

Las políticas públicas un campo de reflexión analítica entre la ciencia política y la administración pública latinoamericana*

*Public policies a field of analytical reflection between
political science and the Latin American public
administration*

José Javier Capera Figueroa** y Héctor José Galeano David***

Resumen

La finalidad del siguiente artículo reflexivo consiste en realizar un abordaje teórico, conceptual y metodológico referente a un acercamiento de la literatura de las políticas públicas latinoamericanas, y así lograr manifestar su importancia como objeto de estudio para la ciencia política y la administración pública. En esa línea destacamos dos dimensiones de la política pública: la primera como herramientas gubernamentales, y la segunda como instrumentos generadores de cohesión social. Así exponemos, por un lado, los elementos inmersos en la realización, ejecución y

*Parte de este documento fue presentando en el marco del II Congreso Nacional de Sociología (México) en la mesa de Desarrollo social y políticas públicas, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMéx). Un agradecimiento inmenso al apoyo, confianza y amistad de la Dra. Laura Mota Díaz como siempre muy valiosos sus apreciaciones sobre el debate contemporáneo de re-pensar las políticas públicas más allá de los dilemas ortodoxos, positivistas y clásicos en el campo de la administración pública y la ciencia política latinoamericana. Igualmente a mi maestra Gabriela Ippolito O'Donnell por su confianza, amistad, críticas y motivaciones, una gran intelectual, gestora y defensora de la democracia latinoamericana. Sin dejar a un lado los aportes de la literata Indira Enríquez como siempre muy valiosos en la construcción del documento.

**Politólogo de la Universidad del Tolima (Colombia). Analista político y columnista del periódico el Nuevo Día y Rebelión.org. Maestrante del Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora (México). México. Correo electrónico: caperafigueroa@gmail.com.

*** Doctorante en Ciencias Sociales, Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). Profesor investigador de la Corporación Universitaria de la Costa – CUC- , adscrito al Programa de Finanzas y Relaciones Internacionales. Profesional en Relaciones Internacionales, Especialista en Gobierno y Asuntos Públicos, estudios de Maestría en Resolución de Conflictos y Medicación. Colombia. Correo electrónico: hgaleano@uninorte.edu.co

desarrollo de las políticas públicas, y por otro, su carácter de intervención social en el marco del desarrollo de las políticas públicas en Latinoamérica. Para la realización del artículo se hizo uso del análisis bibliográfico, la recopilación de diversas fuentes teóricas y el análisis descriptivo del enfoque politológico. Igualmente, el artículo procede de una investigación finalizada de los seminarios y conferencias sobre la perspectiva epistémica de las políticas públicas, la ciencia política y la administración pública contemporánea propia de América Latina.

Palabras clave: políticas públicas, gubernamentalidad, intervención social, ciencia política, administración pública.

Recibido: marzo 2017 **Aceptado:** abril 2017

Abstract

The purpose of the following reflexive article is to carry out a theoretical, conceptual and methodological approach regarding the conception of an approach to the literature of Latin American public policies, and thus to demonstrate its importance as an object of study in political science and administration public. In this line, we highlighted two dimensions of public policy: the first as governmental tools and the second as instruments that generate social cohesion. Thus, we expose, on the one hand, the elements involved in the implementation, execution and development of public policies, and on the other, its role as social intervention in the context of the development of public policies in Latin America. For the attainment of this article we use the bibliographic analysis, the compilation of diverse theoretical sources and the descriptive analysis of the politology; the article also proceeds from a finished investigation of the seminars and conferences on the epistemic perspective of public policies, political science and public administration through a politological analysis

Keywords: public policy, governmentality, social intervention, political science, public administration.

Introducción

Los aportes epistemológicos realizados a lo largo de la historia por algunos teóricos de la administración pública y la ciencia política, en torno al ejercicio reflexivo sobre el carácter científico de dichas disciplinas, pretendieron establecer la importancia de las políticas públicas como objeto de estudio, trayendo consigo un equilibrio dialógico referente a las cuestiones epistemológicas de fondo en las ciencias sociales, (Morlino, 2014).

Creencias y Conocimientos de los Docentes sobre la Enseñanza de la Lectura.

En esa lógica aparecen aportes de pensadores como Villanueva (1992), Benh (2001), Parsons (2007), entre otros. Los cuales asumieron una corriente epistémica de considerar que las políticas públicas son instrumentos de orientación hacia la resolución de los problemas y la capacidad de asumir decisiones que repercuten en la organización, distribución y formalización de la política en su escenario real. Es decir, que las políticas públicas son la muestra de un ejercicio pragmático y racional de la ciencia política.

La ciencia política para Sartori (1994) y la administración pública según Guerrero (2009) contiene en su interior una diferencia propia entre su ejercicio profesional, y su propuesta científica por fortalecer los procesos de institucionalización, es así que la necesidad de formular políticas públicas como un objeto de estudio, constituye un campo pragmático de ambas disciplinas. En este sentido, algunos campos de conocimientos provenientes de la sociología, la filosofía, el arte, la economía, la antropología, reconoce que el análisis significativo de las políticas públicas y su relación con las instituciones y la sociedad civil, es un tema vital para analizar las dinámicas de la sociedad contemporánea.

La administración pública es considerada por uno de sus mayores teóricos Aguilar Villanueva, como otra disciplina de las ciencias sociales, la cual tiene un proceso de institucionalización que se ha fortalecido a partir de elementos propios de las ciencias sociales, y asimismo lograr construir un diálogo con otros saberes, donde se ha generado una serie de problemas epistemológicos propios de su condición disciplinar, es decir, un vaivén epistémico, (Guerrero, 1997).

Es así que la institucionalización de las ciencias sociales ocurrida a mediados del siglo XX, contribuyó en el transcurso de la posguerra, a que la ciencia política generara acciones en función de replantear los asuntos políticos y la toma de decisiones, asumiendo así un papel protagónico. De tal forma, empezó a establecer sus primeros objetos, escuelas y centros de investigación, con el fin de desarrollar aportes teóricos que condujeran al fortalecimiento de su corpus epistémico.

Tal como lo señala Funtowicz (1993) en ese contexto “la administración pública asumió un carácter relevante donde se instituyó como una línea de investigación propia de la politología, asociada al ámbito de las políticas públicas, el gobierno y las instituciones públicas” (Vallés, 2006).

Lo que muestra que las políticas públicas han jugado un papel dinámico al interior de la ciencia política y la administración pública. Ya que han podido articular su objeto de estudio con un carácter empírico e instrumental, y genera todo un conjunto de enfoques, modelos y esquemas de aplicación para ofrecer análisis profundos que demuestren su carácter científico (validez empírica). Una forma clara de representación politológica se encuentra en la tendencia conductista donde Dahl

(1964) y Villanueva (1993) consideran que la administración pública como un campo de conocimiento que desarrolló procesos de planificación y organización al interior de las estructuras gubernamentales.

Por ello, en el desarrollo politológico aparece el enfoque de la teoría de juegos Lowi (1992), Marsh & Stoker (1997), la elección racional Zurbruggen (2006), Parsons (2007). Los cuales han generado un conocimiento sobre las políticas como un proceso de elaboración y una actividad normativa, caracterizada por construir, evaluar y exponer opciones de la política y la posibilidad de tomar acciones sobre determinados problemas públicos.

La que implica un recorrido donde las comunidades académicas y las escuelas de pensamiento asumieron enfoques de constante desarrollo teórico, donde pasaron hacer uso de fuentes metodológicas para la aplicación y elaboración de modelos líneas de las políticas públicas, dando como muestra un relación íntima entre la administración pública y la politología debido a que las políticas públicas tenían dos representaciones centrales: La primera como instrumentos gubernamentales y de desarrollo institucional en la ciencia política, y la segunda, como un campo de estudios de la administración pública destinada a la organización, planificación y aplicación de diversos programas que son el reflejo de la acción gubernamental en los procesos político-administrativo de un estructura gubernamental.

De esta manera, las dinámicas de la globalización hacen que problemáticas actuales recurran al diseño e implementación de políticas públicas para generar posibles soluciones a temas como: la pobreza, la desigualdad social, la política, la seguridad pública, los servicios básicos, los programas sociales y los proyectos institucionales. Es decir, una inclinación por las principales funciones, desarrollada por la política pública y su relación con la sociedad civil (Díaz, 2014).

Los criterios de análisis sobre la distinción de las políticas públicas en el campo de la administración consisten en tres atributos:

1) La contextualidad: hace referencia a los problemas originados de forma individual, por el contrario responde a procesos sociales, económicos y políticos de una determinada sociedad.

2) Orientación hacia problemas: Las políticas públicas son el resultado de las actividades y problemas públicos que existen al interior de una determinada estructura social, política o jurídica. A esta relación, podemos reconocer un tipo de aplicación técnica o instrumental en función de un conocimiento constituido y retroalimentado de otras experiencias.

Creencias y Conocimientos de los Docentes sobre la Enseñanza de la Lectura.

3) Diversidad en el uso de y aplicación de métodos: Es la realización metodológica que tiene la información al momento de ser sistematizada, y recurrir a los resultados esperados. Igualmente, tiene como significado la toma de decisiones (Valenti y Flores, 2009).

Desarrollo

Para Wallerstein el término “disciplina” hace referencia a tres cosas de manera simultánea: a) una categoría intelectual que afirma la existencia de campos de estudio, b) estructuras institucionales y c) una cultura del conocimiento, es decir, un conjunto de valores comunes que comparten los miembros de una comunidad disciplinaria o científica. En ese sentido, la categoría de disciplina atañe a ciertas concepciones sobre la organización institucional, las formas de investigación, los campos de estudio y sobre todo la problematización del conocimiento, tanto en lo real (natural) como en la realidad (social) donde logramos reconocer la presencia de una serie de contradicciones en sus mismas lógicas científicas. (Wallerstein, 2005).

Lo anterior, presencia todo un debate sobre el “reconocimiento epistemológico de la administración pública como “*Ciencia*” desde la perspectiva positiva como paradigma de amplia hegemonía en las ciencias sociales”, (Roth, 2007) dejando así un panorama caracterizado por la incapacidad de llegar a consensos que otorguen un determinada aceptación en los círculos, universidades y centro de investigación en relación con las políticas públicas y la administración pública como disciplina y campo de la investigación social.

Otra perspectiva, la encontramos en el análisis descriptivo sobre la administración pública y su rol en la distribución y organización del estado en primera medida, ya en segunda es la muestra de la estructura gubernamental donde se constituye una lógica de racionalidad entre la teoría de la acción (*handlungs- theorie*) expuestas en Weber (2001) y Habermas (2007) que reafirma el modo en que funciona la acción, el discurso y la práctica de la política y su inclinación en la esfera de lo público, (Castro, 2010).

Las transformaciones sociales provenientes del siglo XXI evidencian nuevas relaciones entre la sociedad civil y los Estados, los sistemas democráticos, la esfera de lo público, el papel protagónico de la ciudadanía y la necesidad de construir procesos de acción comunicativa, lazos comunitarios que busquen un retorno a lo público y un fortalecimiento crítico y comunitario de las instituciones y el ciudadano (Vásquez, 1999). Teniendo como referente estos fenómenos de la región latinoamericana asume una serie de dinámicas congruentes con las lógicas del mundo globalizado y los procesos de consolidación de una economía de libre mercado.

Lo que genera discusiones políticas entre la sociedad civil y el Estado, debido a que el Estado muestra cada vez más su incapacidad para influir en los sectores más vulnerables y golpeados ante los procesos de la globalización:

“Lo que pone en debate la interacción, el procedimiento y el análisis sobre los paradigmas y sus objetos de estudio en áreas centrales para comprender fenómenos propios de la ciencia política y la administración pública en el campo de aplicación de las políticas públicas.” (Olvera, 2009).

El proceso de construcción que existe en las políticas públicas y su campo instrumental con la ciencia política, adquiere una tendencia empírico-analítica (Cuervo, 2007) por este lado, ya para el caso de los estudios en la administración pública, donde se modelaron con base en la gerencia privada, principalmente por haberse planteado la premisa de un conocimiento científico orientado a un “razonamiento instrumental” (White, 2014).

De esta manera, aspectos como la simulación, la distribución y organización de las instituciones públicas, el estudio de los actores políticos, el análisis de las estructuras burocráticas o el campo de especialización del poder político son características que configuran el ambiente inmerso de las políticas públicas y la sociedad civil (Weber, 2001). Mostrando así la instrumentalización de las instituciones y la mercantilización de las políticas públicas. Aquí la articulación de las estructuras jurídico-políticas con la administración pública se enfocó al ejercicio de profesionalización de esta disciplina.

A propósito de lo anterior, surge el siguiente interrogante *¿Qué aportes de la ciencia política y de la administración pública proporcionan elementos para la constitución de las políticas públicas en Latinoamérica?*

La dimensionalidad de las Políticas Públicas

Los primeros años la administración pública expuso ser una disciplina cargada de tareas y experiencia en asuntos como la organización social y las acciones habituales que obstaculizaban los procesos administrativos, para así construir la modernización institucional y buscar la interacción entre el sector gubernamental, los gremios, los sectores políticos y económicos que integran la sociedad civil.

El fuerte enunciado sobre la interpretación equívoca de la administración pública donde *“aquí se juzga como mera rutina oficinesca, prosaica o llanamente, intenta ignorar su estatuto científico, cuando sus merecimientos académicos son tan elevados*

Creencias y Conocimientos de los Docentes sobre la Enseñanza de la Lectura. como el de sus ciencias hermanas, la economía, sociología y la política” (Guerrero, 1992).

La concepción que aparece con respecto a los abordajes teóricos de la administración pública en las políticas públicas, resulta ser la tradición positivista que promueve una mentalidad analítica para el uso del conocimiento en los ambientes administrativos y de políticas. Si bien esto es adecuado para resolver problemas sencillos y bien estructurados, no explica la lógica de un conocimiento formal de la administración o de las políticas públicas para resolver problemas complejos y mal estructurados (White, 2014).

Para el caso de la ciencia política encontramos en sus orígenes la preocupación ferviente por explicar la naturaleza de la política, el proceso histórico de conformación del Estado, la categoría de soberanía, justicia, poder y gobierno, analizaron a finales del siglo XIX e inicios de XX incorporando a la noción del desarrollo institucional y la modernización político-administrativo, ese momento histórico intentó establecer algunos objetos de estudio propios de la ciencia política, para así abrir espacio a otros campos de estudio, y entre ellos resultó la relación entre el gobierno y las políticas públicas, el poder político analizados como recursos, acciones y estrategias que constituyen en la organización de la política y su dimensión estatal (Guerrero, 2010).

El periodo histórico de la Segunda Guerra Mundial dio origen a una concepción empirista de la ciencia política, guiada por la racionalización de la administración pública, en tal proceso encontramos temas asociados al poder, el estado y las relaciones internacionales. En este sentido, surgió la perspectiva analítica de Sartori quien arguye que la ciencia política (*o mejor dicho un conocimiento científico empírico de la política previsto de validez científica*) es la más reciente y embrionaria de las ciencias, y a su lado las políticas públicas logran convertirse en un campo de aplicación de la política de manera factual y científica (Sartori, 1994).

Lo anterior responde a las aproximaciones teóricas realizadas por Arendt sobre la política, vista desde su acción en la sociedad, al ser analizada como un instrumento para la concreción de los regímenes totalitarios, nazistas y fascistas. Asimismo, las herramientas de la administración pública tuvieron un dócil a la voluntad de los gremios, corporaciones y organizaciones colisionadas con los actores políticos al interior del Estado, facilitando reconocer algunas de las fisuras presentes en el ejercicio dialógico entre la ciencia política y administración pública para la elaboración, el control y la ejecución de las políticas estatales. Por ello, *“La política trata del estar juntos y los unos con los otros de los diversos. Los hombres se organizan políticamente según determinadas comunidades esenciales en un caos absoluto, o a partir de un caos absoluto de las diferencias”* (Arendt, 2001).

Una aproximación sobre la relación de las políticas públicas

El auge administrativo en la ciencia política a finales del siglo XIX evidenció la expansión y consolidación del capitalismo-occidental. Ya que se produjo propuestas contrarias a las hegemónicas, la noción de incorporar ideas asociadas a la teoría crítica, la sociología política, la hermenéutica, el interaccionismo simbólico, entre otros. La iniciativa de expresar una crítica-argumentada en espacios como la democracia, el poder, la política configuró un tipo de conocimiento basado en la alteridad. Es por ello, que algunas disciplinas apáticas a:

“La mirada crítica fueron funcionales a la lógica institucional, es el caso de la administración que en su análisis gubernamental y su enfoque administrativo, generó un desvinculado conocimiento en lo social, siendo reafirmado los principales estudios/métodos/enfoques de las políticas públicas”, (Olvera, 2009).

Asimismo, sucede con la mirada tradicional de los estudios administrativos, asumieron un rol característico por fundamentar procesos técnicos, buscando articular ideas como la eficiencia, efectividad y eficacia administrativa. A su vez, la construcción de una lógica basada en la productividad, rentabilidad y operacionalización de programas, proyectos y políticas públicas, lo cual contribuyó a la tendencia instrumental y analítica de la administración pública latinoamericana.

En otras palabras, en la medida en que la actividad estatal tuviera un tipo de estabilidad y crecimiento del sistema económico, la política adoptaría un peculiar carácter negativo:

“El objetivo de la política es la prevención de las disfuncionalidades y la evitación de riesgos que pudieran amenazar al sistema, es decir, la política no podría ser orientada a la realización de fines prácticos, sino a la resolución de cuestiones técnicas”, (Habermas, 2007).

Con respecto a la dicotomía política-administración la postura analítica de esta disciplina, estableció los principios que constituyen la administración como profesión y para el caso de la política como vocación en palabras weberianas. Asimismo, podemos considerar que ahondar en ciertos teóricos que manifiestan una absoluta ausencia de la política en la administración pública sería desconocer la interacción de los procesos inmersos en las instituciones, siendo esta noción contraria a la realidad que reflejaba una unidad indisoluble y llena de contradicciones en su campo epistemológico.

De esta manera, el desarrollo conceptual de la administración pública logro vincular su carácter científico al relacionar su objeto de estudio como un campo

Creencias y Conocimientos de los Docentes sobre la Enseñanza de la Lectura.

ensionado en construcción. Esto conllevó a que los estudiosos de la administración pública replantearan un reclamo paternal a la ciencia política donde la administración pública tenía sus raíces. “Sin embargo, en su momento dicho pensamiento no contó con el apoyo académico necesario para competir con los enfoques ortodoxos dominantes”, (Olvera, 2009).

La búsqueda analítica de formular políticas que garanticen los derechos fundamentales, el ejercicio participativo en la democracia, y la concepción de la ciudadanía en el desarrollo y el progreso social del territorio han sido las banderas a principios del siglo XX en la región latinoamericana, la inclinación por la racionalización y el desarrollo por la ciencia lograron en los primeros periodos de la historia concebir el proyecto de la modernización del Estado, el desarrollo de la empresa capitalista y la materialización del Estado-nación. Igualmente, sucedió con la fundamentación teórica, conceptual y metodológica de las políticas públicas. En algunos países la implementación de políticas públicas tomó una postura resumida en la transformación estructural y organizacional de las instituciones públicas y privadas inmersas en las estructuras gubernamentales.

Otra de los características que logramos identificar sobre las políticas públicas es la capacidad de involucrar a todo el aparato estatal, para asociar enfoques de derechos humanos y no limitarse a un período de gobierno, lo que implica la amplia participación para asegurar niveles de consenso en el diagnósticos de las políticas públicas (Faroppa, 2005).

Uno de los esquemas para analizar la conformación de las políticas públicas, resulta ser el siguiente:

Gráfica 1. Instituciones Políticas, pasos para la Formulación de Políticas y sus Resultados



Fuente: elaboración propia.

El análisis politológico asume que una perspectiva técnica de las políticas públicas es la de elaboración de programas y proyectos para el sector público-privado, o en el mayor de los casos a políticas públicas que suelen ser orientadas a buscar niveles de seguridad interna, defensa, promoción, protección y articulación de los sectores gubernamentales, el aumento de redes de convivencia y altos estándares de competencias y participación ciudadana.

La generación de una relación entre la política y lo público, en el ser, estar y hacer de la administración pública, y como esta contextualiza el argot de la ciudadanía, el ejercicio deliberativo y participativo, la acción colectiva y el carácter vinculante de buscar la resolución de los conflictos mediante el diálogo y la concertación entre los actores, los grupos de presión frente a las estructuras gubernamentales.

Por lo tanto, la relación que existe de las políticas públicas y la ciudadanía, ponen en relación asuntos como lo público, el gobierno y la institucionalización, orientadas a canalizar las demandas de la ciudadanía y la oferta del estado, para así mostrar la opinión pública de manera técnica, activa y sectorizada de los niveles de socialización, democratización y participación política, tanto al interior y exterior de las instituciones bajo la finalidad de garantizar los derechos fundamentales y la cohesión social a través de la intervención de las políticas públicas.

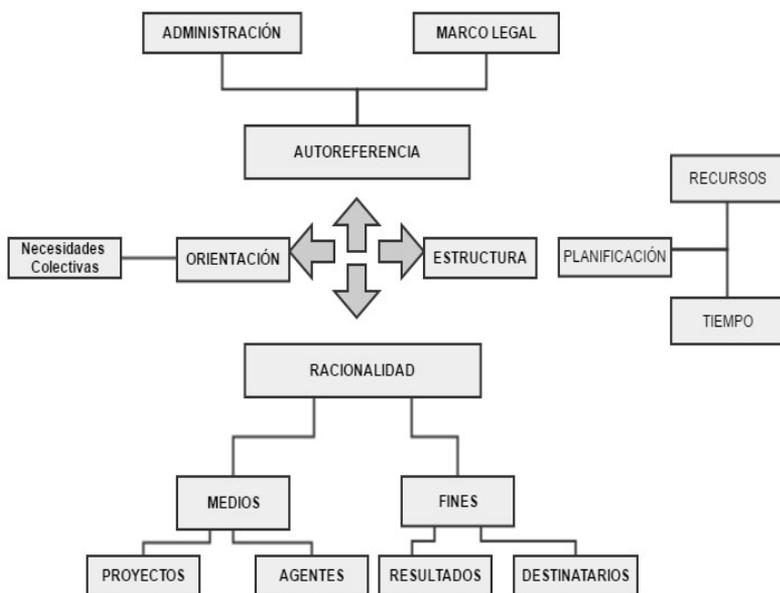
La forma de asimilación, desde la perspectiva de la evolución del sistema social, parece estar determinada por la lógica del progreso, la racionalidad técnica y el mecanicismo conceptual. La legalidad inmanente de este progreso es lo que al parecer conlleva a *¿producir las acciones materiales concretas a las que ha de ajustarse una política orientada a satisfacer necesidades funcionales?* Y al concretarse podrá imponerse con eficacia el recurso propagandístico del papel de la ciencia y de la técnica para explicar y legitimar por qué la sociedad moderna ha perdido sus funciones y la formación con las cuestiones prácticas que combinan las formas sustituidas del poder y decisiones plebiscitarias relativas a los equipos alternativos de administradores, (Habermas, 1984).

En esta lógica la política refiere siempre al poder como medio de comunicación preferido y en ella el poder adquiere forma y organización, por esto es que solo en la política es de esperarse una decisión que posea el poder de vinculación y desobediencia (Cadenas, 2005).

Un evidente ejemplo viene a ser la apuesta a constituir esquemas en materia de análisis y descripción de las políticas públicas, y cómo estas llegan a involucrarse como instrumentos de carácter público, técnico y operativo, los cuales tienen amplia

aceptación en los espacios institucionales de los sistemas políticos. El siguiente esquema es representativo de un modelo de análisis de ese tipo:

Gráfica 2. Modelo Análisis de Políticas públicas



Fuente: Cadenas (2005).

Para el caso de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas es incuestionable la limitación que existe entre la planeación y el uso de técnicas en el marco de la ingeniería institucional (Sartori, 1994), lo cual explica en parte su carácter racional y técnico, y en el mayor de los casos su respuesta a lógicas provenientes de los modelos de planeación, gestión y evaluación nacional, por parte de los grupos burocráticos. Una muestra de esto, resulta ser el modelo de Meny y Thoenig, el cual establece que existen cinco aspectos que son propios de cualquier política pública:

1) Un contenido: el cual hace que movilicen recursos para su implementación; 2) un programa: una política pública no debe reducirse a un acto concreto y aislado de una autoridad, sino que supone un marco general con directrices específicas; 3) una

orientación normativa: que puede ser asumida conscientemente o no, voluntariamente o también de acuerdo a (las circunstancias; 4) un factor de coerción: que deviene de la legitimidad que la autoridad política otorga a la decisión; 5) una competencia social: donde la política pública logra definir los actos y disposiciones que afectan la situación, intereses y comportamientos de los sujetos administrados (Meny, 1992).

Estos cinco puntos dan lugar a la perspectiva teórica de Habermas (2007) donde señala que la reproducción de la vida social podrá finalmente ser planificada de forma racional, como un proceso de producción de bienes de uso: la sociedad que puede constituirse como un espacio posiblemente en control, aunque la realidad no es dinámica, lo que significa que el entorno sería consideramos como un constructo social que permite entender la voluntad del sujeto en la sociedad.

Metodología

El desarrollo del presente artículo, tiene como principio la caracterización/uso/recepción extensa de fuentes primarias y secundarias sobre el campo de las políticas públicas y su vinculación con la ciencia política y la administración pública en el contexto latinoamericano. Aplicando metodológicamente las siguientes técnicas:

1) El uso teórico-conceptual de las políticas públicas como un espacio que constituye los debates al interior de la ciencia política y la administración pública, al ser un objeto de estudio de suma relevancia en la construcción de procesos de investigación sobre temas, problemas y asuntos de corte empírico-analítico en la investigación social.

2) La relevancia teórico-metodológica de las políticas públicas en el abordaje de problemáticas contemporáneas asociadas a los estudios administrativos y politológicos, donde muestra la importancia de este campo en los análisis institucionales, gubernamentales e internacionales, debido a la lógica de vincular la acción política del Estado a través de las políticas públicas en la sociedad civil de un determinado país.

3) El uso analítico de la perspectiva metodológica de Van Djik (2012) donde señala que el **método del análisis crítico del discurso (ACD)**, facilita la relación analítica entre el discurso escrito, oral y narrativo de los sujetos con la realidad-empírica de un determinado contexto. Lo que significa que la naturaleza de este artículo es cualitativa debido a la necesidad de reconocer el constructo teórico, conceptual y metodológico que ha desarrollado sobre las políticas públicas en los campos de la ciencia política y la administración pública latinoamericana. Ya que

Creencias y Conocimientos de los Docentes sobre la Enseñanza de la Lectura.

significa un largo proceso de relacionar la tendencia tradicional (positivista) con la visión alterna (ortodoxa) de re-pensar las políticas públicas a partir de las necesidades estructurales que existen en la región (pobreza, corrupción, clientelismo, desigualdad social y violencia, entre otras).

En últimas, el uso analítico y crítico de artículos especializados, libros, revistas académicas, recopilación bibliográfica de cursos sobre políticas públicas en programas académicos, información académica sistematizada en centros de investigación reciente en la temática. Todos estos materiales bajo el parámetro que existiera una relación o afinidad conceptual entre las políticas públicas como objeto de estudio de la administración pública y la ciencia política latinoamericana. Igualmente, la recopilación bajo un análisis sistemático de las fuentes desarrolladas a lo largo de este artículo de investigación.

Resultados

Hacia una mirada de las políticas públicas

Los estudios realizados sobre las políticas públicas respecto a su significado y representación se asocian a la construcción histórica de los paradigmas de investigación en el campo administrativo donde encontramos: el positivismo, el post-positivismo, histórico-hermenéutico, constructivista, analítico-descriptivo, entre otros, (Roth, 2009). Dentro de esta lógica científica el análisis de los fenómenos sociales y políticos, aquí toma fuerza la posibilidad de encontrar teorías que permitan la comprensión en tiempo y espacio de ciertos aspectos metodológicos propios de las políticas públicas, y así convertirse en un campo dinámico de la investigación social.

En efecto, las aproximaciones teóricas en relación con la representación de modelos, hace que se asimile la política pública como una concatenación compuesta por: decisiones, acciones y estructuras que tiene una intencionalidad coherente entre su conformación hasta *“la aplicación de la misma, en donde aparecen actores públicos y privados mediados por el uso de los recursos y la forma de resolver problemas sociales que afectan la esfera de lo público”*. (Knoepfel, 2007). La asociación político-administrativa recurre a fuentes epistémicas sobre las formas de organización legal, las estructuras público-privadas y todos los integrantes que aparecen en el triángulo de los actores de una política pública.

En este sentido, la visión analítica de las políticas públicas responde a un conocimiento aplicativo más que teórico, siendo de uso para las instituciones gubernamentales, debido a que procede mediante la elaboración de diagnósticos, modelos y esquemas técnicos que logran análisis conducentes a la tendencia pragmática de ser *“ciencia del estado en acción”*, (Roth, 2006).

La amplia relación presente entre las políticas públicas y la administración se detalla en la fuerte tendencia por lo público, que es la clave para entender el comportamiento de las instituciones administrativas en su relación con las demandas crecientes de la sociedad. Lo externo de la administración pública es la veta más conspicua para cincelar el paradigma que debe contribuir a entenderla como la institución más visible del gobierno, que tiene a su cargo el proceso técnico, tecnológico y político de las políticas públicas (Uvalle, 2009).

Por otra parte, la política pública tiene un carácter de intervencionista, ya sea en temas económicos, políticos, sociales o ambientales. La articulación de factores que contribuyen a las relaciones entre diversos actores, los cuales poseen un carácter intrínsecamente redistributivo y operan como agentes que pretenden en ciertos casos un cambio en las atribuciones materiales y simbólicas de las que gozan los diferentes actores, imponiendo costos (inducidos por los cambios de conducta) a los grupos-objetivo previstos y otorgando ventajas (relacionadas con la mejoría de su situación personal) a los beneficiarios finales de la acción pública (Knoepfel, 2007).

Por tal motivo, impulsa toda una serie de procesos que constituyen las políticas públicas como “*ciencia del estado o ciencia en acción*” (Guerrero, 1982) lo que reposa en los procesos, resultados y estimaciones que puedan quedar plasmadas en la necesidad y el contexto de los gobiernos; reduciendo la importancia en el uso de los recursos, la disponibilidad y en especial los fines y medios en la aplicación de los proyectos.

A través de los procesos desarrollados en las líneas metodológicas de investigación, la política pública ha logrado asimilar aspectos recurrentes como una faceta de utilidad pública, construyendo todo un conjunto de resultados, prácticas, técnicas, argumentos y elementos empírico-analíticos, para así producir las respectivas investigaciones en el campo literario como objeto de estudio de áreas de la ciencia política y la administración pública.

En consecuencia, los análisis tienden a subrayar la dimensión artística en la construcción de las políticas públicas en particular el arte retórico, añadiendo que las teorías científicas no son neutrales y que se encuentran “enmarcadas” o “adosadas” en una cierta visión del mundo, es decir, en un paradigma. (Roth, 2008)

Asimismo, los aportes teóricos descritos desde la ciencia política, han desarrollado desde las políticas públicas una serie de conocimiento que han:

“Encontrando posturas de autores como Lasswell (1956) Jones (1970), Cobb y Elder (1972), Kingdon (1984) y Garraud (1990) que consideran que

Creencias y Conocimientos de los Docentes sobre la Enseñanza de la Lectura.

la política pública se convierte en un objeto de análisis de la politología que puede ser concebido a partir de su funcionalidad en el campo de lo institucional, fortaleciendo así los asuntos correspondientes a la formulación, implementación y evaluación de los programas y proyectos que se consolidan en la creación de una política pública”. (Roth, 2009).

En este mismo sentido, los procesos de reestructuración en los años ochenta, dejaron como rastro que gran parte de investigaciones asociadas a las políticas públicas, caracterizadas por ser más técnicas y aplicativas que teóricas o conceptuales, lo que muestra una tendencia instrumentalista de las políticas públicas al interior de las ciencias sociales, y así el proceso de tipo “*top-down*” de arriba hacia abajo, al momento de interactuar las políticas públicas con la sociedad civil, (Roth, 2008).

En el caso de los aportes descritos por Roth, encuentran una mirada sobre el estado, las instituciones y el gobierno mostrando la articulación con las políticas públicas, y como estas responden a ser instrumentos de la sociedad civil para disminuir los obstáculos en el desarrollo de lo público, y así buscar mecanismos orientados a superar la dificultades gubernamentales y la fallas al interior de los sistemas políticos latinoamericanos.

De ello resulta un conjunto de posibles definiciones vigentes en temas de política pública, lo cual motivó una definición en particular:

“Una política pública designa la existencia de un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”, (Roth, 2006).

De la definición anterior, deriva qué el análisis de las políticas públicas consiste en examinar una serie de objetivos de medios y de acciones definidos por el Estado para transformar total o parcialmente a la sociedad como uno de sus resultados y efectos. Es preciso señalar que la política pública no existe “naturalmente” en la realidad, sino que se trata de una construcción social y de una construcción de un objeto de investigación (Roth, 2006). Esto significa que es conveniente relacionarlo con la categoría “gobierno” y de modo específico con la relevancia de las políticas públicas en su componente social.

No hay duda que la administración pública es parte central sobre los procesos de dirección e implementación pública que están a cargo de los gobiernos. Del mismo modo, la relación de la administración pública con la vida ciudadana repercuten en lo fundamental de las políticas públicas (Uvalle, 2003).

De esta manera, la concatenación de elementos, valores y propuestas en búsqueda de soluciones a problemas de la sociedad civil, facilita la elaboración de cinco fases de desarrollo en la política pública (ciclo), partiendo de los aportes teóricos de Jones (1970) dichas fases son: identificación del problema, formulación de soluciones, toma de decisiones, implementación y evaluación, cuya caracterización específica aparece en la siguiente tabla:

Tabla 1. El marco del ciclo de política: Actividades y Actores Principales

Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV	Fase IV
Identificación e institucionalización de un problema.	Formulación de soluciones o acciones.	Toma de decisión.	Implementación.	Evaluación.
Actividades valores, acontecimientos intereses, demandas y agenda pública.	Actividades Elaboración y valoración de respuestas, selección de criterios.	Actividades Encontrar una coalición mayoritaria, legitimación.	Actividades Ejecución, gestión, efectos concretos.	Actividades Reacciones, juicios sobre los efectos, medición, valoración, propuesta de reajustes.
Actores Partidos Movimientos sociales, medios, gremios, administración pública, ONG. etc.	Actores Parlamento, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, ONG. etc.	Actores Parlamento, presidente, ministros, gobernadores, alcaldes, etc.	Actores Administración pública, ONG, Empresa privada.	Actores Medios expertos Administración pública, responsables políticos, afectados, ONG, Organizaciones políticas y

				sociales etc.
--	--	--	--	---------------

Fuente: Roth (2006).

Sin embargo, otra mirada sobre las políticas públicas se concentra en la identificación de los problemas (internos y externos) de un contexto determinado, para así construir en medio de las contradicciones la agenda política, con el fin de buscar soluciones a dichas problemáticas, lo cual facilita el procesamiento de las demandas y ofertas que constituyen la sociedad civil frente a las instituciones.

Otro abordaje sobre las políticas públicas

En el campo de estudio de la politología, las políticas públicas adquieren un valor significativo en los análisis sistémicos frente a la explicación de los actores políticos, el comportamiento en las instituciones y la naturaleza del ciudadano en su actuar. De esta forma, generan todo un conjunto de flujos e influjos en torno al poder, la fuerza y la instrumentalización de la política, asimismo, demandas que articulan los procesos inmersos en los sistemas políticos, y que facilitan la construcción de programas y proyectos orientados a la intervención estatal en los problemas estructurales de la sociedad civil.

Aparece así, la instrumentalización de la política pública y la racionalización de los recursos, lo que asocia diversos actores que interactúan entre sí, buscando lo que está dentro de la teoría de juegos como un *equilibrio* entre la oferta y la demanda de recursos, por ende, la característica de las políticas públicas dependen del comportamiento y el equilibrio de estos actores dentro del sistema político (Faroppa, 2005).

Dado lo anterior, no es posible entender completamente estos procesos centrándose en unas pocas características institucionales. Este nivel de complejidad requiere un enfoque más sistémico, que es viable solo “mediante estudios detallados de país, que tengan en cuenta una variedad de instituciones clave y sus interacciones, así como los legados históricos y culturales”, (Faroppa, 2005).

Por último:

“La concentración sobre la fase de la evaluación en las políticas públicas ha generado la creación de un campo específico, casi autónomo, del análisis de la política pública con su institucionalización en numerosos países; mostrando los diferentes enfoques teóricos para la evaluación que ha recorrido el mismo camino que las etapas anteriores, pasando de una

perspectiva objetivista, cuantitativa —dominada por el pensamiento positivista— a unos enfoques que fueron integrando paso a paso mayor cantidad de criterios”, (Roth, 2008).

El análisis teórico de las políticas públicas vincula la búsqueda de diálogos y procesos críticos entre los actores, las instituciones y los elementos para concertar (estrategias) y buscar la transición entre el actuar y el uso de los recursos en el marco de las reglas institucionales vigentes, permitiendo el análisis entre los contenidos y las formas de realizar proyectos ya sean desde la sociedad civil o las instituciones públicas.

En efecto, se debe re-pensar, elaborar y buscar de las políticas públicas otro campo de mayor acercamiento público en donde exista orientación de la ciudadanía para así construir argumentos que estimulen el vivir para la política y no de la política. Asimismo, generar una ruta en torno a dimensiones teóricas, metodológicas y prácticas de las políticas públicas desde su fase de elaboración hasta su evaluación. Igualmente, ampliar el debate relacionado con los estudios politológicos y administrativos latinoamericanos y como estos podrían reconocer el carácter dialógico entre lo público y lo privado, lo mixto y lo complejo y en especial las relaciones sociales, el diálogo entre iguales pero con diferentes necesidades tanto en su forma de ver, hacer y pensar la política y la construcción de las políticas públicas para la búsqueda de la resolución de los conflictos en comunidad.

A Manera de Conclusión

La ciencia política y la administración pública latinoamericana, ha tomado la senda de consolidarse a medida en que acumulan y sistematizan conocimientos que fortalezcan el corpus de las políticas públicas como un objeto de estudio de gran relevancia, mostrando así que los procesos de institucionalización, el diálogo entre lo público y lo privado constituye una apertura, en donde encuentra vinculado el poder, la política, las instituciones y por supuesto la sociedad civil, bajo la finalidad de fundamentar con el paso del tiempo las estructuras gubernamentales.

El estudio de las políticas públicas en el campo de la ciencia política y administración pública en Latinoamérica, la caracterización de los análisis del poder, la fuerza y las instituciones, lo que configura en la lógica científica la validez de las políticas públicas como un campo de investigación de ambas disciplinas en las ciencias sociales. Por ello, tanto el politólogo y como el administrador público son especialistas en la elaboración, planificación y estructuración de las políticas públicas. Aquí la noción de articular las instituciones, los tipos de organización público-privado, las categorías de estudio y sobre todo las acciones gubernamentales, estatales,

Creencias y Conocimientos de los Docentes sobre la Enseñanza de la Lectura.

políticas y administrativas que tiene como finalidad generar participación, redistribución, corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas de manera eficaz y eficiente en la esfera de lo público.

Asimismo, los avances realizados en centros de estudio e institutos de administración pública, logran orientar una lógica que fortalece las políticas públicas como campos propios de las ciencias administrativas y la politología, lo cual ha generado avances en la perspectiva de buscar procesos de institucionalización y modernización en lo público, para así disminuir las contradicciones en los procesos, resultados y análisis administrativos en el campo de los proyectos, programas, planes y leyes que responde a los intereses constitutivos de la política en los estados.

El recorrido teórico en los últimos años que ha tenido la administración pública y la ciencia política, en relación con las políticas públicas, muestra su trasfondo conceptual y metodológico histórico. De esta manera, ambas disciplinas han generado modelos de aplicación donde buscaron un tipo de orientación en función de la consolidación en los escenarios de investigación social.

De esa forma, la investigación en dichas disciplinas, enfocó sus esfuerzos en construir procesos sobre las políticas públicas, teniendo en cuenta aspecto proveniente de la psicología, la sociología, y la antropología, para así configurar un cuerpo básico de conocimientos y prácticas en función de la coordinación de los actores políticos y la sociedad civil latinoamericana.

En síntesis, las políticas públicas son un campo de investigación que tiene múltiples posibilidades al interior de la administración pública y la ciencia política, para generar procesos que tengan como referente las teorías, las acciones y los modelos de aplicación en la sociedad civil. En esa perspectiva, queda la ardua tarea de seguir avanzando en función de construir resultados que tengan en cuenta elementos económicos, políticos, administrativos, organizacionales, conductuales y de amplia planificación en las prácticas, que dan viabilidad a los proyectos de intervención social, estos encargados de materializar la formulación y aplicación de una política pública, un programa social o un proyecto político al interior de la sociedad civil y las instituciones públicas latinoamericanas.

Referencias Bibliográficas

Arendt, Hannah. (2001) **¿Qué es la política?** Editorial Paidós. España.

Benh, Robert. (2001). **Rethinking Democratic Accountability.** Brookings Institution Press. Inglaterra.

Luz Fuentes, Nelsy Calderin, y Análida Pérez, Vol. 19, No.2 (2017). 366 – 387.

- Cadenas, Hugo. (2005). Un modelo de análisis para las políticas públicas. **Revista de Estudios Interdisciplinarios**. Volumen 1, número 1, México. (Pp.131-138).
- Castro, Santiago. (2010). **Historia de la Gubernamentalidad. Razón de Estado, liberalismo y neoliberalismo. Michel Foucault**. Siglo del Hombre–Pontifica Universidad Javeriana. Colombia.
- Cuervo, Jorge. (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental (una revisión a los presupuestos teóricos de las políticas públicas en función de su aplicación a la gestión pública colombiana). **Ensayos sobre políticas públicas**. Universidad Externado de Colombia. Colombia.
- Dahl, Robert. (1964). El método conductista en la ciencia política (epitafio para un monumento erigido a una protesta con éxito). **Revista de estudios políticos**. Número 134, Colombia. (Pp. 85-110).
- Díaz, Laura. (2014). El rol del capital social en los procesos de desarrollo local. Límites y alcance en grupos indígenas. *Revista Economía, Sociedad y Territorio*. **Revista Economía, Sociedad y Territorio**, Volumen 5, No 20, (Pp.781-818.). México.
- Faroppa, Juan. (2005). Políticas públicas integrales: Elementos constitutivos. **Foro Internacional Interamericano sobre Seguridad y Convivencia**. Inter-American Development Bank (BID). Colombia.
- Funtowicz, Silvio. (1993). **Epistemología Política**. Centro Editor de América Latina. Argentina.
- Guerrero, Omar. (1982). **La administración pública del Estado capitalista**. Fontamara. México.
- Guerrero, Omar. (1992). **El Estado en la era de la modernización**. Plaza y Valdés. México.
- Guerrero, Omar. (1997). Clásicos de la teoría de la administración pública. **Revista Venezolana de Gerencia**. Volumen 2, número 3, Venezuela. (Pp.14-34.)
- Guerrero, Omar. (2009). La formulación de principios en la administración pública. **Convergencia**. Volumen 16, número 49. (Pp.15-35.)
- Guerrero, Omar. (2010). **La administración pública a través de las Ciencias Sociales**. Fondo de Cultura Económica. México

Creencias y Conocimientos de los Docentes sobre la Enseñanza de la Lectura.

Habermas, Jürgen. (1984). **Ciencia y técnica como “ideología”**. Tecnos. España.

Habermas, Jürgen. (2007). **La lógica de las ciencias sociales**. Gedisa. España

Knoepfel, Peter. (2007). Hacia un modelo de análisis de Políticas Públicas Operativo. Un Enfoque Basado en los actores sus recursos y las instituciones. **Prospectivas Teóricas-Ciencia Política**. Número 3, (Pp. 11-39).

Lowi, Theodore. (1992). The State in Political Science: How We Became What We Study. **American Political Science Review**. Volumen 86, número 1, (Pp. 1-7).

Marsh, David. y Stoker, Gerry. (1997). **Teoría y métodos de la ciencia política**. Alianza. España.

Meny, Yves. (1992). **Las Políticas Públicas**. Ariel. España

Morlino, Leonardo. (2014). **Introducción a la investigación comparada**. Alianza Editorial. España.

Olvera, Julio. (2009). El paradigma de la ciencia política y la administración pública: retos a los que se enfrentan en el siglo XXI. **Convergencia**, Volumen 16, número 50, (Pp. 383-399).

Parsons, Wayne. (2007). **Políticas públicas**. FLACSO. México

Roth, André-Noel. (2006). **Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación**. Ediciones Aurora. Colombia.

Roth, André-Noel. (2007). Enfoques y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. Varios Autores. **Ensayos sobre políticas públicas**. Universidad Externado de Colombia. Colombia

Roth, André-Noel. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? **Estudios Políticos**. Número 33, Colombia. (Pp. 67-91.)

Roth, André-Noel. N. (2009). **Análisis y evaluación de políticas públicas, Debates y experiencias en Colombia**. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional de Colombia. Colombia.

Sartori, Giovanni. (1994). **Ingeniería institucional comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados**. Fondo de Cultura Económico. México.

Luz Fuentes, Nelsy Calderin, y Análida Pérez, Vol. 19, No.2 (2017). 366 – 387.

- Uvalle, Ricardo. (2003). La recuperación conceptual y metodológica de la administración pública. **Revista Convergencia**. Número 33, México. (Pp. 249-272.)
- Uvalle, Ricardo. (2009). Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea. **Revista Convergencia**. Volumen 16, número 49, (Pp.73-102).
- Valenti, Giovanna. y Flores, Ulises. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. **Revista mexicana de sociología**. Número 71, (Pp. 167-191).
- Vallés, Josep. (2006). **Ciencia política: una introducción**. Ariel. España.
- Van Dijk, Teun. (2012). **Discurso y Contexto. Un enfoque socio-cognitivo**. Editorial Gedisa. España.
- Vásquez, Guillermo. (1999). Democracia y Derecho: El Debate entre Habermas y Rawls. **Revista Derecho del Estado**. Volumen 7, número 203, Colombia. (Pp. 12-30)-
- Villanueva, Luis. (1992). **Estudio introductorio. La hechura de las políticas**. Porrúa. México.
- Villanueva, Luis. (1993). Hacia una disciplina de las políticas públicas. Perfiles latinoamericanos. **Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**. Número 3. México. (Pp. 7-16).
- Wallerstein, Immanuel. (2005). **Las incertidumbres del saber**. Gedisa. España.
- Weber, Max. (2001). **Historia económica general**. Fondo de Cultura Económica. México
- White, Jay. (2014). **Tomar en serio el lenguaje**. Fondo de Cultura Económica. México.
- Zurbriggen, Cristina. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. **Revista de ciencia política**. Volumen 26, número 1, Chile. (Pp.67-83).