

ARTÍCULO ORIGINAL

Apuntes para una conceptualización de las políticas públicas

Notes for a conceptualization of the public policies

Carlos Cesar Torres Páez

Licenciado en Economía, Profesor Asistente del Centro de Estudios de Gerencia, Desarrollo Local y Turismo. Universidad "Hermanos Saíz Montes de Oca", Pinar del Río, Cuba. Correo electrónico: carlos@fcsu.upr.edu.cu

RESUMEN

El proceso de actualización del modelo económico cubano incorpora un grupo de políticas para el sector agrario que requieren de un mayor dinamismo por parte de la Administración Pública a los distintos niveles en función de su ejecución. Los Lineamientos de la Política Económica y Social del Partido y la Revolución han implicado a su vez un gran reto para los gobiernos municipales toda vez que deben establecer, políticas públicas económicamente no discrepantes. El objetivo general del trabajo consistió en sistematizar el concepto de políticas públicas en el ámbito nacional e internacional.

Palabras clave: Desarrollo local, Políticas públicas, Políticas territoriales, Administración Pública, Economía, Gestión.

ABSTRACT

The process of update of the economic Cuban model incorporates a group of policies for the agrarian sector that they need of a major dynamism on the part of the Public Administration to the different levels depending on his execution. The Limits of the Economic and Social Politics of the Party and the Revolution have implied in turn a great challenge for the municipal governments although they must establish, public policies economically not discrepant. The general aim of the work consisted of systematizing the concept of public policies in the national and international area.

Key words: Local development, Public policies, Territorial policies, Public administration, Economy, Management.

INTRODUCCIÓN

El actual contexto internacional está matizado por una crisis sin precedentes de la especie humana cuya génesis principal de haya en los patrones irracionales de consumo que persisten como parte de la lógica desreguladora del sistema capitalista imperante.

La crisis económica internacional y los efectos negativos del cambio climático agravan la situación de extrema pobreza por la cual atraviesan un número considerable de personas fundamentalmente en países subdesarrollados que cada día tienen menos posibilidades de acceder a los alimentos necesarios para poder subsistir.

Se plantea entonces la necesidad de incorporar al ámbito de la administración pública, políticas públicas en función del desarrollo local que propicien un mejoramiento en la calidad de vida de la población.

Las políticas públicas son la herramienta principal de la actuación gubernamental, ésta tiene la acción de guiar los destinos de un país. Dichas políticas están orientadas a la resolución de los problemas de los intereses públicos. Está claro que más allá de ese fin inmediato, persiguen la detección y la corrección de discrepancias producto de otras acciones gubernamentales. Además, las políticas públicas obran también como acelerador o como freno, de la nave, operan como catalizadores o dilatadores de los procesos políticos (Petrizzo, 2002).

En este sentido se destaca la importancia del territorio como espacio de análisis que propicia el conocimiento de la realidad, los recursos humanos y naturales, las potencialidades y ventajas comparativas, las carencias y deficiencias, y los obstáculos al logro de las aspiraciones, herramientas estas necesarias que posibilitan a las localidades definir sus estrategias de desarrollo (Valenzuela, 2003).

MATERIALES Y MÉTODOS

Para la elaboración del trabajo se utilizaron como métodos teóricos:

- Dialéctico-materialista: Para destacar el carácter contradictorio, y a la vez desarrollador d el concepto de políticas públicas.
- Análisis y síntesis: En este se toma la totalidad que significa el concepto de políticas públicas y se descompone mentalmente en sus partes integrantes. La síntesis se encarga de recomponer mentalmente la totalidad teniendo ahora una visión clara de los elementos que tipifican o caracterizan tal totalidad, lo que permite identificar las ideas fundamentales que sustentan conceptualmente el objeto de análisis.

Para la obtención de la información se utilizó el método empírico:

- Revisión bibliográfica: Se emplea para el estudio de los conceptos fundamentales que en el ámbito nacional e internacional existen sobre las políticas públicas.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

De diferentes aristas han sido tratados los elementos conceptuales que abordan el tema de las políticas públicas, entre los que se encuentran autores tales como Pérez Guerrero (2007), Poel y Brito (2000), Moreno (2009), Quim y Ricard (1998), los cuales han enfocado esta problemática desde la Administración Pública atendiendo a las condiciones históricas en las que les ha tocado vivir.

Thoenin (1997) señala que es el "Resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y autoridad gubernamental". Así mismo de Kostka Fernández (2012) plantea que política pública es el "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".

Heclo y Wildavsky (1972) plantearon que es una "Acción gubernamental dirigida hacia el logro de objetivos fuera de ella misma". Marco Nieto y Maldonado (1998) quienes afirman que "La política pública se define como el curso de acciones de gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades, deseadas en el nivel territorial e institucional, contrastando intereses sociales, políticos y económicos y articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses".

Según Thoenig (1997) quien considera que una política pública es el "trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental. Dicho trabajo abarca múltiples aspectos, que van de la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación».

Varios autores analizan las políticas públicas desde otro punto de vista como plantea Ejeda Mendoza (2006) estas se definen por "las estrategias encaminadas a resolver problemas públicos a partir del interés y la opinión de los grupos sociales afectados". El concepto de Políticas Gubernamentales tiene un sentido más amplio y preciso pues comprende en general a todas las acciones de gobierno. A partir de este principio pueden verse las principales características que distinguen al enfoque de políticas públicas y que no necesariamente son atributos de las políticas gubernamentales. Ejeda (2006) subraya precisamente "que el carácter público de las políticas, donde público no equivale a gubernamental sino que define el espacio institucionalizado en el que los ciudadanos interactúan y dialogan con las autoridades con el fin de definir las necesidades comunes y convertir objetos y estrategias para satisfacerlas".

Las políticas gubernamentales son las acciones que un gobierno emprende para resolver las necesidades de la población, se les denomina también como Políticas Públicas o «camino o rutas de acción pública» (Thoenig, 1990). Aguilar (1999) afirma que "no deja de ser extraño que en el proceso de elaboración de las políticas (popularmente conocidas como políticas públicas, aunque por definición toda la política es pública) la hechura de las políticas, haya sido poco estudiado porque no deja de extrañar que gobernar un estado es elegir ciertos valores y criterios, ciertos objetivos y medios, ciertas rutas estratégicas de acción, ciertos actores, ciertos procedimientos, tiempos e instrumental.

Kraft y Furlong (2006) 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".

Aguilar Villanueva (1996) en tanto, señala que una política pública es, en suma: a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce.

Lahera (2004) señala que "una Política Pública surge de un proceso de construcción permanente a través de convocatorias de actores diversos, que en últimas, son los que hacen posible su implementación y ejecución, por esto, se define política pública como, el conjunto coherente de enfoques, principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad o busca generar las condiciones adecuadas para un grupo poblacional".

Teniendo en cuenta el tema de las políticas públicas en el caso de Cuba ha sido considerada conceptualmente desde diferentes puntos de vista. En un contexto diferente al capitalista, y en un país que construye el socialismo con características acorde con las particularidades de Cuba, la política pública es definida según Pons (2000) como: "Un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, que se asume vinculado a las condiciones histórico-concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, en el que las medidas que se aplican persiguen el perfeccionamiento material y espiritual de la colectividad, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto". Pons plantea que las políticas públicas no han sido tenidas en cuenta y no se le ha proporcionado el mayor interés, al ser estas de naturaleza estrictamente políticas.

En este sentido, ratifica sobre la importancia del ejercicio de la política pública, que debe ser clara para el gobierno para lograrlos objetivos trazados.

Es de vital importancia para poder analizar el proceso de las políticas públicas, descomponer el objeto de estudio en etapas que permitan analizar los programas que se van generando desde el gobierno. Para poder percibir la diversidad y complejidad del proceso se formularán diferentes modelos del ciclo, teniendo en cuenta que se trata de una construcción analítica.

El ciclo de las políticas ha sido tratado de varias formas por diferentes autores, dentro de ellos encontramos a Jones (1984) quien propone: a) Identificación del problema; b) Elaboración de respuestas; c) Toma de decisión; d) Implementación; e) evaluación.

Otro punto de vista es el de Kingdon (1984) el cual sustentan su modelo como una secuencia de procesos que abarcan las siguientes fases: a) definición de la agenda; b) Definición de alternativas para la elección; c) selección concluyente entre las alternativas enumeradas; d) implementación de la decisión. Este esquema es desarrollado por Hogwood y Gunn (1981) quienes conciben el ciclo a partir de nueve fases: a) formación de la agenda de actuación de los poderes públicos; b) clasificación de los problemas o filtración de los problemas; c) definición de problemas; d) Previsión (análisis de prospectiva); e) establecimiento de objetivos y prioridades; f) análisis de las alternativas; g) implementación, seguimiento y control de políticas; h) evaluación y revisión; i) mantenimiento, reemplazo o terminación de las políticas.

Del Castillo y Méndez (2006) consideran existe consenso en los pasos fundamentales: a) problema; b) definición del problema; c) identificación de alternativas, respuestas o soluciones; d) evaluación de opciones; e) selección de opción; f) implementación; g) evaluación.

Ejea Mendoza (2006) coincide con esta última propuesta añadiéndole una fase f) de retroalimentación o terminación, elemento este que también se puede observar en las fases que identifica Roth Deubel (2005). Por otra parte Delgado Godoy (2009) esboza las que a su criterio son las principales fases del ciclo de las políticas públicas: a) identificación y formulación de problemas; b) formulación de políticas; c) adopción de la decisión; d) implementación; e) evaluación.

Es necesario tener en cuenta, que en el ciclo de las políticas públicas propuesto por los diferentes autores, existe una gran coincidencia en dos puntos, uno de ellos es la implementación y el otro es la evaluación. Pocos de estos proponen una etapa después de la evaluación, que retroalimente la misma, con el objetivo de verificar y perfeccionar los problemas encontrados.

Para esta investigación se asume el ciclo de políticas públicas propuesto por Torres Paez (2011) el cual consta de 4 fases (identificación y análisis de problemas; diseño; implementación; evaluación y retroalimentación) y cada fase está conformada por un grupo de etapas que la complementan.

La evaluación de las políticas públicas se lleva a cabo con dos propósitos principales: para aprender de la experiencia, extrayendo lecciones que puedan aplicarse con el fin de mejorar el diseño y la implementación de políticas públicas (y/o programas y/o proyectos), y para la rendición de cuentas al público y/o a quienes han aportado los recursos utilizados, y en algunos casos al Parlamento (Osvaldo, 2006). La evaluación permite aprender de la experiencia extrayendo lecciones sobre lo que ha funcionado bien y lo que ha fallado, y las razones de éxitos y fracasos, propios y ajenos.

Se hallan disímiles tipos de políticas entre las que encontramos las políticas sectoriales, las políticas tecnológicas, las políticas medioambientales y las políticas territoriales.

Las políticas sectoriales son aquellas que mejoran la eficiencia y productividad en las empresas de cada sector, incentivándose a los empresarios a usar sus habilidades y capacidades en función de los factores productivos locales y de mejorar la competitividad de sus producciones en el mercado.

Las políticas tecnológicas, por su parte, combinan políticas sectoriales que inciden en las empresas del sector con aquellas que incentivan el surgimiento de nuevas empresas en sectores rentable, a partir de la promoción del empleo de las Tecnologías de la Informática y las Comunicaciones como recurso para incidir en la competitividad empresarial.

Las políticas ambientales definen el marco de actuación del resto de las políticas sobre la base sostenibles que protejan la proyección de la naturaleza y la calidad de los recursos naturales por su valor estratégico fundamental.

Las políticas territoriales son aquellas que establecen los límites de actuación territorial de los sectores productivos y del mercado de trabajo, facilitando las formas de utilizar, administrar y gestionar los recursos endógenos en función del desarrollo local (Lazo, 2002).

CONCLUSIONES

Una gestión eficiente del desarrollo económico en el ámbito local, requiere incorporar dentro del accionar de los Gobiernos locales un nuevo modelo de gestión pública basado en el enfoque territorial que enfatice la promoción del desarrollo económico y social de manera sistémica e integral.

La actualización del modelo económico cubano requiere de la incorporación en el sector agrario de un grupo de políticas públicas económicamente no discrepantes con los intereses sectoriales que le permitan, desde la Administración Pública, activar y estimular este sector que resulta fundamental en función de la gestión del desarrollo local.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. (1996). *La Hechura de las Políticas Públicas*, 2ª ed., Miguel Ángel Porrúa, México pp. 15-84

Aguilar, L. (1999). *La hechura de las Políticas Públicas*, 2ª reimpresión, ed., Miguel Ángel Porrúa, México pp. 15)

Del Castillo, G., Méndez, I. (2006). *Introducción a la teoría de las políticas públicas*. Guía de curso. FLACSO-México.

Delgado, L. (2009). Tema III Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión, en *Documentación sobre Gerencia Pública, Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha*, España.

De Kostka, E. (2012). *Políticas Públicas*. Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Universidad Complutense de Madrid.

Ejeda, G. (2006). Teoría y ciclo de las Políticas Públicas. Consultado Abril 25, 2012 (documento inédito).

Ejeda, G. (2006). Teoría y ciclo de las Políticas Públicas. Trabajo que se inscribe en la dimensión III del proyecto Un enfoque institucional de la Educación Superior en México.

Hecló, H. (1972). Policy Analysis, En *British Journal of Political Science*.

Hogwood, B.W., Gunn, L.A. (1981). *The Policy Orientation, Centre for the Study of Public Policy*, University of Strathclyde.

Jones, Ch. (1984). *Introducción al Estudio de Políticas Públicas*. Belmont, CA: Wadsworth, 1984. Belmont, CA: Wadsworth.

Kingdon, J.W. (1984). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown.

Kraft, M., Furlong, S. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, 2nd ed., CQ Press, Washington, DC.

Lahera, E. (2004). *Un Enfoque de políticas públicas*, Economía UNAM, No. 002, noviembre.

Lazo, C. (2002). *Modelo de Dirección del Desarrollo Local con enfoque estratégico. Experiencia en Pinar del Río*. Tesis presentada en opción al título científico de Doctor en Ciencias Técnicas. Universidad de Pinar del Río. Pinar del Río: Cuba.

Marco-Nieto, L., Maldonado, L. F. (1998). *Política en Salud Pública para el Distrito Capital*. Universidad de los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales, Secretaría Distrital de Salud. Bogotá.

Moreno, M. (2009). *Curso Planificación y Gestión Estratégica para las Políticas Públicas*. ILPES _AECID

Osvaldo, F. (2006). Evaluación pragmática de políticas públicas.

Pérez-Guerrero, PL. (2007). *Las políticas públicas de desarrollo local desde un enfoque institucional el caso de las entidades locales de la provincia de Alicante*. Tesis en opción al grado científico de Doctor en Ciencias Económicas.

Petrizzo, M. (2002). Los estudios contemporáneos de políticas públicas. [Versión electrónica].

Poel, DH., Brito-Álvarez, B. (2000). *Diseño, Análisis y Evaluación de Políticas Públicas*. La Evaluación de Programas.

Pons, H. (2000). *Reflexiones acerca del concepto de política pública*, Centro de Estudios de Economía y Planificación. MEP. Cuba.

Quim, B., Ricard, G. (1998). *Gobiernos Locales y Políticas Públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 284 pp.

Roth, A. N. (2005). *Políticas Públicas*. Universidad de ICESI, Cali.

Thoenig, JC. (1997). Política Pública y acción Pública. En *Revista Gestión y Política Pública*, VI(1), primer semestre.

Thoenig, JC (1990). (Ed.). *Políticas Públicas*.

Torres, CC. (2011). *Propuesta metodológica para la ejecución de políticas territoriales en función de la gestión del desarrollo local*. Tesis en opción al título de Licenciado en Economía. Universidad de Pinar de Río, Pinar del Río: Cuba.

Valenzuela, D. W. (2003). Desarrollo Local, ¿Un nuevo paradigma? En Colectivo de autores, *Territorio Local y Desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*. Colección de Estudios Sociales. Ediciones SUR, Uruguay.

Aceptado: marzo 2012

Aprobado: febrero 2013

Lic. Carlos Cesar Torres Páez. Profesor Asistente del Centro de Estudios de Gerencia, Desarrollo Local y Turismo. Universidad "Hermanos Saíz Montes de Oca", Pinar del Río, Cuba. Correo electrónico: carlos@fcsh.upr.edu.cu