



**UNIVERSIDAD DE ORIENTE**

**NÚCLEO DE SUCRE**

**ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES**

**DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA**

# **ACERCA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Un aporte pedagógico para la formación sociológica**

Autora:

**Profa. Kenia M. Lara V.**

Trabajo presentado como requisito parcial para optar a la categoría de Profesor Agregado en el Escalafón Docente Universitario

**Cumaná, Julio de 2021**

# ÍNDICE

SIGLAS .....	iv
LÁMINAS .....	v
RESUMEN .....	vi
EXORDIO.....	1
PARTE I .....	9
EXPLORACIONES FUNDAMENTALES.....	9
1.- Gestión Pública y Gestión Social .....	9
2.- Política y Políticas Públicas.....	14
3.- Acerca de Lo Público y Lo Privado.....	18
4.- Estado, Gobierno y Administración Pública.....	22
5.- Sociedad Civil y Participación Ciudadana .....	28
PARTE II .....	36
CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....	36
6.- Génesis de las Políticas Públicas.....	37
7.- Evolución de las Políticas Públicas .....	41
8.- Actualidad del Arte en Políticas Públicas .....	46
PARTE III .....	55
SOCIOLOGÍA, PLANIFICACIÓN y POLÍTICAS PÚBLICAS .....	55
9.- Sociología y Gerencia Social.....	55
10.- Planificación y Bienestar Social.....	69
11.- Diseño de Políticas: Pasos y Fases .....	82
CAVILACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS. ....	93

FUENTES REFERENCIALES.....	97
METADATOS.....	101

## SIGLAS

**BID:** Banco Interamericano de Desarrollo.  
**CENDES:** Centro de Estudios del Desarrollo.  
**CLAD:** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo  
**CORDIPLAN:** Oficina de Coordinación de Planificación.  
**EEUU:** Estados Unidos de Norteamérica.  
**LUZ:** Universidad del Zulia.  
**OEA:** Organización de Estados Americanos.  
**ONU:** Organización de las Naciones Unidas.  
**PIB:** Producto Interno Bruto.  
**PNUD:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.  
**UCV:** Universidad Central de Venezuela.  
**UDO:** Universidad de Oriente

*Por sus letras iniciales en idioma inglés:*

**AP:** *Analisis Policy* (Análisis de Políticas)

**FG:** Failure Government (Fallas del Gobierno)

**NPM:** New Public Management (Nueva Gestión Pública)

**PM:** Public Management (Gestión Pública)

**WS:** Welfare State (Estado de Bienestar)

## LÁMINAS

LÁMINA N°	CONTENIDO	PÁGINA
1	Premisas para Gerenciar	63
2	Principios y Valores Gerenciales	65
3	Funciones de la Gerencia Exitosa	67
4	Estructura de la Planificación Social	74
5	Proceso de Gestión Social	75



UNIVERSIDAD DE ORIENTE  
NÚCLEO DE SUCRE  
ESCUELA DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

---

## ACERCA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Un aporte pedagógico para la formación sociológica

---

**Autora: Profa. Kenia M. Lara V.**

Cumaná, Julio de 2021

## RESUMEN

El trabajo contenido en el presente escrito aborda el tema de las políticas públicas bajo el diseño y *modalidad documental*, esto es, basado en la revisión interpretativa de una vasta producción intelectual, científica y académica, en fundamento, generada por especialistas latinoamericanos quienes dieron impulso al desarrollo del tema desde el propio germen de las políticas públicas al inicio del período de la segunda postguerra con la notoria influencia del pensamiento europeo y el posterior desarrollo de las ideas y propuestas desde los Estados Unidos de Norteamérica. Así, en Latinoamérica la sociología política, la ciencia política, el derecho y otras disciplinas de las ciencias sociales encontraron campo fértil para sus desarrollos teórico-metodológicos, donde la planificación y la política social dieron sustento al Estado de Bienestar. Al respecto y en contexto, esta investigación está compuesta por tres partes vinculadas y vinculantes entre sí, donde la primera de ellas presenta la definición y conceptualización de las categorías de análisis determinantes del estudio con el firme propósito que el lector conozca desde el inicio cuál es la acepción asignada a cada término clave en

función de la lectura estructural del texto para entender a cabalidad lo presentado in extenso, de hecho, la segunda parte presenta una aproximación secuencial, apoyada en la cronología, de lo que han sido y significado las políticas públicas en general, desde su nacimiento en Europa, su desarrollo en EEUU y su expansión en Latinoamérica. La tercera parte resalta el papel de la sociología como ciencia de la política y su teoría del Estado, en el escenario de la planificación social para el diseño de las políticas públicas a través de pasos y fases. La conclusión es clara y diáfana: la enrevesada composición del Estado y su capacidad de respuesta ante las ingentes, complejas y urgentes demandas sociales, le obliga a una reingeniería permanente con especificidad en la concepción y planificación de las políticas públicas y -dentro de ellas- la política social debe ser concebida con visión prospectiva, superando el asistencialismo característico del Estado de Bienestar y, en su defecto, desde el Estado Liberal y Democrático, darle respuesta efectiva, permanente y oportuna a la población en función de una calidad de vida digna de todo ser humano.

***PALABRAS CLAVE: Estado, Administración Pública, Gobierno, Políticas Públicas, Política Social, Participación Comunitaria, Planificación, Sociología, Sociología Política.***

## EXORDIO

La producción intelectual y científica -en alto grado desde la academia- acerca del tema de las políticas públicas ha sido extensa tanto en Europa como en Estados Unidos de Norteamérica y también en el área latinoamericana, en particular desde la década de los años sesenta del siglo pasado cuando un considerable grupo de científicos sociales se dedicó al estudio de temas sobre el Estado, el Gobierno y la Administración Pública y a expresar variadas y novedosas ideas en cuanto al papel del Estado en el desarrollo, la estabilidad de la democracia y sus formas de representación así como los procesos de modernización a través de sus instituciones de gestión.

En este contexto, el manejo del referencial bibliográfico para la realización de una investigación como la presentada en las siguientes cuartillas ha sido arduo, de obligada y fina ilación, puesto que al tratarse de un trabajo documental de nivel académico universitario donde, precisamente, los documentos son vastos, se impone tener una visión y decisión precisas acerca de la selección de las obras de apoyo para el desarrollo del mismo una vez delimitado el objeto de estudio y la intencionalidad de la investigación.

Concretado el paso antes referido y después de extensas e intensas reflexiones se consideró necesario comenzar por hacer un recordatorio del significado de categorías de análisis claves para asegurar su comprensión contextual y lograr desde el inicio de la lectura la concreción de una idea generalizada sobre la acepción de términos como *política*, *política pública*, *gestión*, *gestión social*, *público*, *privado*; cuyo contenido expreso da inicio a la primera parte del trabajo titulada “Exploraciones Fundamentales” contentiva de cinco sub-partes que, en conjunto, delinear la estructura conceptual básica del estudio y donde el término clave es “política”, entendida ésta como ciencia y

arte de gobernar que trata de la organización y administración de un Estado en sus asuntos e intereses, es proactiva y no reactiva, con el propósito de lograr y alcanzar objetivos intencionalmente concebidos desde un proceso de comunicación social colectivo en un complejo mundo de operaciones y decisiones.

En esta primera parte destaca como apoyo bibliográfico el trabajo titulado “¿Qué son y para qué Sirven las Políticas Públicas?”, cuya autoría recae en los académicos Carlos Aguilar y Marcos Lima. Allí, si bien sus ideas nutren toda esta parte investigativa, ellos recrean las diferencias para establecer las semejanzas entre política y políticas, así como lo atinente a lo público y lo privado y lo disímil entre Estado, Gobierno y Administración Pública, cuyo tratamiento se presenta de manera sucinta y específica de manera pedagógica a fin de viabilizar la comprensión del texto y de su contenido.

El tema sobre la Sociedad Civil y la Participación Social lo nutre el aporte presentado por dos estudiosas del mismo, a saber: María E. Romero quien a mediados de la pasada década publicó el trabajo titulado “La Sociedad Civil, Una Revisión de los Enfoques Teóricos”, para la Universidad de Monterrey, en México, D.F. y Dilenia Medina con su trabajo “Participación Ciudadana, La Mediación entre el Estado y la Sociedad Civil”, para la Universidad de Santo Domingo, República Dominicana.

Los contenidos de ambas publicaciones se complementan y de ellos queda claro, por una parte, que en un espacio democrático el poder originario deriva y descansa en el pueblo, es decir, en la sociedad civil, la cual necesita consolidarse y adecuarse a la demanda de los nuevos tiempos, por lo que requiere libertad de asociación, gobierno auto regulado y delegación de funciones y, por otra parte, la presencia activa de la sociedad organizada donde se definan y respeten la competencia y los límites de ella misma y del Estado

democrático que generan, por dinámica propia, la potenciación de la libertad y la equidad a través de la participación ciudadana que, dicho sea de paso, contiene y expresa mucho más que la participación social o la participación comunitaria, ya que aquella conlleva el hacer ciudadanía en contextos de amplio espectro social y político aún en situaciones de conflictividad social, mientras que éstas pueden estar referidas a gestiones limitadas en términos de aspiraciones particulares alejadas del escenario sociopolítico y/o circunscritas a espacios territoriales que delimitan y limitan su gestión sólo al ámbito local sin trascendencia sociopolítica porque, en definitiva, es obligante entender que la participación ciudadana es, en esencia propia, una actitud política propositiva.

La segunda parte de esta obra contiene el discurrir en un escenario superior a seis décadas, desde el período post bélico hasta nuestros días, donde más que un tratamiento cronológico el estudio de la gestación, avance y desarrollo de las políticas públicas es enfocado con una concepción estructural en la complejidad del devenir histórico de lo que han sido y han significado tanto el tema como el problema de las políticas públicas para los gobiernos en todas las latitudes del globo terráqueo y, en particular, para los gobiernos democráticos.

La sólida obra al respecto producida por Carlos Mascareño en su labor académica desde el CENDES-U.C.V. está fundamentada en dos de sus publicaciones: *“Políticas Públicas Siglo XXI: Caso Venezolano”* y *“Las Políticas Públicas Ante las Realidades Emergentes”* las cuales estructuran la base bibliográfica referencial de esta segunda parte del trabajo, publicaciones que permiten realizar el recorrido referido desde el origen de las políticas públicas en Europa, su desarrollo en Estados Unidos de Norteamérica y su expansión y aplicación en el espacio latinoamericano donde destacan México, Argentina, Uruguay, Colombia y Venezuela.

Durante la primera mitad del pasado siglo las políticas públicas no obtuvieron el status de disciplina y fue a partir de los años sesenta cuando los politólogos, sociólogos y juristas norteamericanos, fundamentalmente, comenzaron a discutir el proceso de conocimiento en función de darle respuesta a la dicotomía no resuelta aún entre política y administración estatal y en ese escenario apareció la política pública como vía de solución teórico-metodológica ante la situación en tratamiento, cuando para ese período destacaban desde el campo de la economía las originarias nociones sobre el bienestar social que, con visión racionalista antes y después de la guerra apostaban por estudiar la dinámica del bienestar a través de funciones, a partir de trabajos pioneros de Paul Samuelson y de Abraham Bergson.

Así, hasta la década siguiente años 70 en el estudio y análisis de las políticas públicas dominó una mixtura de visiones racionalista- administrativista y de análisis sistémico y, con mucho menos peso, también tenían presencia algunas ideas sobre el poder pero, en definitiva, se impuso la relación conceptual que existía entre las decisiones básicas de un gobierno -que no eran otras que las de política pública- y las instituciones encargadas del diseño y ejecución de las mismas (Mascareño, 2012). Y después de treinta años de evolución de las políticas públicas fue cuando se dio por tácito y entendido la existencia de un acuerdo donde quedaba establecido que las políticas representaban una estrategia decisional de acción de gobierno vinculadas al logro de objetivos consensuados para lo cual tanto las decisiones como los pasos operativos estarían en una misma dirección.

En años recientes ha surgido una propuesta direccionada a magnificar la importancia del proceso y la interacción por sobre las fases de las políticas públicas con la diáfana intención de ahondar y conocer lo enrevesado que resultan los nexos interactivos entre ideas, actores e instituciones para darles

una dinámica fluida en función de avizorar los cambios en especificidades de políticas con el firme propósito de manejar a ciencia cierta la verdad del gobierno en cuanto a la implementación y ejecución de la política para el bienestar del colectivo.

La tercera parte de este trabajo de revisión documental, de modelo interpretativo analítico, versa sobre el paradigma sociológico vinculado a la planificación social para el bienestar ciudadano y allí, la revisión documental se amplía en autores y sus obras a través de los tres segmentos que la componen. De hecho, en *“Sociología, Planificación y Políticas Públicas”* se expresa de manera desagregada lo que ha sido, debe ser hoy y hacia el futuro, el aporte sociológico que está obligado a dar respuesta teórico-metodológica para la acción, a través de distintas herramientas, técnicas e instrumentos, a las crecientes necesidades, exigencias y demandas humanas donde el Estado en conjunto con la sociedad civil organizada debe ser el agente operativo por excelencia en pro del bienestar colectivo.

En efecto, la sociología como ciencia social integral tal como se anota in extenso en el acápite correspondiente- a través de su perspectiva analítica, de sus teorías y de sus métodos de investigación expande el entendimiento y percepción de las relaciones sociales humanas, de las culturas y de las instituciones que moldean la vida en el devenir de las sociedades y como quiera que éstas se complejizan por las crecientes demandas sociales no solamente asociadas a los procesos vitales de sobrevivencia humana sino que también se incluye la detentación, distribución y renovación del poder público, así como aspectos culturales e incluso, de entretenimiento, ocio y recreación; tiene ante sí la necesidad de revisar paradigmas, métodos y técnicas para el abordaje de *lo social* en términos de eficacia, eficiencia y efectividad, porque se trata de gerenciar y gestionar el campo de la sociedad humana con sensibilidad social.

Ante lo expuesto, queda clara la vigencia del estudio de temas como *gerencia social* con sus premisas, principios y valores, la *gestión social* vista como proceso que junto a una efectiva *planificación social* debe dar como resultado un digno *bienestar social* lo cual reflejaría la vigencia del necesario *Estado social de derecho*.

Como corolario de este resumen de contenido se presenta de manera sucinta la propuesta de Eugene Bardach que da cuenta sobre los pasos a cumplir a la hora de encarar el análisis y diseño de políticas públicas. Resulta importante su referencia porque es un aporte sencillo y completo, de contenido pedagógico y utilidad formativa para quienes se inician en el tratamiento del tema, hecho que está en línea coherente con uno de los propósitos de esta revisión documental.

Debido a que el desarrollo del tema sobre políticas públicas en variados escenarios (públicos y privados, académicos, e institucionales, comunitarios y colectivos) tomaba auge mientras que en numerosos, complejos y conflictivos espacios territoriales crecía la demanda de servicios públicos al Estado, el interés por el tratamiento del tema tomó un inusitado auge durante las últimas décadas con el resultado de numerosos estudios, principalmente desde universidades y centros de investigación y, en perspectiva para el caso que nos ocupa, se hace preciso recalcar que las referencias bibliográficas que allanan el camino del discurso teórico-metodológico y que dan forma y contenido a la investigación, están basadas en trabajos -editados y publicados en libros y/o revistas científicas o bien en la web desde donde fueron consultados vía on line, tal como aparecen reflejados al final de la obra- que expresan su real dimensión espacial y temporal donde unos tienen visión global y otros se circunscriben a áreas específicas en recortes territoriales regionales, nacionales o locales.

En coherencia con lo anterior, valga entender que el apoyo bibliográfico referencial y, en particular, la creación teórica, metodológica y operativa asumida en este estudio ha sido tomada como guía determinante en la direccionalidad investigativa y en esa condición es utilizada a partir de las obras y sus autores ya señalados con su indicación bibliográfica específica; no obstante, en variados casos se consideró innecesario indicar una y otras veces las referencias bibliográficas las cuales aparecerían repetitivas y, en su defecto, la técnica de la paráfrasis refleja la asunción crítica e interpretativa de los fundamentos teóricos seleccionados y demás fuentes referenciales en absoluto acuerdo con metodólogos y científicos como Fideas Arias donde la posible semejanza en el texto no es más que el reflejo de la sencillez y honestidad tanto de los autores apoyantes como de la investigadora.

Así, se ratifica que el presente trabajo contiene extractos que fueron sometidos a la técnica del parafraseo y/o “cuasi textuales” de los estudios antes referidos y de los cuales se han “tomado” además del recorrido por las orientaciones del pensamiento sociológico actual, con abundante bibliografía y análisis insumos de método y teoría por considerarlos como producción conceptual que permite la construcción de relaciones sociológicas. Estos procedimientos son avalados tanto por la academia como por instituciones tales como la reconocida American Psychology Asociation (APA) e investigadoras como J. Córdova, entre tantos otros.

En el proceso de concepción y la posterior hechura de este trabajo la autora se propuso tres objetivos por lograr:

- I- Presentar sucintamente los principales debates y ejes de investigación científica y académica sobre las políticas públicas en sus distintos momentos históricos.
- II- Servir de guía para la formación sociológica en la comprensión y análisis de lo que significan las políticas públicas, que incluya el

diseño con los mecanismos para su elaboración a través de los pasos para implementarlas, en un contexto con lúcido conocimiento de la importancia que la política pública encarna para el cambio social.

- III- Alcanzar el ascenso correspondiente en el escalafón docente universitario y continuar transmitiendo los conceptos e ideas fundamentales sobre el tema en docencia directa con la pretensión que los estudiantes muestren interés en el estudio y producción académica apoyados con técnicas e instrumentos adecuados en un lenguaje sencillo y preciso para el crecimiento en su formación sociológica.

Finalmente, resulta imprescindible, por consideración de la autora, explicitar de manera precisa que en el marco del respeto supremo a la autoridad y al cumplimiento de la ley cuya expresión reposa en las normas y reglamentos vigentes en la Universidad de Oriente -UDO- en función de la validación de esta modalidad de investigación y del producto acá presentado, el quehacer investigativo fue asumido y desarrollado con criterios abiertos y amplios, no estandarizados, sin imposiciones teóricas y/o metodológicas y, menos aún, ideológicas; en conocimiento pleno de la relación sujeto-objeto en la investigación social en general y de la sociológica en particular por lo que, más que llenar cuartillas para cumplir requisitos en búsqueda de un visto bueno la autora se dispuso hacer a un lado la dispersión y rescatar la concreción del discurso sociológico en función del logro de un producto novedoso, actualizado y accesible, con aplicabilidad social en beneficio colectivo, tanto a nivel institucional-académico como extra muros universitarios y, de esa manera, darle contenido al lema ***“del pueblo venimos, hacia el pueblo vamos”***.

## PARTE I

### EXPLORACIONES FUNDAMENTALES

#### 1.- *Gestión Pública y Gestión Social*

A partir de su uso más corriente, lato; esto es, referido a su origen etimológico y a su contenido lingüístico, se tiene:

*gestión*: f. Trámite de asuntos / Dirección, administración de un emprendimiento / Técnicas o métodos con que se conduce un asunto.

*política*: f. Arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los estados / Actividad de los que rigen los asuntos públicos / Orientación, directriz.

*público, ca*: Adj. Sabido o conocido por todos / Destinado a todos los ciudadanos o a toda la gente, en contraposición a privado.

*social*: Adj. Perteneiente o relativo a la sociedad.

Las palabras creadas por el hombre son tan parecidas a él, que también persiguen sueños y/o realidades y, además, nacen, crecen y se reproducen dando variantes y nuevas acepciones y, si se les deja de utilizar, experimentan su muerte o desaparición.

Con la evolución societal global día a día aparecen nuevas acepciones y/o neologismos, modismos, arcaísmos; derivados del avance científico-tecnológico, vr. gr. internet, o del vocabulario utilizado por profesionales, sectores juveniles, delincuentes y otros que contienen un rico valor lexicográfico.

En el caso de esta investigación -y para efectos del presente documento los vocablos antes identificados siempre están referidos al proceso sociopolítico generado por el Estado y/o la sociedad civil a través del gobierno o de la comunidad organizada en su operatividad funcional en términos territoriales y en los niveles nacional, regional y local en una creciente articulación e interpenetración sostenida y expansiva que, en el caso de la República Bolivariana de Venezuela ocurre entre estados, municipios y parroquias.

Al revisar el contenido de los términos se encuentran distintas opiniones y diferentes definiciones. Así, por ejemplo, para algunos estudiosos la gestión pública constituye una fase de la gestión en políticas públicas la cual sería una responsabilidad exclusiva del Estado a través del gobierno y la administración pública, donde el rol que desempeñan los funcionarios en su ámbito laboral se encuentra regulado, influenciado y condicionado por decisiones y acciones que se traducen en reglas y normas provenientes del Estado. Esta cuestión conduce a la necesidad de tomar conocimiento de los procesos de diseño y ejecución de las políticas públicas, de la diversidad existente y de los temas sobre los cuales se interviene a través de acciones concretas tales como la implementación de actividades laborales específicas y de su control institucional y social.

Por su parte, Chanduvi V. (2017), en referencia a la evolución conceptual y tendencias de la Gestión Pública, sostiene que las transformaciones de la economía mundial, caracterizada hoy por la crisis económico-financiera que origina escasez de recursos, desempleo y recesión, así como el avance de la globalización, producen procesos complejos y dinámicos que ponen a la vista sistemas conceptuales de conocimiento que se aplican en la práctica e incorporan esquemas mentales, valores, teorías y razones generales para la acción; es decir, son .paradigmas emergentes en la

gestión pública, para orientar mejor las políticas sociales y económicas en función de atender la difícil y compleja demanda social.

Otro factor importante que exige más eficiencia en la gestión es la competitividad nacional, lo cual quiere decir que la eficiencia no sólo debe ser efectiva por la empresa privada sino también por las instituciones públicas, aunada al compromiso social de sus ciudadanos o, lo que es lo mismo, se comprometen los diversos factores que pasan a ser componentes estructurales de la gestión pública.

Durante los últimos 25 años del siglo pasado, las ciencias de la administración transitaron desde la administración a la gerencia y desde la gerencia a la gobernanza, entendida ésta como el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía.

Hoy, los modelos alternativos de gestión pública describen un cambio permanente en el enfoque de la ciencias gerenciales, desde el modelo burocrático de gestión basado en la fragmentación de tareas y la subordinación jerárquica, hasta la nueva gestión pública que introduce requerimientos como el desarrollo de una cultura de la cooperación y de capacidades específicas orientadas a la gestión por resultados hacia el beneficio colectivo y el incremento de la calidad de vida de la población donde la política social aparece como la herramienta fundamental de que dispone el gobierno para que a través de su gestión la impulse de manera amplia, oportuna, satisfactoria y permanente en una concepción inédita de lo que significa operativizar la gestión social.

¿Cómo pasar de la gestión pública a la gestión social?

El término *gestión social* tiene su origen en el latín, el primer vocablo, *gestión*, que se deriva de *gestio* el cual es fruto de la suma de *gestus*, que significa “hecho” y del sufijo *tio*, que puede traducirse como “acción y efecto” y *social*, derivado de latín *socius*.

La *gestión social* es el resultado de la compleja interacción de los actores y factores involucrados en el caso particular de un territorio, ciudad o región, comunidad, población o asentamiento humano, donde los procesos se convierten en acciones que permiten la apertura de espacios que generen y consoliden mecanismos de participación y concertación social.

Si bien en el escenario mundial desde los años setenta del siglo XX ya se manejaba la categoría *gestión social* como parte de los objetivos para dar cumplimiento a acuerdos mundiales y frenar con ello la problemática de los asentamientos humanos la cual ha sido rebasada por distintas dinámicas sociales, culturales, económicas, políticas, que han repercutido en dar respuesta y solución a las complejidades en los asentamientos humanos, es ahora, en las dos primeras décadas del siglo XXI, cuando el tema de la gestión social, la cooperación, la interacción, la participación de la comunidad y similares tienen cada día más presencia en el discurso internacional, nacional y local de los gobernantes, de los académicos, de las comunidades y de las organizaciones sociales.

Por ello se entiende que la gestión social se produce en el territorio con la interacción de los seres humanos que, ante la complejidad del entorno, buscan respuestas, soluciones a sus necesidades mediante un proceso reflexivo que ayude a los participantes a compartir conocimientos, sentimientos, sueños, interpretaciones, aspiraciones, frustraciones, y es allí donde la sociología como ciencia y como profesión encuentra un espacio abierto porque

desde su campo científico busca respuestas que coadyuven a resolver el complejo y potencialmente conflictivo entramado social.

En este contexto, para el profesional de la sociología en su rol de *gestor social* el mero hecho de saberse analista de la realidad y que esa realidad sea susceptible de interrogantes es ya un paso para el control de la misma (la realidad), es una predisposición a la acción y es, de hecho -según Cembranos y Montesinos (2016) una respuesta colectiva. La actividad del gestor social en un recorte territorial específico abre nuevas posibilidades en el estudio del hábitat y sus fenómenos, donde la interacción con los actores de estos procesos es la pieza clave y el trabajo que se realiza para la transformación del entorno a partir de la construcción del conocimiento desde una óptica global coadyuva a la integración de estrategias y propuestas inmersas en la complejidad local y sociopolítica desde donde surgen elementos para que la población aborde el territorio con procesos de reflexión que brinden mejoras en su espacio vital.

Ahora, ¿Cómo volver desde la gestión social a la gestión pública?

Este retorno debe ser sinérgico y, además, debe expresar la concreción de las políticas públicas generadas por el acuerdo funcional entre la gestión pública o estatal y la gestión social o privada, donde la primera tiene la responsabilidad de ejecutar las acciones necesarias con el aporte de recursos (técnicos, humanos y financieros), mientras que la segunda debe encargarse del ex ante con el diseño y formulación y del ex post con el monitoreo de las acciones estatales y/o gubernamentales.

Se entiende así que la relación público / privado es un principio que debe operar de manera programática y pragmática porque la gestión pública y la gestión social son algo que debe ser defendido desde referentes y fines de naturaleza estratégica o práctico-moral, a partir de los cuales se establece un

estado de cosas deseado, o se busca la reconstitución de un estado de cosas pasadas, encaminadas a conjurar la crisis y la decadencia imperante de la situación dada o dominante.

## **2.- Política y Políticas Públicas**

En principio, hay que conocer la diferencia entre los términos *política* y *políticas*. El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno, mientras que al segundo se le asocia con las acciones, decisiones e, incluso, omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos (Aguilar & Lima, 2012).

Hablar de *política* (en singular) significa hablar del poder y de sus relaciones en tanto objeto de estudio de la ciencia política, mientras que *políticas* (en plural) significa hacer referencia a políticas públicas y, más allá de ello, hace presencia la *política de las políticas públicas* que, según lo anterior, resulta ser la expresión de las relaciones de poder gubernamental ante la sociedad civil.

Ahora bien, desde ya se impone asentar que “política” no es el tema de este trabajo. En consecuencia, es preciso declarar que esta investigación está direccionada a un tratamiento específico del tema *políticas públicas* donde los términos *políticas*, *política pública* y *políticas públicas* deben ser asumidos como sinónimos en tanto convencionalismo conceptual en el marco de la academia.

A mediados del siglo pasado el politólogo Harold Laswell, definió a las políticas públicas como “disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos” y dos décadas a posteriori expuso, primero, que el *conocimiento del proceso de decisión* está referido a las habilidades profesionales necesarias para participar en la toma de decisiones públicas y, segundo, que el *conocimiento en el proceso de decisión* alude a las aptitudes de formación científica que se tornan imprescindibles para la producción teórica y práctica que permita el manejo de datos y teoremas científicos con el propósito de mejorar la decisión pública. Así, la ciencia expresa diferencias conciliables entre la comprensión (conocimiento del proceso de decisión) y la decisión (conocimiento en el proceso de decisión) de donde derivaron dos vertientes para la consideración objetiva de las políticas públicas, siendo ellas, una, los estudios de políticas y la otra, el análisis de políticas.

Al diseñar y ejecutar una acción colectiva intencional se está haciendo políticas públicas y el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere y se conforman mediante un conjunto de decisiones y la elección entre alternativas.

Las políticas se entienden como una declaración de intenciones con metas y objetivos y son encadenamientos dinámicos entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si **X** es... entonces **Y** resultará ...(Pressman y Wildavsky citados en Aguilar, 2000). Es decir, las políticas públicas son hipótesis, v.gr: si se implementa un curso de acción X, se obtendrán metas y objetivos cumplidos Y.

Así, queda claro que las políticas son propuestas para la acción destinadas a la solución de problemas donde, inclusive, el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Las políticas denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las intenciones de los gobernantes y el producto de sus actos tiende a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Rose, Pressman y Wildavsky, citados en Aguilar, 2003).

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, incluida la existencia de 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. Se trata de un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos.

Para los franceses Yves, Mény y Jean Claude Thoening (2002) el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el estudio de la acción de las autoridades públicas. Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra policy, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así, se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea, que realiza un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública; es decir, de los actos y de las omisiones de una autoridad pública frente a un problema o sector relevante de su competencia.

Desde la segunda mitad del siglo pasado la ciencia tradicional comenzó a considerar que las Políticas Públicas -policies- eran variables dependientes de la actividad Política -politics- (Roth, 2006). Se suponía que las políticas no eran más que el resultado, el producto, la consecuencia, de las acciones de gobierno o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos. Es decir, las políticas eran las decisiones de los gobernantes para la solución de un problema en particular y que solo eran realizadas para legitimar su poder ante los gobernados.

Hoy se considera que una política pública no es cualquier acción del gobierno, que puede ser singular y pasajera, en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones con marcada intención y causalidad, orientadas a la realización de un objetivo de interés / beneficio público, cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con los ajustes pertinentes resultantes del monitoreo ciudadano), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una gestión sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que se denomina políticas públicas.

En base a lo expuesto es importante conocer la naturaleza de la administración pública como disciplina y la gestión pública como práctica a partir de tres ejercicios básicos hasta ahora pendientes por desarrollar, a saber:

- 1) Explorar la dinámica del carácter político de las burocracias gubernamentales y su expresión en la gestión administrativa del sector público.

2) Conceptualizar y entender que la gestión pública es inherente al proceso de producción de políticas públicas que se activan en un escenario más amplio, con el tema del desarrollo social como prioridad en su formulación y ejecución.

3) Formular el problema del objeto de estudio de la administración pública en un esquema global que incluya los diversos niveles de la gestión pública así como su diáfana relación con otras disciplinas de las ciencias sociales, en particular, con la sociología.

Como se entiende, son temas para un profundo y amplio tratamiento el cual, si bien escapa al objeto de este estudio, muestra elementos referenciales en próximos acápite.

### **3.- Acerca de Lo Público y Lo Privado**

En términos históricos, es conocido que la política es de carácter público y los griegos la ejecutaban en la polis, y como quiera que en ellos no existía una concepción de lo individual, entonces, la política era pública y lo público era político. Después, con Maquiavelo, se inicia una expresión real de la política distante y distinta de su quehacer griego pues en ese tiempo se identificó de manera explícita que la política era dirigida por élites donde no toda la sociedad civil tenía acceso a ser actor y/o protagonista de ella.

En la sociedad moderna, para Weber, la separación entre el patrimonio público y los haberes particulares fue avanzando en el tiempo hasta quedar en definitiva delimitado y la intención prioritaria era la separación de los bienes individuales y/o familiares de los bienes y del presupuesto público. En ese contexto, la clase burguesa fue quien impuso la dicotomía público-privado en alusión directa a la naturaleza de su propiedad privada y también a su poder de

clase y, como se entiende, el concepto de propiedad privada aparece asociado al de sociedad civil.

En la evolución del pensamiento sociopolítico lo privado asimila un desarrollo estableciendo una clara clasificación que desemboca en una progresiva diferenciación entre la sociedad civil y el Estado y es así como nace el concepto de lo público tal como hoy se conoce y es usado cuando es vinculado más con el Estado, el gobierno y la administración pública que con el patrimonio individual, familiar y/o social comunitario.

Por su parte, Aguilar y Lima, autores del ensayo sobre la definición y utilidad de las políticas públicas y que sirve como una de los referentes básicos de este capítulo- comentan que si bien las diferencias entre público y privado han dependido del momento histórico, resulta curioso y hasta paradójico que a lo público se le endilgue un vínculo con lo gubernamental, como si los gobiernos tuvieran el monopolio de lo público.

Al ir desarrollando el planteamiento se va entendiendo que privado es aquello concomitante con lo individual y las decisiones al respecto las toma el sujeto en correspondencia con su idea personal, mientras que, por su parte, lo público aparece asociado a una visión de conjunto, refleja un planteo acerca de lo que es colectivo, comunitario; vale decir, es una relación construida de manera dependiente de la existencia de acuerdos legítimos en y desde el seno de la sociedad civil, relación que no existe por sí sola sino que requiere de dichos acuerdos dentro de su diversidad.

Para su existencia debe ocurrir una relación recíproca donde lo privado exista con lo público y lo público tenga presencia gracias a lo privado, es decir como lo plantean Aguilar y Lima, aquellos que viven en sociedad reconocen que los bienes pueden ser de naturaleza privada, pero también de naturaleza pública. Y es que las personas son individuos públicos si y sólo si asumen el rol

de ciudadanos capaces de tomar las decisiones propias que les competen. De allí que además de la idea de la sociedad civil presencial también las características propias del comportamiento ciudadano son claves para entender, en general, la vida en sociedad y, en particular, dentro de un sistema democrático.

Aunado a la dinámica referida, está presente el mercado. Su aparición tiene que ver con lo que continúan Aguilar y Lima con el liberalismo y con el origen del capitalismo como un derecho social a la acumulación de la riqueza. A decir verdad, no se discute que el origen del Estado y el desarrollo del mercado sean paralelos y que su conexión ocurre al acordar un valor de cambio, por lo que no es de extrañar que lo inherente a la sociedad civil sea entendido de manera diferente a lo intrínseco del Estado, o que lo privado y lo público sean concebidos en desigual manera, ya que sus especificidades están en función de una definición o redefinición de aquello que es de la competencia del ámbito privado (sociedad civil) y lo propio que es de naturaleza pública (Estado-Sociedad Civil).

Ante lo expuesto, es dable asimilar que existe una serie de aportes teórico-metodológicos del tema sobre las políticas públicas y justo es expresar que a través de su diseño y ejecución destaca el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores diferentes al gubernamental en ellas (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, iglesias, asambleas vecinales). Este ámbito público es el campo en el que los ciudadanos individuales, por sí mismos o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas, es decir, se lucha por la detentación del poder y por direccionar de manera efectiva la gestión social.

Desde otra perspectiva, *de Barbieri (2010)* plantea que el centro de la definición diferenciada entre lo público y lo privado subyace en la teoría del

contrato social. Así, se construye la sociedad civil como la suma de los individuos-ciudadanos, entonces, público y privado son las dimensiones de dicha sociedad. A nivel generalizado, predomina la representación de *lo privado* como ámbito individual, propio de las interioridades del ser humano, entretanto, *lo público* direcciona la dinámica más allá de lo personal y -prosigue de Barbieri- se le puede definir como el espacio de conocimiento y reflexión de la sociedad sobre sí misma y de las propuestas y acciones colectivas que tienden a mantener o alterar el estado de cosas vigente en la sociedad o en particulares sectoriales de ella.

Una de las lecciones a ser interiorizadas sostiene que *lo público y lo privado son representaciones de la sociedad que han acompañado el desarrollo del capitalismo y el proceso más globalizado de la modernidad. Con base en la dicotomía imaginaria se recrearon y organizaron los sistemas sociales y las formulaciones normativas así como la definición de espacios de competencia para las actividades económicas, políticas y culturales.*

Es cierto que lo público y lo privado presentan características, objetivos y valores diferentes, aunado a ello también es cierto que representan escenarios para la interacción donde se generan múltiples y diferentes regulaciones y, más allá de lo que en su momento significó la dicotomía público-privado, hoy tales espacios son vistos como ámbitos de acción donde existe de manera operativa una complejidad in crescendo que supera la dicotomía pre citada y resultados de investigaciones de la realidad in situ, indican que dichos espacios se han trastocado en inoperantes porque restringen y confunden el conocimiento sobre las sociedades y la comprensión de sus actores.

La estructuración de las políticas es una cuestión que implica un intenso proceso donde hacen presencia distintos agentes con disímiles

intereses que no pocas veces entran en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y/o ideológica sobre la sociedad. Junto a ello, es una gestión de comunicación pública que está orientada a llegar más allá del logro de metas porque implica un proceso de monitoreo retrospectivo, prospectivo y prospectivo que busca aportar evidencias, argumentos y persuasión en consonancia con el diseño global de la gestión interinstitucional en pro del beneficio colectivo.

En conclusión, al interpretar y sostener los planteamientos de los autores citados, surge ineludible la necesidad académica de actualizar el abordaje científico de las sociedades con una nueva visión teórico-metodológica en función de encarar de manera objetiva la diversidad en la que transcurre la vida política y socioeconómica actual, donde la relación público-privado sea sólo referencia y no centralidad en estudios del tema acá tratado y, lejos de ello, asumir los nuevos paradigmas que hoy se imponen.

#### **4.- Estado, Gobierno y Administración Pública**

En términos etimológicos, “estado” proviene del latín *status*, vocablo que indica nivel, condición o situación, es decir, tiene varios significados, que están referidos a una posición, una forma de estar y mantenerse, postura, orden o, lo que es lo mismo, se identifica con algo que permanece de una forma determinada.

En sociopolítica el término tomó contexto durante el siglo XV con la aparición de El Príncipe, obra superior del escritor y estadista Maquiavelo, de origen italiano, cuando y donde expuso que los Estados y soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados... en términos generales se entiende por Estado a la organización

política y jurídica de un pueblo en un determinado territorio y bajo un poder de mando según la razón.

Antes, Platón, aportó el argumento en función de la conformación del *estado ideal* en el que debe imperar la justicia como valor máximo inalienable. Por su parte, Aristóteles planteó que como quiera que el hombre es un animal de instinto gregario, social por naturaleza propia, conformó al *estado* en función de su sobrevivencia y lo mantiene por su necesidad intrínseca de vivir bien, de mantener un bienestar social acorde a su condición de ser humano. Hoy, después de múltiples debates entre los especialistas (sociólogos, politólogos, abogados) existe el convencionalismo que el concepto de *estado* alude al cuerpo político de una nación, país, territorio y población en los que se manifiesta su autoridad a través de los órganos de gobierno y de la administración pública.

Así, la definición elemental de *estado* expresa que éste es una organización jurídico-política autónoma dentro de un territorio delimitado, independiente, con órganos institucionales propios que regulan la existencia de una comunidad social, con elementos que le dan su estructura, a saber: territorio, gobierno, población y soberanía.

Referirse al Estado (ya definido, ahora en mayúscula) significa una conceptualización de carácter sociológico y político dirigido a la amalgama de componentes de una determinada sociedad. El Estado incluye tanto al conjunto de individuos que lo conforman como a la forma de organizarlo, además del territorio que ocupa y sus respectivas delimitaciones fronterizas. Dicho ha sido ya, el Estado es soberano y de él emanan los diferentes poderes que, en el caso de la República Bolivariana de Venezuela son el legislativo, ejecutivo, judicial, moral y electoral, a través de los cuales se definen límites y normas, se establecen derechos y responsabilidades, para regular la convivencia social.

En el ámbito local cada Estado debe poseer un gobierno que lo administre y garantice la preservación de su soberanía y autonomía, además de representarlo ante otros Estados, mientras que a nivel internacional el Estado recibe el reconocimiento de otros Estados, establece relaciones con ellos y es sujeto principal del derecho internacional público.

Según la Convención sobre los Derechos y Deberes de los Estados (Convención de Montevideo, Uruguay, 26 de diciembre de 1933), realizada por la Organización de Estados Americanos -OEA- un Estado es aquel actor internacional que posee una población permanente, un territorio determinado, un gobierno y la capacidad de mantener relaciones con otros Estados (art. 1 de la Convención de Montevideo).

En general, se considera que el Estado no necesita del reconocimiento de otros Estados para definirse como tal. Sin embargo, se ha debatido si en la práctica el Estado sólo es tal en el momento en el que recibe el reconocimiento de otros Estados.

Entre las características que identifican a un Estado destaca su carácter atemporal en territorio propio con soberanía y población residente. Su organización se expresa en un gobierno que, la mayoría de las veces, es reconocida por otros Estados, cuestión que le otorga identidad internacional la cual le concede derechos y le estatuye deberes y sólo así se convierte, como se apuntó, en sujeto de derecho internacional público.

Ahora bien, alcanzar la funcionalidad idónea del Estado implica que el mismo debe ser administrado de la mejor manera en beneficio colectivo y esta función general le corresponde al gobierno. El *gobierno* es el conjunto de individuos e instituciones que están a cargo de la administración y dirección de un Estado y es uno de sus elementos constitutivos, junto a la población y el

territorio. Cada Estado debe poseer un gobierno que lo administre y garantice que mantenga su soberanía y autonomía, además de representarlo ante otros Estados.

El vocablo *gobierno* deriva del griego *kubernao* que significa ejercer la dirección o el control sobre algo y del latín *gubernare* que significa mantener el control de comandar o dirigir, entendida desde sus inicios como la acción de gobernar.

Los primeros ejemplos de un sistema político para gobernar son la civilización Sumeria en 5200 a.C. y la del Antiguo Egipto en 3.000 a.C. El gobierno es un elemento fundamental del Estado integrado por instituciones e individuos a los que el ordenamiento jurídico confía la potestad de organizar, representar y regir al propio Estado, en consecuencia, el gobierno es para ejecutar y reforzar las decisiones colectivas en todos los ámbitos de la sociedad o, dicho de otra forma pero con igual significancia, se entiende por *gobierno* al conjunto de instituciones que dirigidas por individuos administran el Estado, ejerciendo para ello las diferentes funciones propias del poder ejecutivo.

El gobierno asume el liderazgo de la sociedad y la autoridad para asegurarse que las diferentes leyes sean seguidas e implementadas, siendo parte importante del Estado, aunque no la única. Bajo esta concepción se entiende que es acertado afirmar que el gobierno es una parte del Estado, pero sería ilógico y errado sostener que ambos términos son sinónimos y/o que se refieren a lo mismo.

El contenido de la palabra *gobierno* no tiene el mismo significado conceptual ni operativo, ni expresa igual alcance en todos los países o en las diferentes regiones del planeta. En Europa y en los sistemas llamados parlamentarios (sean republicanos o monárquicos) se considera que el gobierno es el Poder Ejecutivo; es decir, se excluye a los otros poderes, mientras que en

los países americanos, con gobiernos presidencialistas, el gobierno lo forman la totalidad de los poderes separados cada uno de los otros, pero todos son componentes del Estado.

Como condición o elemento fundamental de un Estado, el gobierno siempre debe existir. Sin embargo, cada gobierno particular tiene un tiempo limitado, el cual es variable. Su temporalidad se puede apreciar en el hecho de que la mayoría de Estados celebran elecciones nacionales y regionales cada cierto tiempo. Otro de los elementos constitutivos de un gobierno radica en el hecho de que está conformado por personas y organismos públicos como guardianes de la soberanía del Estado, factor independiente de su reconocimiento por parte de otros Estados y, el gobierno -a través de la historia- ha tomado tres formas preponderantes de expresarse, a saber: monarquía, dictadura y democracia. Formas minoritarias de gobierno han sido los triunviratos, junta cívico-militar y otros similares.

Ahora, valga una digresión para hacer una ligera referencia al modelo de gobierno democrático. Desde la teoría de la sociología política y de la propia ciencia política, se entiende que el gobierno democrático es, en fundamento, la forma en la cual el pueblo es poseedor de la soberanía estatal, ejerce el poder y elige sus representantes para administrar al Estado. Así, a la población le asiste el libre derecho de establecer su organización social en función del gobierno que desea, cuestión que ocurre casi siempre a través de partidos políticos.

El hecho de que en teoría el poder lo detenta el pueblo es fundamental ya que las personas, en democracia, son consideradas iguales ante la ley y, por ende, todas tienen la posibilidad de ser partícipes directos de la administración del país.

Los modelos democráticos derivan según la forma en que el pueblo ejerce el poder. Desde el pasado más que en el presente, son conocidas las *democracias directas*, donde los ciudadanos participaban y decidían en el gobierno del Estado. Sin embargo, hoy, en el plano internacional, predomina la *democracia representativa*, la cual significa que a través de elecciones el gobierno es ejercido por personas electas por el pueblo y esas personas electas tienen un tiempo limitado en sus funciones.

Las democracias modernas se caracterizan por ser republicanas habida cuenta que son los representantes electos quienes ejercen el poder, modelo de gobierno de estructura y funcionamiento distinto a la monarquía y a la dictadura, además, en una verdadera democracia republicana existe la división de poderes y el estricto respeto a las leyes nacionales emanadas del propio gobierno estatuido por el pueblo y, acá toma sentido la expresión filosófica acerca de que el humano es un animal racional y por eso prefiere someterse al gobierno de un Estado que vivir en una anarquía, y esas acciones de gobierno se expresan a través de la administración pública.

Ahora bien, ¿Qué es y qué significa la *administración pública*?

La Real Academia de la Lengua española señala que la *administración pública* es la acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes así como la conservación y fomento de los intereses públicos, incluidas las posibles querellas y conflictos que puedan surgir ante el accionar del conjunto de organismos encargados de cumplir esta función y ese conjunto de instituciones y personas responsables de llevar a cabo la Función Pública lo hacen en nombre del Gobierno que representa al Estado.

Entiéndase, entonces, que la administración pública es la expresión institucional concreta del gobierno y su función pública referida. En el caso de la República Bolivariana de Venezuela, es la vocación y la definición de la naturaleza y alcance de todo órgano dotado de facultades y atribuciones legales para realizar las tareas del Estado, donde se establecen el poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Moral, en gestión principal de cobertura territorial global y en la totalidad de las áreas temáticas para el diseño, ejecución y monitoreo de las políticas públicas en pro del bienestar integral de la población para elevar de manera efectiva, oportuna y permanente, su calidad de vida.

#### **5.- Sociedad Civil y Participación Ciudadana**

Este apartado contiene una aproximación a lo que es y significa la *sociedad civil* a la luz de la teoría sociológica y la visión de la ciencia política donde el trabajo titulado *La Sociedad Civil, una Revisión de los Enfoques Teóricos*, cuya autoría recae en *María Elena Romero*, especialista en el tema, representa una parte de la base referencial bibliográfica que sustenta las ideas presentadas y que delinear la direccionalidad de la participación social y comunitaria de la población organizada, tema específico del trabajo *Ciudadanía y Participación Social, de Dilenia Medina*, documento que constituye la otra parte del apoyo bibliográfico asumido para el desarrollo de este acápite.

La producción científica, académica e intelectual acerca del término *sociedad civil* es amplia y profunda, con especial aporte desde Europa y latinoamericana y por ello se entiende que el concepto ha sido muy discutido y que ha servido de argumento para identificar la gestión de la sociedad en su afán de organizarse y aparecer como un actor dinámico entre el sector público y el sector privado. La categoría de análisis en referencia, desde una visión de la

sociología política es contextualizada para su interpretación a partir de los elementos que estimulan o no a la población a participar en acciones cívicas o, aún más, con sus preocupaciones para el diseño y organización social en beneficio colectivo.

En el siglo XVII, Locke contrapuso la sociedad civil ante la sociedad política en atención a sus ámbitos e incumbencias y en el siglo XIX Marx identificó a la sociedad civil como un estado humano de desarrollo con sentido egoísta porque para él la sociedad civil era la sociedad burguesa la cual sólo estaría interesada en sus bienes económicos, distante y ajena a las demandas éticas y materiales de la población. Hoy, desde la ciencia social, el sentido dominante de la sociedad civil está referido al tratamiento de los asuntos de orden social de interés para la asociación de ciudadanos independiente del gobierno, léase, la sociedad civil es una expresión de la sociedad en general y ella prescinde de los organismos del poder político.

En la concepción democrática, el poder político se origina en el pueblo, o sea, en la sociedad civil y los gobernantes actúan en representación del designio de la población pero ocurre que no es raro que los partidos políticos desde su dirigencia permanezcan ajenos a los intereses reales y cotidianos de los ciudadanos. En la actualidad, el ideario sociopolítico arguye la necesidad de ampliar y potenciar los ámbitos y competencias de la sociedad civil, cuestión que implica incrementar los espacios de libertad para la gente en pro de sus libres asociaciones.

La fuerza para este actor la sociedad civil puede alcanzarse en la medida que sus participantes tengan iniciativa y busquen cierto marco normativo y un grado de institucionalización reflejo de su creatividad. De

acuerdo a Romero refiriendo a Havel la sociedad civil existe sobre tres bases:

1.- *Asociacionismo*, como libertad de asociación para el logro de objetivos no lucrativos que son alcanzables sólo de forma conjunta y en beneficio de la sociedad misma.

2.- *Auto-gobierno*, dentro del sistema de administración pública, en un modelo de Estado descentralizado.

3.- *Sistema de Delegación de Funciones*, que deben ser garantizadas por el Estado a otras entidades, acciones que, dicho sea de paso, estimulan la descentralización política.

Todo ello debe ser acompañado por una maquinaria de monitoreo para el apoyo y control mutuos, canalizando la viabilidad para que las múltiples ejecutorias de la sociedad civil, de manera desagregada por áreas y competencias específicas, permitan su consolidación y solidez para beneficio de su componente poblacional.

La construcción de esta nueva sociedad civil continúa Romero aúpa la presencia de variados actores en términos institucionales, sociales, políticos, económicos e ideológicos, donde la presencia y vigencia de la autonomía y las libertades tanto individual como colectiva, catalizan el quiebre del monopolio de la verdad y el poder. Esta alusión a la relación Estado / sociedad civil sostiene de manera implícita el posible fortalecimiento de dicha sociedad sin menoscabo de las responsabilidades estatales en sus funciones para con la ciudadanía.

Contextualizando, la presencia activa de la sociedad organizada donde se definan y respeten la competencia y los límites de ella misma y del Estado

democrático generan, por dinámica propia, la potenciación de la libertad y la equidad a través de la participación ciudadana para una contribución efectiva del proceso democrático donde han de surgir, desde la ciudadanía civil, propuestas de acción en consonancia con los programas estatales de políticas públicas, porque no se trata de hablar y no ejecutar o de hablar sólo de mecanismos formales, hecho que significaría dejar a un lado los derechos sociales ciudadanos ignorando, también, que es la crítica social la que aporta su apoyo a las estructuras políticas independientes y/o partidistas.

Existe un amplio y variado campo de derechos sociales, económicos y políticos que deben exhibir plena vigencia a fin de garantizar la autonomía democrática de un país y, al hacer referencia a un proceso democrático, se torna insoslayable entender tal proceso más allá del derecho al voto para elegir a los representantes del gobierno, puesto que la democracia es mucho más que elecciones donde debe estar presente de manera permanente la participación directa y activa de la ciudadanía en procura de mantener el bienestar social y garantizar al máximo la calidad de vida de la población dándole fundamento a la participación ciudadana en todos los ámbitos y con la mayor libertad por el bien común.

En toda sociedad a través del tiempo ha existido la participación, la cual se ha visto reflejada en la intervención social del hombre para la satisfacción de sus necesidades. En términos elementales, la participación ciudadana es el proceso mediante el cual los ciudadanos -en forma directa o mediante sus expresiones asociativas- inciden en procesos de políticas públicas en escenarios donde las comunidades y sectores organizados tienen la oportunidad de participar en distintas representaciones para la solución de uno o varios problemas en forma colectiva.

De igual manera, la participación ciudadana es una herramienta para la democratización, con ella el soberano constituyente trasciende la concepción clásica de la mera representación y a través de un proceso gradual, mediante el cual se integra a los ciudadanos en la toma de decisiones, la fiscalización, el control y la ejecución de acciones en asuntos públicos les permite su pleno desarrollo como seres humanos para lograr unas mejores condiciones de vida.

Es preciso que el Estado fomente la creación de espacios para la efectividad de la participación ciudadana, la cual representa un elemento para el control del poder pero no un contrapoder, lo que conlleva al desarrollo de la democracia en la medida en que los ciudadanos concienticen la necesidad de tomar parte en las decisiones oficiales y en la formulación de propuestas ante las autoridades gubernamentales, tanto municipales, como estatales y nacionales y de acuerdo a su efectividad y permanencia temporal se logrará el desarrollo de la democracia.

El concepto sobre participación ciudadana de acuerdo al planteamiento de Jessop y Stoker (2006), la corriente llamada “Buen Gobierno” refiere a la participación ciudadana como la actividad que busca la eficiencia del gobierno a través de la incorporación de la sociedad en las tareas del Estado, debido a que la participación es analizada como una condición de ejecución de la actuación del Estado, es decir, a través de la participación el Estado busca ser más eficaz en su actuación.

Es así como se identifican los elementos, la función y la importancia de la participación ciudadana en los sistemas políticos democráticos y es aceptada como el derecho de la comunidad, individualmente considerada u organizada a través de las diferentes formas asociativas legalmente reconocidas para formar parte, como portadora de intereses sociales, en el ejercicio del poder público; manifestada a través de su intervención en la conformación de sus órganos, en

la ejecución de las tareas que constituyen sus cometidos públicos y en su evaluación y control.

En ese proceso de participación surge la descentralización como un mecanismo acorde para impulsar la participación de la gente en la toma de decisiones de interés colectivo. Así, la descentralización permite el fortalecimiento del gobierno democrático, con mayor incidencia en la gobernabilidad regional y local, asumiéndose que estos niveles de gobierno pueden proveer de una manera más eficiente los servicios, debido a que ellos están más próximos a las necesidades de los usuarios demandantes de tales servicios. De igual modo, los gobiernos locales tienen la posibilidad de hacer mejor uso de los recursos porque están más cerca del pueblo y deben ser responsables ante las necesidades vecinales, lo cual puede mejorar la sensibilidad del gobierno hacia esas demandas y no solo basándose en lo que el gobierno central considere necesario.

El Centro Latinoamericano Para el Desarrollo -CLAD- define la descentralización como un proceso de distribución del poder de decisión estatal en sus dimensiones funcionales o territoriales y no tendría razón de ser si no estuviera acompañada de una activa presencia de la sociedad civil, receptora de dicho proceso en la definición, control y seguimiento de las acciones estatales centralizadas. Así, el proceso descentralizador permite una mayor efectividad en lo que a participación ciudadana se refiere; ya que da la oportunidad a la población de que conjuntamente con sus gobernantes, planifiquen y ejecuten una serie de proyectos y programas sociales encaminados a la satisfacción de sus necesidades.

Es de afirmar que la premisa básica de los valores y actitudes democráticas es la participación voluntaria de los miembros de una población y, en Venezuela, con la Constitución Nacional aprobada en 1.999 surgió un nuevo

paradigma, un nuevo modelo en la relación Estado-Sociedad, propugnando la participación de los ciudadanos más allá del aspecto político, admitiéndola también en el área económica y social, expresada en la formulación, ejecución, evaluación y control de la acción gubernamental.

La participación ciudadana es una de las dimensiones claves del fortalecimiento de la democracia local que, bajo esta perspectiva, puede contribuir a mejorar las posibilidades de que los procesos de descentralización se traduzcan en una redistribución del poder político que no suponga simplemente reproducir su misma estructura en planos territoriales más reducidos.

Hay cierto consenso respecto a que el fortalecimiento de la democracia local constituye una condición básica para que la descentralización pueda generar resultados en el mejoramiento de los servicios públicos y en la mayor satisfacción de las necesidades de los sujetos, tradicionalmente marginados, tanto en su crecimiento como en su rol de actores sociales y políticos.

Todas las teorías y leyes que abordan el tema de la participación ciudadana, denotan gran interés para el colectivo, pero la experiencia demuestra de manera evidente y palpable que los medios de participación en los entes de gobierno local limitan y coartan la participación de los líderes comunitarios, notándose la negación de compartir o ceder cuotas de poder en el ámbito municipal.

Existen diversas formas institucionales a través de las cuales se ejercen las distintas modalidades de participación. En muchos casos, el ejercicio de la participación ciudadana no supone la creación de órganos o procedimientos especiales, sino la asimilación de los sujetos a estructuras ya existentes; en otros casos, la participación se instituye a través de medios directos y es una

expresión individual bajo la condición de ciudadanía de la persona participante y esa expresión se hace colectiva cuando los ciudadanos en conjunto generan propuestas y acciones en su beneficio haciendo valer sus derechos humanos (políticos, económicos, sociales, culturales).

Considerada como un hecho político, la participación ciudadana es aceptada como como una relación entre el Estado y la sociedad civil enmarcada dentro de una cultura política con actitudes, valores y normas que orientan el comportamiento de las personas ante el Estado y la propia sociedad civil en un marco de deberes y derechos inter e intra instituciones.

En una concepción como hecho social la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobierno de una población para participar en las decisiones de su vida colectiva, en la administración de sus recursos y del modo cómo se distribuyen sus costos y beneficios porque se trata que la gente participe de manera influyente en las decisiones de políticas públicas por medio de mecanismos viables y procesos dinámicos acordes a la realidad del tiempo en vigencia que en Venezuela tienen soporte legal a través instrumentos jurídicos vigentes que regulan, orientan, delimitan y direccionan la gestión social, vale decir, la ejecución de políticas públicas en una simbiosis Estado-sociedad civil.

## PARTE II

### CONTEXTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A riesgo de parecer reiterativo, es necesario recordar que el Estado surge de la evolución de la sociedad humana cuando, hace más de cinco mil años, ocurrieron en Egipto las iniciales expresiones de una autoridad centralizada y, desde entonces, su vigencia pasó desde las civilizaciones contemporáneas a la egipcia y continuó su tránsito desde las polis griegas hasta el imperio romano para luego convertirse en el Estado moderno a partir de las transformaciones revolucionarias ocurridas en Francia e Inglaterra, durante el siglo XVIII.

Intrínsecas a su naturaleza, el Estado despliega su gestión en tres tipos de actividades identificadas como funciones, todas en correspondencia con la regla suprema establecida, en su momento, para cada nación, esto es, la Constitución. Dichas funciones son:

- a) Legislativa: El Estado estatuye la vigencia del ordenamiento jurídico a través del cual estructura su organización y autorregula su acción, en la dimensión territorial que le corresponde, siempre en función de los mejores intereses para la existencia colectiva.
- b) Administrativa: En esta área la gestión del Estado debe estar direccionada hacia la provisión de los servicios públicos vitales para la vida y seguridad de las personas, además de cubrir las necesidades públicas de la vida moderna.

- c) Jurídica: Cuando es necesaria su intervención, el Estado lo hace para dirimir las controversias que de carácter colectivo y público se presentan en la dinámica cotidiana de la vida social.

Tales funciones, identificadas como acciones y decisiones concretadas por el Estado se denominan *Políticas Públicas*. En consecuencia, son ellas las actividades gubernamentales que en operatividad se enfocan a responder las múltiples y crecientes demandas de la sociedad civil, las cuales tienen un valor estratégico determinante para el crecimiento y desarrollo económico, político, cultural y, en definitiva, para el bienestar social de una nación.

## **6.- Génesis de las Políticas Públicas**

Antes de la segunda guerra mundial la función social del Estado estaba dirigida hacia la protección de los más débiles pero después de la conflagración la dinámica sociopolítica impuso a los Estados la necesidad de afinar las decisiones y las formas de intervención públicas, como una manera de cumplir con la responsabilidad de garantizar la *procura existencial*, entendida ésta como un proceso que extiende la protección social a todos los ciudadanos. (Mascareño, 2006)

Desde la ciencia social y la academia, el estudio de las políticas públicas nace con un enfoque racionalista donde se asume que la gestión estatal se provee de un nuevo instrumental para sus ejecutorias públicas orientadas hacia lo social y, de manera simultánea, la investigación acerca del desenvolvimiento de los sistemas políticos y las complejas relaciones de poder que ocurren en ellos también son incorporadas permitiendo, en este escenario, entender la disciplina de las políticas como aquella que se encarga de los *cursos de acción* promovidos y asumidos por el Estado para enfrentar problemas concretos y

como sostiene Mascareño- en donde predominan la incertidumbre, los problemas no estructurados, las limitaciones y asimetría de información y, por ello, no siempre los resultados que se logran son los esperados y de allí que se entienda que la efectividad de la gestión estatal no está garantizada en modo alguno, hecho que lleva a comprender que la manera cómo se formulan, deciden, negocian, ejecutan y rediseñan la políticas públicas, forma parte sustantiva de los procesos de gobierno.

La aparición y consolidación del Estado social ocurre en el momento contemporáneo del desarrollo capitalista, en base a la vetusta y superada estructura del Estado liberal donde nacieron los procesos administrativos y, entonces, en el siglo XVIII, el juicio sobre la gestión gubernamental pasó a basarse en el alcance o no de los objetivos sociales, por lo que las instituciones públicas comenzaron a trabajar en función de la población en general. En este contexto surge la necesidad de una administración pública capaz de manejar los recursos y, más aún, de impulsar los cambios socioeconómicos demandados. Se impone así la idea de Saint-Simon sobre la *razón administrativa*, hecho que lleva a Foucault a sostener que gracias a la aparición de la idea de *sociedad* el liberalismo fue capaz de asumir su desarrollo con mentalidad de gobierno.

No obstante, es a partir de Weber -continúa Mascareño- cuando se puede hablar de un desarrollo conceptual, de un cuerpo sistemático de ideas sobre la organización materializada en burocracia, forma más eficiente de una estructura compleja, legítimamente aceptada y basada en una autoridad racional. Afirmaba Weber a principios del siglo XX que *la razón decisiva que explica el progreso de la organización burocrática ha sido siempre su superioridad técnica sobre cualquier otra organización... Sólo la burocratización del Estado y del derecho reconoce en general la definitiva posibilidad de una*

*rigurosa distinción conceptual entre un orden jurídico objetivo y los derechos subjetivos de los individuos por él garantizados ...la burocratización presupone la separación abstracta entre el Estado en cuanto sostén abstracto de los derechos de mando y creador de «normas jurídicas», y todas las atribuciones personales de los individuos» (Weber, 1992, citado por Mascareño, 2006).*

Del Estado gendarme se pasó al Estado promotor y luego al Estado Social de Derecho como Estado interventor, actuando en todas las esferas de la vida de las personas e, independiente de las anomalías funcionales del sistema económico, fue logrando su consolidación gracias no sólo a que se conjugaron las graves consecuencias de la crisis capitalista de 1929 con los nefastos efectos del fascismo y los resultados devastadores de la segunda guerra mundial, hechos que condujeron a la búsqueda de consensos políticos para allanar el camino gubernamental hacia su gestión social y es así como nace en Inglaterra el Estado de Bienestar (welfare state) cuya responsabilidad era la de asegurar múltiple asistencia social en función de un nivel de vida cada vez más satisfactorio para todos los ciudadanos.

Así, el Estado Social de Derecho ahora también llamado Estado Benefactor derivado del Estado liberal, debía ser consecuente con la razón de su origen y fue por ello que -según Salamanca- *los partidos recogen como causa aceptada de legitimación política tales expectativas en forma de derechos fundamentales que, si bien todavía en el siglo XIX ofrecían una imagen fragmentada, se convierten en auténticas leyes de desarrollo para el siglo XX que convierten al Estado de bienestar en una realidad dotada de impulso propio, autorregulada. Con ello, el Estado se convierte en decidor público, en un formulador de los pasos estratégicos que deberá dar la nación, generándose, de esta manera, la presencia del gobierno en la vida pública, con un aparato burocrático creciente y la existencia de múltiples grupos organizados que crean problemas de manejo y control del Estado en su ambiente*

(*Salamanca, 1994*), así, desde entonces la gestión social y política del Estado tiende a generar bienestar colectivo, accionando no sólo en las denominadas áreas vitales para la vida de bienestar social (empleo, salud, educación, vivienda, seguridad) sino, además, en la promoción del bienestar general, interviniendo en la cultura, el esparcimiento, el ambiente, creando de esta manera una política social generalizada que, más que una reacción ante los hechos, pretende controlarlos mediante una programación integrada y sistemática (García Pelayo, 1980, citado por Mascareño, 2006).

Y, como corolario en este contexto, es preciso anotar que el Estado aprovecha los beneficios de los grandes avances de la ciencia y asido de la moderna tecnología en pro del cumplimiento de sus nuevas funciones, la aplica para la solución de problemas prácticos, tanto que fue capaz de tomar los postulados de la teoría económica keynesiana y convertirlos en política económica generando, para su función directiva, un perfil propio creado a partir de la tecnología de programación, de la teoría de sistemas y de la investigación operacional, herramienta que permitió disponer de una política económica organizada y coherente en simultaneidad con una política social integral en contenido y en cobertura, tomadas ambas como un modelo para las actividades que permitieran, en adelante, tomar previsiones y poder controlar los hechos a futuro, es decir, hacer prospectiva, para direccionar tales hechos y convertirlos en objetivos establecidos de antemano.

Las ideas expuestas en las anteriores cuartillas recrean el contexto sociopolítico donde tienen su fundamentación originaria las políticas públicas, ello como producto del quehacer científico de la politología y de la sociología política para poder dar sentido explícito teórico y metodológico al marco conceptual en torno al proceso de toma de decisiones institucional-burocrático sobre las decisiones públicas orientadas al cubrimiento de las demandas, expectativas y necesidades sociales que, en términos cronológicos, se ubica en

el período de la postguerra hasta nuestros días, haciendo de ello el objetivo fundamental de la ciencia política con el uso extenso e intenso de la frase *políticas públicas* en un importante accionar entre la institucionalidad del Estado en conjunto con múltiples y distintas expresiones de la sociedad civil organizada.

## **7.- Evolución de las Políticas Públicas**

Si bien antes de la segunda guerra mundial, las políticas públicas no eran reconocidas como una disciplina, desde mediados del siglo XX -décadas cincuenta y sesenta- los científicos sociales, con especial participación de los politólogos norteamericanos, impulsaron el proceso de conocimiento para superar la dicotomía *política-administración pública*, aún no definida para esa época y desde allí introdujeron la categoría *política pública* para solucionar tal cuestión, sin olvidar que el concepto teórico *bienestar social* estaba definido desde una visión economicista en período pre bélico, con fuerte influencia del pensamiento racionalista, el cual se reflejaba en las dimensiones asignadas al *bienestar social* como concepto operativo y también como líneas de acción de gobierno para la convivencia social en democracia.

Llegado a este momento en la descripción documental del presente trabajo, se hace obligante el reconocimiento de la suprema influencia que los postulados de Dahl han tenido en y para la construcción del nuevo paradigma sobre la ciencia política quien, a mediados del pasado siglo demostró la nítida y directa relación entre el funcionamiento de la democracia y la efectividad de las políticas estatales. Así, el precitado autor expuso que *el proceso de elaboración de políticas de gobierno se realice de tal manera que cada grupo de tamaño significativo tenga la oportunidad de vetar las amenazadas privaciones a su libertad... otra alternativa consiste en... postular que las metas de cada ciudadano adulto de una república deben tener el mismo valor para determinar*

*las políticas de gobierno» (Mascareño, 2006; citando a Dahl, 1989). En base a tales considerandos el autor caviló acerca del escenario mínimo necesario con el que debería contar el gobierno para tomar las decisiones trascendentales, tanto en líneas generales como, de forma particular, en lo inherente a la cuestión social. En ese referente -anota Mascareño (2006)- que una de las propuestas de Dahl planteaba que “constitucional” se utilizase como un término que se refiriera a las determinantes de las decisiones gubernamentales, que consistían en reglas pre-escritas para influenciar la distribución, tipos y métodos de control entre los funcionarios gubernamentales. Las reglas constitucionales resultarían de gran significado toda vez que ayudarían a determinar a cuáles grupos se otorgarían ventajas o desventajas en la lucha política, con lo cual sería posible observar la posición y el poder de cada grupo que gana o padece la operación. En esta perspectiva, existirá la probabilidad de que un grupo activo de la población pueda hacerse escuchar en alguna etapa del proceso de la decisión.*

Como es dable entender, tal propuesta era avanzada en demasía con relación al desarrollo de la teoría, derivada de una profunda interpretación de una no menos compleja y completa visión de la democracia, donde se presentaba la vinculación Estado-Sociedad Civil en términos de sinergia para la toma de decisiones de manera especial en lo atinente al carácter integral y globalizante de la gestión estatal, así como en el diseño de la agenda gubernamental pública y en la formulación de las políticas como un producto de la interacción Estado-sociedad.

Ejecutado y entendido así el proceso, resulta indiscutible que hasta los años setenta de la anterior centuria la teoría sobre políticas públicas fue evolucionando en un contexto donde florecían con fuerte apoyo los postulados del análisis sistémico en una mixtura con las posiciones del pensamiento racionalista y administrativista, a las que se les unían en menor grado las ideas

sobre el poder, discusión compleja desde donde resultó el predominio conceptual de la vinculación gestionaría -existente desde años atrás- entre las acciones y actividades funcionales del gobierno en tanto políticas públicas y las instituciones públicas u organizaciones no gubernamentales bajo cuyo accionar reposaba el acto de su implementación.

Alrededor de tres décadas después -años ochenta del siglo XX- el cuerpo teórico-metodológico de las políticas públicas mostraba su solidez por cuanto, en consenso, ellas eran concebidas como una guía para la acción gubernamental orientada hacia la meta del logro de satisfactores comunitarios e, incluso, institucionales. Así, la concepción acerca de la política pública mostraba amplias similitudes con los postulados de la planificación, en particular, con lo que ocurría de manera específica, en América Latina, *cuando se hablaba de ésta como el proceso racional de alcanzar los fines a partir de la definición clara de objetivos y la asignación suficiente de medios. Adicionalmente, la política pública, para su cabal análisis, debería ser entendida como un proceso continuo, estructurado a partir de fases claramente delimitadas, siendo una entre muchas secuencias la siguiente: a) identificación del problema, b) elaboración de la agenda, c) formulación de la política, d) adopción de la política, e) implantación y f) evaluación* (Mascareño, 2012) y si, además de ello, los actores involucrados manejaban las variables económicas, políticas, administrativas y culturales en función de los fines a perseguir, entonces, cómo se explicaba el fracaso de no pocas políticas?.

Naim (1999) investigó sobre esa variable y concluyó que *poco se había estudiado qué pasaba en una política pública luego que los consensos iniciales se lograban y los diseños surgían de manera casi perfecta producto de acuerdos entre las partes interesadas. Lo que pasaba en realidad era que lo que se llevaba a la práctica se convertía en algo muy distinto a lo que se planeaba y, por tanto, era imposible obtener los efectos esperados y, vistos los*

resultados, hacia finales del siglo XX una generalidad de especialistas pasó a plantear que lo relevante era el proceso y la interacción por sobre las etapas de las políticas, con el propósito de asimilar la dinámica interactiva entre ideas, actores y escenario institucional puesto que desde allí se podía conocer la realidad surgida del diseño y ejecución de las políticas públicas.

Por otra parte, sabido es que en los orígenes de las políticas públicas predominó la visión racional de los entes gubernamentales en cuanto a la dinámica de cualquier política pública, situación que no permitía ver y entender el hecho social en sí, es decir, los elementos fundamentales en el área social no aparecían tal como ocurre hoy y este cambio se debe a la presencia permanente y activa de personas, instituciones y organizaciones ajenas al entorno de gobierno en la dinámica que se suscita alrededor de una política pública y, en la actualidad, las decisiones estatales consensuadas reflejan la importancia de los agentes extra gobierno en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

El argumento fundamental al respecto sostiene Mascareño (2011) estriba en que *ante los cambios radicales del Estado moderno que supera al Estado liberal y se transforma en Estado social, la vieja dicotomía público-privado o Estado-sociedad queda superada; de allí que el sujeto de los derechos políticos no sólo trata de influir la acción del Estado desde el punto de vista de su condición abstracta de ciudadano, sino también desde el punto de vista de sus situaciones económicas y sociales*. De hecho, como quiera que en este estadio el Estado contemporáneo no se ve impelido de generar la norma jurídica que regule la acción de los particulares aparece la lógica donde los agentes económicos y sociales velen por sus intereses de manera permanente y oportuna en lo inherente a las decisiones de gobierno en lo público y social.

En la década de los años noventa, la última del siglo pasado, la discusión evolucionó hacia la dimensión política para el análisis de las políticas públicas y allí -argumenta Salamanca- que la compleja red de relaciones que ocurren en el sistema político son mediadas, por una parte, a través de la acción del gobierno cuando la toma de decisiones pasa a ser una permanente lucha donde aparece la burocratización del Estado y su capacidad para regentar ese rol y, por otra, la presencia del mercado en tanto agente de decisión y de ajuste social que encuentra su expresión en el contexto público (Salamanca, 1994).

No existe duda alguna sobre la real complejidad en la formación de las políticas y ello incide de forma notable en la estructura del gobierno local donde ya en varios países, con predominio de los europeos la red de relaciones se vincula con modelos complejos los cuales se caracterizan por un nivel frecuente de contacto donde ocurren tanto intercambio de recursos como cooperación bidireccional, todo ello estimulado por las debilidades y fallas de gobierno (*failure government, FG*) en su gestión pública más allá de la aplicación de múltiples y disímiles instrumentos en función de la racionalidad para la toma de decisiones que, sin embargo, han sido poco efectivos para reducir las amplias diferencias entre los resultados esperados y los resultados obtenidos de las ejecutorias del Estado en acción.

Ante esta situación, los especialistas y analistas de las políticas públicas se encontraron con serias limitantes a la hora de exponer sus aportes en pro de la superación de las fallas de gobierno cuando una atención en exceso en el proceso político así como extensas indefiniciones en el diseño y formulación fueron y siguen siendo factor fundamental en tales limitantes.

Si bien se apeló a la evaluación para conocer los nudos críticos en la formulación y ejecución de la gestión social de gobierno los avances al final del

siglo XX sólo llegaron a resolver situaciones momentáneas que no eran más que desajustes propios de cambios estructurales al interior del Estado, en su vinculación con la sociedad civil.

### **8.- Actualidad del Arte en Políticas Públicas**

Al momento del nacimiento del siglo XXI las ciencias de las políticas públicas se encontraban desfasadas de la realidad al ser ignorantes de los dinámicos movimientos que sucedían en los escenarios internacional, nacional y local de las modernas sociedades contemporáneas y, en consecuencia, se evidenció la inutilidad del enfoque analítico centrado sólo en la complejidad operativa del gobierno y, entonces, desde la conceptualización de lo público (sociedad política) y lo privado (sociedad civil) y demás paradigmas vigentes en los estudios de la administración pública se hizo impostergable la asunción de una revisión profunda del análisis de las políticas (*analysis policy*) y de la gestión pública (*public management*) que, en su momento, representaban la postura teórico-metodológica predominante para el abordaje de la problemática en referencia

Con el inicio del siglo XXI, la discusión entre los especialistas sobre las potencialidades y posibilidades del Estado de Bienestar siguió su curso en búsqueda de superar las permanentes fallas de los gobiernos ante los escasos logros de las políticas públicas ejecutadas, más allá del continuo desarrollo de herramientas para la gestión pública.

Ante situaciones y condiciones distintas a las de medio siglo atrás, entrada la actual centuria, el Estado Benefactor continúa en crisis cuando, oh paradoja, se dispone de tecnologías de gestión avanzadas para optimizar la

gestión social desde el combinado Estado–Sociedad Civil en un contexto donde la dinámica social impone nuevas lógicas ante las cuales se deben asumir posturas diferentes a las ya conocidas y aplicadas debido a las exigencias y necesidades de la población por lo que, sostiene Mascareño (2011), el instrumental de las políticas públicas enfrenta no sólo un problema de diseño sino, más allá, una situación en la cual pudiera estar planteada su transformación.

Con una vasta producción intelectual generada, en particular desde la academia, de la sociología política y, en general, de las ciencias de la política, se hizo frente a la indetenible insatisfacción colectiva debido a las constantes fallas de gobierno y se conformó un grupo de científicos y especialistas en la materia que trascendió a una corriente postulante de novedosas variantes para la gestión de los asuntos públicos denominada Nueva Gestión Pública (*New Public Management* -NPM-) cuya relevancia ha sido tal que en no pocos gobiernos sirve como guía para su manejo institucional.

En las postrimerías del pasado siglo, para el análisis de la gestión gubernativa en procura del fin de los reiterados problemas sociales generados por la ineffectividad de las políticas públicas los entes del Estado-administración pública-gobierno encontraron en la NPM una visión micro-organizacional direccionada a encarar las vaguedades en las propuestas de implementación de la política pública.

Se trataba, entonces, de reinventar las funciones de las instituciones públicas donde éstas deberían ser *directas, descentralizadas, innovadoras, flexibles, dúctiles, capaces de aprender con rapidez nuevas formas de acción, empleadoras de la competencia, la elección del cliente y otros mecanismos no burocráticos para que las cosas se hicieran eficazmente (Ibídem)* y, en coherencia con ello, las características fundamentales de los gobiernos democráticos apuntarían a la vigencia de un gobierno

- 1) Regulador y no interventor.
- 2) Comunitario
- 3) Competitivo
- 4) Basado en objetivos
- 5) Dirigido a resultados
- 6) Inspirado en el usuario
- 7) Con visión empresarial
- 8) Previsor
- 9) Descentralizado
- 10) Orientado al mercado

El grupo de intelectuales conformantes de la NPM logró que el gobierno del Reino Unido asumiera dicha propuesta, optimistas por los avances que estaban ocurriendo en otros países desarrollados, como Suecia, donde se aspiraba el logro de cambios irreversibles y efectivos tanto en cantidad como en calidad del nuevo gobierno. Por su parte, Norteamérica asimiló el proyecto en tan alto grado al punto que el término fue conceptualizado como *un campo de debate profesional y de políticas, de proyección internacional, acerca de temas concernientes a la gerencia pública, incluyendo políticas de gerencia pública, liderazgo ejecutivo, diseño de organizaciones programáticas y operaciones gubernamentales (Mascareño, 2012; citando a Barzelay, 2001).*

La evolución gestionaria de la NPM se convirtió -más allá de una guía para la acción institucional- en un modelo de profunda influencia en la orientación de la gestión pública. De hecho, a comienzos del presente siglo, Barzelay (2001) sostuvo con marcado interés que *la NPM, como una corriente de pensamiento dominante relativa a aspectos organizacionales del gobierno, ha dado origen a temas académicos de las políticas públicas, tanto en el campo de la doctrina como en el del análisis explicativo de opciones de políticas y*

*cambio organizacional en sistemas complejos de gobierno. Es comprensible, entonces, cómo la idea de reinventar el gobierno se convirtió en un producto de exportación, influenciando la imaginación de muchos conductores de políticas públicas en países tan disímiles como Australia, Suiza, Gran Bretaña, Nueva Zelanda, China, Rusia o Brasil (Saint-Martin, 2001).*

También en América Latina la nueva gestión pública hizo presencia, así en México, Chile y Brasil, *las medidas estructurales fueron acompañadas de la introducción de nuevos medios en la subcontratación de servicios o tareas del Estado, de cambios en el perfil del gerente público, más orientado a la operatividad y al usuario que a la administración y, a su vez, de la implantación de sistemas de indicadores de gestión para garantizar la adecuada aplicación de las políticas públicas, dentro de un ambiente político y organizacional en constante cambio (Álvarez Madrid, 2006).*

Desde la NPM, en el ambiente para el cambio en la concepción de las políticas públicas, surgió una variable de intervención enfocada en la generación de resultados y no en el control de recursos y gastos. Ella fue asumida por los gobiernos de Inglaterra, México, Australia, Nueva Zelanda, entre otros, donde crearon oficinas gubernamentales autónomas en el manejo del presupuesto y en el seguimiento de los cursos de acción de gobierno. Tales acciones produjeron profundas discusiones en torno a lo que es deseable y socialmente necesario, llegando al tema político y, por efecto, la discusión pasó desde el segmento administrativo a la vigencia de los valores y criterios políticos, contexto que provocó colisión con las redes de poder burocrático, pugna que tomó cuerpo y, desde entonces, se hace presente cada vez que se pretende avanzar en las reformas públicas sobre el sustento del paradigma de la nueva gestión de gobierno con el marcado interés en evolucionar desde los mecanismos cerrados y neutros hasta novedosos instrumentos y medios (Arellano, 2000).

Es innegable que con la aplicación de la NPM se lograron avances significativos en el funcionamiento del aparato gubernamental, no obstante, debido a su acentuado interés en superar las fallas de gobierno, fue obviado su seguimiento y evaluación y por dinámica propia aparecieron sus falencias y fue posible identificar sus límites los cuales son expuestos por Santana y Negrón (2006) en los siguientes términos:

- Valores como la defensa de los derechos sociales, la transparencia, justicia y responsabilidad, entre otros, tienen tanta vigencia e importancia como la efectividad de/en la gestión pública en un gobierno democrático y, en caso contrario, sería harto difícil alcanzar las metas y fines trazados, con peligrosa potenciación de la conflictividad social.
- Cualquiera sea el nuevo modelo de gestión que se asuma debe estar sujeto a la norma jurídica que rige el desenvolvimiento sociopolítico en consonancia con el espíritu democrático, revalorando la parte tecno-operativa independiente de la concepción político-ideológica dominante.
- Los éxitos y novedosos logros en el manejo de las instituciones estatales no siempre son válidos en cualquier escenario ya que se deben prever y contar con ventajas comparativas para utilizarlas en el nuevo emprendimiento.
- Es obligante tener presente siempre y en todo lugar que el gobierno y la administración pública conforman un complejo sistema en donde el nuevo componente institucional en ningún caso puede estar por encima del marco del sistema político gerencial constituido en legitimidad.

Como se conoce, si bien la NPM nació en Europa fue en Norteamérica donde alcanzó su máximo desarrollo y cuando se ha tratado de llevar el nuevo

instrumental a otros espacios y sistemas, por ejemplo, en Latinoamérica, algunos autores sostienen que *los instrumentos de la nueva gerencia pública pierden buena parte de sus supuestas bondades y se transforman en estrategias que dificultan, generando disfunciones, la consecución de eficacia y eficiencia en las instituciones públicas que han decidido importar estas estrategias modernizadoras (Ramió Matas, 2001).*

Lo anterior sugiere la presencia de otro elemento que expresa la continua presencia de las fallas de gobierno que profundizan la crisis del Estado de Bienestar. Entonces, ¿Qué ocurre?, ¿A qué se debe que continúen las fallas de gobierno?, ¿Por qué ni siquiera por medio de una novedosa y efectiva herramienta como la NPM ha sido posible superar las debilidades de gestión de gobierno?. Ante esta situación, especialistas en la materia coinciden en sostener que *existen realidades de mayor complejidad que superan y rebasan las posibilidades originales del Estado de Bienestar (welfare State), así como del instrumental de políticas públicas asociado y que exigen, cuando menos, una atención más adecuada, si se aspira a mejorar las relaciones del Estado con la sociedad y, fundamentalmente (sic), los niveles de satisfacción de los ciudadanos con la acción pública.*

En el análisis de la ineffectividad de la gestión de gobierno en las políticas públicas surgió la necesidad de precisar de manera clara y definitiva qué es *lo público, el espacio público*. Y ello apareció porque las políticas mostraron su origen y evolución gracias a la fortaleza que para esa época exhibía el Estado en tanto organizador y gestor del contenido social en general y de allí se creyó que apoyado con el instrumental teórico-metodológico y la propia potencialidad y capacidad de la administración pública era posible alcanzar el mejor manejo de la sociedad pero, en realidad -afirma Parejo Alfonso (2010)- el proceso en referencia solicitaba una revisión y redefinición de las relaciones Estado-Sociedad Civil expresadas en el área de lo público,

además del rol de la responsabilidad de los poderes públicos, en particular a lo inherente de las formas de operar en el área administrativa.

Otra cuestión importante acerca de la redefinición del papel del Estado en lo público y lo social tiene que ver con el crecimiento de la burocracia y el debilitamiento del control democrático en la gestión institucional para la toma de decisiones porque dentro de la estructura administrativa aparecieron intereses políticos, comerciales y personales, situación que desencadenó un estado de inoperancia para la rendición de cuentas puesto que cuando la atención cambió hacia la satisfacción del cliente y no del usuario desapareció la defensa y garantía de los derechos ciudadanos. (Christensen y Laegerd, 2001).

En la aplicación de los términos argumentativos de la NPM y en búsqueda de respuestas ante las fallas de los gobiernos se hizo imperativo ejercer la revisión de la desregulación -impuesta desde la NPM- y se descubrió que *en el plano de lo político, el desmontaje de las bases regulatorias tiende a desmontar las antiguas coaliciones de proveedores monopólicos, los pequeños usuarios, los sindicatos y el Estado, toda vez que se rompen viejas alianzas y añejos reclamos redistributivos*, pero sin embargo, las alianzas en compromisos técnicos y políticos son imposibles de suprimir y, en su defecto, se transmutan en norma jurídica y, por efecto, lejos de fortalecer la desregulación ocurre lo contrario, es decir, como nunca antes, se impone más gestión regulatoria. (Horwitz, 2000).

En el caso de los países latinoamericanos se han concretado múltiples operaciones institucionales basadas en la vigencia de acuerdos de carácter político y social donde aparecen incluidos gremios, organizaciones empresariales y organizaciones políticas en construcción de la viabilidad socio-política para los proyectos de políticas públicas. Así, por ejemplo, en el caso de Venezuela, durante el período democrático civil -anota Mascareño (2011)-

desarrollos como la hidro-electrificación en Guayana, el metro de Caracas, la descentralización del poder, las telecomunicaciones, fueron parte del desarrollo de políticas públicas para intervenir sobre problemas colectivos, marcando una tendencia a incorporar grupos organizados en gestiones macro, aunque siempre sujetos al nivel territorial del que se trate así como a la composición de la población objetivo.

Entrado el siglo XXI, la manera de enfocar los asuntos públicos varió de forma muy rápida y de manera sustancial hacia la complejidad debido, entre otras poderosas razones, a que muchos de los proyectos exhibían sus bases en áreas territoriales más allá de los estados nacionales donde se asentaba la aplicación de la política pública de que se trataba. Este fenómeno -como es lógico- impuso nuevos modelos tecno-políticos y operativos para ejercer la gobernanza en el contexto de la globalización desde donde las *formas de organización social relacionadas con esos asuntos tienden a estructurarse en redes globales ante lo cual, en consecuencia, los instrumentos de políticas, atados a su origen de planeación racional en el ámbito nacional, también deberán actualizarse.* (Mascareño, 2012)

Desde su nacimiento, la teoría de la *gobernanza* estuvo sujeta a los argumentos de la planificación regional vigentes a partir de la segunda mitad del siglo pasado (años 60 y en su evolución en los años setenta y ochenta) y luego, con los veloces y nuevos cambios globalizados, la teoría de la democracia moderna y la propia de la gobernanza se encontraron aisladas entre sí y si hoy la realidad debe enfocarse desde la perspectiva de un nuevo paradigma, entonces, se debe profundizar en una gobernanza orientada hacia el andamiaje de una nueva complejidad, alejada del paradigma anterior y dispuesta a enfrentar los problemas de conducción social y política en una sociedad que es parte activa en el ámbito global (Mascareño, 2012), tema que no corresponde al objeto de esta investigación y que, en el caso de Venezuela, merece y obliga al

emprendimiento de un estudio específico con capacidad para desfragmentar -con teoría y metodología acordes al propósito- el entramado político-ideológico y económico-social que ha tenido profundos efectos sociales en las dos décadas que han transcurrido del siglo XXI.

## PARTE III

### SOCIOLOGÍA, PLANIFICACIÓN y POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 9.- *Sociología y Gerencia Social*

El término *sociología* se deriva de la palabra latina *socius* (socio, asociado a las personas) y de la palabra griega *logos* (razón, ley, entendimiento), por lo que ante una postura elemental se puede definir como el estudio de la sociedad humana. La sociología es, entonces, aquella ciencia social que se aboca al estudio de la vida humana en sociedad, a través del accionar y la interacción entre sus miembros, con métodos propios analíticos y descriptivos. Se le identifica como la ciencia que estudia la sociedad humana en colectivo a partir del abordaje de la interacción social que se concreta entre los grupos sociales conformados por personas en el plano socializante y socializador, es decir, la innata sociabilidad de los seres humanos y su instinto gregario, esto es, la persona como animal social.

Cada una de las ciencias sociales estudia al hombre como ser social pero sólo la sociología estudia la estructura, procesos y naturaleza de la sociedad humana en general mientras que las demás ciencias lo hacen de forma parcial o específica según su objeto y como ejemplo de ello se tiene:

+ *Economía*: investiga los procesos de producción, trueque, cambio y consumo de bienes y servicios donde la sociedad satisface sus necesidades.

+ *Historia*: revisa, a través del tiempo, la evolución y la transformación de la sociedad.

+ *Politología*: se dedica al análisis de la creación, distribución, cambios y conflictos de poder.

Así, la sociología, con diáfana postura objetiva, toma elementos de economía, historia, politología, psicología, geografía, estadística, filosofía; y da cuenta de lo que ocurre, sin calificar los hechos, lo cual implica que mantiene su objetividad y carácter científico al no opinar ni hacer juicios de valor, circunstancia que le permite el tratado de temas mucho más amplios y complejos ya que la sociedad humana es susceptible al abordaje científico de múltiples y disímiles estudios de la ciencia social en general y de la sociología en particular.

Fue Augusto Comte, en 1838, quien primero refirió el concepto de *sociología* para expresar una nueva forma de reflexionar sobre el mundo mediante la explicación de cómo es y cómo funciona la sociedad. La sociología surge en el contexto de inmensas transformaciones sociales que tuvieron lugar con la Revolución Francesa y la Revolución Industrial que se originó en Inglaterra, ambas en el siglo en el siglo XVIII, cuando desaparecieron las tipologías de organización social que tuvieron vigencia durante varios siglos y desde ese nuevo escenario la sociología como ciencia estudia el comportamiento social de las personas, de los grupos y de la organización de las sociedades.

La sociología exhibe dos modalidades para el estudio de los fenómenos sociales, a saber:

- I. Se ocupa de los *agregados y entidades sociales* y trata de conocer qué son, cómo funcionan y cómo afectan a las actividades y las condiciones de vida humana.
- II. Se ocupa del *comportamiento de las personas en relación con los demás* y con el conjunto de situaciones en las que viven. Indaga cómo ocurren sus acciones y qué consecuencias tienen en los modos de vida de la gente. En especial, presta atención al impacto que el comportamiento de dicha gente tiene en la sociedad a través de sus acciones y su participación en los procesos de cambio, creando formas sociales nuevas o transformando las existentes. Algunos tipos de acciones de los que se ocupa la sociología son los movimientos sociales, el comportamiento político, el trabajo, la innovación tecnológica, las relaciones afectivas y las formas de producción, distribución, consumo y ocio.

La Sociología como disciplina cubre, por tanto, una gran diversidad de temas, desde el análisis de situaciones muy concretas relacionadas con la interacción entre individuos hasta procesos sociales a escala global. Debido a la variedad y la complejidad de la realidad social, los profesionales de esta ciencia suelen trabajar especializándose en áreas concretas de la vida social. No obstante, a pesar de la diversidad, existe un elemento distintivo común en los campos de especialización que le otorga entidad como disciplina. Este es la utilización de la perspectiva sociológica para analizar la realidad social consistente en una forma de indagación sistemática basada en conceptos propios, teorías y técnicas de investigación.

Una característica importante de la Sociología es que valora el pensamiento activo y crítico cuando se ocupa de un hecho social. El trabajo sociológico trata de cuestionar las asunciones de sentido común y las explicaciones populares de la realidad social que no están basadas en evidencias contrastadas. Por tanto, en muchas ocasiones devela situaciones

que cuestionan formas tradicionales de pensar y actuar que suelen darse por sentado y, en consecuencia, le interesa estudiar las tendencias generales y buscar las explicaciones y las motivaciones latentes, no evidentes, que subyacen a las distintas manifestaciones sociales.

A través de su perspectiva analítica, de sus teorías y de sus métodos de investigación, la Sociología es una disciplina que expande el entendimiento y percepción de las relaciones sociales humanas, de las culturas y de las instituciones que moldean la vida en el devenir de las sociedades y como quiera que éstas se complejizan por las crecientes demandas sociales no solamente asociadas a los procesos vitales de sobrevivencia humana sino que también se incluye la detentación, distribución y renovación del poder público, así como aspectos culturales e incluso, de entretenimiento, ocio y recreación; se impone la revisión de paradigmas, métodos y técnicas para el abordaje de *lo social* en términos de eficacia, eficiencia y efectividad, porque se trata de gerenciar y gestionar el campo de lo social con sensibilidad humana.

Cónsona con lo anterior, la gerencia como acción social debe dotarse de sentido humano y dedicarse a la dirección de los asuntos del Estado en relación con la sociedad civil dotada de una visión integral para el manejo adecuado de su macro-estructura administrativa y la ejecución de políticas públicas que respondan a las demandas sociales. Debe explicar y predecir la problemática de la eficacia, la eficiencia y la efectividad y debe comprometerse con una praxis que contemple los siguientes elementos:

- Ética en el ejercicio del gobierno.
- Educación para la participación ciudadana.
- Relación dialéctica del Estado con la sociedad civil.
- Sujeción a la estructura legal y la legitimidad del ejercicio del poder.

En general, el abordaje de estos elementos permitirá asumir dos niveles epistemológicos, uno, relativo a la dimensión paradigmática de lo teórico metodológico, y otro, relativo a la postura ética y cultural que le corresponde a la sociología de la gerencia para transformar la administración pública, con la visión de que el compromiso social debe plantearse en el marco de la construcción de un nuevo conocimiento que está obligado a tener en cuenta que existen -tal como lo plantea Bachelard- obstáculos epistemológicos inherentes a la presencia de barreras que, por distintos eventos pre-científicos, impiden una apropiación del objeto real del conocimiento, por lo que es obligante la comprensión de tales obstáculos epistemológicos y así poder cuestionar la postura pre-científica que limita la visión de conjunto para la efectividad de la acción social.

La complejidad del mundo de *lo social* obliga al sociólogo y demás científicos sociales a trabajar en conjunto y generar sinergia a partir del manejo conceptual y teórico metodológico de la especificidad, la globalidad e integralidad de los procesos y, en consecuencia, los planes, programas y proyectos dentro de la gerencia social deben ser concebidos como un proceso de avance cualitativo envolvente para la efectividad de las políticas públicas y desde la academia y la producción científica, el aporte de las distintas disciplinas pasa por entender las relaciones y diferencias entre disciplina, multidisciplinaria, interdisciplina y transdisciplina

En efecto, cada día se hace más necesario asumir una visión novedosa donde las diferentes pero relacionadas áreas profesionales de *lo social* adquieran un enfoque diferente, más integrador que parcelario y, si bien es cierto que presentan aspectos similares, son sus diferencias las que viabilizan la selección de la mejor opción para enfrentar el problema social que se presente, a saber

- *Disciplina*: alude a la concepción y herramientas de cada profesión con independencia, autonomía y una clara definición y delimitación de las fronteras del conocimiento. No obstante, como quiera que los problemas sociales son cada vez más complejos, el recorrido disciplinario individual es cada vez más escaso.
- *Multidisciplina*: trata de la gestión de varias disciplinas en pro de la solución de problemas sociales, con independencia profesional pero con una misma finalidad. Entiéndase, cada disciplina aporta para el conjunto con las herramientas teóricas y metodológicas específicas de cada una de ellas.
- *Interdisciplina*: como lo indica el prefijo que compone el término visto como categoría de análisis, se trata de una relación y visión compartida entre varias disciplinas, más allá de la especificidad teórico-metodológica de cada una de ellas y, por defecto, se diseña un marco conceptual único para todas las disciplinas en conjunto y esta visión impone alcanzar un adecuado grado de integración para conformar grupos profesionales interdisciplinarios efectivos en su gestión de políticas públicas en general y de política social en particular.
- *Transdisciplina*: en este nivel se asumen tanto una teoría común como una posición interpretativa de epistemologías disímiles, con un enfoque holístico, por lo que la transdisciplinariedad es el conjunto de saberes con ausencia de especificidad disciplinaria ya que sus estructuras componentes se encuentran vinculadas unas con otras, alcanzando un nivel de integralidad tal que la misma permite la asunción de un nuevo conocimiento.

En la gestión de políticas públicas de programas y proyectos sociales, en el mundo globalizado y postmoderno de hoy se imponen la interdisciplina y la transdisciplina a pesar de la resistencia y temores de no pocos profesionales de las ciencias sociales, elemento que limita la dialéctica vinculante entre distintas profesiones, no obstante, es este el escenario que presenta mejores opciones para el desarrollo de la gestión social de programas y proyectos en el marco de las políticas públicas sustentadas en una fuerte vinculación Estado-Sociedad Civil, como expresión operativa de la gerencia social por lo que especialistas de distintas disciplinas del área social identificados con la *transdisciplina* indican siete (07) premisas básicas para asumir el desafío que implica la construcción y gestión transdisciplinaria en pro alcanzar el mayor nivel de integración cualitativa en función del beneficio global para la mayor cobertura y mejor calidad de la Gerencia Social.

Esas premisas son:

- 1- Predisposición a entender al otro desde su mirada particular, con una nítida apertura mental.
- 2- Disponibilidad para encarar nuevos procesos de aprendizaje.
- 3- Entender y respetar la experiencia de los demás y aprender de ellos.
- 4- Aportar en comunidad para la construcción de una metodología con su propia terminología.
- 5- Cada disciplina expande su propio conocimiento y asume el conocimiento de las demás.
- 6- Generar ejercicios teóricos y metodológicos a partir de disciplina, multidisciplinaria e interdisciplinaria.
- 7- Sumar diferentes visiones para obtener una sumatoria de visión de conjunto.

Todo ello se corresponde con un serio reto para alcanzar el mayor nivel de integración cualitativa en función del beneficio global para la mayor cobertura y mejor calidad de la Gerencia Social porque ésta es -según Kliksberg- desde una concepción general, la unidad operativa de principios, prácticas y técnicas que a través de su aplicación está direccionada a mejorar el bienestar social de la población mediante la generación de cambios positivos en al menos una condición de bienestar en las personas con el uso efectivo y racional de los recursos disponibles y bajo los principios de impacto, equidad, focalización, articulación, flexibilidad y participación social.

Por su parte, *Alcalá, R., Gómez, A. y otros (2006)* sostienen que la Gerencia Social puede entenderse como el conjunto de conocimientos, procedimientos y acciones que se aplican para ejecutar la política social mediante la dirección, coordinación y concertación de programas y proyectos dirigidos a lograr desarrollo humano de la población asentada en los respectivos territorios.

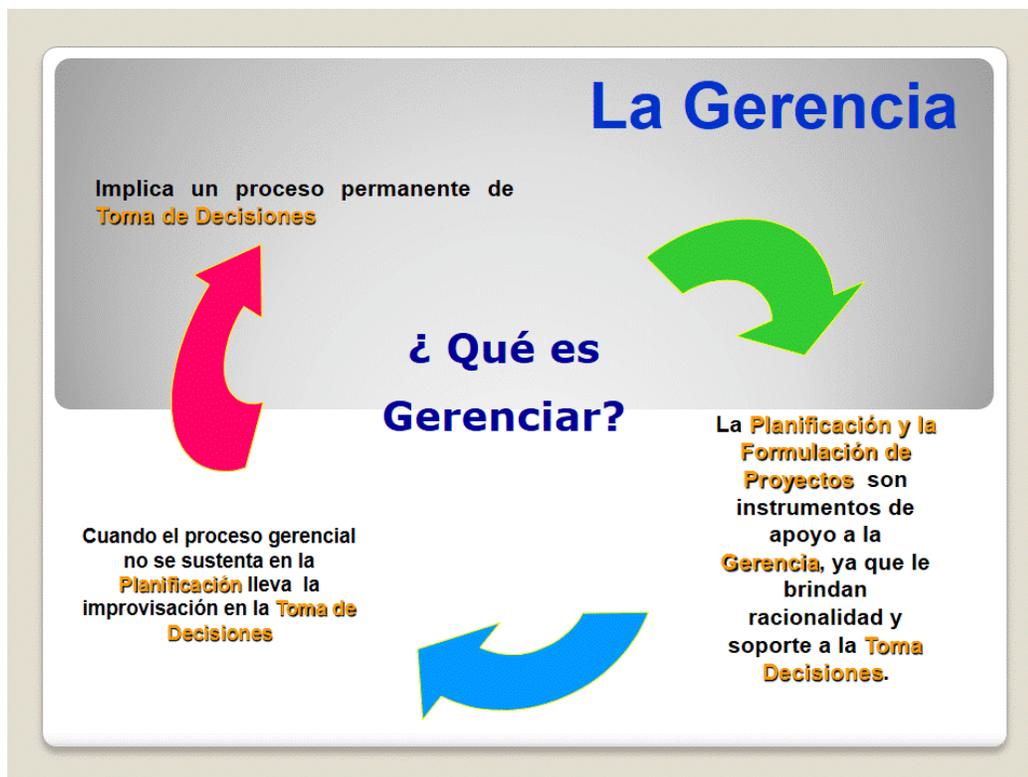


LÁMINA N° 1: PREMISAS PARA GERENCIAR  
 (Tomado de cyberconta.unizar.es, nov 2019)

En consecuencia, se ratifica que la Gerencia Social debe conducir a la obtención de metas determinadas de Desarrollo Social y Humano, puesto que se ha convertido en una herramienta técnico-metodológica para el uso idóneo tanto en organismos públicos como en instituciones de Gestión Social para el desarrollo de sus planes y programas con miras a la obtención del mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

Ante lo expuesto, vale entender -continúan *Alcalá, R., Gómez, A. y otros (2006)*- que cuando se habla de gerencia social se habla también de las Políticas Públicas, la Gerencia Pública y el Desarrollo Social, todas ellas buscando salidas ante la incertidumbre y el conflicto, así como respuestas ante las dudas... ¿qué hacer?... ¿cómo hacer? para promover el desarrollo social

de manera eficaz, eficiente, equitativa y sostenible en espacios democráticos. Tomando la naturaleza de sus campos constitutivos, la gerencia social asume una posición prescriptiva, proponiendo buenas prácticas en los procesos de formación e implementación de las políticas y programas sociales.

Con sus valores y, más aún, con sus principios, la Gerencia Social toma matices de cada uno de sus campos constitutivos, tal como lo anotan *Alcalá, R., Gómez, A. y otros (2006)* en los siguientes literales:

- i) Políticas Públicas: le brinda a la Gerencia Social una comprensión y unos argumentos sobre los procesos de desarrollo de las políticas; las características de diversas alternativas de intervenciones a favor del desarrollo así como las bondades y limitaciones de cada una en una visión de conjunto con los procesos de movilización de apoyo, generación de consensos y construcción de alianzas como medios facilitadores de las políticas, en un marco de legitimidad jurídica y social, de respeto a la soberanía desde el interés público a ser demostrado con la participación social.
- ii) Desarrollo Social: acá la Gerencia Social adquiere una forma de ver el mundo penetrada por una comprensión de los grandes desafíos históricos, culturales, sociales y económicos del desarrollo; una conciencia del contenido valorativo del entendimiento del desarrollo; una sensibilidad al entorno mundial, nacional y local que influye sobre las iniciativas para promover el desarrollo y un bagaje analítico que apoya la formación de propuestas concretas para promover el desarrollo con equidad y en democracia, donde su escenario operativo parte de la honestidad, libertad, equidad y justicia social y de género en términos igualitarios.



LÁMINA N° 2: PRINCIPIOS Y VALORES GERENCIALES  
(Tomado de cyberconta.unizar.es, nov 2019)

- iii) Gerencia Pública: expresa la opción para que la Gerencia Social tome un enfoque particular de comprensión de los procesos y prácticas conducentes a la mejor forma de gestionar las organizaciones públicas y las de la sociedad civil con sus operaciones y esa forma de gestionar debe apoyarse en la coordinación, cooperación y solidaridad; con la celeridad requerida y transparencia irrefutable a través de la rendición de cuentas.
- iv) Gerencia Política: como quiera que la Gerencia Social encarna un ejercicio de ciudadanía, la Gerencia Social debe ver a la política como un conjunto de iniciativas que reviertan en los ciudadanos, La

escuela, la calle, la familia, las iglesias, las organizaciones comunitarias y los medios de comunicación, entre otros, son los espacios donde se construye la ciudadanía porque en ellos se forma o se deforma al ciudadano y su cuidado compete a la sociedad civil. José Bernardo Toro lo dice en pocas palabras: *"La socialización aquí no la puede resolver el Estado, la tiene que resolver la sociedad civil y aquí es donde se crea la ciudadanía"*.

En este contexto general, la gerencia social debe ser asumida por profesionales formados con las herramientas necesarias acordes con la realidad en un mundo globalizado a las puertas de la tercera década del siglo XXI para desempeñarse con idoneidad, eficacia, eficiencia y efectividad. Así, las características de un buen gerente social -en atención a lo anotado por *Alcalá, R., Gómez, A. y otros (2006)*- se circunscriben, en fundamento, a las siguientes variables:

- a) Capacidad de visualizar la coyuntura socio-económica y política del país, la región, la localidad; con capacidad de concertación y negociación de políticas y emprendimientos sociales, manejo de nuevas tecnologías aplicadas a la gerencia, competencias administrativas tendientes a la optimización de recursos financieros, humanos, logísticos, entre otros, que lleven al logro de objetivos organizacionales.
- b) Visión para discernir y actuar sobre las diferentes políticas sociales, enfoques y estrategias administrativas y técnicas para aportar al crecimiento y la generación de excedentes en su entidad u organización posibilitando así la inversión en investigación, diversificación y ampliación de cobertura.



LAMINA N° 3: FUNCIONES DE LA GERENCIA EXITOSA  
(Tomado de cyberconta.unizar.es, nov 2019)

De allí que la especialización profesional en Gerencia Social debe buscar el desarrollo de un plan de formación basado en la adquisición de competencias gerenciales, las cuales deben estar asociadas a la capacidad estratégica del gerente y su relación con el ambiente externo de la organización. Es así como el Gerente Social debe estar en capacidad de:

1. Tener una visión del objetivo organizacional con la cual sea capaz de reconocer y explotar las oportunidades, amenazas, fortalezas y debilidades que impactan la competitividad y efectividad de la institución.

2. Visionar a partir de un análisis de las situaciones, la solución a los problemas, identificando las características claves de éstos, logrando priorizar y tomar decisiones acordes con la situación.
3. Administrar los recursos, utilizándolos de la manera más rápida, económica y eficiente, para obtener los resultados deseados, a la par de interactuar efectivamente a través del establecimiento y mantenimiento de amplias relaciones con personas claves dentro de la organización y el entorno.
4. Desarrollar procesos de negociación y conciliación, asegurando el apoyo y aprobación de personas y grupos claves que pueden influir en su área de responsabilidad.

Cumplir a cabalidad la gestión social en los términos antes señalados, en un escenario de crisis del Estado benefactor y de la asunción internacional de nuevos paradigmas, las políticas públicas direccionadas en lo social, bien concebidas, son una oportunidad para diseñar herramientas cuya utilización y ejecución se orienten hacia la construcción de una sociedad más integral, justa y sostenible. Por ello se hace necesario que el gerente social sea capaz de coordinar planes y programas sociales con criterios de eficiencia y eficacia institucional, en el medio cambiante y contradictorio en que se mueve, teniendo la visión de entender los necesarios cambios en la estructura jurídica institucional pública, con capacidad para gerenciar la complejidad, sin olvidar que la gerencia social es más que un conjunto de herramientas y tecnologías enmarcadas en una estrategia global, más allá de una tipología gestionaaria, donde la planificación es fundamental para superar la turbulencia, la incertidumbre y el conflicto en búsqueda del bienestar social colectivo.

## **10.- Planificación y Bienestar Social**

En términos domésticos *planificar* significa limpiar, ordenar, organizar para evitar el caos en la dimensión espacial donde ello ocurra. En términos operativos alude al diseño de un plan para ejecutar actividades con el apoyo de un conjunto de técnicas maximizando su rendimiento en función del beneficio de la población objetivo (instituciones públicas y privadas, familias, comunidades, sociedad civil) y -en atención a Ander-Egg (2012)- si se profundiza en el contenido del término con rigor científico la planificación es una función inherente a todo proceso de acción o de actividades que procura alcanzar determinados objetivos.

Bajo una visión tecno-científica de la planificación se hace necesario entender la presencia de tres (03) categorías analíticas en dinámica vinculación con el término en estudio, ellas son *racionalidad, objetividad y toma de decisiones*, a saber:

- i) *Racionalidad*: derivada de la doctrina filosófica que sostiene la posibilidad cierta y concreta de conocer la realidad a través del raciocinio, donde se impone la capacidad de pensar y razonar del ser humano.
- ii) *Objetividad*: postura extrínseca a la manera de pensar y/o de sentir del planificador y, en su defecto, centrada en el objeto de estudio sin juicios de valor o apasionamientos personales.
- iii) *Toma de Decisiones*: se trata de resolver, de asumir una determinación en búsqueda de la solución al problema en tratamiento.

Aunado a lo anterior, Ander-Egg anota que el conjunto de herramientas y criterios operativos del planificador le capacitan para:

- a) Elaborar un diagnóstico a partir del conocimiento de la realidad en estudio.
- b) Incidir con sus ejecutorias para transitar en términos cuantitativos desde una situación inicial deficitaria hasta otra a la que se aspira llegar, con la visión concebida como *situación objetivo*.
- c) Construir el futuro deseable y deseado de la situación abordada en base a la toma racional de decisiones para lograr objetivos y metas con opciones alternativas.

Una vez hechas las consideraciones anteriores el autor en referencia concluye que *planificar es la acción consistente en utilizar un conjunto de procedimientos mediante los cuales se introduce una mayor racionalidad y organización en una serie de actividades y acciones articuladas entre sí que, previstas anticipadamente (sic), tienen el propósito de influir en el curso de determinados acontecimientos, con el fin de alcanzar una situación elegida como deseable mediante el uso eficiente de medios y recursos escasos o limitados*, definición ésta que coincide con la visión de instituciones internacionales como la Organización de las Naciones Unidas -ONU- la cual define a la planificación como el proceso de elección y selección entre cursos alternativos de acción con vistas a la asignación de recursos escasos, con el fin de obtener objetivos específicos sobre la base de un diagnóstico preliminar que cubre todos los actores relevantes que pueden ser identificados.

Y para la institución venezolana CORDIPLAN: planificación es la concepción y formulación de objetivos, políticas y estrategias, determinando los medios necesarios y la coordinación y control de la ejecución de los planes, programas y proyectos procurando un desarrollo armónico y equilibrado entre los diversos sectores de la actividad económica y social, así como entre las distintas regiones del país.

Por su parte, Hercilio Castellano (2012) en su vasta producción sobre planificación y, en particular, en su libro titulado “El Oficio del Planificador” presenta una revisión -según autores- del contenido y acepción del término, que puede resumirse así:

- 1) Dahl... más y más, la planificación es considerada como equivalente de la acción social racional, es decir, un proceso para alcanzar una decisión racional.
- 2) Andrade Lleras...la planificación es un proceso dirigido a racionalizar la toma de decisiones individuales o colectivas, presentando soluciones alternas en la consecución de los mismos fines, sus posibles implicaciones y resultados.
- 3) Ahumada... la planificación es un instrumento destinado a permitir el más lúcido y completo análisis de prácticamente todos los complejos problemas que enfrenta la sociedad y a ofrecer métodos de organización capaces de lograr la mejor utilización de los recursos con el mínimo posible de costo social.
- 4) Castellano... afirma que planificación es un método para la toma de decisiones en torno a la transformación de una situación actual en otra futura más deseable, distribuyendo recursos escasos entre objetivos múltiples, de forma tal que, en la medida de lo posible, se minimicen los costos, se maximicen los beneficios y se alcancen equilibrios dinámicos entre los diferentes grupos sociales involucrados.

Planteado el tema de esta manera, se entiende que las definiciones son complementarias entre sí y que en su trasfondo expresan, por una parte, la utilización válida del método científico y, por otra, el profundo contenido social de la planificación en la naturaleza dinámica propia de la sociedad en permanente déficits sociales, conflictos y cambios, donde la planificación social

emerge para asumir el reto de encarar los graves, complejos y crecientes problemas, siempre con el único norte de la búsqueda del bienestar social individual y, con él, la satisfacción colectiva de las necesidades humanas y sociales.

En su nacimiento, la categoría *planificación social* fue concebida para identificar la gestión de los servicios sociales y programas de atención para conglomerados específicos de población a través de organismos gubernamentales y/o comunitarios.

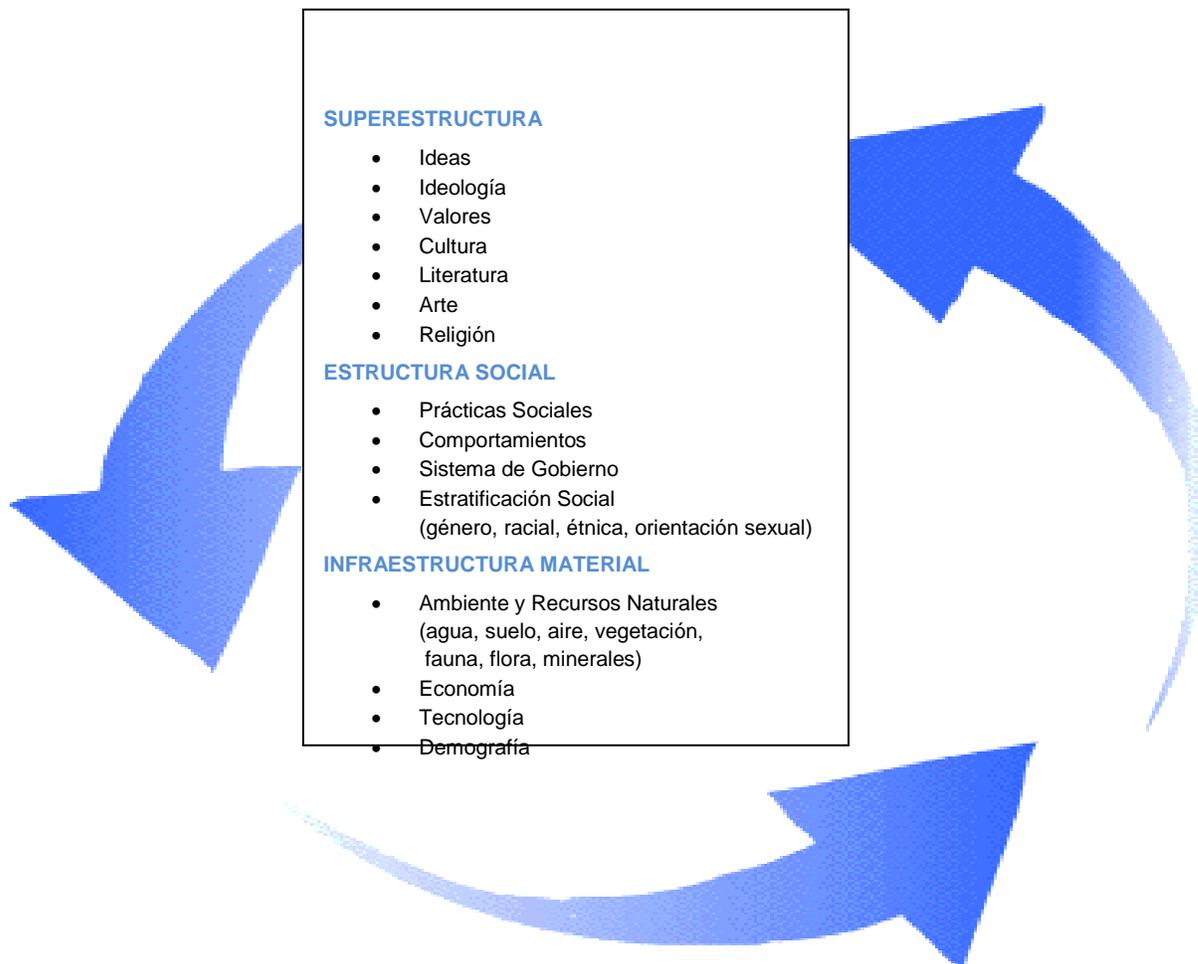
Desde la Segunda Guerra Mundial la planificación social toma auge como idea y como acción institucional, no obstante, antes de ello, con el nacimiento y desarrollo de la industrialización, la ideología liberal del *laissez-faire* estaba en ascenso y desde las instancias gubernamentales se generaban acciones sociales y económicas pero sólo para ciertas minorías afectas a los gobiernos de turno. La organización militar era la instancia poderosa para el diseño de planes y al tomar en cuenta que la guerra moderna dependía de la industria, los planificadores militares no podían ignorar las cuestiones industriales y, también, pronto se dieron cuenta de la necesidad de incorporar a la sociedad civil en sus planes, por lo que más allá de los cálculos económicos se trataba, en fundamento, que los argumentos políticos valoraran las implicaciones sociales porque las decisiones planificadas no se asimilan sólo por razones políticas ya que tienen serios efectos sociales a mediano y largo plazo.

Hoy, no sólo se continúa haciendo planes de naturaleza económica en función de los modelos de desarrollo liberal pero sólo cuando desde la economía se obtienen resultados sociales satisfactorios entonces puede argumentarse a favor de los logros positivos o beneficiosos del plan.

En la actualidad, en el transcurso de la primera cuarta parte del siglo XXI, la planificación social se ha convertido en un proceso de desarrollo de políticas, planes y programas de servicios humanos, en espacios territoriales específicos y en áreas determinantes para el bienestar social como vivienda, educación, salud, empleo. Aporta un marco para la necesaria interacción social entre los gerentes sociales y trabajadores sociales con los dirigentes y líderes comunitarios para la aplicación y trasmisión de sus conocimientos y experiencias en el desarrollo de planes o programas específicos en beneficio directo de la población objetivo del plan. Es decir, la planificación social no sólo aporta soluciones ante la problemática encarada sino que, además, estimula la organización y formación de la comunidad para el aprendizaje sobre cómo movilizar recursos y, en general, para diseñar proyectos de desarrollo comunitario.

En consecuencia, si la planificación es el proceso que consiste en organizar ideas para resolver un problema, determinando un curso de acción en específico, la planificación social puede ser definida como el uso de las teorías y métodos de la planificación para mejorar los indicadores tomando en cuenta las diferentes escalas geográficas y los diferentes grupos sociales.

La parte no económica de la planificación social debe asumir la necesidad de prever de qué o cuál manera las decisiones económicas harán sentirse en el comportamiento social para impedir o facilitar la aplicación de tales decisiones. Y es allí donde se impone lo antes dicho sobre la racionalidad de la planificación porque los planificadores tienen que hacer frente a la situación de que el éxito de su trabajo intelectual y operativo, en tanto producto de la razón y la lógica, generará mejores resultados si el consenso indispensable descansa sobre una base pensante en el desarrollo social.



**LÁMINA N° 4: ELEMENTOS DE LA PLANIFICACIÓN SOCIAL**

(elaboración propia en base a Kliksberg, Bernardo (2001) Y Ezequiel Ander-Egg (2012)

Y si se parte de la premisa que un sistema social consiste de una infraestructura material, una estructura social y una superestructura, la planificación social resulta en el uso de las teorías y métodos de la planificación para alterar con un fin específico algún elemento del sistema social. Es importante destacar que los objetivos de la planificación, así como la capacidad de llevarla a cabo son, a su vez, delimitados por el sistema social.

Así, la planificación social es la herramienta suprema a partir de la cual -y por intermedio de una efectiva gerencia social- se construye la viabilidad tecno-política para el bienestar social individual y colectivo mediante una pertinente gestión social la cual es, en esencia, la formación permanente de múltiples espacios para la interacción social que tiene dimensión espacial y temporal propias y se sustenta en la participación colectiva para el diseño y ejecución de proyectos que busquen la solución de problemas comunitarios en pro de una digna calidad de vida humana.



LÁMINA N° 5: PROCESO DE GESTIÓN SOCIAL  
(Tomado de cyberconta.unizar.es, dic. 2019)

Como todo proceso social colectivo, la gestión social implica la participación de la población en función del resguardo de sus intereses. Se trata de intercambio de ideas para la acción, para la operatividad, entre distintos

actores como el Estado, organizaciones privadas, organizaciones civiles y los potenciales beneficiarios para la concreción de políticas públicas donde esta tipología de gestión implica un vínculo directo con disciplinas como el derecho, antropología, trabajo social, psicología social y de manera especial, con determinación particular, la educación y, aún más, la sociología que, como ciencia estudiosa del quehacer y comportamiento humano colectivo, con sus herramientas teórico-metodológicas para la intervención social se convierte en un aliado de valor supremo para el mayor y mejor abordaje de la gestión social orientada como objetivo estratégico hacia una efectiva gestión de políticas públicas en procura del bienestar social.

Ahora bien, hablar de bienestar social desde la academia implica entender las connotaciones del término más allá de la palabra y no sólo de frases como es *aquél estado que atraviesa un individuo y que se caracteriza por la satisfacción y la felicidad*, porque se trata de una serie de elementos vinculados entre sí cuyo resultado redunda en la posibilidad de que los habitantes de una específica comunidad alcancen satisfactoriamente la cobertura de sus necesidades básicas en el sentido más amplio, orientados a disponer y disfrutar de un nivel y calidad de vida dignos de todo ser humano, con acceso suficiente, oportuno y permanente a los servicios públicos, tanto de infraestructura como de equipamiento, así como a los bienes de consumo tanto materiales como espirituales

Otrora, el bienestar social era medido sólo desde la esfera económica a partir de indicadores como el producto interno bruto (PIB) de cada país, la distribución de la renta, el nivel de desempleo y, en ausencia de los aspectos sociales, esta visión parcial y sesgada fue superada por una novedosa visión donde se ponderan variables como la sensación de seguridad, la libertad ciudadana, la igualdad, la justicia social, un medio ambiente saludable y la

posibilidad de realización personal de sus integrantes y, como corolario, incluye la valoración subjetiva de las personas, esto es, las percepciones personales acerca de situaciones o condiciones específicas, entonces, de hecho, el bienestar social aparece vinculado estructuralmente al *desarrollo humano*.

Es la perspectiva técnico-analítica la que priva en la mayoría de las investigaciones que desde siempre se han publicado sobre el significado del bienestar social donde se considera una serie de variables componentes del interés social investigativo tales como ingresos, vivienda, educación, salud, pero que adolecen del sustento teórico intrínseco a ellos. Es cierto que proponer un constructo inherente a unidades sociales susceptibles de análisis científico no es fácil, no obstante, esa difícil tarea es ineludible ante y para una perspectiva teórico-conceptual. En este sentido, acá y ahora, se parte de un concepto de bienestar social el cual se inicia con la relación recíproca (Di Pascuale, 2017) entre individuo y sociedad y que, por ende, entiende a las personas como sujetos activos.

Las condiciones de *bienestar social* forman en conjunto las dimensiones del constructo y comprenden -continúa Di Pascuale- todo lo que “una persona consigue hacer, ser o estar y que es fundamental tanto para su ser individual como para su implicación recíproca con la sociedad”, a saber:

1) *Tener y mantener buena salud*: La salud es uno de los componentes fundamentales del bienestar, ya que con sólo presentar padecimiento de enfermedades específicas se restringen las condiciones de vida de las personas, vista como capacidad o asumida como necesidad. Esta dimensión se encuentra presente en todos los enfoques propuestos donde, por ejemplo, Sen (2000) propugna evitar la morbilidad y la mortalidad, nutrirse de forma adecuada y disponer de movilidad.

En la actualidad existen múltiples definiciones de salud, cada vez más profundas en su contenido, unas que se limitan a lo estrictamente corporal, otras incluyen los aspectos psicológico y social hasta llegar a las que se refieren a la felicidad plena y calidad integral de vida; en consecuencia, la presencia de estos factores generan distintas definiciones científicas de salud que, sin embargo, encuentran consenso a la hora de considerar a la salud como un componente fundamental del bienestar social.

2) *Disponer de seguridad ciudadana*: Aunque el concepto tiene su uso desde hace cierto tiempo aún no presenta una construcción definitiva. (Tudela, 2005; González, 2003). Se diferencia de las acepciones clásicas de seguridad centradas en la defensa militar de la soberanía, la independencia y la territorialidad del Estado, frente a posibles agresiones externas. También del concepto integral de seguridad humana que presenta el PNUD (1994), y que vincula múltiples aspectos relacionados con la vida de las personas. Otros enfoques incluyen esta dimensión bajo el nombre de integridad física (Nussbaum, 2000) o seguridad física (Doyal y Gough, 1994) dado que resulta fundamental para alcanzar una vida digna. No obstante, lo físico es tan sólo una parte de la integridad humana.

En la literatura especializada se reconocen tres orientaciones del concepto de seguridad ciudadana, ya sea como derecho, sistema o situación. Si bien son posiciones que la ubican en objetivos bien diferenciados, hay puntos en común que tienen que ver con la vida, la integridad y los bienes que posee la persona y que conforman una base lo suficiente sólida para considerarla como dimensión hacia y del bienestar social.

3) *Alcanzar un nivel educativo apropiado*: La educación es considerada en distintas propuestas, bien como mecanismo de interacción social o relaciones primarias significativas (Doyal y Gough, 1994), o bien en tanto la capacidad de

tener sentidos, imaginación y pensamiento (Nussbaum, 2000). El propio Sen (2000) la incluye como una de las capacidades fundamentales de las personas. No obstante, se pregunta ¿qué significa estar educado?, ¿cómo interactúan el ser individual y el ser social?.

Al examinar el significado del concepto de educación a través de la literatura filosófica y pedagógica se puede asegurar que abarca múltiples concepciones y hechos. Es decir, incluye tanto al desarrollo integral o armónico del ser humano, por estar relacionado directamente con la adquisición de autonomía individual -formación de capacidades-, como también la necesidad de trascender de la sociedad, a través del proceso de transmisión y comunicación. En palabras de Cirigliano (1973), “la educación se nos muestra como un fenómeno que implica al hombre únicamente dentro del marco concreto histórico de la sociedad en la que se encuentra. Esa educación se presenta como una relación entre ambos, hombre y sociedad”.

4) *Poseer un trabajo decente*: El concepto trabajo y sus implicancias se han analizado, discutido y precisado por numerosos autores desde diversas perspectivas y, no obstante, la mayoría reconoce características comunes que vinculan los ejes individual y social del trabajo. Siguiendo a Neffa (2003), por un lado, se reconoce que contribuye a la realización personal, dado que su ejercicio permite la actualización de no pocas potencialidades físicas, biológicas, síquicas y/o mentales del ser humano y, por otro lado, el trabajo es una actividad socialmente necesaria, porque en su carácter de mediador entre la naturaleza y los seres humanos, se crean o transforman bienes y servicios, sin los cuales no podría vivir ni reproducirse la especie humana.

De igual manera, la gestión y ocupación laboral humana socializan a las personas y son fuente de inserción social, ya que permiten instaurar relaciones interpersonales y construir un colectivo de trabajo, es decir una

entidad nueva generada por los lazos e interrelaciones que crean una solidaridad de hecho. Respecto a esto último, Salvia et al (2004) agrega que en el mundo moderno el trabajo es una de las actividades más importantes en la *producción* del lazo social, a partir del cual los sujetos procuran reproducir su existencia en el plano material, afectivo y existencial.

5) *Habitar una vivienda y un hogar adecuados*. El concepto hogar hace referencia al conjunto de personas que comparten una misma unidad residencial y articulan una economía en común. Cada hogar es una organización social, un pequeño taller que está a cargo de las tareas de reproducción cotidiana de los integrantes del grupo doméstico (Tuiran, 1993). Allí se llevan a cabo los procesos de gestión, organización y cuidado de la vida. Si bien en las sociedades occidentales industrializadas estas actividades se realizan también en el mercado y en instituciones públicas de cuidado, el hogar continúa siendo el lugar central donde se desarrolla este tipo de estrategias (Carrasco, 2001).

En general, al hacer referencia a la vivienda sólo se consideran los aspectos materiales de las condiciones habitacionales. Pero esa posición no ayuda en mucho para evaluar el bienestar de las personas. Se necesita amplitud de visión, integrando no sólo algunas de las características del enfoque de Nussbaum y de Doyal y Gough, sino también la perspectiva de inserción social. Por ende, se incluyen los aspectos no materiales relacionados con la interacción social, con una familia que brinde amor, contención, afecto y, por ende, que se encuentre ajena a situaciones de desigualdad de género y episodios de violencia doméstica. El logro así definido, resulta esencial para conseguir el bienestar personal y colectivo. Por ello, para hacer entender lo que significa un *hogar adecuado* se presenta la necesaria explicación de condiciones habitacionales y condiciones familiares, tratamiento ajeno a este trabajo y, en particular, de este acápite, circunscrito al bienestar social que, sin

embargo, con los elementos antes referidos cubre el tratamiento referencial de las cinco dimensiones componentes del concepto de *bienestar social* en un contexto más amplio y relacional -la planificación- para las políticas públicas orientadas, concebidas y ejecutadas en beneficio del hombre como ser social.

Consustanciado con lo anotado anterior, aparece la organización de la comunidad en tanto elemento de base territorial que es donde adquiere expresión concreta el bienestar social comunitario, es decir, la organización comunitaria es un insoslayable factor para el bienestar social y ambos engranados apuntan hacia el desarrollo humano integral, porque salud, seguridad, educación, trabajo y hogar son el soporte a través del cual puede explicarse la presencia y vigencia del bienestar social individual y colectivo, resultante de la aplicación de métodos y programas de intervención social.

. Así, debe existir un engranaje operativo y funcional entre planificación, políticas públicas, gerencia social y gestión social para alcanzar el tan ansiado bienestar social el cual, a su vez, está vinculado a situaciones y condiciones referidas al desarrollo humano, nivel de vida y calidad de vida. En contexto, el estudio de la complejidad de lo social obliga al manejo teórico-metodológico con una precisión no siempre alcanzada debido, entre otras razones, a la ausencia de consenso en definiciones teóricas donde no pocas veces privan visiones disímiles de método, de política, de epistemología, filosofía e historia. Sin embargo, ante las dificultades, la ciencia social se impone hoy, en particular la sociología, con sus distintos debates y propuestas, construyendo y brindando novedosas formas para recuperar y consolidar canales certeros, libres, hacia un horizonte social inclusivo.

## **11.- Diseño de Políticas: Pasos y Fases**

La estructura del diseño de políticas públicas en un ambiente democrático contiene momentos o fases y sus niveles en una secuencia lógica. No hay que confundir unas con otros. Las fases representan cada uno de los momentos o estados sucesivos del proceso sin importar su tamaño, mientras que los niveles aluden a jerarquías, es decir, algo de mayor o menor grado que significa antecedente o precedente.

Existe un significativo y valioso grupo de especialistas, autores de propuestas para el análisis y diseño de las políticas públicas, cada uno con su visión particular, específica, que los hace únicos. Sin embargo, en la nueva concepción de las ciencias de políticas, a pesar de las diferencias -tal como lo plantea Aguilar (2012)- existen por lo menos seis (06) elementos de convergencia entre los autores que, de manera inequívoca, son constitutivos de las políticas públicas, y ellos son:

- 1.- Diseñadas para darle solución a problemas públicos claramente definidos.
- 2.- Son un proceso lógico secuencial, son un ciclo y no una secuencia lineal.
- 3.- La relación gobierno-sociedad civil se consolida y el gobierno se legitima.
- 4.- Debido a la variedad de visiones, las decisiones implican conflicto.
- 5.- Ocurre la participación de disímiles autores.
- 6.- La población afectada se involucra en la solución.

Ante lo expuesto, la interpretación expresada por Aguilar (2012) dice que ello conlleva un desafío múltiple para los encargados de la hechura de políticas porque deben

- a) Ser flexibles en función de asimilar cambios que viabilicen la obtención de objetivos y metas para la opción que sea seleccionada como políticas.

- b) Facilitar el incremento de los niveles de participación en todos los ciclos de las políticas.
- c) Lograr que la política pública diseñada alcance viabilidad técnica, social, política y financiera.
- d) Eliminar el problema y no reducirlo para administrarlo en bajo perfil.

Estas cláusulas a cumplir aparecen consustanciadas en el modelo del Profesor Eugene Bardach quien con creatividad y rigurosidad académica propone ocho (08) pasos para el estudio y diseño de las políticas públicas y gracias a su sencillez e importancia pedagógica dicha propuesta se resume a continuación en función del conocimiento académico universitario, en particular a los formantes en sociología, como parte del objeto de este trabajo de investigación.

<b>ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	
Modelo de Eugene Bardach	
<b>MOMENTOS</b>	<b>VARIABLES</b>
1	El Problema y su Definición
2	Recolección de la Información
3	Construcción de Alternativas
4	Selección de Criterios
5	Proyección de Resultados
6	Evaluación de Costos

7	Decisión Final
8	Publicidad del Caso

Fuente: elaboración propia en base a Bardach, E., Octubre 2019.

1) *El Problema y su Definición:* Para el análisis y diseño de políticas públicas la clave inicial es la definición clara y precisa del problema público a abordar. Ya que si se cometen errores entonces será muy posible que se diseñen estrategias para enfrentar problemas que no sean públicos, por lo que primero a definir es

- i) ¿Qué es un problema?
- ii) ¿Cuál de los problemas puede ser calificado como *problema público*?

Hablar de “problema” significa referirse a un conjunto de hechos que dificultan la obtención de algún fin. Así, existen problemas personales (económicos, familiares, religiosos, culturales, sentimentales) y problemas colectivos o comunitarios que generan efectos negativos en la totalidad o en parte de la ciudadanía en una comunidad (narcotráfico, inseguridad, inflación, desempleo, migración). Este último tipo es el que reviste interés para este trabajo.

Bardach sostiene que para definir un problema se debe tomar en cuenta elementos de magnitud que sean de orden técnico y que coadyuven a superar la situación problemática y de allí que haya que buscarle respuesta certera a incógnitas como

- a) ¿En qué consiste, cuál es el problema?.

- b) ¿Se dispone de las herramientas necesarias para superarlo?.
- c) ¿Se tiene identificada a la población afectada?.
- d) ¿Se cuenta con el presupuesto necesario para atacar el problema?.
- e) ¿Existen nuevas ideas para solucionar el problema?.
- f) ¿Se puede abordar de manera completa para darle solución total?
- g) ¿Se han definido las metas esperadas?.

2) *Recolección de la Información:* Una información objetiva, completa y oportuna reviste suma importancia ya que permite:

- a) Conocer la naturaleza, extensión y profundidad del problema a definir.
- b) Evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende aplicar.
- c) Considerar antecedentes en situaciones similares en función del diseño de las políticas a implementar.

3) *Construcción de Alternativas:* en términos de planificación están referidas a los escenarios a seguir en función de seleccionar la mejor opción orientada a la búsqueda de la solución al problema, en donde estén involucrados todos los actores inmersos en dicha acción.

Bardach sugiere hacer un listado de alternativas a considerar y, con visión de conjunto, realizar el análisis y en una síntesis generar un producto cualitativo en una sola alternativa básica con una o más variantes, donde la inacción debe ser considerada como una forma de acción porque no decidir, es también una alternativa.

La escogencia de una opción implica -en unos casos- el descarte de las demás opciones y otras veces sólo significa que es una acción más entre todas las existentes, cuya utilidad estriba en que comporta una potencial salida

en la resolución o mitigación del problema a encarar, no pocas veces en unión con otras alternativas (Bardach, 2001).

4) *Selección de Criterios*: Cumplido el paso de la construcción de alternativas se avanza en la complejidad del proceso a la selección de la alternativa más adecuada donde entran en juego factores como la relación costo-beneficio (menores costos con los mayores beneficios) y se profundiza la complejidad ante la presencia de identidades sociales tales como la bondad, la justicia, la equidad, variables que no son susceptibles de ser abordadas en términos cuantitativos.

Ante la complejidad y la incertidumbre, Bardach amplía su producción aportando ideas a las que identifica como *herramientas, enfoques y criterios* para la evaluación de las alternativas. Tales ideas son resumidas así:

<b>HERRAMIENTAS</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Costo-Eficacia: Trata de obtener los mayores y mejores resultados con los menores costos posibles a partir de la asunción de una estrategia donde los recursos sean utilizados de la mejor forma posible.</li><li>• Costo-Beneficio: Con el uso de los recursos busca que los resultados sean proporcionales a la cantidad e intensidad de la utilización de dichos recursos.</li></ul>
<b>ENFOQUES</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• El examen cuidadoso de los procesos gubernamentales y políticos debe ser ejecutado en función del necesario conocimiento de la viabilidad para la acción.</li><li>• El análisis de los procesos sociopolíticos está impregnado de una específica concepción filosófica o política y a partir de ello se plantea una alternativa de solución coherente con tal análisis y postura ideológica.</li></ul>

## CRITERIOS

- *Flexibilidad:* La dinámica del proceso sociopolítico envolvente debe dejarse discurrir sin intervención de los agentes externos al mismo, en pro de un objetivo examen.
- *Argumentos:* Estarán influenciados de manera decisiva por una diáfana visión filosófica y/o política.
- *Legalidad:* Cada política pública debe respetar de manera incuestionable el ordenamiento jurídico vigente cualquiera sea su nivel.
- *Viabilidad:* La viabilidad es imprescindible a través del apoyo de la población beneficiaria, donde es probable que haya alianzas para avanzar en las acciones a ejecutar.
- *Solidez:* Obtener resultados satisfactorios dependerá en mucho de la solidez de la propuesta de políticas la cual debe vencer las dificultades para la obtención del bien común esperado.
- *Perfectibilidad:* Alcanzar el máximo beneficio social en el menor tiempo posible pasa por asumir aquella política pública capaz de identificarse de inmediato con el entorno seleccionado para su ejecución, cuestión que ha de lograrse si no se omiten elementos importantes en su diseño y estructura.
- *Programación Lineal:* Al buscar maximizar los objetivos en un escenario con recursos limitados será importante apoyarse en técnicas que sirvan para la selección de las mejores políticas.

Fuente: elaboración propia en base a Bardach, E., Octubre 2019.

5) *Proyección de Resultados:* Para hacer una proyección en sincronía con las técnicas utilizadas y las estimaciones hechas reviste suma importancia el manejo de vectores que influyen de manera estructural en la visión de futuro a ser generada. Al respecto, no debe obviarse que se maneja un escenario conflictivo, de contrariedades, donde elementos de orden político-económico y socio-cultural son claves para la proyección, ante lo cual es importante disponer de información adecuada a ser obtenida con la revisión de otras políticas

semejantes o similares ya ejecutadas, puesto que mientras más escenarios se diseñen mayor será la posibilidad de alcanzar los mejores resultados.

6) *Evaluación de Costos:* En el caso del área social -estudio de caso para la sociología- al evaluar costos debe considerarse el mínimo aceptable entre las opciones a ser consideradas válidas donde, en cualquier circunstancia, será insoslayable tomar la mayor cuantía de población a ser beneficiada en un escenario con la más amplia cobertura posible.

7) *Decisión Final:* Bardach plantea que este momento del proceso de diseño de políticas debe ser enfocado con el propósito de revisar y verificar la calidad del trabajo hasta allí realizado ya que ha llegado el tiempo para decidir qué hacer, donde y cuando se sobrentiende que se aprobará lo que sea considerado más importante entre lo social o lo económico y en base a ello la decisión final debe ser congruente con la transversalidad del problema en estudio.

8) *Publicidad del Caso:* La forma de exponer y publicitar la propuesta es de importancia en grado superlativo puesto que de ella depende el convencimiento de la población objetivo para su aceptación e implementación en una sinergia Estado-Comunidad. En realidad, se trata de “*vender*” el estudio explicitando indicadores sociales y económicos, objetivos, metas, alianzas y resultados esperados, todo en función del beneficio colectivo con la mayor cobertura.

Para alcanzar una exitosa publicidad del caso en consideración -a decir de Bardach- se debe tener en cuenta múltiples aspectos vinculados a los responsables de la exposición, tales como seleccionar el ambiente idóneo y estar preparados para aportar respuestas claras ante preguntas u objeciones, siempre con un lenguaje sencillo que facilite la fluidez de la narración tanto de forma oral como de forma escrita, valorando los intereses y habilidades de los lecto-escuchas y haciendo énfasis en la relación costo-beneficio, no sólo en términos cuantitativos o económicos sino también en términos sociales o

cualitativos, sin dejar lugar para dudas, confusiones e insatisfacciones del por qué es la mejor opción de política pública para el caso estudiado y las razones que justifican su implementación.

En concordancia con los ocho (08) pasos referidos y con los argumentos de distintos especialistas se propone una simbiosis modelada en cuatro (04) fases para cualquier política pública, a saber:

- \* Gestación
- \* Formulación
- \* Implementación
- \* Evaluación

cuya síntesis específica, transversal y global se incluye a continuación.

- *Gestación:* Conocer un problema público implica una previa identificación de uno o varios problemas personales o individuales relacionados o vinculados entre sí que, al trascender, rebasan la esfera privada convirtiéndose en públicos, en consecuencia, son de implicancia gubernamental y debido a la recurrente limitación de los recursos disponibles (humanos, técnicos, financieros) la elección del problema a solucionar implica la generación de conflictos debido a la inclusión de un segmento de la población y la exclusión de otros, situación que obliga al ente gubernamental a darle respuesta a la interrogante ¿Cuál es el problema más grave entre  $p_1$ ,  $p_2$ ,  $p_3$  .....  $p_n$ ? y/o ¿Qué es prioritario, resolver lo más importante o resolver lo urgente?. Al responder estas cuestiones se le estará dando cumplimiento a la fase de gestación.
- *Formulación:* Según la postura metodológica asumida por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2006) el proceso de formulación de políticas está asociado a una secuencia de intercambios en escenarios

múltiples y disímiles donde se interrelacionan los actores políticos que se encuentran involucrados en la problemática pública a ser tratada. (BID, 2006).

Para poder formular el problema éste debe presentar de manera definida su fase de *gestación* y, a renglón seguido, el inicio de su fase de *formulación* ocurre con la definición de la opción de solución de tal problema. Es allí donde el diagnóstico cobra singular importancia ya que de él dependerá el futuro de la política pública. Así, la evaluación ex ante debe estar sujeta a la disponibilidad de los recursos técnicos, humanos, financieros y de tiempo o -como lo plantea Aguilar- *se puede llamar propiamente formación de la agenda gubernativa al proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población y el gobierno se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria de las autoridades públicas* (Aguilar, 1993) donde la posibilidad de ejecución de política pública es mayor siempre que el diagnóstico funcione como catalizador de la solución deseada.

- *Implementación:* Esta fase de la propuesta de Bardach es la operatividad de la política seleccionada para su ejecución. Ahora bien, hay que tener en cuenta que un buen diseño de política pública no implica de manera automática la realización de acciones en función de la solución del problema colectivo, entonces, vale preguntarse ¿Por qué falla la implementación si el diseño es eficiente?. Pues bien, es harto conocido en las ciencias sociales en general y en la sociología en particular, que es ineludible que al manejar escenarios donde los actores tienen distintos y hasta antagónicos intereses la implementación se desajusta del diseño, precisamente por la dinámica implícita, variable que ha hecho de los indicadores de implementación una variable determinante para la ejecución de políticas.

Esta complejidad ha sido estudiada por diferentes disciplinas -en especial por la economía y la sociología- sin que haya un consenso en las teorías ya que, en el fondo, se trabaja en un juego político donde el punto de quiebre estriba en *la complejidad de la acción conjunta* y allí relucen intereses que coliden con los objetivos asumidos en el diseño, aunque, por lo regular, el implementador es un buen político. Se habla de “juego” porque existen múltiples actores (autónomos y semiautónomos) y todos quieren llevar el control, realidad que explica la presencia de prácticas anómalas como desvío de dinero, distorsión de objetivos, evasión del control administrativo así como la pérdida de trabajo, tiempo y dinero con la consiguiente disipación de energías. Ante esta irregularidad contextual es preciso entender que lo determinante en la implementación es tener la pericia para saber manejar la incertidumbre.

- *Evaluación:* Este momento consiste -según Cardozo (2012)- en emprender una investigación multidisciplinaria con el supremo objetivo de conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación del método científico, cuáles son los alcances y resultados obtenidos por la política pública ejecutada y la visión prospectiva ante la misma, a efectos de mejorar los impactos de la actividad realizada.

Resulta válido sostener que una adecuación o reformulación de la política pública, vista como un ciclo secuencial, deriva de la tipología de evaluación que se realice sobre ella porque no es lo mismo reformular la política a partir de la evaluación de metas la cual es total distinta a la evaluación de impactos, tema que escapa del objetivo de este estudio, el cual, por sí solo, implica una investigación para ese tema en específico.

Al final, Bardach expresa que su propuesta se desarrolla en fases en función de su explicación desagregada, pero ello no implica en modo alguno

una visión estática, de un solo orden, porque en realidad la dinámica compleja direcciona a que las fases de la política se solapen, se superpongan y se entremezclen, por lo que concebir un único modelo sería un craso error en tanto la política pública no es una sencilla adición o sumatoria de fases o etapas ( $G + F + I + E = P$ ) y, en su defecto, se encuentra más cercana al principio Aristotélico de “la suma es mayor a las partes” y, en conclusión, la política pública va más allá de la asunción de su gestación, formulación, implementación y evaluación in situ.

## **CAVILACIONES Y LECCIONES APRENDIDAS.**

Hecha, como ha sido, la revisión documental propuesta, direccionada por el modelo de interpretación de contenido que ha impuesto un cúmulo de reflexiones y generado importantes lecciones, en este último apartado del informe se trata de presentar un compendio interpretativo a manera de síntesis de los resultados obtenidos a partir de la información revisada y procesada como técnica fundamental asumida en el ejercicio académico investigativo.

Así, alcanzar el fin buscado permitió completar el estudio que arroja luces de conocimiento bajo una lectura cualitativa que se resume en los siguientes términos:

- a) La desagregación de la temática inherente al estudio de las políticas públicas indica que existe y seguirá apareciendo suficiente producción intelectual, académica y científica para el desarrollo de distintas variables de orden teórico, metodológico y operativo que permitirán mantener activa, viva y al día la discusión en el escenario globalizado y en la era del conocimiento, siempre teniendo como norte que el resultado debe ser para beneplácito de la sociedad humana en función de sus necesidades fundamentales por y en pro de su calidad de vida.
- b) La historia demuestra que desde su concepción la política pública ha sido asumida como una actividad propia de gobierno en función pública para dar respuesta a déficits de interés social. Es decir, se trata de una intervención unilateral que debe ser superada y sustituida por un consenso derivado del diálogo entre el sector público (gobierno) y el sector privado (sociedad civil) en una sinergia que debe generar altos dividendos políticos y sociales a largo plazo.

- c) En estrecha vinculación con el contenido del literal anterior los diseñadores, productores y ejecutantes de las políticas públicas deben estar compenetrados con la idea que las decisiones prioritarias no pueden sustentarse en perfiles político-partidistas ni economicistas y, lejos de ello, la dinámica social de hoy presenta el imperativo de buscar que dichas decisiones estén basadas en sólidos valores sociales.
  
- d) Para ejecutar una efectiva política pública se cuenta con la planificación social en tanto proceso donde prima la coherencia entre objetivos, estrategias y actividades para concretar el resultado previsto orientado por los principios de factibilidad, flexibilidad, objetividad y unidad con previsión prospectiva a través de etapas de conformación secuencial y sistémica donde están definidos a plenitud desde el diagnóstico y las limitaciones hasta los parámetros de control y análisis de opciones, previa presencia activa de estrategia, objetivos, metas. Como ha de entenderse, lo antes descrito otorga sentido y dinámica una compleja y completa dialéctica que nutre al proceso planificador y lo lleva a ser sistemático, racional y holístico, sin menoscabo de la ocurrencia de los ajustes necesarios para los cambios importantes de cara al futuro, esto es, con visión prospectiva.
  
- e) La Gerencia Social, más que un concepto y/o una definición es un proceso técnico que involucra a múltiples actores con distinta formación y visión que, sin embargo, con disciplina mental y operativa conforman múltiples grupos tanto desde las instituciones estatales como de la organización de la sociedad civil, para dar una sólida y única respuesta ante nudos críticos y situaciones deficitarias en el campo social. De allí que técnicos, especialistas, profesionales e intelectuales sean los llamados a diseñar las propuestas de acción para que los gobernantes, políticos y miembros de la sociedad civil organizada sean los ejecutantes

de las mismas mientras que el monitoreo ex ante, durante y ex post debe ser responsabilidad cuasi exclusiva de representantes, dirigentes y líderes de la organización social ajena al gobierno (gremios, fundaciones, academia, ong`s) y bajo este proceder se le dará contenido suficiente, permanente y oportuno a la condición de *bienestar social* bajo verificación de sujetos activos a los componentes de la población objetivo o beneficiaria en una ecuánime gestión social.

- f) Hablar de temas referidos a la administración pública, al gobierno y al Estado significa que se trata de hacer sociología política mientras que encarar la interpretación de lo que son y deben significar categorías de análisis y herramientas de gestión como gerencia social, planificación social, gestión social y bienestar social, entre otras, significa que métodos, técnicas e instrumentos específicos de la ciencia sociológica son los indicados para explicar el por qué de la sucesión múltiple de hechos, acciones, fenómenos, circunstancias, con una visión integral y rigor científico, de manera completa y profunda, a diferencia de las particulares posturas que, en general, proceden de disciplinas y ciencias como trabajo social, historia, geografía, estadística, economía, psicología y afines. A ese entendimiento teórico-metodológico se le puede identificar como un ejemplo concreto y palpable de lo que es la filosofía de la sociología en tanto se presentan implícitas distintas concepciones sobre lo humano, la humanidad y la naturaleza humana que sustentan nuestro entendimiento acerca de la vida social.

Finalmente, a propósito de lo expuesto en las líneas anteriores, valga una digresión para expresar que como parte de un entendimiento reflexivo luce apropiado recordar que Max Weber y Carlos Marx mostraron el mismo interés por estudiar la dinámica del moderno capitalismo pero lo hicieron a partir de posiciones e interpretaciones

totalmente distintas del mismo. Sin embargo, la originalidad científica de ambos, léase, su *sociología*, quedó latente y no siempre manifiesta en el tratado histórico-conceptual implícito en tales posturas. Así, dichas *sociologías del capitalismo* se encuentran basadas en un interés *filosófico* común acerca de qué significa el ser humano bajo las condiciones de vida que impone el capitalismo moderno y existen fundadas opiniones acerca de que Weber y Marx hicieron filosofía de la sociología o, dicho de otra manera pero de igual significancia, fueron *sociólogos filosóficos* ya que realizaron una interpretación crítica del comportamiento del hombre en la sociedad moderna *basándose en el reconocimiento de que la economía se ha convertido en destino humano*.

Sirva esta referencia como un válido ejemplo demostrativo de la capacidad omniabarcante de la ciencia sociológica que va más allá de los parámetros económicos, de paradigmas contradictorios y antagónicos entre sí e, incluso, de los explícitamente sociales, pero siempre en magnificencia al lado de la filosofía. He acá la fundamental razón de inacabadas cavilaciones y valiosas lecciones que de la dinámica de revisión documental interpretativa surgieron en el proceso de elaboración de este trabajo.

## FUENTES REFERENCIALES

### Fuentes Impresas

**Álvarez Madrid, José (1996):** *La Gestión de Políticas Públicas y la Naturaleza de la Gerencia Pública: Una Referencia al Caso Chileno.* Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 6, Caracas, Venezuela.

**Arellano, David (2002):** *Nueva Gerencia Pública: Lecciones para la Reforma Administrativa.* Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas, Venezuela.

**Arias, Fidias (2012):** *El Proyecto de Investigación.* Editorial Episteme. Caracas, Venezuela.

**Banco Interamericano de Desarrollo -BID- (2000):** *Formulación de Políticas Públicas.* Ediciones BID. Washington D.C.

**Bardach, Eugene (1998):** *Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas.* Edit. CIDE, México, D.F.

**Barzelay, Michael (2001):** *La Nueva Gerencia Pública. Un ensayo Bibliográfico Para Estudiosos Latinoamericanos.* Revista del CLAD Reforma y Democracia, n° 19. Caracas, Venezuela.

**Chanduvi, Víctor (2016):** *Temas de Gestión Pública.* Edit. Trujillanos Lectores. Lima, Perú.

**Camacaro, Pedro R. (2006):** *Aproximación a la Calidad de Vida en el Trabajo en la Organización Mimeografiado.* Caracas, Venezuela.

**Castellano B., Hercilio (2011):** *La Investigación Social y la Planificación en Contextos Caóticos.* Documento de Trabajo. CENDES, UCV. Caracas, Venezuela.

**Castellano B., Hercilio (2001):** *El Oficio del Planificador.* CENDES, UCV. Editores Vadell Hermanos. Caracas, Venezuela.

**Cecchi, Ana V. (2007):** *¿Qué se Enseña al Enseñar Sociología ?.* Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Argentina.

**Christensen, Tom y Per Laegerd (2001):** *La Nueva Administración Pública: El Equilibrio Entre la Gobernanza Política y la Autonomía Administrativa.* Gestión y Política Pública, vol. X, n° 1. Cd de México, México, D.F.

**Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo -CLAD- (1999):** *El Territorio, Un Análisis desde el Derecho y la Ciencia Política.* Revista CLAD N° 15, Caracas, Venezuela.

**CORDIPLAN (1984):** *Sobre los Planes de Desarrollo.* Venezuela, Despacho de la Presidencia. Mimeografiado.

**Córdova, Jubeidy (2018):** *Estudio de Opinión Pública sobre la Sostenibilidad Urbana en la Parroquia Santa Inés, Municipio Sucre, Estado Sucre.* Trabajo de Grado en Sociología. UDO, Cumaná, Sucre, Venezuela.

**Dahl, Robert (1989):** *Un Prefacio a la Teoría Democrática.* Grupo Edit. Latinoamericano. Bs As. Argentina.

- De Saint Simon, Henri (1984):** *Inteligencia, Tecnocracia y Desarrollo Económico*. Edit. Planeta. Madrid, España.
- Di Pascuale, Eugenio (2017):** *Las Dimensiones Constitutivas del Bienestar Social: Una Propuesta Conceptual*. Sociología del Trabajo, Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas. Santiago del Estero, Argentina.
- García P, Manuel (1980):** *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Edit. Madrid, España.
- Foucault, Michael (1998):** *La Voluntad de Servir*. Revista Francesa de Ciencias Sociales. París, Francia.
- Horwitz, Robert (2000):** *La Desregulación Como Proceso Político*. Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas, vol. IX, Nº 1. México, CIDE.
- Jessop, Stoker (2006):** *Concepto de Participación Ciudadana*. Revista Venezolana de Gerencia. LUZ. Maracaibo, Venezuela.
- Kelly, Janet (2003):** *Políticas Públicas en América Latina: teoría y práctica*. Ediciones IESA, Caracas, Venezuela
- Locke, John (1984):** *Ensayo sobre el Entendimiento Humano*. Libros de la Biblioteca, UNAM. México D. F.
- Mascareño, Carlos (2012):** *Políticas Públicas Siglo XXI: Caso Venezolano*. Serie Temas de Docencia. Ediciones del CENDES-UCV. Caracas, Venezuela.
- Mascareño, Carlos (2012):** *Las Políticas Públicas Ante las Realidades Emergentes*. Edic. UCV. Caracas, Venezuela.
- Medina, Dilenia (2010):** *Participación Ciudadana, La Mediación entre el Estado y la Sociedad Civil*. Universidad de Santo Domingo, República Dominicana.
- Naim, Moisés (2020):** *El Caso Venezuela Treinta Años Después*. Debates IESA. Caracas, Venezuela.
- Organización de Estados Americanos -OEA- (1984):** *Convención Sobre los Deberes y los Derechos de los Estados*. Edit. Ariel. Montevideo, Uruguay.
- Parejo Alfonso, Luciano (2010):** *El Estado Social y Administración Prestacional*. Revista Vasca de Administración Pública, nº 57, Barcelona, España.
- Ramió Matas, Carles (2001):** *Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión en las Administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, nº 21, Caracas, Venezuela.
- Real Academia Española de la Lengua (2001):** *Diccionario de la Lengua Española*. Edit. Espasa. Madrid, España.
- República Bolivariana de Venezuela (2000):** *Constitución Nacional*. Edit. La Piedra. Caracas, Venezuela.
- Romero, María E. (2006):** *La Sociedad Civil, Una Revisión de los Enfoques Teóricos*. Revista Internacional de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad de Monterrey, México, D.F.

**Salamanca, Luis (1994- Reed. 1999):** *La Política Pública Como la Ciencia de la Intervención en la Vida Social.* Revista Politeia, Nº 17, UCV. Caracas, Venezuela.

**Saint-Martin, Denis (2001):** *¿Cómo Influye la Reinención del Gobierno en la Administración Pública?.* Edic. Jornadas Internacionales de Administración Pública. Vol- 24, Nº 6. New York, U.S.A.

**Santana Rabell y M. Negrón Portillo (1996):** *Reingeniería de Gobierno: Nueva Retórica, Viejos Problemas.* Revista del CLAD Reforma y Democracia» nº 6. Caracas, Venezuela.

**Sen, Amartya (2000):** *Desarrollo y Libertad.* Editorial Planeta. Buenos Aires, Argentina.

**Weber, Max (1987):** *Economía y Sociedad.* Vols. I y II. Fondo de Cultura Económica. Cd. de México, México.

### **Fuentes Electrónicas**

**Aguilar A. Carlos R. y Lima F. Marco 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](http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm)

**Alcalá, R.; Gómez A. y Otros (2006):** *Las Reformas Educativas a Debate.* En <http://www.scholar.google.es>

**Ander-Egg, Ezequiel (2012):** *Introducción a la Planificación Estratégica.* En <http://www.lumen.com.ar>

**Arrieta, Ever (1994):** *Estado y Gobierno.* En [www.onlinebooks.co.ve/htm.2000](http://www.onlinebooks.co.ve/htm.2000)

**Bachelard, Gastón (1989):** *La Filosofía de la Ciencia.* En [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

**Carrasco, Tulio (2001):** *La Sostenibilidad de la Vida Humana.* En [www.researchgate.net](http://www.researchgate.net)

**Cembranos, Fernando y Montesinos David (2016):** *La Animación Sociocultural, Una Propuesta Metodológica.* En [www.edit.pop.co.ve/001.htm](http://www.edit.pop.co.ve/001.htm)

**Chernilo, Daniel (2016):** *Sociología Filosófica, Una Invitación.* En <http://sistemassociales.com/sociologia-filosofica-una-invitation/>

**Cirigliano, Gustavo (1973):** *Educación y Política en el Futuro.* En [books.google.co.ve](http://books.google.co.ve)>books

**Dayal y Garglet (1994):** *Teorías, Programas, Normas y Procedimientos de Seguridad Física.* En [www.monografías.com](http://www.monografías.com)

**De Barbieri, Teresita (2010):** *Acerca de las Propuestas Metodológicas Feministas.* En [www.uam.xochimilco2000.mx](http://www.uam.xochimilco2000.mx)

**Alcalá, R. Gómel A. y Otros (2006):** *Las Reformas Educativas a Debate.* En <http://www.scholar.google.es>

**Galeana, Silvia y José L. Sáinz (2016):** *Participación y Gestión Social.* En [books=WLeaCtWr8q&sig=ACfU3U2CSbIT](http://books=WLeaCtWr8q&sig=ACfU3U2CSbIT)

**González, María Patricia (2003):** *Seguridad Ciudadana.* Flacso Guatemala. En [www.academia.edu](http://www.academia.edu)

**Kliksberg, Bernardo (2001):** *Gerencia Social.* En [www.fce.mx](http://www.fce.mx)

- Lasswell, H. (1971):** *La Concepción Emergente de las Ciencias de Políticas, El Estudio de las Políticas Públicas.* En [www.eumed.net/rev/cccss/01/htm](http://www.eumed.net/rev/cccss/01/htm)
- Marx, Carlos (1990):** *El Humanismo Social.* En Books Google.co.ve>books
- Meny, Yves y Jean-Claude Thoening (1992):** *Las Políticas Públicas.* En [www.gestiopolis.net/gestión.04](http://www.gestiopolis.net/gestión.04)
- Neffa, Alicia (2003):** *Trabajo.* En [sifp.psico.edu.uy](http://sifp.psico.edu.uy)
- Nussbaum, Martha (2000):** *El enfoque de Capacidades.* En [www.redalyc.org](http://www.redalyc.org)
- Pressman, J. L. y Wildawsky, A. (1998):** *Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland.* En [www.fce.mx/ssc-htm.02](http://www.fce.mx/ssc-htm.02)
- Programa Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD- (1994):** *Seguridad Ciudadana.* En [www.pnud/security/htm](http://www.pnud/security/htm)
- Rose, J., Pressman, J. L. y Wildawsky, A. (1998):** *Política y Políticas.* En [www.google.books.co.ve](http://www.google.books.co.ve)
- Roth, A. (2006):** *Políticas Públicas: Formulación, Implementación y Evaluación.* En [www.gestiopolis.net/gestión](http://www.gestiopolis.net/gestión).
- Salvia, Agustín (2004):** *Trabajo, Educación y Solidaridad.* En [www.aacademica.org](http://www.aacademica.org)
- Tudela, Patricio (2005):** *Conceptos y Orientaciones para Políticas de Seguridad Ciudadana.* En [biblio.flacsoandes.edu.ec](http://biblio.flacsoandes.edu.ec)
- Tuirán, Rodolfo (1993):** *Hogares y Trabajadores en México.* En [family&relationships.us](http://family&relationships.us)

## METADATOS

### Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 1/6

Título	<b>ACERCA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b> Un aporte pedagógico para la formación sociológica.
Subtítulo	

#### Autor(es)

Apellidos y Nombres	Código CVLAC / e-mail	
<b>LARA VELÁSQUEZ KENIA MARÍA</b>	CVLAC	<b>14976634</b>
	e-mail	<b>AINEKARAL22@HOTMAIL.COM</b>
	e-mail	
	CVLAC	
	e-mail	
	e-mail	
	CVLAC	
	e-mail	
	e-mail	

#### Palabras o frases claves:

***Estado, Administración Pública, Gobierno, Políticas Públicas, Política Social, Participación Comunitaria, Planificación, Sociología, Sociología Política.***

## Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 2/6

### Líneas y sublíneas de investigación:

Área	Sub área
<b>CIENCIAS SOCIALES</b>	<b>SOCIOLOGÍA</b>

### Resumen (abstract):

El trabajo contenido en el presente escrito aborda el tema de las políticas públicas bajo el diseño y *modalidad documental*, esto es, basado en la revisión interpretativa de una vasta producción intelectual, científica y académica, en fundamento, generada por especialistas latinoamericanos quienes dieron impulso al desarrollo del tema desde el propio germen de las políticas públicas al inicio del período de la segunda postguerra con la notoria influencia del pensamiento europeo y el posterior desarrollo de las ideas y propuestas desde los Estados Unidos de Norteamérica. Así, en Latinoamérica la sociología política, la ciencia política, el derecho y otras disciplinas de las ciencias sociales encontraron campo fértil para sus desarrollos teórico-metodológicos, donde la planificación y la política social dieron sustento al Estado de Bienestar. Al respecto y en contexto, esta investigación está compuesta por tres partes vinculadas y vinculantes entre sí, donde la primera de ellas presenta la definición y conceptualización de las categorías de análisis determinantes del estudio con el firme propósito que el lector conozca desde el inicio cuál es la acepción asignada a cada término clave en función de la lectura estructural del texto para entender a cabalidad lo presentado in extenso, de hecho, la segunda parte presenta una aproximación secuencial, apoyada en la cronología, de lo que han sido y significado las políticas públicas en general, desde su nacimiento en Europa, su desarrollo en EEUU y su expansión en Latinoamérica. La tercera parte resalta el papel de la sociología como ciencia de la política y su teoría del Estado, en el escenario de la planificación social para el diseño de las políticas públicas a través de pasos y fases. La conclusión es clara y diáfana: la enrevesada composición del Estado y su capacidad de respuesta ante las ingentes, complejas y urgentes demandas sociales, le obliga a una reingeniería permanente con especificidad en la concepción y planificación de las políticas públicas y -dentro de ellas- la política social debe ser concebida con visión prospectiva, superando el asistencialismo característico del Estado de Bienestar y, en su defecto, desde el Estado Liberal y Democrático, darle respuesta efectiva, permanente y oportuna a la población en función de una calidad de vida digna de todo ser humano.

## Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 3/6

### Contribuidores:

Apellidos y Nombres	ROL / Código CVLAC / e-mail	
<b>KENIA LARA</b>	ROL	C <input type="checkbox"/> A <input checked="" type="checkbox"/> T <input type="checkbox"/> JU <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> U <input type="checkbox"/>
	CVLAC	<b>14976634</b>
	e-mail	<b>AINEKARAL22@HOTMAIL.COM</b>
	e-mail	
	ROL	C <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> T <input type="checkbox"/> JU <input checked="" type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> U <input type="checkbox"/>
	CVLAC	
	e-mail	
	e-mail	
	ROL	C <input type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> T <input type="checkbox"/> JU <input checked="" type="checkbox"/> A <input type="checkbox"/> S <input type="checkbox"/> U <input type="checkbox"/>
	CVLAC	
	e-mail	
	e-mail	

Fecha de discusión y aprobación:

Año      Mes      Día

--	--	--

Lenguaje: SPA \_\_\_\_\_

## Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 4/6

### Archivo(s):

Nombre de archivo	Tipo MIME
<b>T.A.-LaraV,KeniaM.doc</b>	<b>Aplication/word</b>

Alcance:

Espacial: \_\_\_\_\_ (Opcional)

Temporal: \_\_\_\_\_ (Opcional)

**Título o Grado asociado con el trabajo:**

**Trabajo de ascenso: CIENCIAS SOCIALES**

---

**Nivel Asociado con el Trabajo: CATEGORÍA AGREGADO**

---

**Área de Estudio: SOCIOLOGÍA**

---

**Institución(es) que garantiza(n) el Título o grado: Universidad de Oriente**

---

---

---

# Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso – 5/6



UNIVERSIDAD DE ORIENTE  
CONSEJO UNIVERSITARIO  
RECTORADO

CUN°0975

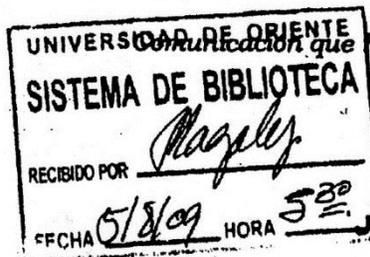
Cumaná, 04 AGO 2009

Ciudadano  
**Prof. JESÚS MARTÍNEZ YÉPEZ**  
Vicerrector Académico  
Universidad de Oriente  
Su Despacho

Estimado Profesor Martínez:

Cumplo en notificarle que el Consejo Universitario, en Reunión Ordinaria celebrada en Centro de Convenciones de Cantaura, los días 28 y 29 de julio de 2009, conoció el punto de agenda **"SOLICITUD DE AUTORIZACIÓN PARA PUBLICAR TODA LA PRODUCCIÓN INTELECTUAL DE LA UNIVERSIDAD DE ORIENTE EN EL REPOSITORIO INSTITUCIONAL DE LA UDO, SEGÚN VRAC N° 696/2009"**.

Leído el oficio SIBI – 139/2009 de fecha 09-07-2009, suscrita por el Dr. Abul K. Bashirullah, Director de Bibliotecas, este Cuerpo Colegiado decidió, por unanimidad, autorizar la publicación de toda la producción intelectual de la Universidad de Oriente en el Repositorio en cuestión.



Comunicación que hago a usted a los fines consiguientes.

Cordialmente,

**JUAN A. BOLANOS CUNPELO**  
Secretario

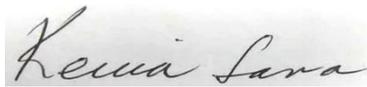


C.C: Rectora, Vicerrectora Administrativa, Decanos de los Núcleos, Coordinador General de Administración, Director de Personal, Dirección de Finanzas, Dirección de Presupuesto, Contraloría Interna, Consultoría Jurídica, Director de Bibliotecas, Dirección de Publicaciones, Dirección de Computación, Coordinación de Teleinformática, Coordinación General de Postgrado.

JABC/YGC/manuja

## Hoja de Metadatos para Tesis y Trabajos de Ascenso- 6/6

Artículo 41 del REGLAMENTO DE TRABAJO DE PREGRADO (vigente a partir del II Semestre 2009, según comunicación CU-034-2009) : “los Trabajos de Grado son de la exclusiva propiedad de la Universidad de Oriente, y sólo podrán ser utilizados para otros fines con el consentimiento del Consejo de Núcleo respectivo, quien deberá participarlo previamente al Consejo Universitario para su autorización”.



---

**KENIA LARA**  
**AUTOR**