abstract:

This study attempts to show and discuss the concept and content of public policy, and some models. To achieve these objectives, the method used is a documentary-type analysis analytical and descriptive, develop categories and criteria of political nature, such as: public policy, decision-making, among others. The theoretical support has its basement in some authors, such as, Lindblom (1991), Subirat (1989). It is concluded that while the policy is the backbone for the construction of the public agenda, requires that the State should provide a timely institutional response, and that its action is not effective, sustainable and more equitable. In the performance of the action of the interventionist State, could be strengthened when there is joint responsibility with the citizens as actors involved in the formation, implementation and control of governance, a situation that extends the actors involved in its development, and not only committed to the State, in this sense is generated the social responsibility.

Keywords: Public Policy, content of public policies, theoretical models of public policies, State.

Introducción:

El análisis de las políticas públicas, ha tomado relevancia en las ciencias políticas en las últimas décadas. La premisa fundamental sobre las políticas públicas es que deben generar impactos o sea en la transformación o efectos deseados, por cuanto toda intervención pública suscita cambios en la sociedad, y estarán determinados por los modelos de las políticas que se implementen. En este sentido, precisa conocer que existen distintos modelos teóricos de las políticas públicas y los procesos de elaboración, esto nos ayudarán a identificar el que más se ajuste al país que se pretenda construir.

En este sentido, se intentará abordar algunas nociones, y su contenido, así como algunos modelos teóricos de políticas públicas entre ellos se hace referencia a los siguientes: el modelo racional, el modelo incremental, el modelo pluralista-racional, el burocrático-estatal y el neocorporativista e institucionalista.

1. Reflexión teórica acerca del concepto y contenido de las Políticas Públicas (PP):

Las crecientes demandas políticas y sociales incluyen un transparente desempeño gubernamental un incremento en las expectativas sobre sus acciones, y requiere de una oportuna respuesta institucional que permita mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos, en consecuencia el acceso a los servicios públicos como la salud. Esta tarea obliga a plantearse el estudio de las políticas públicas, ya consideradas como propuestas que se articulan espiralmente hasta ser decisiones en la agenda pública donde el actor fundamental es el Estado, que tiene como fin el bien común.

En efecto, de tal manera lo explica Cuervo (2007), al identificar que una política pública es el flujo de decisión en torno a un problema que ha sido considerado público, y ha ingresado en la agenda del Estado y debe ser enfrentado de acuerdo con las competencias constitucionales y legales de los gobiernos. Esta definición reconoce la institucionalización de la política asociada el arte gobernar.

También se les identifica según Jiménez (1995), como un conjunto de decisiones tomadas por un actor o un grupo político, concernientes a la selección de metas y métodos para alcanzar una situación específica; y las clasifica en política sencilla, compleja, concreta y abstracta. La primera, se refiere a la de una sola decisión. La segunda, a un conjunto de planes de contingencia. La concreta, puede ser la política de obtener un superávit de la balanza de pago en equis (x) años, y la última la política de no-intervención.

Este autor plantea cuatro elementos necesarios que se derivan de esta definición. El primer elemento, consiste en la selección de metas, implica que el elaborador de políticas debe tener el conocimiento del orden y del sistema de los valores que implica; tales metas pueden ser positivas (por ejemplo, crecimiento económico) o negativas (libertad de toda agresión), pueden ser de varios niveles de generalidad (por ejemplo, una política de estatización de un sector industrial, una política de nacionalización en ciencias).

El segundo elemento, lo constituye el método que se emplea para alcanzar estas metas, debe abarcar el comportamiento humano, requerimiento que distingue la política de la tecnología (involucrando objetos inanimados y su actividad). La situación especificada, como el tercer elemento, es una futura interacción entre el proceso de elaboración de políticas y el medio ambiente físico y social, cuya interacción impone restricciones en el logro de las metas, y el cuarto elemento es el control, que ejerce el elaborador de políticas el cual puede ser a través de autoridad, persuasión o coacción, pero si éste no está presente, teniendo en cuenta su presencia al menos en principio o sea si está ausente, entonces la palabra política es inapropiada y la selección de metas es una mera declaración de intenciones.

Álvarez (1992), señala que las políticas públicas surgen como respuestas a diversas emergencias, producto de las demandas de grupos sociales con suficientes capacidad de presionar a los organismos públicos; y manifiesta que, en la formación de estas políticas existen varios criterios y formas de racionalidad y este hecho político es inseparable del proceso atendiendo las demandas sociales y la agenda pública los cuales deben responder a la distribución y el ejercicio del poder. Entiende por demanda social una necesidad o aspiración insatisfecha o no plenamente satisfecha que una vez expresada o identificada exige alguna forma de acción pública o intervención. En cambio, Abramovich (2006), las describe como acciones positivas destinadas a superar situaciones graves de exclusión, y desigualdad estructural de vastos sectores de la población.

El nuevo concepto de política pública, según De Kostka (2012), puede definirse como un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado. El programa y las acciones que éste

implica constituyen el núcleo central del analista de políticas públicas, cuyo esfuerzo se caracteriza por la acumulación de observaciones. Pero, como afirma Th. R. Dey en Kostka (2012), una política pública se compone de aquello que una autoridad pública decide hacer o no hacer, puesto que en políticas públicas el no actuar se puede considerar como una actuación.

Las definiciones reconocen la institucionalización en la que están inmersas las políticas públicas, exceptuando Aguilar (1994), quien identifica a los grupos sociales como el actor que impulsa a través de las demandas una determinada política. Al respecto, se coincide con este hecho por cuanto el reordenamiento jurídico de los últimos años, por lo menos en América Latina, reconoce la participación de los ciudadanos como un derecho, brinda espacio para su participación en el quehacer gubernamental, como consecuencia se amplían sus demandas. Estas políticas entonces, permiten identificar los siguientes elementos que subyacen en ellas: el problema, los actores el Estado, como ente casi responsable, los grupos que intervienen en su elaboración, las metas y métodos, agenda pública, acciones y programas.

Para comprender el proceso de elaboración de políticas públicas varios autores se han dado a la tarea de sistematizar esta labor, Laswell (1962), hace su primer planteamiento de la siguiente forma: información, recomendación, prescripción, invocación, aplicación, valoración, y término. Intenta desde su inicio mostrar un proceso racional y organizado secuencialmente, este enfoque lo muestra Lindblom (1991), planteando que primero se estudian como aparecen los problemas y se recogen en la agenda de decisiones del gobierno sobre políticas públicas, luego se estudia cómo la gente plantea los problemas para la acción, el proceder de los legisladores, y de los funcionarios al implementar las decisiones, y finalmente la evaluación de las políticas.

Estudiosos en el tema coinciden hoy con el enfoque tradicional en el proceso de elaboración de políticas públicas que abarca la identificación del problema, la formulación de posibles soluciones, la toma de decisiones por parte de la autoridad legitimada, la implementación o la ejecución de la política pública y la evaluación de los resultados. Sin embargo, su práctica varía en distintos escenarios el proceso de implementación estará condicionado al país que se pretenda construir. En este sentido, precisa conocer que existen distintos modelos teóricos de las políticas públicas los cuales se ajustan según el objeto de estudio.

2. Modelos teóricos de las políticas públicas:

Los modelos teóricos de políticas públicas según De Kostka (2012), pueden ser clasificados en diversos grupos aquí se hace referencia a los siguientes: el modelo racional, el modelo incremental, el modelo pluralista-racional, el burocrático-estatal y el neocorporativista e institucionalista.

El modelo racional, de H. Simón (1916-2001), que consiste en recoger informaciones e investigar de forma sistemática con el objeto de identificar los problemas presentes o posibles. Definir todas las alternativas posibles para enfrentar cada problema. Hacer un análisis omnicompreensivo de todas las posibilidades alternativas y de sus consecuencias. No existe prácticamente una política que parta de cero, casi todas en su inmensa mayoría ya han sido planteadas con anterioridad por autoridades que han antecedido a quien ahora las retoma. Sin embargo, cabe la posibilidad de generar alguna política innovadora o totalmente nueva.

El modelo anterior incentiva a la identificación de problemas en búsqueda de soluciones, el punto de la discusión es quién identifica los problemas a resolver?, y si quien lo hace se despoja de cualquier interés particular, en este sentido Vargas (2005), plantea que desde la perspectiva de la elección racional, el tema del desarrollo, visto por la economía política, los actores en los mercados realizan conductas estratégicas de elección y razonamiento para maximizar sus propios intereses que persiguen fines de incentivos, ó los problemas de agregación mediante la teoría de la acción colectiva, y de la acción democrática.

El imperio absoluto del mercado, como la única forma de gobernabilidad, congela el orden de cosas existente, descalifica y censura toda alternativa posible. La función del mercado se fundamenta en el rational choice, o principio racional, que busca la maximización de beneficios individuales por sobre la noción del bien común, lo que exacerba los derechos individuales por sobre los colectivos y afirma la tendencia al autoritarismo. La capacidad para elegir es la base de la sociedad del consumo mediante la expresión de preferencias.

Así, el ciudadano es reducido a una mera condición de consumidor. La concepción cosmopolita de un gobierno "democrático" dice Vargas (2005), concibe al ciudadano como persona dentro del Estado,

pero, además, capaz de mediar entre una diversidad de tradiciones nacionales, comunidades políticas y estilos de vida "alternativos". Es precisamente la diversidad una de las características de los tiempos actuales, y su reconocimiento es una contribución a la riqueza de las sociedades contemporáneas.

Al respecto, Coleman (1988), señala que la teoría de la elección racional, es aquella en la cual cada actor tiene control sobre ciertos recursos, intereses y eventos. La elección racional es un enfoque individualista porque confunde el bienestar con las preferencias y con las elecciones.

Sin embargo, existe en contraposición a este modelo la posibilidad para hacer la elección del problema y definición del problema de tal forma que sea armónica con lo que percibe la sociedad, en ese caso se instala según Barra (2008), como un requisito de los regímenes democráticos, a diferencia del principio fundamental del racionalismo costo beneficio en términos de utilidades y pérdidas económicas esta definición democrática de problemas exige replantear este principio según el grado de satisfacción e insatisfacción considerando a los sectores de la sociedad que intervienen en la política pública.

Charles Lindblom (2010), aporta la secuencia de ensayo error y la califica como una exploración inteligente, y propone con estas premisas el modelo incremental que consiste en la elaboración de las políticas teniendo como punto de partida la situación existente y plantea sólo pequeños cambios o modificaciones de manera incremental, insiste en el hacer y rehacer. Un punto que interesa resaltar sobre el mencionado modelo es el planteamiento según el cual este sistema reduce los riesgos de la controversia política, animando a los perdedores a aceptar sus pérdidas sin conmocionar el sistema político, y califica al método como el más expedito del cambio.

Este modelo ajusta las políticas a las nuevas situaciones, dejando a un lado la raíz del problema que genera su cambio, en consecuencia dificulta la comprensión de las externalidades que provocan el cambio y su completa solución, y presta gran interés al sostenimiento de un sistema político que pudiese estar a espaldas de la realidad social.

En cambio el modelo pluralista-racionalista según, Tachiquin (2007), considera las políticas públicas como una respuesta a las demandas sociales que se generan, y las organizaciones administrativas como instrumentos que reaccionan ante las demandas, a través del suministro de políticas que satisfagan dichas necesidades. La contribución que la teoría pluralista realiza a la policy science es producto de la conjunción de las teorías racionalistas que provenían de la ciencia económica; de hecho, la racionalidad se convertirá en el criterio preeminente de la acción. Dos expresiones teóricas a destacar del enfoque pluralista lo constituyen la teoría del public choice, que presupone que los individuos se comportan y adoptan decisiones de forma racional, y la teoría de la racionalidad limitada que reconoce limitaciones en la capacidad de conocimiento y de elección.

En efecto, esa teoría subestima las capacidades intelectuales de los menos pudientes relaciona casi de forma directa la capacidad adquisitiva con la capacidad intelectual, y la posibilidad de comprender los problemas sociales, alejándolos del poder burocrático para presentar propuestas a su solución. Para confirmar tal situación basta mostrar que, el modelo burocrático-estatal centra su análisis en el papel de los burócratas y los expertos, ya que a éstos se le concibe como élites que controlan las estructuras estatales.

Tanto el modelo corporativista como el institucionalista vinieron a ofrecer una visión más completa de la relación entre el Estado y los demás actores del sistema. A diferencia del modelo pluralista en el cual la relación fundamental se produce entre grupos que entran en conflicto y que necesitan alcanzar compromisos, en el neocorporativismo la relación se produce entre los grupos y el propio Estado. La reinserción del Estado como elemento de análisis de las políticas públicas, que la revolución behaviorista había eliminado de su agenda de prioridades dentro de la policy science, y el interés suscitado por el estudio del Estado dará pie a la aparición del neoinstitucionalismo, en el cual señala De Kostka (2012), impera el reconocimiento institucional, y prepondera lo jurídico casi hasta convertirse en exegético, razón por la cual ha tenido muchas críticas en parte por quedarse desfasado a la realidad social, en este sentido el institucionalismo se mostró más apegado a la realidad y reconoce la autonomía de las instituciones de ahí que sea más funcional.

Ahora bien, además de estos modelos se debe considerar otras situaciones que es preciso tener en cuenta, como menciona Medellín Torres (2004), en la estructuración de las políticas, cada avance de la política se produce por cada nuevo contexto que se genera. Desde la intencionalidad de las alturas del Estado y del gobierno, hasta los pequeños lugares de los usuarios y beneficiarios de la intervención estatal, pasando por los funcionarios (públicos y privados) responsables de la planeación, la coordinación, la

ejecución y el control de esas políticas. Pero los contextos no son permanentes. La lucha desatada entre principios de cambio y principios de conservación, que rige la producción y reproducción de políticas, no permite llegar a un orden completamente acabado. Frente a unas fuerzas de transformación irrumpen otras de conservación.

Estas fuerzas son redireccionadas teniendo en cuenta los valores, e intereses que propugnen el poder del grupo dominante en una determinada sociedad, bien se identifiquen o no con los elementos constitutivos de la identidad en la comunidad.

Conclusión:

Las políticas públicas diseñadas nos permiten identificar el país que se intenta construir. En el proceso de toma de decisiones para la legitimación de las políticas a desarrollar, puede predominar el modelo de racionalidad limitada, lo que da cuenta muchas veces que las decisiones se toman a través de las evaluaciones técnico económico de los problemas. Persisten también políticas diseñadas que presentan rasgos de un modelo mixto de desarrollo.

De los modelos presentados es el institucionalismo el más apegado a la realidad y reconoce la autonomía de las instituciones de ahí que hasta ahora sea más funcional, tanto en el desempeño de la actuación del Estado, y el quehacer de los ciudadanos asignado un rol de corresponsabilidad de la gestión. Ampliar los espacios de participación ciudadana en la formación, ejecución y control de la gestión pública, genera la responsabilidad social. Sin embargo, existe el riesgo de las prácticas burocráticas en la gestión de los servicios, lo que merma las posibilidades de un control directo por parte de los ciudadanos, y su posibilidad de expresión política en los espacios de participación cuando son creados.

Bibliografía:

- Abramovich, Victor. (2006). Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación de políticas sociales, en Anuario de Derechos Humanos, Santiago. Centro de Derecho Humanos.
- Aguilar, Luis. (1994). La hechura de las políticas. Editorial Porrúa. México.
- Álvarez Ángel. (1992). Análisis de las Políticas Públicas. Serie Temas de coyuntura en Gestión Pública Publicaciones del Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD). Caracas- Venezuela.
- Barra, Mauricio, Santibañez y Otros. (2008). El Estudio de la Factibilidad Política de las Políticas Públicas en Revista Políticas Públicas Vol 2 (1). I Semestre. Chile Cardoso (1983).
- Coleman, James (1988). "Social capital in the creation of human capital", Rev. Americana de Sociología, Vol. 95 Chicago, The University of Chicago.
- Cuervo, Jorge. (2007). Las políticas públicas entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión colombiana), en J. Cuervo, C. Salazar, J.-F. Jolly, A.-N. Roth, C Tournier, & G. Vélez, ensayos sobre políticas públicas. Colombia: Universidad del Externado.
- De Kostka Fernández, Estanislao. (2012). Políticas Públicas. Universidad Complutense de Madrid 2012. Disponible en: www.ucm.es
- Jiménez; Luis. (1995). Diccionario de ciencia Política. Ediciones Jurídicas Gustavo Ibáñez. Bogotá.
- Lasweell. (1962). The Public Interest, en Nomos vol. 5 New York. Artherton Press.
- Lindblom Charles. (1991). El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas. Ministerio para las administraciones públicas. Madrid. España.
- Lindblom Charles (2010). La Ciencia de "salir del paso" en Revista Encrucijada Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México. Cuarto Número Enero – Abril. México.
- Medellín Torres, Pedro. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad.
- Tachiquín, González Marcelo. (2007). El Estudio de las Políticas Públicas: un acercamiento a la disciplina.
- Vargas Hernández, José Guadalupe. (2005). Análisis de fundamentos de la Teoría Institucional. Revista Digital Universitaria [en línea]. 10 de agosto 2005, Vol. 6, No. 8. [Consultada: 11 de agosto de 2012 Disponible en Internet: <http://www.revista.unam.mx/vol.6/num8/art84/int84.htm>