

Consideraciones sobre Políticas Públicas

Por: José Hugo Rodríguez Brignardello

En el presente documento busco mostrar elementos que estimo apropiado tener presentes en cuanto a la Políticas Públicas, entendidas en sentido amplio. Ello por cierto constituye mi personal visión y es de mi exclusiva responsabilidad.

Sin perjuicio de abordar la temática en el contexto de los derechos humanos más adelante, me parece útil ahora compartir información y criterios sobre las diversas afirmaciones que buscan conceptualizar o definir las Políticas Públicas, sobre los pasos que suelen darse desde la gestación hasta la implementación y evaluación mismas, y acerca de algunas de sus características que estimo de especial trascendencia. Esto sin pretensión de exhaustividad, dado lo vasto del tema incluso enfocado en términos generales, aunque manteniendo a la vez la expectativa de que lo aquí expuesto suscite especial interés y nuevas reflexiones.

I. ¿QUÉ SON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Aunque el epígrafe pudiere mostrarse como un tema de respuesta elemental, en realidad no existe un instrumento oficial ni un criterio pacíficamente compartido sobre la idea y menos sobre el concepto de Políticas Públicas.

Desde una perspectiva genérica, se ha sostenido que “una política pública es principalmente un proceso social e institucional que puede tener objetivos regulatorios –modificar conductas–; distributivos –de bienes o servicios–; redistributivos –recaudación en algunos sectores para beneficiar a otros–; o constituyentes –de reorganización del Estado–.”¹ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos al abordar la cuestión de la seguridad

¹ Cfr. Alza, Carlos : “Diseño de políticas públicas en derechos humanos. Curso virtual para la Maestría en Derechos Humanos.” Ed. Pontificia Universidad Católica del Perú; Lima; 2010; pág. 9.

ciudadana, la concibió como política pública, entendiendo por ella a “los lineamientos o cursos de acción que definen las autoridades de los Estados para alcanzar un objetivo determinado, y que contribuyen a crear o a transformar las condiciones en que se desarrollan las actividades de los individuos o grupos que integran la sociedad.”²

Pero también se ha dicho que “las políticas públicas son el conjunto de iniciativas, decisiones y acciones del régimen político, frente a situaciones socialmente problemáticas y [que] buscan solucionar esas situaciones o –al menos– llevarlas a niveles manejables.”³ Asimismo, empleando sucintas referencias puntuales, se ha sostenido que son “todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer”⁴; que son “curso[s] de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos (...[que]...) reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino también el conflicto entre valores (... [pues] ..) [l]as políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión”⁵; también, se ha dicho que constituyen “un conjunto de acciones u 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 de la sociedad civil.”⁶ Las referencias podrían prolongarse indefinidamente⁷, sin poder concluir –según mi opinión- en un concepto definitivo y satisfactorio para todos.

² COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: “Informe sobre la Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos.” OEA/Ser.L/V/II.Doc. 57. 31 de diciembre de 2009. Washington, D.C. Párrafo 4 del Resumen Ejecutivo.

³ Cfr. Salazar Vargas, Carlos: “La definición de Política Pública.” En “Dossier”; pág. 47. Accesible a través de http://mce.tralcom.com/CURSOS_UDEM/LIC/POLICIAL/MODULO4/criminologia_investig/descargables/cic_des3.pdf.pdf Visitado el 12set2016.

⁴ Cfr. Dye, Thomas R.: “Understanding Public Policies.” Ed. Pearson Prentice Hall (décima segunda edición); New Jersey; 2008.

⁵ Cfr. Kraft, Michael y Scott Furlong: “Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives.” Ed. CQ Press (segunda edición); Washington, D.C.; 2006.

⁶ Cfr. Oszlaky, Óscar y Guillermo O´Donnell: “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación.” Ed. CEDES; Buenos Aires; 1981.

⁷ Aguilar y Lima, por ejemplo compendian, entre otras, las siguientes afirmaciones sobre lo que son las Políticas Públicas:

“Cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de

I.1- Una cuestión idiomática pero ilustrativa.

En un intento de aproximación a la idea de Políticas Públicas, es útil tener presente que en el idioma inglés se emplean dos vocablos parecidos formal y hasta fonéticamente, que a la vez de no tener una traducción clara en el español poseen significados que es importante no confundir: “Politics” y “Policy”.

relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad, (Introducción a las políticas públicas, en: Canto, M. y O. Castro (coordinadores) Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio. MCD, México. 2002)

(...)

Manuel Tamayo Sáenz [:] 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 análisis de las políticas públicas’, La nueva administración pública, Rafael Bañón y Ernesto Castillo (comps.), Madrid, Alianza editorial 1997)

Joan Subirats [: son] la norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto. (Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Madrid. INAP. 1989)

(...) André Roth [:] El concepto de política pública tiene tres acepciones: la política, concebida como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas (polity). Segundo, la política como la actividad de organización y lucha por el control del poder (politics). Y, finalmente, la política como designación de los propósitos y programas de las autoridades públicas (policy) (Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación, Bogotá, Aurora. 2006).

(...)

María Gracías Rúa [:] Conjunto de decisiones que se traducen en acciones, estratégicamente seleccionadas (dentro de un conjunto de alternativas, conforme a una jerarquía de valores y preferencia de los interesados). Su dimensión es pública por el tamaño del agregado social sobre el cual coinciden, pero sobre todo por su carácter imperativo, siendo este revestido de la autoridad legítima y soberana del poder público. (BID 2006)

(...)

Banco Interamericano de Desarrollo BID [:] Intercambio complejos entre ac[t]ores políticos a través del tiempo (La Política de las Políticas Públicas. Progreso económico y social para América Latina. Informe 2006).” (Sic)

Aguilar Astorga, Carlos y Marco Lima Facio: “¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?”. En “Contribuciones a las Ciencias Sociales”; septiembre 2009. Accesible a través de www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm. Visitado el 13set2016.

Aguilar y Lima nos refieren que “[e]l primero [Politics] es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo [Policy] tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.”⁸

Para decirlo en otras palabras, el primer vocablo puede equipararse en nuestro idioma a *Política*, a la dinámica del poder en general, en el ámbito de la sociedad y especialmente en la conducción del Estado, y a su vez el segundo vocablo puede asimilarse al sentido, para nosotros, de *Políticas Públicas*, en tanto que actitudes continuas generadas desde el aparato estatal respecto de asuntos o materias específicas que conciernen al desarrollo de la vida en sociedad, cabiendo hablar así de políticas educativas, de salud, trabajo, justicia, ciertamente sobre derechos humanos, etc.

Veo además de interés resaltar a partir de esta suerte de excursión argumental, que las Políticas Públicas si bien no se identifican con la Política en sentido amplio, forman parte de esta última pues aun cuando conciernen a temas y asuntos específicos están integradas a la dinámica –y sin eufemismos pugnas- por el poder del Estado, en tanto principal conductor de la sociedad.

De otra parte, evocando algunas de las “definiciones” compiladas antes en el presente documento, creo apropiado llamar la atención sobre que las Políticas Públicas pueden implicar –según antes aludí– “actitudes continuas generadas desde el aparato estatal” pero de carácter *omisivo*, es decir opciones estatales deliberadas y sostenidas por no abordar algunas materias y asuntos, prefiriendo y optando por otros.

I.2 Una propuesta de definición

⁸ Vide Aguilar Astorga, Carlos y Marco Lima Facio: *Op. cit.*

Lo indicado por ellos es congruente con la asignación semántica en inglés para ambos vocablos, pues respecto de *Politics* se indica por ejemplo que significa “the activities of the government, (...), or people who try to influence the way a country is governed”, asimismo “the job of holding a position of power in the government” y “the relationships within a group or organization that allow particular people to have power over others”; mientras *Policy* se entiende como “a set of ideas or a plan of what to do in particular situations that has been agreed to officially” (véase Cambridge Dictionary; accesible a través de <http://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/politics> y <http://dictionary.cambridge.org/es/diccionario/ingles/policy>).

Por supuesto sin pretender considerar agotado el debate o excluir la necesidad de proseguir reflexionando sobre la idea de Políticas Públicas, propongo definir las como:

“Cursos de acción u omisión planificados, decididos y promovidos desde la esfera estatal, que de manera sistemática y sostenida inciden sobre la vida social en ámbitos y aspectos determinados, sea para mantener el *statu quo*, sea para modificarlo, sea para cambiarlo significativamente, y que comportan tanto elementos formales como también el desarrollo de prácticas específicas que buscan ser congruentes con los objetivos que en cada caso se persigan.”

II. EL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Entendiendo por ciclo a un conjunto de fases dentro de un proceso, es de señalar que aquellas relativas a las Políticas Públicas no son compartimentos estancos, perfectamente secuenciados que se suceden en forma inequívocamente lineal; lejos de ello, no es impensable que una fase dentro de la respectiva Política Pública puede superponerse con otra corriendo ambas paralelamente, y es posible asimismo que se replantee una fase anterior para reencaminar otra ulterior.

Desde un punto de vista descriptivo y sumamente simplificado, cabe decir que una Política Pública pasa por un momento de determinación del problema u objetivos a acometer, el diseño o plan de aquello que se emprenderá, la implementación y la evaluación.

Con un enfoque más preciso, Vásquez y Delaplace hablan de los siguientes siete procesos (en rigor subprocesos en el marco del proceso mayor): 1) la entrada del tema o la problemática a la agenda pública; 2) la estructuración los problemas relevantes; 3) el planteo de un set o diseño de las soluciones posibles; 4) el análisis de los

puntos a favor y en contra de las mismas; 5) la toma de decisión; 6) la implementación, y 7) la evaluación.⁹

Apelo a las propias palabras de aquellos autores sobre esto:

“Todo arranca con la aparición de un problema, pero no de cualquier problema sino de uno considerado ‘público’. Este elemento es esencial porque hay problemas que, afectando a muchas personas (problema social), pueden no ser considerados públicos. Por ejemplo, el estatus subordinado de las mujeres durante mucho tiempo no fue considerado un problema público, más aún, la violencia contra la mujer tampoco era considerada un problema público, sino un problema que debía resolverse en la esfera privada y donde el Estado no debía intervenir. (...). ¿Cuándo un problema tiene el status de público? Cuando es recuperado por alguna de las múltiples instituciones¹⁰ que integran al gobierno.¹¹

Una vez que se ha constituido el problema público, el paso siguiente es la estructuración del problema (... [al que se suma] ..) la construcción de las múltiples posibles soluciones. La estructuración del problema es la elaboración de un diagnóstico donde se especifiquen cuáles son las causas y cuáles las posibles soluciones del problema. En consecuencia, de acuerdo con la forma en que se estructure un problema, dependerán las diversas soluciones que se puedan dar al mismo: un problema no tiene una solución única. [Adviértase que] [l]a estructuración de los problemas y el diseño de las múltiples soluciones, junto con la (... [fase de] ..) toma de decisiones, son los momentos más ‘políticos’ del ciclo de vida de la P[olítica] P[ública], donde la ideología, los intereses y los saberes en conflicto o competencia se entremezclan. Finalmente, en la (... [fase de] ..) toma de decisiones se determina cuál de las múltiples soluciones posibles es

⁹ Vide Vásquez, Daniel y Domitille Delaplace: “Políticas Públicas con perspectiva de Derechos Humanos: Un campo en construcción.” En “SUR, Revista internacional de derechos humanos” No. 14; ed. CONECTAS; San Pablo; 2011; pág. 36.

¹⁰ Nota de los autores: “Nos referimos tanto a los órganos gubernamentales que integran los poderes ejecutivo, legislativo o judicial, como a los niveles de gobierno federal, local o municipal, así como a los órganos autónomos como el Banco de México, el Instituto Federal de Acceso a la Información o el Instituto Federal Electoral.”

¹¹ Nota de los autores: “Es importante distinguir a **la esfera pública** de **la agenda pública**, se trata de dos conceptos distintos. Puede haber temas propios de la **esfera pública** que no necesariamente forman parte de la **agenda pública**. **La esfera pública es el ámbito de discusión social conformado por múltiples nodos discursivos**: los medios de comunicación, las plazas públicas, el interés colectivo, etc. Sin embargo, puede haber temas que se discutan en la esfera pública que no necesariamente conformen la agenda pública, la agenda gubernamental. Necesariamente **para que un tema se convierta en problema público se requiere que entre a la agenda pública, que sea recogido por alguna de las oficinas gubernamentales para que sea motivo de análisis de las políticas públicas**, para que arranque el ciclo de vida de la política pública.” Los resaltados son míos.

la que tiene la mayor certeza técnica a partir de la evidencia existente. Sin embargo, tan importante como la evidencia técnica es el respaldo político con el que contó la elección ganadora.

Una vez estructurado el problema público y tomada la decisión en torno a la forma de solucionarlo, corresponde el turno a echar a andar la P[olítica] P[ública], es el momento de la implementación. Este momento del ciclo es tan importante como los anteriores (de hecho no hay una jerarquía entre las partes que integran el ciclo). En muchas ocasiones el problema público es debidamente estructurado y la decisión gubernamental no sólo es la políticamente viable, sino también la más adecuada para resolver ese problema. Sin embargo, los resultados no son los esperados. En buena parte se puede deber a que la realidad es compleja y no siempre se pueden prever todas las causas que modifican o intervienen en una P[olítica] P[ública]; pero también puede suceder que haya una mala implementación, por ejemplo que los operadores no estén de acuerdo con los objetivos de la P[olítica] P[ública], esto puede pasar en políticas muy polémicas como la legalización del aborto en lugares con un alto número de doctores religiosos que se niegan a practicar el procedimiento médico. También puede suceder que estando de acuerdo con los objetivos y fines de la P[olítica] P[ública], la administración pública sea tan compleja en su funcionamiento que haya graves problemas de información de forma tal que entre los mandos superiores y los mandos operativos no logren fluir de forma clara las metas y los procedimientos.

Finalmente, después de implementada la P[olítica] P[ública], damos paso a la (... [fase de] ..) evaluación. Tal vez esta etapa es la más técnica de todas las anteriores (...). Antes se consideraba que la evaluación se realizaba al final (...), lo cierto es que hoy existen diversos tipos de evaluación para cada una de las partes que integran el ciclo de evaluación del diseño de la P[olítica] P[ública]; también hay evaluación de gestión para analizar el proceso de implementación; existe también la evaluación de resultados que verifica el cumplimiento de los objetivos; y, finalmente, tenemos la evaluación de impacto que analiza la consecución de fines, es decir, si la P[olítica] P[ública] efectivamente generó alguna modificación sobre el problema público inicialmente planteado.”¹²

¹² Vásquez, Daniel y Domitille Delaplace: “*Políticas Públicas con perspectiva de Derechos Humanos: Un campo en construcción.*” En “SUR, Revista internacional de derechos humanos” No. 14; ed. CONECTAS; San Pablo; 2011; págs. 36, 37 y 38.

Dicho esto, agrego solamente que si bien con excepción de la fase evaluativa que debe ser, necesariamente, técnica, el resto del proceso tiene un carácter no arbitrario pero sí político e ideológico (en el sentido de visión del mundo), ya que desde la selección de la problemática a abordar hasta la implementación, con matices y acentos diversos, juegan e influyen perspectivas, preferencias e intereses diversos que deben –aunque a veces no logran– conjugarse apropiadamente.

III. CARACTERÍSTICAS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

En verdad mucho se podría abundar acerca de las características de los procesos en referencia. Menciono aquí tres entre las que estimo poseen mayor importancia.

De partida es de mencionar el requerimiento de sustentabilidad o sostenibilidad en el tiempo, ya que al margen incluso de las fases de elaboración, la sola etapa de ejecución suelen precisar de plazos medianos o largos, que en ocasiones pueden exceder a un período de gobierno.¹³ De esto se desprende que es necesario, si es que no imprescindible, que el diseño, la adopción y la implementación de las Políticas Públicas y especialmente aquellas de largo aliento, sean fruto de amplios intercambios, y de la presentación y debate de propuestas alternativas; tanto más cuando se trate de temas de especial preocupación social. Y en la misma perspectiva, es deseable que en todo lo posible que las Políticas Públicas respectivas sean consecuencia de consensos políticos y acuerdos sociales.¹⁴

¹³ Se ha sostenido al respecto que se “debe trascender orgánicamente al Gobierno, debiendo el Estado en su conjunto asumir los compromisos y aportes que se requieren para llevar a cabo tales planes”. Cfr. GARRETÓN, Roberto: “*La perspectiva de los derechos humanos.*” En: “El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas.” Lima: Comisión Andina de Juristas, 2003, pág. 32.

¹⁴ Vide por ejemplo COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS: “*Informe sobre la Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos.*” OEA/Ser.L/V/II.Doc. 57. 31 de diciembre de 1989. Washington, D.C. Párrafo 4 del Resumen Ejecutivo; pág. 22.

De otro lado, atendiendo al antes mencionado tema de la *Política* y de las *Políticas Públicas* no debe olvidarse que “las políticas públicas constituyen un factor común de las políticas [en el sentido amplio de poder estatal y social], pues suelen ser el objeto de muchas decisiones tanto del gobierno como de la oposición. Por lo demás, como ha sido dicho “quién quiere el gobierno, quiere políticas públicas”¹⁵; respecto de lo cual se ha afirmado que el aserto está lejos de ser gratuito, pues “es el gobierno la herramienta por medio de la cual las políticas públicas se concretan.”¹⁶

Por último y aunque parezca una mera obviedad tautológica, es preciso tener presente el carácter público de las Políticas Públicas. Vale decir, tener siempre presente que ellas por naturaleza suponen, en especial en las fases de implementación el involucramiento de diversos actores de la sociedad civil, sea que se trate de sindicatos, asociaciones, gremios profesionales, asambleas vecinales y, sin duda –entre otros muchos actores civiles más- incontables persona individuales cuyas voces y opiniones y conductas son no pocas veces determinantes. De numerosas maneras pues, la población es clave para la suerte de las Políticas Públicas, de modo que escrutar sus intereses, criterios, expectativas, quejas y –cuando cupiera - sus adhesiones, tiende cada vez más a mostrarse crucial. Tanto así que no resulta en mi opinión excesivo afirmar, ya concluyendo, que no es solo el Estado sino la población los que resultan determinantes para la suerte final del conjunto del proceso.

Lima, 15 de setiembre de 2016.

¹⁵ Cfr. Lahera P., Eugenio: “*Política y Políticas Públicas*”, Serie Políticas Sociales Nro. 95. Ed. Comisión Económica para América Latina (CEPAL); Santiago de Chile, 2004; pág. 5.

¹⁶ Mujica Petit, Javier: “*Para ser mejores. Para hacerlo mejor. Manual de introducción a la programación de Políticas Públicas con Enfoque de Derechos Humanos.*” Ed. Centro de Políticas Públicas y Derechos Humanos – Perú Equidad; Lima; 2010.