

Material Imprimible

Curso Introducción a las Políticas Públicas

Módulo 2

Contenidos:

- Las capacidades del Estado
- Las Políticas Públicas
- Características y determinantes de las políticas públicas
- Diferencia entre problemas públicos y políticas públicas

Las capacidades del Estado

Las reformas del Estado, indefectiblemente, provocan modificaciones en sus estructuras y, por ende, en sus administraciones públicas; más no así en los problemas que padecen. Esto se produce porque a veces, las reformas no solucionan los problemas, sino que agudizan los ya existentes, a la par que genera nuevos. Todo dependerá de la **capacidad** que tenga el Estado para dar respuestas a las demandas que se le plantean.

Si una institución posee las capacidades institucionales necesarias y suficientes, muy probablemente alcance las metas y objetivos fijados, lo que la hará confiable ante los ojos de la sociedad. En términos generales, la necesidad de elevar, mejorar, construir, y fortalecer los niveles de capacidad del Estado para el manejo eficaz, eficiente y sostenible de la burocracia, es un objetivo pendiente para la mayoría de los países.

De acuerdo a lo expresado por el politólogo e investigador Fabián Repetto, el reciente interés por este tema se puede vincular con el regreso a la idea de un Estado abarcativo y tras las distintas reformas que ha transitado.

Cabe recordar que en la primera generación de reformas, el objetivo fue reducir al Estado a su mínima expresión a través de la desregulación de la economía, de la postergación de los “gastos sociales” y de la privatización de los servicios públicos nacionales, en total consonancia con los preceptos emanados del Consenso de Washington para América Latina. Como aprendimos, estos patrones fueron propios de la década de los 90.

Por su parte, y tras los desastrosos resultados obtenidos con las reformas impartidas, ya entrado el año 2000 se sucedió una segunda generación de reformas tendientes a respetar las funciones que el Estado posee pero bajo una mirada más gerencial y con elementos propios de una administración más moderna, eficiente, eficaz y al servicio de la ciudadanía.

Entre otras medidas, esta segunda ola de reformas, en Argentina propuso una serie de disposiciones administrativas tendientes a perfeccionar el aparato estatal en la búsqueda de elevar sus estándares, enlazándose el concepto de la capacidad estatal con el rol de las políticas públicas.

En esta línea, el consultor internacional en políticas públicas Anibal Jorge Sotelo Maciel, remarca que la capacidad de los estados está dada por la medida en que tome decisiones soberanas para alcanzar un desarrollo sostenible y con inclusión social.

Por otra parte, Julián Bertranou, Licenciado en Administración Pública y Ciencias Políticas, nos refiere que las capacidades estatales solo pueden ser analizadas y apreciadas a partir de la especificación de las funciones que un organismo debe cumplir o los objetivos que el mismo debe alcanzar. Es decir, “no puede analizarse la capacidad

estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir.”

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo también manifestó su postura, e indicó que la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten, en forma más exitosa, los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza.

En este contexto, los autores Claudia Bernazza y Gustavo Longo indican que las reformas en los estados resultan ser condiciones necesarias para mejorar la capacidad de gestión y así aumentar la gobernabilidad democrática del sistema político.

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo definió a la capacidad estatal como “los medios para planificar y lograr metas”, y elaboró un Manual para la Medición de la Capacidad. A través de este instrumento delinea a la capacidad estatal como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible.”

Nos detenemos en esta definición unos momentos para remarcar un concepto muy usado en términos de políticas pública, y es el de sostenible. Se entiende por sostenible a aquel patrón caracterizado por mantener una marcha constante e ininterrumpida a lo largo del tiempo.

Promover el uso sostenible de la concreción de objetivos contribuye a promover el uso más racional y responsable de los recursos materiales, humanos y naturales, alentando a encontrar soluciones responsables.

Cuando hablamos de lo que implica que un estado posea capacidades, hacemos alusión, ni más ni menos, que a la competencia de los funcionarios y estructuras administrativas para alcanzar las metas fijadas, lo que las emparenta con el concepto de desempeño.

Esto nos recuerda la definición elaborada por la profesora Kathryn Sikkink, quien en el año 1993 definió a las capacidades como “la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales”.

De acuerdo a esta autora, especialista en derechos humanos y relaciones internacionales, la capacidad del Estado es relacional en la medida en que no puede medirse en términos absolutos, sino solo en relación a las tareas que se le fijan o que éste se impone a sí mismo. Por su parte, como nos ilustra la académica estadounidense Merilee Grindle, “un estado capaz es aquel que exhibe la habilidad para establecer y mantener de manera efectiva funciones institucionales, técnicas, administrativas y políticas.” La capacidad, entonces,

no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia de estas condiciones para el logro de resultados.

A su vez, Grindle prosigue indicándonos que el buen desempeño de las agencias estatales se relaciona con la existencia de cuatro tipos específicos de capacidades:

- la capacidad institucional, que refiere a la habilidad de los estados para establecer y hacer efectivo el vasto conjunto de reglas que gobiernan las interacciones políticas y económicas
- la capacidad técnica, entendida como la habilidad para gerenciar políticas macroeconómicas y analizar, en forma más general, opciones de política pública
- la capacidad administrativa, que refiere a la habilidad de los estados para proveer bienes y servicios
- y la capacidad política, definida como la habilidad de los estados para tomar en cuenta demandas de la sociedad.

Por su parte, el politólogo e investigador Fabián Repetto, entiende que las capacidades administrativas y las políticas son componentes de la capacidad estatal.

La capacidad administrativa es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes de capacidad estatal, quedando el faltante en el campo de la capacidad política, que es definida como la capacidad de los gobiernos para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de estos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública.

De lo dicho hasta aquí, resulta claro que la noción de capacidad estatal trasciende las capacidades administrativas de los aparatos burocráticos estatales, incorporando otros componentes como las aptitudes gubernamentales, tales como el liderazgo y la capacidad de conducción a través del uso de herramientas, métodos, habilidades y prácticas conducentes a alcanzar los objetivos fijados. Estos componentes son los factores que describen y explican el nivel de capacidad medida en relación a las finalidades a cumplir.

El autor Julián Bertranou nos propone clasificar a dichos componentes de la siguiente manera:

- El vínculo actor estatal/otros actores, que es un componente que alude al grado de autonomía o heteronomía del Estado y los actores sociales, en sintonía con los problemas abordados
- La legitimidad del actor estatal, que refiere, de un modo directo, al grado de aceptación de la autoridad y las competencias asignadas a la organización estatal por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas
- Las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática, que alude a las condiciones internas de la organización, aquellas que explican de manera directa la función de producción y las funciones críticas.
- Y por último, el capital de acción inter institucional, que comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone el sujeto estatal considerado como organización unitaria. La capacidad de una organización depende también del uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones.

Así, en la medida que se tomen en cuenta estos componentes, se podrá diseñar una mejor manera de dar respuesta a las cuestiones estatales.

Asimismo, como expresa Bertranou en su artículo académico “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, la generación de capacidad siempre debe darse en un contexto de creciente imparcialidad y legitimidad del Estado.

Dicho esto, cabe preguntarse... ¿Por qué, en mayor o menor medida, los estados a veces no son capaces? Y la respuesta es que cuando los estados no poseen capacidad, presentan lo que se llama déficits.

Según el autor Alain Tobelem, hay cinco dimensiones que afectan la capacidad gubernamental. Estas son:

- El ambiente de la acción, entendido como el medio económico, político y social en el cual el gobierno lleva adelante sus actividades
- El contexto institucional, que incluye las reglas que enmarcan el accionar gubernamental, como recursos, atribuciones, competencias, etc.
- La red de trabajo, que hace referencia al conjunto de organizaciones involucradas en la ejecución de una tarea determinada

- La organización
- Y el recurso humano

Tomando esta clasificación, los autores Oscar Oszlak y Edgardo Orellana plantean otra manera de agrupar y distinguir esta falencia de aptitudes, indicando:

- Déficit relacionados con la existencia de normas, leyes y “reglas de juego” que condicionan o impiden la ejecución de tareas
- Déficit relacionados con la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras
- Déficit relacionados con las relaciones interinstitucionales
- Déficit relacionados con la estructura organizacional interna y distribución de funciones
- Déficit relacionados con las políticas de personal y sistemas de recompensas
- Y déficit relacionados con la capacidad individual de los participantes en las agencias involucradas en el proyecto.

Estos déficits deben ser especialmente analizados al momento de hablar de la capacidad de los estados, para no perder de vista que su desempeño en el marco del ejercicio de sus funciones no es su verdadera capacidad de acción, sino la modalidad en que decide ejercerla.

Políticas públicas

La capacidad estatal es un atributo de organizaciones públicas; es la habilidad para reaccionar frente a los diversos problemas. Y justamente esos problemas, a los cuales el estado debe atender, son, ni más ni menos, que los disparadores donde focalizar, es decir, las **políticas públicas**.

Entonces, podemos decir que para que exista una política pública, debe existir un nicho de necesidad, llamado problema; un nicho de habilidades, llamado capacidades del estado, y un nicho de respuesta, o sea, políticas públicas.

Citando nuevamente al autor Julián Betranou, podemos decir que “una política pública es una intención explícita de un gobierno para que cambie un estado de cosas en la realidad, es decir, un problema público, que contiene, organiza y coordina acciones de personas, quienes se desempeñan la mayor parte de las veces con el auxilio de procedimientos, tecnologías e infraestructuras.”

El Estado debe expresarse en acciones concretas, que son, ni más ni menos, que las políticas públicas. Asimismo, él tiene la capacidad de imponer o de inhibir determinadas prácticas y conductas, a partir de la consecución de objetivos previamente establecidos. Por lo tanto, una política pública puede definirse como una acción política organizada por cualquier institución o dispositivo estatal, a la que se le otorga racionalidad a través de la planificación, con la manifiesta voluntad de perseguir un objetivo determinado. Es decir, la política pública es el Estado en movimiento.

El Doctor en Derecho Héctor Zimerman, en su artículo académico titulado “Origen y Actualidad de las Políticas Públicas”, nos reseña que la expansión de las políticas públicas está asociada en el siglo XX al crecimiento del estilo de Estado de Bienestar, cuando se estudia la posibilidad de extender la actividad del Estado a áreas donde su competencia era escasa o nula.

Esta asociación entre un tipo de actividad y un determinado tipo de Estado hizo que la relación se estreche más con el tiempo, propiciando el estudio de las políticas dentro del enfoque de la Teoría del Estado.

Si bien no existe una definición unívoca de políticas públicas, la mayoría de los autores coincide en definir las como acciones o inacciones del Estado para solucionar ciertos problemas públicos. A continuación, estudiaremos algunas de ellas.

Oscar Oszlak indica que las políticas públicas son el “conjunto de posiciones, tácitas o explícitas, de diferentes agencias e instancias del aparato estatal que expresan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que despierta la atención, el interés o la movilización de los actores sociales.”

Por su parte, Manuel Tamayo Sáez expresa que “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.

El intelectual Eugenio Lahera también brinda su definición, y manifiesta que “las políticas públicas pueden definirse como un curso de acción y flujo de información relacionado con un objetivo público, definido en forma democrática, las que son desarrollados por el sector público, y frecuentemente con la participación del sector privado”.

Una definición alternativa es la que nos brinda Thomas Dye, que expone que una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer, incluyendo, dentro de este concepto, tanto las acciones concretas así como aquellas acciones que el gobierno no hace.

Por otro lado, el politólogo argentino Guillermo O'Donnell, expone que las políticas públicas son el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil.”

De esta última definición podemos desprender el reconocimiento que se hace del componente relacional detrás de toda política pública al plantear que la política es una “respuesta” a una cuestión que ha generado la atención o interés de ciertos actores sociales o económicos. Se presume así que las políticas públicas suponen la existencia de unas demandas, detrás de las cuales existen intereses.

El Doctor en Filosofía Luis Aguilar Villanueva, refiere que las políticas públicas son “un conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el gobierno y los sectores de la ciudadanía; que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; que son ejecutadas por actores gubernamentales y estatales o por estos en asociación con actores sociales, y que dan origen o forman un patrón de comportamiento del gobierno y la sociedad”.

El autor Fred Frohock, por su lado, nos dice que una política pública es “una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentran irracional cooperar con otros.”

Michael Kraft y Scott Furlong también brindan su visión, y plantean que “una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos. Las políticas públicas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión.”

Por su parte, la académica Denhi Rosas Zárate, quien manifiesta que la política pública es aquella lógica racional, cristalizada en una manifestación político-administrativo y social resultado de un intento de definir y estructurar una base para actuar o no actuar por parte del gobierno con otros actores, como por ejemplo, empresarios, sociedad civil, asociaciones privadas, mujeres, jóvenes, personas adultas mayores, personas con discapacidad, indígenas, migrantes, etc., que se encuentran interrelacionados en un momento y lugar específico.

Roberto Martínez Nogueira señala que por política pública puede entenderse:

- Un campo de acción, es decir, un aspecto de la realidad que intenta ser impactado por la actividad estatal. A su vez, a un nivel más desagregado, este campo de acción puede considerarse como un conjunto de problemas a cuya resolución se orienta la acción del Estado a través de instrumentos y acciones específicas.
- También una declaratoria de intención, o sea, un conjunto de promesas y compromisos de acción. Se refiere a conductas deliberadas para el logro de objetivos, la definición de lineamientos para la acción, la regulación de comportamientos, la asignación de recursos y la determinación de responsabilidades. Estas promesas tienen su expresión material en la enunciación de los contenidos de la política.
- Asimismo, un proceso de conversión, una movilización de recursos de diferente tipo, ya sea de poder, de conocimiento, institucionales y organizacionales, de legitimidad social, simbólicos, etc., para el logro de objetivos políticos. Las capacidades existentes, su naturaleza, dotación, atributos, relaciones recíprocas, compatibilidad y convergencia determinarán el grado en que la promesa se convierta en resultados e impactos efectivos.
- Un ciclo de acción, es decir, actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, cada una de las cuales supone la realización de acciones diferenciadas, pero a la vez articuladas, que comprende además las intervenciones de múltiples actores como agencias con competencia política o técnica o como participantes con distinto grado de responsabilidad, involucramiento o continuidad.
- Por último, un conjunto de productos, resultados e impactos, consecuencia del proceso de conversión en el marco de ese ciclo de acción que permiten atribuir sentido y consecuencias a la intencionalidad del Gobierno y el Estado.

Por su parte, el abogado y Doctor en ciencias políticas Fernando Jaime, nos resume la cuestión diciendo que “las políticas públicas no son solo la expresión de una intencionalidad dirigida a resolver algún problema incorporado a la agenda de gobierno. Suponen también definiciones de estos problemas, postulación de relaciones causales en torno a ellos, lineamientos y criterios para orientar decisiones y acciones, mandatos y atribuciones de competencias y recursos a distintas organizaciones públicas, así como las consecuencias efectivas que producen”.

Llegados a este punto, resulta necesario resaltar el vínculo entre los conceptos de política pública, poder, y sistema político.

Una primera concepción expone que resulta menester reconocer que las políticas públicas son la resultante de conflictos entre actores sociales, económicos y políticos que se manifiestan al interior del sistema político.

Según esta tendencia, sobresale una matriz social, puesto que estas “respuestas” que brinda el sistema político a esas demandas conflictivas entre sí son el reflejo de las luchas de poder que al interior del sistema político entablan estos actores a partir de la asimétrica posición que estos poseen y la desigual distribución de recursos que pueden movilizar para ver realizadas o satisfechas sus propias preferencias.

Los autores seguidores de esta concepción, como es el caso de Robert Dahl, se aferran a la idea de que el Gobierno o el Estado no constituyen actores portadores de preferencias propias, sino que reflejan a través de sus decisiones y acciones quiénes son los grupos de interés que han logrado imponer sus preferencias.

Otros autores de corte más neo-marxistas, como es el caso del sociólogo Ralph Miliband, conciben las políticas públicas como mero reflejo de la desigual distribución de poder entre las clases sociales, resaltando el componente estructural del conflicto de clases como el factor que explica la lucha por el poder, y cómo este factor estructural se cristaliza en las políticas públicas adoptadas.

En esta línea, la socióloga y politóloga Theda Skocpol nos refiere que “a nivel teórico, prácticamente todos los neo marxistas que han escrito sobre el Estado han mantenido unos supuestos, profundamente arraigados, centrados en la sociedad, lo cual no les ha permitido dudar de que, en la base, los Estados están configurados intrínsecamente por las clases o las luchas de clases y sirven para mantener y ampliar los modos de producción”.

Una forma alternativa de vincular el poder con las políticas públicas está dada por la comprensión de que estas últimas líticas son concebidas como factores que explican la estructuración de distintas arenas de poder.

Otro modo de comprender el vínculo entre las políticas públicas y el poder, que desafía la perspectiva hasta ese momento dominante en el campo de la ciencia política, está dada por el politólogo estadounidense Theodore Lowi, quien es un referente en la materia de políticas públicas.

Este autor, en el año 1964, planteó que las políticas públicas son concebidas como factores que explican la estructuración de distintas arenas de poder, reconociendo tres clases de políticas:

- Las políticas distributivas, que generan un espacio de poder pacífico, dado que a través de ellas se ofrecen recursos y bienes a la sociedad
- Las políticas regulatorias, que generan espacios de conflicto y negociación entre grupos de interés que tienen intereses o preferencias distintas
- Y las políticas redistributivas, que constituyen arenas de poder frontalmente conflictivas, adversarias, donde la estrategia de coalición y negociación no está disponible, pues los intereses son irreconciliables

Casi diez años después, en 1972, Lowi incorporó dentro del concepto de políticas públicas la idea de la coerción, entendiendo que todas las políticas públicas tienen como punto de partida su fuerza coercitiva, ya sea vertical u horizontal.

Así redefine su caracterización, señalando que hay cuatro tipos de políticas:

- Las políticas distributivas, en las que la probabilidad de la coerción es remota, pero se ejerce a nivel individual. Estas políticas refieren a aquellos actos mediante los cuales se concede una autorización o beneficio a casos particulares
- Las políticas regulatorias, en cambio, son aquellas en las que la coerción se ejerce sobre el individuo, igual que las distributivas, pero donde la probabilidad de la coerción es inmediata o directa. Este tipo de políticas consisten en dictar normas que afecten directamente el comportamiento de los afectados por la regulación.
- Las políticas redistributivas, por su parte, son aquellas en las que la probabilidad de la coerción es inmediata, al igual que las regulatorias, pero donde la coerción se ejerce sobre el entorno del comportamiento individual.
- Por último, las políticas constitucionales, también llamadas constituyentes, son aquellas en donde la coerción se ejerce sobre el entorno de la conducta, al igual que las redistributivas, aunque la probabilidad de la coerción es remota o lejana.

Cada uno de los tipos de política pública determinan el tipo e intensidad del conflicto, y el ámbito institucional en el que se desarrollan.

Por último, es de remarcar que la conceptualización y estudio de las políticas públicas han alcanzado en los últimos años en Latinoamérica un potencial de desarrollo tendiente a estimular su investigación y alcances.

Características y determinantes de las políticas públicas

Luis Aguilar Villanueva, Doctor en Filosofía, destaca que los componentes de una política pública son los siguientes:

- Un componente de autoridad, ya que toda política pública es un acto de autoridad adoptado por una autoridad que dispone de la legitimidad y que se ajusta a todos los procedimientos establecidos legalmente
- Un componente decisional, debido a que toda política supone una decisión, sea acción o inacción
- Un componente conductual, dado que cualquier política pública desencadena un conjunto de acciones, actividades y comportamientos de múltiples actores, no necesaria o exclusivamente gubernamentales
- Y un componente causal, ya que toda política pública busca producir determinados resultados o efectos sobre los comportamientos de ciertos actores o grupos sociales o sobre los contextos o situaciones en la que despliegan sus acciones los ciudadanos.

Por su parte, Yves Meny y Jean-Claude Thoenig reseñaron que las políticas públicas poseen las siguientes características:

- Un contenido, el que se va a ver reflejado en los productos de la actuación gubernamental
- Un programa, dado que la política no se reduce a un acto concreto, sino que detrás de ese acto existe un marco más general en el que se integra y adquiere sentido ese acto. En este programa puede distinguirse una coherencia articulada entre diferentes acciones y actuaciones de gobierno que permiten identificar un denominador común
- También una orientación normativa, ya que toda política, se supone, es la expresión de las finalidades y preferencias de los decisores, sean estas consientes o no. Esta orientación normativa permite visibilizar la expresión de las preferencias del decisor, sus valores, sus intereses o la de los que dominan la agenda pública
- Asimismo, un factor de coerción, debido a que toda política pública posee una naturaleza autoritaria que proviene de la legitimidad que posee el actor

gubernamental y del monopolio de la fuerza que este actor puede legítimamente movilizar. Es decir, un factor de coerción que le permite a la autoridad pública imponer, si es el caso, sus decisiones a través del monopolio de la fuerza legítima, facultad que no la puede ejercer un ente privado

- Y finalmente, una competencia social, ya que toda política se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación, los intereses y comportamientos de los administrados. Una competencia social que compete a los actos y disposiciones que afectan la situación que se enfrenta, es decir, el problema público, así como el comportamiento de la comunidad administrada y afectada por la acción pública.

Como podemos deducir de lo hasta aquí estudiado, una política pública es el instrumento de una ideología o proyecto político, y con sus acciones se proponen captar o perpetuarse en el poder.

Según el politólogo suizo André Noel Roth, la primera referencia del término política pública surge en la década de los años cincuenta, donde la mayor parte de la comunidad científica en ciencias políticas realizaron nuevos aportes teóricos para explicar el comportamiento del Estado y de la sociedad. Asimismo, los investigadores sociales de dicha década consideraban a las políticas públicas como una variable dependiente de la actividad política.

Roth también expresa que la política pública es consecuencia de las decisiones de los gobernantes conformes a su afiliación partidista.

A su vez, podría decirse que la política pública conlleva dos elementos importantes a considerar por parte del Estado. Por un lado, un acto de poder, y por otro, la materialización de las decisiones de quienes detentan ese poder para la solución de los problemas públicos.

En esa misma línea, contamos con la aportación de la Licenciada en Ciencia Política Cristina Díaz, que nos dice que “las políticas públicas son el conjunto integrador de objetivos y medios para alcanzarlos, producto de la actividad razonada en el seno de la sociedad y estructurada por las capacidades técnicas de los directamente involucrados en el diseño”.

Es decir, las políticas públicas, como producto de la actividad política del Estado, conlleva un proceso integrador para su diseño por parte del segmento de la población que sufre las consecuencias de un problema público y por las autoridades públicas.

Ahora bien. Aquí llegamos al punto de marcar ciertas características comunes de las políticas públicas:

- Estabilidad
- Adaptabilidad
- Coordinación y coherencia
- Calidad de la implementación y la aplicación efectiva
- Orientación al interés público
- Eficiencia

Una política pública coherente, bien formulada y con visión de futuro, fortalece a las instituciones que la desarrollan. De igual forma, un conjunto de instituciones fuertes y activas ayudan a desarrollar una política pública con las mismas características.

El investigador José Luis Méndez Martínez expresa que una política pública es un paquete de acciones relacionadas, que de acuerdo a una estrategia involucra cierta secuencia y recursos, a fin de cumplir ciertos objetivos fijados por el Estado en función de un diagnóstico y dirigidos a resolver un problema y/o proveer un bien público.

En ese sentido, tendría cuando menos seis elementos básicos, a saber:

- el problema
- el diagnóstico
- la solución
- la estrategia
- los recursos
- y la ejecución

El Doctor en Administración Pública Ricardo Uvalle Berrones, nos reseña que en un Estado de Derecho, las políticas públicas se refieren a materias o sectores diversos, como educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etc.

Por su parte, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell nos señalan que la política pública es el resultante de la relación entre el Estado y la sociedad civil.

También brinda su opinión sobre este tema el abogado Domingo Ruiz López, quien expresa que los instrumentos para plantear las políticas públicas pueden ser:

- Las normas jurídicas, ya que a través de estas, los poderes públicos autorizan y establecen las actividades que constituyen las políticas, y también limitan la discrecionalidad en el actuar de los que la elaboran y ejecutan. Es decir, basarse en todo tipo de norma y ley establecida.
- Otro instrumento puede ser los servicios de personal, debido a que elaborar las políticas requiere infraestructura humana, organizativa y de material
- También los recursos materiales, que destacan, principalmente, los financieros, ya que son los que suelen ser más restringidos
- Por último, la persuasión, debido a que los ciudadanos consideran al gobierno como legítima expresión de la interpretación mayoritaria de los intereses generales de la sociedad. Es por esto que se debe responder correctamente a las demandas sociales, ya que el gobierno como ente debe velar por los intereses de los que están bajo su tutela.

Asimismo, este mismo autor nos refiere que los elementos que deben tener las políticas públicas al momento de ser implementadas son:

- La oportunidad, es decir, que las personas accedan a los servicios que necesitan cuando las necesitan y no, por ejemplo, luego de meses de espera como ocurre en los sistemas de salud pública. Por eso se requiere una mayor agilidad en los resultados esperados en las Políticas Públicas, ya que la gente quiere ver que sus necesidades están siendo satisfechas.
- La calidad, o sea, que las personas accedan a servicios que efectivamente atiendan sus necesidades en la manera más adecuada, técnica y humanamente. El hecho que una política sea implementada no quiere decir que ésta conlleve calidad, solamente traen mayores problemas en el futuro. Es por esto que se necesitan instrumentos que realmente contribuyan al desarrollo humano y social.
- La transparencia, es decir, que las Políticas Públicas sean resultado de “reglas de juego” claras y aplicadas por igual, sin preferencias, a toda la población a la que va dirigida
- Y por último, la apropiación social, que significa la resolución de problemas concretos para la transformación de la realidad.

Ruiz López también nos enseña que las herramientas de las políticas públicas sirven para poder plantearlas, después concretarlas, agendarlas, y finalmente ejecutarlas.

Así, los elementos que las componen son:

- Los incentivos, que son los pagos o retribuciones concretas que se realizan para provocar ciertas acciones. Se puede entender también como las motivaciones personales o de grupo que llevan a diseñar una Política Pública, ya que puede pensarse en el beneficio individual o colectivo.
- La construcción de capacidades, que es una estrategia que involucra plazos más largos pero logros más duraderos. Acorde a ella, la función del Estado se concentrará en entregar herramientas que, a su vez, sean utilizadas por sectores sociales para tareas específicas que satisfagan sus deseos y necesidades. Un claro ejemplo es la educación, uno de los principales pilares para que en un futuro las personas puedan alcanzar un mejor bienestar personal y social
- Las herramientas simbólicas, que son estrategias no siempre fáciles de percibir. Asimismo, estas son las dirigidas a cambiar la concepción que la sociedad tiene de algo, con el fin de que ésta considere a los fines del Estado como deseables.
- Por último, el aprendizaje, que involucra simultáneamente a las agencias gubernamentales interesadas y a la población a la que está dirigida principalmente la Política Pública. Se confía en un proceso de aprendizaje mutuo en el que las partes podrán ir construyendo sus metas, los procesos necesarios para lograrlas y las formas en que corresponde evaluar los cursos de acción escogidos.

Problemas públicos y políticas públicas

Las políticas públicas van mucho más allá de una pluralidad de respuestas posibles a las cuestiones que atañen a la vida pública, y esto es así porque no todas las situaciones de la vida pública requieren respuestas por parte del estado.

Eso dependerá de qué clase de escenarios hablemos, cuál es el rol que ejerce y cuál es el grado de injerencia. Por ejemplo, en un Estado neoliberal, su intervención será mucho menor que en el caso del Estado benefactor.

Entonces, resulta indispensable comprender que no toda circunstancia es un problema que requiere la injerencia del aparato estatal.

Solo algunos problemas logran ser socialmente problematizados e incorporarse en la agenda gubernamental como cuestiones en las cuales las políticas públicas pretenden

incidir. Es decir que, para formular e implementar una política pública, debe existir previamente una razón, un motivo que instigue u obligue a las autoridades públicas a actuar, siendo esta motivación primaria lo que se conoce como problemas públicos.

Desde el punto de vista académico, se suele decir que un problema será una cuestión pública cuando:

- Sea objeto de atención amplia o, al menos, de amplio conocimiento del público
- La sociedad considere que el mismo requiere de algún tipo de acción
- Sea competencia de alguna entidad gubernamental
- Tenga un carácter conflictivo o potencialmente controvertido y polémico

La socióloga Florencia Clausen y la Doctora en Ciencias Sociales Carolina Foglia, nos enseñan que para que los problemas se conviertan en cuestiones públicas, deben conllevar un grado de conflictividad entre dos o más grupos sobre cuestiones relativas a la distribución de posiciones y recursos, y ello así ya que las políticas públicas implican un conflicto al cual poder resolver. Es decir que, si no hay conflicto y/o necesidad, no habría demasiado espacio para la existencia de una política.

El concepto de problema público se refiere, por definición, a los bienes y males colectivos característicos de las situaciones conflictivas que se presentan en las comunidades y sociedades globales.

En opinión de Yves Meny y Jean-Claude Thoenig, los problemas públicos son construcciones políticas de una colectividad o una comunidad, en un espacio y tiempo determinado, mediante el cual logran que un problema social se incluya en la agenda de gobierno; mientras que las políticas públicas se vislumbran como la actuación de una autoridad pública frente a un problema público.

Por su parte, el sociólogo estadounidense Herbert Blumer, sostiene que para que los problemas sean públicos, deben necesariamente ser previamente problemas sociales, siendo estos últimos el resultado de un proceso de definición colectiva por el que ciertos hechos son así considerados por determinados actores sociales.

Dicho ello, podemos agregar entonces que para que un problema exista, debe ser reconocido como tal por algunos actores, quienes se movilizarán para demostrarlo y que buscarán contar con la mayor cantidad de apoyos posibles para hacer públicamente visibles sus necesidades. Es decir, que los problemas públicos no existen por sí mismos, ya que no todos los problemas se pueden convertir en públicos. La clave está en el ingreso de dicho problema a la agenda de gobierno.

Como nos enseña la académica estadounidense Bárbara Nelson, la cuestión central radica en la formación de la agenda pública y la definición que la misma le da al problema.

Entonces nos preguntamos... ¿cuándo se define un problema como público? La respuesta es sencilla, al menos en la teoría. Un problema pasa a ser público cuando ingresa a la agenda de gobierno.

Siguiendo nuevamente a Luis Aguilar Villanueva, la definición de un problema público es un proceso mediante el cual una cuestión, oportunidad o tendencia, ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de una definición de autoridad, aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.

Por su parte, el Doctor en Ciencia Política chileno Egon Montecinos, en su artículo académico titulado “Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público”, plantea que los problemas públicos, por su naturaleza, no son sencillos de resolver, ya sea por la escasez de recursos que implica para el gobierno, por la multicausalidad que el problema conlleva, o por lo polémico que puede resultar para la opinión pública.

Por eso, la definición del problema presenta un doble desafío. Por un lado, construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar un consenso. Para esto debe ser capaz de convocar a múltiples actores y tener un carácter exógeno. Por otro lado, debería conducir a una definición operativa que tenga como consecuencia una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del Gobierno.

No obstante, si un problema se encuentra mal definido, mal planteado y mal estructurado, las soluciones que se escojan o los caminos por los cuales se opte van a impulsar medidas correctivas que resultarán peor que la enfermedad. En palabras del político estadounidense Henry Kissinger, serán “soluciones en busca de problemas”.

Por ello, los problemas públicos deben ser definidos, planteados y estructurados de manera que sean social y gubernamentalmente abordables, de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles.

Villanueva expresa que definir una situación como problema de política pública también supone la formulación de su hipotética solución, ya que un problema puede no dejar de

ser más que una situación lamentable si a su definición no se le aporta una solución factible de acuerdo con los recursos disponibles, los valores sociales predominantes y las posibilidades técnicas.

Al respecto, el profesor en políticas públicas Eugene Bardach, señala algunos problemas que se presentan en la definición de los problemas públicos, entre los que menciona la suboptimización, es decir, fijarse en el problema “menor” y perder de vista el problema “mayor”, comúnmente porque un problema está relacionado con otros problemas más amplios y quizás más importantes.

En palabras de Aguilar, definir un problema público es encontrar o crear el balance operativo entre los hechos indeseados que se van a remover, los objetivos, y los medios que posibilitan hacerlo, es decir, los recursos disponibles para su operación. Crear problemas significa propiamente crear soluciones concebibles que propicien que los ciudadanos aprendan qué deberían querer, de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo.

Por su parte, el Doctor en Filosofía Carlos Ruiz Sánchez, nos enseña que es aconsejable que, una vez percibida la problemática, se proceda a identificar y definir los problemas susceptibles de modificación por medio de la política pública, a través de los siguientes pasos:

- Considerar los diferentes puntos de vista de los actores en la elaboración de la política pública
- Comparar estos puntos de vista con el respaldo ideológico-político del gobierno, y seleccionar los más coincidentes
- Identificar si la política pública abarcaría el o los problemas en lo general o en lo particular, o tendría una mezcla de ambos
- Conocer las condiciones en que surgió el problema, si concierne a determinado grupo social o político, y cuáles son sus expectativas y valores
- Analizar las estadísticas concernientes al problema
- Sustentar, con argumentos válidos y con lenguaje convincente, la política pública propuesta
- Preparar las posibles alternativas para una política pública
- Prever otros problemas que de manera coyuntural pudieran presentarse

Asimismo, el autor prosigue remarcando la necesidad de jerarquizar los problemas, es decir, darle orden de prioridad, siguiendo la calendarización, o sea, preguntarse ¿qué

situación tiene el problema en la agenda del gobierno? Y acá se considerarán dos criterios esenciales para establecer las prioridades: la primacía o importancia que se le asigne a un problema o a sus soluciones, y el orden temporal o secuencia funcional de los problemas y de sus soluciones.

A su vez, sintetiza que para determinar las prioridades, conviene utilizar los siguientes criterios:

- Magnitud, es decir, qué tan grande es el problema en cuanto a población afectada, área geográfica, recursos involucrados, etc.
- Trascendencia, o sea, qué importancia tiene el problema, real o subjetivamente, entre la población afectada, o entre los grupos involucrados, o por la apreciación de los técnicos
- Vulnerabilidad, que se traduce en qué posibilidades existen en cuanto a tecnología, métodos o modelos comprobados, para solucionar el problema
- Factibilidad, que se interpreta como qué recursos reales se pueden utilizar para solucionar el problema
- Viabilidad, o sea, qué congruencia tienen el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno
- Y permisibilidad, es decir, qué condiciones y factores externos favorecen o entorpecen la posibilidad de una política pública.

Así podemos decir que, en nuestras sociedades, la definición de problemas y de agenda se hace bajo un contexto de impermeabilidad, lo cual trae como consecuencia que el proceso se haga desde una lógica endógena.

Sánchez continúa diciendo que para lograr el resultado perseguido, se necesita la concurrencia de un marco jurídico y de una adecuada capacidad administrativa, lo cual implica contar con personal capacitado, cierta experiencia institucional en la instrumentación de políticas, y un sistema ágil y expedito de procedimientos, tanto técnicos como administrativos.

Por su parte, el investigador mexicano Enrique Cabrero Mendoza expresa que los problemas públicos resultan ser un asunto bastante complejo de delimitar, aconsejando que sean percibidos por especialistas gubernamentales de cada área política, y en ámbitos donde se produce el diálogo y el ajuste mutuo.