

Políticas públicas. Una mirada desde la fundamentación teórica y su impacto social

Public Policies. A Look from the Theoretical Foundation and its Social Impact

Recibido: 05-10-2021 • Aprobado: 12-07-2022 • Página inicial: • Página final:

Doi: 10.53995/23463279.1446

Geydi Dahiana Demarchi Sánchez*

Janeth Abadía Sánchez**

Resumen: Este trabajo tiene como objetivo conocer la fundamentación epistemológica de las políticas públicas y el impacto en la sociedad. La pregunta central que aborda la investigación es: ¿Cuáles son los enfoques epistemológicos de las políticas públicas y cómo ha sido el impacto de cumplimiento en la sociedad? Como metodología se abordó el paradigma interpretativo comprensivo, tipo de investigación cualitativa y método hermenéutico para la verificación de la información y reconocimiento de similitudes y diferencias de los estudios consultados. Como conclusiones, se afirma que, si bien existen múltiples teorías que aportan al desarrollo conceptual y epistemológico de las políticas públicas, es necesario que se revise en la práctica los impactos sociales, porque las necesidades sociales persisten y se hacen más agudas día a día. Una posibilidad de mejora puede ser plantear políticas públicas a la luz de las necesidades reales de la población.

* Magíster en Intervenciones Psicosociales. Doctoranda en Humanidades y Estudios Sociales de América Latina. Docente Especial de la Escuela Superior de Administración Pública, regional Antioquia – Chocó. geydi.demarchi@esap.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6917-6923>

** Magíster en Gestión de las Organizaciones. Doctoranda en Humanidades y Estudios Sociales de América Latina. Tecnológico de Antioquia. Medellín, Colombia. jabadia@tdea.edu.co ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7911-9682>

También es vital para las transformaciones que los colectivos sociales se organicen y participen en la identificación, agenda pública, formulación, puesta en marcha, seguimiento y control a las políticas públicas, participando durante todo el proceso.

Palabras clave: Impacto social, participación, políticas públicas, teorías.

Abstract: This paper aims to know the epistemological foundation of public policies and the impact on society. The central question addressed by the research is: What are the epistemological approaches of public policies and how has the impact of compliance on society been? As a methodology, the comprehensive interpretive paradigm, type of qualitative research and hermeneutic method for the verification of information and recognition of similarities and differences of the studies consulted were addressed. As conclusions, it is stated that although there are multiple theories that contribute to the conceptual and epistemological development of public policies, it is necessary to review the social impacts in practice because social needs persist and become more acute day by day. One possibility for improvement may be to propose public policies in light of the real needs of the population. It is also vital for the transformations that social groups organize themselves and participate in the identification, public agenda, formulation, implementation, monitoring and control of public policies, participating throughout the process.

Keywords: Social impact, participation, public policies, theories.

JEL: I30, I38, I39

Políticas públicas. Um olhar a partir da fundamentação teórica e do seu impacto social

Resumo: Este trabalho tem como objetivo compreender os fundamentos epistemológicos das políticas públicas e seu impacto na sociedade. A questão central abordada pela pesquisa é: Quais são as abordagens epistemológicas das políticas públicas e qual tem sido o impacto do seu cumprimento na sociedade? A metodologia utilizada foi o paradigma interpretativo

compreensivo, tipo de pesquisa qualitativa e método hermenêutico para a verificação das informações e reconhecimento de semelhanças e diferenças nos estudos consultados. Como conclusões, afirma-se que, embora existam múltiplas teorias que contribuem para o desenvolvimento conceitual e epistemológico das políticas públicas, é necessário rever os impactos sociais na prática, pois as necessidades sociais persistem e se agravam a cada dia. Uma possibilidade de melhoria pode ser a proposição de políticas públicas à luz das reais necessidades da população. Também é fundamental para as transformações que os coletivos sociais se organizem e participem da identificação, da agenda pública, da formulação, da implementação, do acompanhamento e do controle das políticas públicas, participando de todo o processo.

Palavras-chave: Impacto social, participação, políticas públicas, teorias.

Introducción

Las políticas públicas son una herramienta para mitigar o resolver las problemáticas públicas que aquejan a un territorio determinado; por tanto, permiten mejorar situaciones determinadas o insatisfechas desde la Administración en cualquiera de sus niveles. Se encuentran soportadas por una cubierta de corte epistemológico que permite definir entre las diversas teorías, enfoques y formas de entender la política pública; asunto que será definido en el desarrollo de este documento. Su creación, implica una reflexión de la situación problema y, a partir de ella, adoptar una visión epistemológica apropiada y de interés de la administración.

Así, analizar y pensar la política pública requiere formular el problema o situación a mitigar o erradicar, crear hipótesis de posible solución y reflexionar sobre la teoría apropiada que permita responder a ella. De esta manera, el análisis va de lo epistemológico a lo práctico (Martínez, 2015; Hernández, 1999). Lo práctico implica reconocer el contexto de aplicación, la cultura, tradiciones y cosmovisión que caracterizan los habitantes del territorio; además, desarrollar las apuestas de acuerdo a estas particularidades, lo que implica que cada política pública sea única, particular y conforme al entorno.

Desde esta mirada se pretende fundamentar teóricamente y reconocer los sustentos epistemológicos de las políticas públicas y su impacto en el medio social desde la perspectiva de diferentes autores, además de reflexionar sobre el impacto en el cumplimiento o no de estas; busca dar respuesta a preguntas como: ¿Cuáles son los enfoques epistemológicos de las políticas públicas? y ¿Cuál es el impacto del cumplimiento o no de las políticas públicas en la sociedad?

El paradigma de investigación adoptado es el interpretativo comprensivo, por el interés de interpretar cómo los sujetos sociales han percibido la política pública a través de las voces de otros teóricos. Se emplea el tipo de investigación cualitativa que permite procesos de tipo flexible, en la cual cada vez que se profundiza en la temática van emergiendo factores y variables que no habían sido considerados, tornándose en un ir y venir en el proceso de investigación hasta el logro del objetivo propuesto.

El método empleado es la hermenéutica que permite la aproximación a la realidad social, de acuerdo a los textos escritos, mediante los cuales se comprende las percepciones, sentidos y pensamientos de los sujetos sociales materializados en textos escritos, que implica una “atenta indagación del autor y su obra textual, por tanto, quien quiere lograr la comprensión de un texto tiene que desplegar una actitud receptiva dispuesta a dejarse decir algo por el argumento” (Arráez, Calles y Moreno, 2006, p. 2). Dicha receptividad implica que el investigador interprete el texto y tome una postura sobre él, enriqueciendo el acervo científico.

Se acude a la revisión documental para reconocer qué se ha planteado sobre la temática y detectar ciertos vacíos conceptuales y metodológicos, desde la revisión de fuentes como artículos, tesis, memorias de ponencias y otros textos científicos y relaciones entre investigaciones, inquietudes, objetivos, metodologías y procedimiento de abordaje de la temática, detectando posibles puntos de encuentro y diferencias entre los textos y, sobre todo, aspectos poco abordados (Valencia, s.f.).

Para la investigación se consideraron varios momentos: se definieron las variables de estudio, se realizó un acercamiento a los documentos científicos a través de los diferentes gestores bibliográficos como Google Scholar, Scielo, Ebsco, Redalyc y Dialnet para la identificación de los textos relevantes; se organizó la información a través de fichas bibliográficas, previo a la lectura de los documentos seleccionados y se desarrolló el análisis, empleando la matriz documental que permite visibilizar puntos de encuentro.

Desarrollo

Epistemología de las políticas públicas

Las políticas públicas tienen su génesis en una contienda de tipo político en Estados Unidos en los años 50; por un lado, le otorgó mayor poder a la nación en el ámbito internacional, pero, por otro, se expuso a infinidad de problemáticas sociales internas de orden económico, social y ambiental. La victoria de la Segunda Guerra Mundial y el enfrentamiento en la Guerra Fría con la Unión Soviética fueron detonantes para que los gobiernos pensarán en las múltiples necesidades de la población y la forma más eficaz para solucionarlas.

Factores como:

Un contexto de escasez y déficit fiscal en el que se imponía la necesidad del uso racional de los recursos. Por otro lado, en las comunidades académicas se había difundido el interés por analizar los grandes problemas con nuevas herramientas metodológicas. Asimismo, diversas disciplinas de las ciencias sociales coincidieron en adquirir una orientación hacia la detección de los problemas que tuvieran un impacto negativo sobre el bienestar de la humanidad, acompañada de la propuesta de posibles soluciones. (Valenti y Flores, 2009, p. 170)

En este mismo contexto y como posibilidad de contrarrestar las necesidades, se da un giro del modelo de gobierno y entra en auge el estado benefactor con la intención de “protección

social al igual que, la redistribución de los ingresos, resultado de lo cual la institución estatal llega a su apogeo y parece emerger una nueva forma de ciudadanía” (Hernández, 1999, p. 2). En Latinoamérica las tensiones de tipo social, político y económico desestabilizaban a los Estados, la población estaba sumergida en un descontento generalizado por las políticas y estrategias ineficaces desde los gobiernos, las cuales no daban respuesta a los problemas sociales como la desigualdad, la pobreza, la exclusión y el desempleo, estos eran solo algunos problemas que agobiaban a la población latinoamericana (Stein, 2003). Producto de ello, se da un proceso de movilización de la población en búsqueda de mejorar las condiciones de vida y mitigar la desigualdad social. Países como Chile y Argentina fueron los pioneros en la búsqueda de salidas para esta situación, a través de las políticas públicas (Dávila y Soto, 2011).

Lo anterior permitió pensar en un Estado que ejecuta estrategias y define políticas con el único fin de garantizar el goce efectivo de los derechos de sus habitantes, desde la erradicación de necesidades y apoyándose de la ciencia para proponer soluciones acordes a las problemáticas. Para ello fue vital el aporte de los autores Lerner y Laswell; este último, en el libro *The Policy Sciences* (Lerner y Laswell, 1951), explica el término de ciencia política y describe la posibilidad de mejorar el desempeño gubernamental a través de ella, desde un trabajo en la aplicación y puesta en escena de los conocimientos para hacer la política pública (Canto, 2015; Valencia y Álvarez, 2008).

Por su parte, Lerner, afirma que la ciencia política es una ciencia social que permite estudiar, analizar y definir procedimientos para solucionar dificultades sociales desde el conocimiento científico, como una posibilidad de reflexionar desde la academia sobre las vicisitudes sociales del contexto (Valencia y Álvarez, 2008). Años más tarde, se fueron afinando estas concepciones y se tiene en cuenta en la política pública la importancia de personas idóneas para la toma de decisiones, desde las habilidades y destrezas de los sujetos que tienen a cargo dicha posibilidad, sumado a las habilidades científicas para crear una política pública (Aguilar y Lima, 2009).

Para aquel momento, hablar de política pública se refería a “procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre diferentes definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción y entre diferentes perspectivas evaluadoras” (Aguilar y Lima, 2009, p. 3).

Hablar de políticas públicas precisa las habilidades que tienen los sujetos participantes en el desarrollo de la misma para tomar decisiones acertadas a las condiciones sociales y a los intereses de los afectados y, a su vez, que esto converse con las habilidades científicas de quienes, desde la academia, aportan conocimientos para su diseño.

De acuerdo con este contexto, se considera que las políticas públicas son:

Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados. (Lahera, 2004, p. 94)

El Banco Interamericano de Desarrollo (2006) afirma que las políticas públicas son medidas que se toman desde gobiernos, las cuales se convierten en acciones para modificar o contribuir a la mejora de una situación de orden público; es decir, que le concierne a un tamaño elevado de la población que vive y experimenta dichas situaciones sociales.

Como aporte a lo anterior, Uribe (2009), citando a Meny y Thoenig (1992) afirma que las políticas públicas tienen dos aspectos que son intrínsecos en el proceso de la hechura; por un lado, el aspecto temporal, en el cual se reflexiona sobre las necesidades y problemas sociales en contexto, ubicándolos desde un tiempo específico. Mientras que el aspecto espacial determina el lugar geográfico desde donde se analizan los problemas y necesidades sociales.

Siendo así, las políticas públicas no pueden ser réplicas ni recetas tomados de otros territorios; por el contrario, deben tener un sello único de identificación, porque se realizan para una población y territorio determinado, con factores socioeconómicos y políticos únicos, en un momento específico.

Desde esta postura, las políticas públicas están sumergidas bajo un constructo o sombrilla epistemológica que le da una guía, paradigma sobre la forma en la que se perciben y comprenden los problemas sociales; concerniente a ello, se crean modelos y teorías para la construcción y análisis de la política pública.

A continuación, se hará revisión de los modelos y algunos enfoques teóricos más empleados para las políticas públicas. Los modelos son:

Una representación simplificada de un proceso, están inscritos en una teoría y junto con otras, forman un marco o enfoque de análisis, razón por la cual suele verse ajustado a lo metodológico desde la forma como se aprehende una política pública a la luz de una teoría en un marco de análisis. (Roth, 2008, p. 71)

Los modelos se clasifican en Positivista, Postpositivista, Crítico o Teoría crítica y Constructivista. El modelo Positivista o Tradicional se caracteriza porque comprende a los habitantes o pobladores de un territorio como una cosa medible y verificable. La realidad se construye a partir de la experimentación y validación de los fenómenos sociales y se definen los problemas sociales y sus soluciones a través de leyes generales, aplicables a la población en su conjunto (Meza, 2003; Eslava, 2011).

Las políticas públicas se realizan desde la única postura del gobierno y de científicos, pues son los conocedores de las necesidades, recursos y mecanismos para contrarrestarlas; para su elaboración, siguen un procedimiento estructural que garantiza la manipulación y control de las variables a considerar para su desarrollo, implementación y evaluación.

El modelo Postpositivista, tiene similitudes con el anterior, comprende la realidad como un complejo de causas y efectos; producto de los fenómenos sociales, “no contemplan la posibilidad de separar los hechos de los valores, lo que dio lugar a indagaciones cualitativas a partir de las cuales los fenómenos están dotados de valor, restando fuerza a la visión causal del paradigma positivista” (Vásquez, 2016, p. 92).

Con relación a las políticas públicas se afirma que, cuando una política se establece en el campo político, pasa por un proceso de desarrollo que implica la promoción de normas y reglas que normalizan la realidad desde la adaptación misma de los sujetos. Después de ellos, la política entra en crisis, representadas en las dificultades para solucionar los problemas sociales, para continuar en una fase de cambios y reformas que da origen a otra política. Por tanto, desde el post positivismo se da un ciclo de política que va desde el desarrollo, seguido de la puesta en marcha, el momento de crisis y, finalmente, la construcción de una nueva política pública (Roth, 2007; Cabrera, 2015).

La Teoría crítica, promovida principalmente por Marx, propone la emancipación social o la liberación del pensamiento de los sujetos que hacen parte de un territorio; es decir, que los seres humanos no continúen siendo esclavizados y que por sí mismos puedan analizar, proponer y mejorar sus condiciones sociales (Munck, 2010). Desde este modelo, las políticas públicas se realizan a partir de 3 fases:

Las demandas sociales son un ejercicio de selección condicionada desde el cual se da la producción de los problemas públicos acogidos por la política; las políticas son un proceso que transforma la infraestructura comunicativa de la sociedad, y finalmente, se mantiene la dominación a partir del condicionamiento de los fundamentos normativos y de las expectativas de la ciudadanía gracias a la modificación de la infraestructura comunicativa de la sociedad. (Vásquez, 2016, p. 93)

Así, la construcción de la política pública estará guiada de las creencias, pensamientos y esperanzas de la población, en la cual se tenga en cuenta las problemáticas, fenómenos sociales y demás contingencias que se presenten en el territorio.

El Modelo Constructivista aparece en Latinoamérica en los años 80; se caracteriza porque se cree que la realidad se construye en colectivo, da relevancia a las experiencias y conocimientos de todos los sujetos sociales de un territorio. Desde esta mirada existen múltiples realidades y no es posible hablar de ellas de manera absoluta, pues se construyen a partir de la cotidianidad y vivencia de cada sujeto. Por tanto, las políticas públicas se crean con el fin de promover la credibilidad social, el bienestar y la participación de los sujetos del territorio y, para su creación, se comprende la realidad, se compara y se construye en conjunto.

Así, para el análisis de la política pública se requiere reconocer la perspectiva ideológica del analista, que estará fundamentada en un enfoque teórico y, a su vez, este dependerá del modelo de análisis de la política pública que se haya elegido o esté acorde a los intereses del analista y del sistema político.

Se abordarán los principales enfoques teóricos para el análisis y su conceptualización.

Las teorías son “las proposiciones que buscan explicar una serie de fenómenos, se constituyen en un mapa con el cual se pretende simplificar una realidad para hacerla comprensible” (Roth, 2008, p. 70). Implica un conjunto de relaciones entre las variables que pueden generar hipótesis o predicciones que se emplean para estudiar los fenómenos o problemas sociales (Martín et al. 2013). Entre las teorías se encuentran las tradicionales como *Public Choice*, *Welfare Economics*, el Enfoque Institucionalista, Redes de Política Pública y La Teoría de la Construcción Social, sin desconocer la existencia de otras apuestas teóricas que abordan el tema.

Public Choice, conocido como elección pública, se enfoca en “la conducta de los individuos, asumiendo que al igual que los actores económicos, los políticos despliegan un comportamiento racional por medio del cual dan satisfacción a sus intereses y maximizan sus utilidades” (Vásquez, 2016, p. 96). La política pública se hace desde la interacción y relación con los habitantes del territorio, que son quienes manifiestan y viven las problemáticas sociales, mientras que los gobiernos promueven la garantía y satisfacción de dichas necesidades para conservar el poder.

Algunos autores como Roth (2008), Brouard (2005) y González (2005) sostienen que esta teoría se sumerge en el individualismo, al afirmar que los gobernantes muestran una intención de garantizar los derechos y satisfacción de necesidades y problemas sociales de los sujetos, pero, realmente, el interés se centra en cumplir sus propios intereses individuales y políticos; así, el interés colectivo y el bien social queda en segundo plano.

La teoría del Public Choice se centra en analizar los arreglos institucionales, en particular el diseño de las instituciones estatales y las normas legales y constitucionales, desde el ángulo de la nueva economía clásica, usando principalmente los conceptos y teorías relativos a costos de transacción, principal agente (teoría de la agencia), teoría de los juegos, contrato, de rent-seekers. (Roth, 2008, p. 80)

Algunos autores asocian esta teoría como una aplicación económica para comprender los asuntos relacionados con la política. Se caracteriza por tener un fuerte predominio normativo; afirma que solo es eficiente una política si es completamente guiada y estructurada mediante los estamentos y los sujetos adecuados.

Welfare Economics, o economía del bienestar, considera que la función del gobierno es estudiar y analizar los problemas sociales y, de acuerdo con ello, al ser una demanda del mercado, definir o crear una política que solucione dicha situación y responda de la manera efectiva (Hernández, 1999; Velásquez, 2009).

Este enfoque radica su acción en el análisis de la distribución de los ingresos y eficiencia económica para promover el bienestar a la población de un territorio; esta perspectiva promueve herramientas y formas para crear políticas públicas que den respuesta a las necesidades sociales. Algunos autores han polemizado este enfoque al afirmar que,

La actividad del Estado no sólo se limita a corregir los defectos del mercado, sino que existen ciertos defectos que no puede resolver. Pero el principal problema de este enfoque es la ingenua creencia que los gobiernos producen sus políticas siguiendo un procedimiento técnico, desconociendo los factores políticos (factores institucionales o presiones sobre los actores) que determinan esta actividad. (Hernández, 1999, p. 8)

Su modo de operación es tan técnico y estructurado, que deja de lado otros factores que se deben considerar en la construcción de una política pública, como el tipo político, institucional e, incluso, las particularidades sociales de los habitantes de un territorio, pues todos no gozan de la misma situación económico social.

El enfoque Institucional aparece en los años 70 y reconoce la importancia de que las instituciones tengan una capacidad explicativa ante las políticas públicas; es decir que, en ocasiones, las instituciones regulan el comportamiento y la interacción de los sujetos sociales, que son actores activos, racionales, que se encuentran acompañados por diversos entornos que influyen en las percepciones y en sus comportamientos (Vargas, 2007).

Este enfoque prioriza el contexto donde se va a desarrollar la política; es el lugar donde los actores sociales van a intercambiar bienes y servicios y a resolver las necesidades; por tanto, el contexto está conformado por una situación de acción y actores. La situación de acción se caracteriza desde las variables de:

- a) los participantes, b) las posiciones específicas a ser ocupadas por los participantes,
- c) el conjunto de acciones permitidas y su conexión con los resultados, d) los resultados potenciales que están conectados a secuencias de acciones individuales, e)

el control que cada uno de los participantes tiene sobre la elección, f) la información disponible para los participantes sobre la estructura de la situación de acción, y g) los costos y beneficios asignados a las acciones y los resultados. (Martín et al. 2013, p.155)

Mientras que los actores se constituyen por 4 variables: a) recursos que posea cada actor que los aporta a la situación, b) la forma como está valorado cada actor de acuerdo al mundo, c) la forma en la que los actores obtienen y utilizan los conocimientos, y d) los procesos de los actores para seleccionar la acción.

Desde esta perspectiva, en la teoría Institucional se busca tener en cuenta los asuntos relacionados con el contexto, así mismo, las características de los actores en cuanto a contribuciones e intereses que tienen desde el análisis de la influencia de todos estos factores y la forma en la que se vinculan entre sí en el estudio de las políticas públicas. Desde el reconocimiento de las particularidades de los actores, el contexto y la situación, para promover modificaciones en la esfera institucional.

El enfoque de Redes de Políticas, aparece en la década de los 80, pero tuvo una mayor expresión en los 90; reconoce que las políticas públicas emergen desde la comunicación entre todos los actores sociales representados en sujetos gubernamentales, políticos, económicos y sociales, y el actor gubernamental cumple la función de máximo órgano jerárquico y es quien define y pone en marcha las políticas públicas (Lobelle, 2017; Zurbriggen, 2011).

Este enfoque ha sido comprendido desde dos miradas; por un lado, considera la interacción entre los sujetos sociales de tipo público y privado, por ende, establece que existe un abanico de posibilidades de relacionamiento e interacción para la formulación de una política pública. Y la otra, se enfoca en reconocer una nueva forma de gobierno que garantiza una jerarquía horizontal en la cual actores públicos y privados se ponen de acuerdo para la mejora de una situación determinada (Martín, 2013).

La idea de la red sugiere la manera en la cual una variedad de actores situados en un laberinto de organizaciones públicas y privadas con interés en una política en particular se conectan unos con otros. Los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos. De esta forma, se generan conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad, y es la red que fusiona a lo público y lo privado. (Zurbriggen, 2011, p. 184)

De esta manera, este enfoque no es solo una perspectiva teórica, también se convierte en una posibilidad de análisis para la construcción de las políticas públicas, puesto que integra los factores que hacen parte del proceso de la creación, considerando el contexto, los actores y los ámbitos de tipo económico, político y social a que pertenece cada red.

Finalmente, la Teoría de la Construcción Social aparece a partir de los 80 con el fin de ocuparse del desarrollo, selección, puesta en marcha y evaluación de las políticas públicas. En los 90 integra a su perspectiva la denominada construcción social de las poblaciones objetivo, “planteaba que los formuladores de políticas públicas generalmente construyen socialmente poblaciones objetivo en términos positivos y negativos, y distribuyen beneficios y cargas a fin de reflejar y perpetuar estas construcciones” (Ingram et al, 2007; Pineda, 2013).

Al tener en cuenta la construcción social de la población objetivo como parte de la creación de las políticas públicas, permite explicar por qué pueden tener un efecto positivo y, en ocasiones, fracasar y no dar respuesta a las necesidades sociales, generando más desigualdad en la población. Es por ello que este enfoque se crea con el fin de aclarar algunos factores de la democracia que otras apuestas teóricas no contemplan.

Esta teoría afirma: a) la realidad es una construcción social. Desde esta aseveración se hace un debate y oposición al paradigma positivista y hegemónico de las ciencias sociales. Al considerarse la realidad una creación social, prioriza la interpretación en colectivo que han realizado los sujetos de los problemas, fenómenos y valores sociales. b) los formuladores de políticas públicas construyen la población objeto de las políticas. Los hacedores de las

políticas públicas definen beneficios a la población en términos positivos o definen sanciones en términos negativos, con el fin de modificar algunas construcciones o resolver problemas. c) las construcciones sociales existentes de las poblaciones objetivo, a su vez, influyen sobre los formuladores de políticas. Aquellos encargados de tomar decisiones tienen una presión de entes externos e, incluso, internos, que los conduce a depositar beneficios a la población cuya construcción social es positiva, y definir castigos a la población que se ha construido como negativa. d) la reputación, la imagen y la posición social son distintos al poder político, por recursos políticos, económicos y sociales.

La reputación es una etiqueta de tipo positiva o negativa que se le ha otorgado a una persona o a un colectivo para ser digno merecedor de un bienestar. Mientras que, el poder político habla de los recursos que las personas o el colectivo puede movilizar, es decir, si es hábil, adinerado y con buena posición. f) todas las políticas públicas poseen varios elementos que lo constituyen; entre ellos se encuentra la definición de un problema y los objetivos esperados, los beneficios, los sujetos que serán objeto de la política, los recursos, las instituciones implicadas, la estructura de la implementación, la construcción social y la importancia de la política (Satriano, 2006; Gómez, 2012; Martín et al. 2013).

Impacto de las políticas públicas

En Colombia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) ha desarrollado apuestas para el seguimiento y revisión de los avances que se han tenido en materia de políticas públicas, tanto en el sector público como en el privado; se tomarán como base algunos documentos y estudios realizados por esta entidad, además de teóricos e instituciones que se han preocupado por reflexionar respecto el tema.

Es claro que el país ha estado inmerso en problemas sociales que agudizan la desigualdad y la brecha social; el gasto público en los últimos años ha sido alto y los problemas que aquejan a la población continúan igual o peor que en años anteriores. Se pregunta, ¿cuál es el impacto de las políticas públicas en la disminución de necesidades sociales del país? Estos deberían ser cuestionamientos de la población para reflexionar y enfrentar.

Colombia es un Estado Social de Derecho bajo una perspectiva democrática, participativa y pluralista, “fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Constitución Política de Colombia, 1991). Desde lo que reza la Carta Magna, predominan la democracia y la participación de todos los sujetos sociales que hacen parte del territorio en las decisiones gubernamentales, las cuales deben apuntar a la satisfacción de las necesidades generales y no particulares.

Desde esta reflexión, urge que los colombianos participen de la política en la construcción, seguimiento y evaluación de la misma; de esto depende en gran medida su impacto positivo en la sociedad. La política pública deviene de la existencia de un problema o necesidad social que afecta a gran parte de la población y que luego es incluido en la agenda pública de los gobernantes para ser analizado, debatido y solucionado (Aguilar, 2004; Escobar, 2011).

Algunos estudiosos afirman que la ineficiencia de las políticas públicas se debe a que, en muchos casos, no responden a las problemáticas reales de los territorios o, en efecto, solo cubre cierta parte de un problema,

...o no cuentan con la legitimidad de los actores sociales de la región; también ocurre, que las señales entregadas desde el nivel central a los organismos públicos y privados no son claras; en su implementación no se considera la participación de la masa crítica regional, tampoco, de la población usuaria y/o beneficiaria; así mismo, sucede que dichas políticas no tienen relación con los planes, metas o estrategias del desarrollo regional (Podestá, 2001, p.165)

Adicionalmente, en ocasiones, la evaluación de las políticas públicas se hace con algunos funcionarios del gobierno y durante periodos electorales, situación que interfiere y desvía la atención real de las necesidades sociales, evidenciándose una desarticulación de las políticas públicas con la realidad de los territorios más vulnerables. No parten de los intereses del

colectivo beneficiario y, por tanto, no dan solución real a las necesidades sociales y prevalecen los intereses de la clase privilegiada, dirigente y poderosa del país.

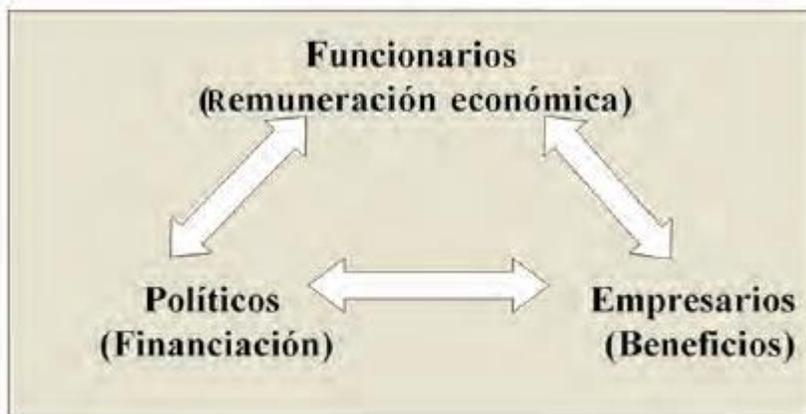
Arroyave (2010), nombra que las políticas públicas en Colombia se han sustentado en tres factores determinantes:

La Burocracia como elemento depositario de una previsión universal que trasciende los intereses particulares del ciudadano, es decir, una forma social fundamentada en la organización racional de los medios en función de los fines; La Teoría de las Organizaciones, que busca responder a la complejidad de las sociedades modernas a través de una organización corporativista que ha promovido la consolidación del institucionalismo colombiano; finalmente, el Management Public, que consiste en aplicar dentro de la administración pública prácticas gerenciales propias del sector privado. (p. 102)

Estos factores han generado en el país situaciones de corrupción y anomalías en el sistema político que han favorecido dinámicas clientelistas, las cuales dificultan el funcionamiento de entidades del nivel territorial (Garretón et al., 2010; Arroyave, 2010; Ruiz y Cárdenas, s.f.) y promueven situaciones de mayor desigualdad social, pobreza e inequidad en el país. El pensamiento individualista que caracteriza a algunos dirigentes, favoreciendo a grandes empresarios para aportar en campañas políticas y generar políticas que beneficien al sector empresarial, la compra y venta de votos, pago de favores políticos, se convierten en un triángulo perverso que no permiten que las políticas públicas impacten a los más vulnerables (Figura 1).

Figura 1

Triangulo vicioso



Nota. Tomado de *Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos* (2010).

Posiblemente, una de las formas de contrarrestar estas prácticas clientelistas y de corrupción, es hacerle seguimiento a la aplicación de las políticas públicas, desde la participación de los sujetos sociales organizados o no, el control social a las administraciones nacionales, el cual se convierte en la herramienta que tienen los ciudadanos para garantizar la democracia y transparencia (Ferrão, 2011; Gutiérrez, 2017); así, se podrían crear observatorios desde el sector educativo, público o privado, que evalúen las políticas, reflexionen sobre su impacto e informen a la comunidad de los avances (DNP, 2011; Murcia, 2019).

A modo de ejemplo, se abordará uno de los problemas sociales del país para analizar su comportamiento y las políticas promovidas para mitigarlo.

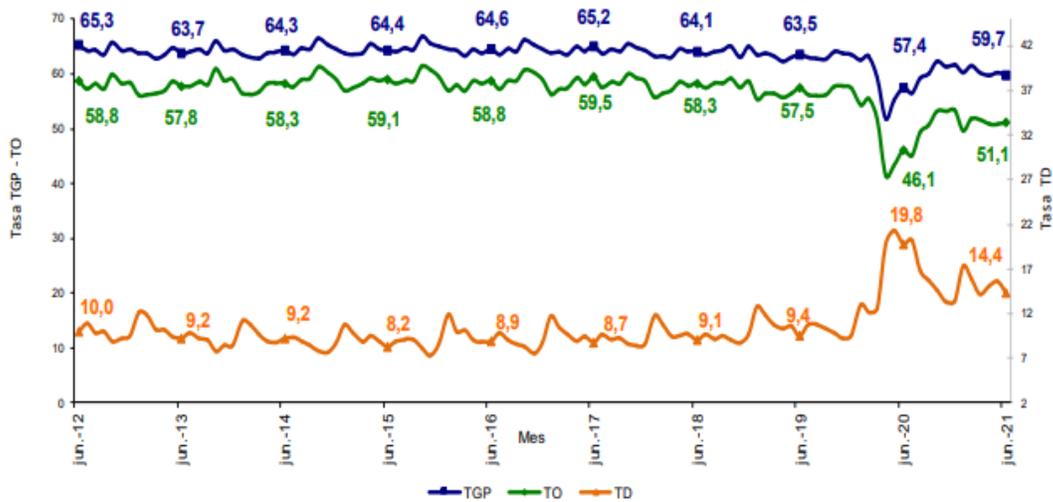
El desempleo considerado como:

La situación del grupo de personas en edad de trabajar que en la actualidad no tienen empleo aun cuando se encuentran disponibles para trabajar (no tienen limitaciones físicas o mentales para ello) y han buscado trabajo durante un periodo determinado. (Banco de la República, s.f.)

Este problema social acarrea flagelos como el aumento de los índices de pobreza, desnutrición, delincuencia, entre otros, que afectan la vida en el colectivo. En la figura 2 se visualizan los índices de desempleo en Colombia.

Figura 2

Histórica tasa de global de participación, ocupación y desempleo Colombia 2012 - 2021



Nota. Tomado del DANE, boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (2021).

La línea azul indica la tasa de desempleo desde el año 2012 hasta el 2021, haciendo un corte en el mes de junio de cada año. Se observa que, desde el 2012 hasta el 2019, la tasa de desempleo (TD) se mantuvo estable, pero se nota una tasa de desempleo elevada oscilando entre 9,1% y 10,3%. Para los años 2020 y 2021, en junio de 2021, la tasa de desempleo fue 14,4%, lo que representó una reducción de 5,4 puntos porcentuales, comparado con el mismo mes del 2020 (19,8%) (DANE, 2021).

Las cifras de 2020 y 2021 se encuentran mucho más elevadas como efecto de la pandemia por Covid-19, la cual produjo a nivel mundial la quiebra de múltiples empresas de sectores agropecuario, industrial, servicios, entre otras actividades económicas que se vieron afectadas por falta de capital para sostenimiento de trabajadores durante el cese de operaciones.

Por su parte, la tasa de empleo informal ha sido más alta que la tasa de ocupados, a falta de empresas que brinden empleo y políticas que garanticen a la población un trabajo digno. Según datos del DANE (2021), en el mes de mayo del año 2021, la tasa de empleo informal fue de 48,6% y en el 2020 estuvo en el 46,4%. Siendo relativamente estable entre el 2015 y 2018, oscilando en 48%, cifra extremadamente alta que denota:

La disminución de la inversión en nuestro país, tanto nacional como internacional, y el problema de la inseguridad, que es bastante delicado y desmejora el estado económico y social. Esto ha provocado una disminución del PIB colombiano, lo que a su vez se ha visto reflejado en un exceso de mano de obra en el mercado laboral, el cual no ha visto otra salida más que ingresar en el sector informal. (Ochoa y Ordoñez, 2004)

Conforme al panorama del desempleo y sus consecuencias, han sido varias las apuestas implementadas desde los gobiernos, pero su impacto ha sido mínimo; las cifras han incrementado y la economía informal o del rebusque continúa en aumento.

Algunas políticas públicas para contrarrestar el desempleo en jóvenes se han creado durante los últimos años; como la ley del empleo y el emprendimiento juvenil, la ley del primer empleo, Decreto 2365 del 26 de diciembre de 2019, el cual reglamenta el ingreso de jóvenes al sector público, CONPES 173 del julio 3 de 2014, relacionado con los Lineamientos para la Generación de Oportunidades para los jóvenes, talentos para el empleo, transfórmate, jóvenes en acción y ser pilo paga, programa 40 mil primeros empleos, Estado joven, entre otras, que buscan oportunidad a personas sin experiencia de emplearse en organizaciones de tipo privado o público y, como respuesta a ello, se le otorga beneficios tributarios y reducción de costos a las empresas.

Si bien, posibilitan la inserción al mundo laboral, su impacto no es representativo, “lo que hace dudar si los esfuerzos del Estado están siendo realmente efectivos, si son las entidades

responsables las adecuadas para llevar a cabo tal obligación” (Piñeros, 2018) o, en su efecto, si las políticas públicas sí han sido formuladas de acuerdo a las exigencias del medio e integrando a los actores sociales (Aguilar, 2010; Soto, 2018).

Este mismo ejercicio se podría hacer con otras problemáticas sociales, como la falta de acceso a educación, las brechas digitales asociadas a la posibilidad de la conectividad, los altos índices de violencia por grupos organizados o delincuenciales y los altos niveles de desnutrición en algunos territorios del país, obteniendo posiblemente resultados similares.

Conclusiones

Al analizar el texto desde la epistemología de las políticas públicas hasta el impacto que tienen estas en los territorios, se concluye que, si bien las políticas públicas tienen como propósito contribuir al mejoramiento de las condiciones de pobreza de la población más vulnerable, desde la solución de problemáticas o necesidades sociales que afectan la población, o, en su efecto, se realizan con la intención de mejorar las condiciones de poblaciones específicas como niños, mujeres, adolescentes, en diferentes escenarios como la salud, la educación, la economía, entre otros. Lamentablemente se ha desvirtuado su objetivo principal, pues, en gran medida no favorecen a las poblaciones más necesitadas, por el contrario, han privilegiado y favorecido a grandes empresarios y a la clase alta del país para garantizar recursos en periodos electorales, entre otros asuntos.

Las políticas públicas deben pensarse desde las necesidades sociales; construidas con la participación de los actores implicados en la problemática, actores de tipo privado que garanticen la participación de la mayoría de sujetos sociales del contexto, posibilitando soluciones acertadas y promoviendo los cambios y transformaciones sociales, tanto en el medio nacional como local.

Para garantizar transformaciones sociales se requiere que la población se organice como colectivo social, que ejerza seguimiento y control a las políticas públicas y que intervenga en

el proceso de identificación de necesidades, creación de agenda pública, formulación y puesta en marcha de la política pública. Es decir, que sea un actor activo durante todo el proceso; esto permitiría evitar situaciones de corrupción que desvíen el objetivo principal de las políticas públicas. Se deben promover espacios de diálogo y seguimiento, para corregir falencias del proceso de construcción y diseño, en aras de desarrollar acciones de mejora que permitan un impacto positivo en las poblaciones beneficiarias.

Las políticas públicas deben formularse desde una perspectiva integral que contemple otras políticas y dinamice los impactos de la misma, con el fin de erradicar problemas que podrían ser causa o efecto de esa necesidad que requiere atención. Desarrollar políticas integrales garantiza la satisfacción de la mayoría de necesidades de tipo ambiental, económico, social o educativo que afectan el territorio y se mitiga la desigualdad social.

Referencias

- Arroyave, S. (2010). Las políticas públicas en Colombia. Insuficiencias y desafíos. *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, 1(1), 95-111.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/forum/article/view/32359>
- Arráez, J., Calles, J. y Moreno, L. (2006). La Hermenéutica: una actividad interpretativa. *SAPIENS*, 7(2), 171-181.
<https://www.redalyc.org/pdf/410/41070212.pdf>
- Aguilar, L. (2004). Recepción y desarrollo de la disciplina de Política Pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica*, 19(54), 15-37.
<https://www.redalyc.org/pdf/3050/305026633001.pdf>
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 39, 5-32.
<https://www.redalyc.org/pdf/3575/357533693001.pdf>
- Aguilar, L. (Comp.). (2010). *Política Pública*. Siglo XXI editores. 176 p.

- Aguilar, C. R. y Lima, M. A. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas? En *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2006). *La política de las políticas públicas: Progreso económico y social en América Latina*. <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16950/la-politica-de-las-politicas-publicas-progreso-economico-y-social-en-america>
- Banco de la República. (s.f.). *Desempleo*. <https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Desempleo>
- Cabrera, K. (2015). Comparative analysis of public policies in open access models in latin america. Brazil and Argentina cases. *Universities and Knowledge Society Journal*, 12(1), 15-24. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5584478>
- Canto, R. (2015). Políticas públicas, racionalidad y razón. *Tópicos, Revista de Filosofía*, 49, 259-290. https://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0188-66492015000200009&script=sci_abstract
- Cejudo, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública*, 25(1), 3-31. <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v25n1/v25n1a1.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/constitucion-politica-colombia_2.pdf
- Dávila, M. y Soto, X. (2011). ¿De qué se habla cuándo se habla de políticas públicas? Estado de la discusión y actores en el Chile del bicentenario. *Revista chilena de Administración Pública*, 17, 5-33. <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/15590/16062>
- DANE. (2021). *Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Principales indicadores del mercado laboral*. <https://www.sirhuila.gov.co/wp-content/uploads/2021/11/Principales-indicadores-del-mercado-laboral-Septiembre-2021.pdf>
- DANE. (2021). *Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH). Medición de empleo informal y seguridad social*.

https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech_informalidad/bol_geih_informalidad_mar21_may21.pdf

Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2011). Boletín Política Publica Hoy. Número 20. https://2a6db1ce-a17d-46ab-a8d2-8bb2a42e7749.filesusr.com/ugd/b97333_c5566e3ad0ce4907a5c9210c64a8ef08.pdf

Escobar, H. (2011, septiembre 21). Políticas públicas y su impacto en el estado colombiano. *Gestiópolis*. <https://www.gestiopolis.com/politicas-publicas-impacto-estado-colombiano/>

Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín: Fondo Editorial Universidad de EAFIT. https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/9568/el_juego_de_las_politicas_publicas.pdf?sequence=2&isAllowed=y

Ferrão, J. (2011). *O ordenamento do territorio como política pública*. Lisboa: Edição da Fundação Calouste Gulbenkian.

Garretón, M. A., Cruz, M. A. y Espinoza, F. (2010). Ciencias Sociales y Políticas Públicas en Chile: qué, cómo y para qué se investiga en el Estado. *Sociologías*, 12(24), 76-119. <https://www.scielo.br/j/soc/a/5KCNGMNB6D8JcFYT4xk8rPn/?format=pdf&lang=es>

Gómez, R. D. (2012). Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. *Revista Salud Pública*, 30(2), 223-236. <http://www.scielo.org.co/pdf/rfnsp/v30n2/v30n2a11.pdf>

González, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Juris*, 2, 99-118.

Gutiérrez, H. M. (2017). La institucionalización del control social en Ecuador: posibilidades y tensiones de los mecanismos participativos. *Revista chilena de derecho y ciencia política*, 8(2), 139-164.

Hernández, G. (1999). El Análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 1-13. <https://doi.org/10.7440/res4.1999.06>

Ingram, H. Schneider, A. y DeLeon, P. (2007). Social Construction and Policy Design. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (93-126). Boulder

https://eva.fcs.edu.uy/pluginfile.php/138318/mod_resource/content/0/Ingram%20et%20al.pdf

- Lahera, E. (2004). Política y políticas públicas. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas - CEPAL. 33 p.
https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Lobelle, G. (2017). Políticas públicas sociales: apuntes y reflexiones. *Revista cubana de información y comunicación*, 6(14), 81-96.
- Martínez, A. (2015). Las políticas públicas modelos y contenido. *FERMENTUM*, 72(25), 34-40.
<http://www.saber.ula.ve/bitstream/handle/123456789/42981/articulo4.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Martín, J.; Dufor, G; Martín, A. y Amaya, P. (2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: Buenos Aires, Universidad Nacional Arturo Jauretche.
<https://www.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/2017/02/Pol%C3%ADticas-p%C3%ABlicas2013.pdf>
- Meza, L. (2003). El paradigma positivista y la concepción dialéctica del conocimiento. *Revista virtual, matemática educación e internet*, 4(2).
<https://doi.org/10.18845/rdmei.v4i2.2296>
- Munck, R. (2010). La teoría crítica del desarrollo: resultados y prospectiva. *Migración y desarrollo*, 8(14), 35-57. <https://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v8n14/v8n14a3.pdf>
- Murcia, J. (2019). Teorización en el campo de estudio de las políticas públicas en relación con su objeto de estudio, la historia del campo y los roles del estudioso de las políticas. *Papel político*, 24(2), 1-16. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.papo24-2.tcep>
- Ochoa, D. y Ordóñez, A. (2004). Informalidad en Colombia. Causas, efectos y características de la economía del rebusque. *Estudios gerenciales*, 20(90), 103-116.
<https://www.redalyc.org/pdf/212/21209005.pdf>
- Roth, A. N. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Ciencia política*, 3, 6-29.
<https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17522/18379>

- Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas. *Revista Estudios Políticos*, 33, 67-91. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.1943>
- Ruiz, D. y Cárdenas, C. (s.f.). ¿Qué es una política pública? *Revista jurídica*. <https://es.scribd.com/document/394265217/IUS-Revista-juridica-QUE-ES-UNA-POLITICA-PUBLICA>
- Piñeros, K. (2018). *Desempleo juvenil en Colombia: determinantes y políticas*. [Tesis de maestría, Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario]. Repositorio Nuestra Señora del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/18712>
- Podestá, J. (2001). Problematización de las políticas públicas desde la óptica regional. *Última década*, 9(15), 163-175. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-22362001000200007>
- Pineda, N. (Coord.). (2013). *Modelos para el análisis de políticas públicas*. El colegio de Sonora. 247 p.
- Satriano, C. (2006). Pobreza, Políticas Públicas y Políticas Sociales. *MAD. Revista del Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad*, 15, 60-74. <https://www.redalyc.org/pdf/3112/311224741005.pdf>
- Soto, C. (Ed.) (2018). *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia*. Universidad Externado de Colombia. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/media/pageflip/accesoabierto/pdf/seguimiento-y-analisis-de-politicas-publicas-en-colombia-uext.pdf>
- Stein, R. (2003). Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana. *Unidad de políticas comparadas (CSIC)*, 3(5), 2-36. https://digital.csic.es/bitstream/10261/1567/1/realidad_latinoamericana.pdf
- Uribe, C. (2008). Estratificación social en Bogotá: de la política pública a la dinámica de la segregación social. *Universitas Humanística*, 65, 139-171. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/univhumanistica/article/view/2245/1512>
- Valencia, G. y Álvarez, Y. (2008). La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 33, 93-121. <http://www.scielo.org.co/pdf/espo/n33/n33a5.pdf>

- Valencia, V. (s.f.). Revisión documental en el proceso de investigación. *Univirtual aprendiendo juntos*.
<https://univirtual.utp.edu.co/pandora/recursos/1000/1771/1771.pdf>
- Valenti, G. y Flores, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista mexicana de sociología*, 71, 167-191. <https://www.redalyc.org/pdf/321/32119200007.pdf>
- Vargas, C. (2007). Análisis de las Políticas Públicas. *PERSPECTIVAS*, 19, 127-136.
<https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942453011.pdf>
- Vásquez, J. E. (2016). Revisión teórica de las políticas públicas para determinar componentes iniciales de un modelo para la planeación de la contratación del departamento de Antioquia. *Estudios De Derecho*, 73(162), 77-105.
<https://doi.org/10.17533/udea.esde.v73n162a04>
- Velásquez, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/433/377>
- Zurbruggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos*, 24(66), 181-209.
<https://www.scielo.org.mx/pdf/argu/v24n66/v24n66a8.pdf>

Para citar este artículo:

Demarchi, G. y Abadía, J. (2023). Políticas públicas. Una mirada desde la fundamentación teórica y su impacto social. *En-Contexto*, 11(18), x-x. Doi: 10.53995/23463279.1446