

## ¿QUÉ SON Y PARA QUÉ SIRVEN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?

### **Javier Wilson**

Licenciado en Comunicación Social.  
Profesor Jefe de Trabajos Prácticos en la  
Licenciatura en Comunicación Social de la  
Universidad Nacional de La Rioja.  
Maestrando en Administración Pública.

#### **Palabras claves:**

*Políticas públicas.  
Ciudadanos. Estado.  
Necesidad social.*

#### **Key words:**

*Public politics. Citizens State.  
Social need.*

### **Resumen**

El objeto de este texto es tratar de indagar qué son y para qué sirven las políticas públicas. A partir de esta perspectiva, observamos que existe cierto consenso académico al momento de establecer que las políticas públicas son aquellas decisiones que adopta el Estado como consecuencia de situaciones problemáticas que afectan a la ciudadanía y, por ende, demandan una solución. Por lo tanto, las políticas públicas son el curso de acción y decisión que toma el Estado con la finalidad de transformar o modificar una situación determinada, y dar respuesta a distintos sectores de la población. Es decir, las políticas públicas constituyen una respuesta por parte del Estado a ciertos intereses, contextos y problemáticas de orden social.

## Abstract

The object of this text is to try to investigate what public policies are and what they are for. From this perspective, we note that there is some academic consensus at the time of establishing that public policies are those decisions that the State adopts as a result of problematic situations affecting the citizenry and, therefore, they demand a solution. Therefore, public policies are the course of action and decision taken by the State in order to transform or modify a particular situation, and to respond to different sectors of the population. In other words, public policies constitute a response by the State to certain interests, contexts and problems of social order.

## Introducción

El presente trabajo hace referencia al papel fundamental que tienen las políticas públicas en el desarrollo social, económico y político de un Estado. Ya que el concepto de políticas públicas está determinado por un conjunto de instrumentos, herramientas y decisiones que dan rumbo a una acción dirigida a alcanzar determinados objetivos que garanticen el bienestar de toda la sociedad.

En cierto modo, el objeto de este texto es tratar de indagar qué son y para qué sirven las políticas públicas. A partir de esta perspectiva, observamos que existe cierto consenso académico al momento de establecer que las políticas públicas son aquellas decisiones que adopta el Estado como consecuencia de situaciones problemáticas que afectan a buena parte de la ciudadanía y, por ende, demandan una solución.

Hablar de políticas públicas también implica analizar detenidamente el alcance de los vocablos que conforman dicho término. Por ejemplo, la palabra política incluye dos acepciones: 1) puede ser entendida como la teoría y la práctica orientada a la conquista, el ejercicio y la detentación del poder; y 2) como el conjunto de acciones o decisiones definidas para lograr ciertos objetivos. Para nuestro caso particular, solo nos interesa abordar el segundo significado.

Asimismo, lo público puede ser entendido como aquel ámbito social a través del cual se articulan ideas, intereses, prácticas y estilos de diferentes grupos, estratos, clases y sectores que componen la sociedad.

Por lo tanto, es importante destacar que las políticas públicas son el curso de acción y decisión que toma el Estado con la finalidad de transformar o modificar una situación determinada, y dar respuesta a distintos sectores de la población. Es decir, las políticas públicas constituyen una respuesta por parte del Estado a ciertos intereses, contextos y problemáticas de orden social.

En virtud de lo expresado, consideramos que la comunidad en general debe ser consciente del rol e importancia que tienen las políticas públicas, dado que expresan y orientan una transformación social con gran énfasis a nivel colectivo.

En síntesis, como expresa el cientista político J. Emilio Graglia, las políticas públicas deben orientarse: "(...) al bien común y, consecuentemente, a la satisfacción social y la aprobación ciudadana"<sup>1</sup>.

## **Políticas Públicas**

Hablar de Políticas Públicas implica centrarnos en aquella labor –primordial, podríamos decir– que lleva a cabo todo Estado o gobierno en pos de concretar alguna transformación social. Tal es su relevancia que, según lo expresado por varios autores, ese cúmulo de acciones que se ponen en marcha tiene como finalidad atender y/o dar solución a las demandas requeridas por un sector de la ciudadanía.

En tal sentido, deducimos que las políticas públicas son acciones que ejecuta el gobierno en los diferentes ámbitos de su actividad y ante un determinado problema o reclamo de la sociedad.

Sin embargo, más allá de estas consideraciones generales, es preciso establecer con precisión qué son y para qué sirven las políticas públicas. Por lo tanto, para dar respuestas a estos interrogantes se hace necesario recurrir

---

<sup>1</sup> Graglia, J. (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. 1ª edición. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung – ACEP.

al aporte de diversas fuentes bibliográficas a fin de poder conceptualizar dicho término.

## Concepto

En este apartado, intentaremos indagar diferentes conceptos a modo de tener una mayor comprensión acerca del interrogante: ¿qué son las políticas públicas?

En primer término, tomando en cuenta la definición del politólogo J. Emilio Graglia, podemos decir que las políticas públicas son: "(...) proyectos y actividades que un Estado diseña y gestiona a través de un gobierno y una administración pública a los fines de satisfacer necesidades de una sociedad"<sup>2</sup>.

Si bien, lo expuesto por Graglia comienza a clarificar nuestro marco teórico, también es de suma importancia la contribución realizada por el docente e investigador de la UNAM Luis Fernando Aguilar Villanueva –especialista en filosofía política e iniciador del estudio de las políticas públicas en México–, autor que ofrece otra visión con relación a la implicancia de las políticas públicas: "Decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes"<sup>3</sup>.

Por su parte, Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell hacen referencia al concepto de políticas públicas en términos de políticas estatales y, en tal sentido, sostienen que se trata de: "(...) un conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil"<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Graglia, J. (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. 1ª edición. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung – ACEP.

<sup>3</sup> Aguilar Villanueva, L. (1992). "El estudio de las políticas públicas". Colección de Antologías de Políticas Públicas. 1ª edición. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.

<sup>4</sup> Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1981). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Mientras que el catedrático en Ciencia Política Joan Subirats entiende a la política pública como aquella: "(...) norma o conjunto de normas que existen sobre una determinada problemática así como el conjunto de programas u objetivos que tiene el gobierno en un campo concreto"<sup>5</sup>.

El autor Carlos Vilas engloba bajo el título de políticas públicas: "al conjunto de acciones de gobierno ejecutadas para alcanzar los fines hacia los que se orienta el ejercicio del poder político"<sup>6</sup>.

Respecto a esta noción, Vilas refuerza sus dichos a través de una clara distinción entre lo que abarca la política y las políticas, y en ese marco expone que la política está emparentada con el poder, con el ejercicio del poder y las relaciones del mismo dentro del ámbito estatal. En tanto que las políticas se vinculan a todas aquellas acciones que emprende el gobierno en su labor de gestión pública.

Queda claro que el concepto de políticas públicas contiene, según la visión particular de cada uno de los estudiosos, un sinnúmero de acepciones que van sumando nuevos elementos de análisis. Así, por ejemplo, para los franceses Yves Mény y Jean-Claude Thoenig una política pública es: "(...) el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental"<sup>7</sup>. Asimismo, a modo de estructurar una nueva definición, los autores añaden: "Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, los trabajadores inmigrantes, la ciudad de París, la Comunidad europea, el océano Pacífico, etc."<sup>8</sup>.

La perspectiva presentada hasta aquí, con el apoyo de literatura diversa, nos permite esbozar que las políticas públicas se construyen sobre la base de

---

<sup>5</sup> Subirats, J. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Políticas Públicas (INAP).

<sup>6</sup> Vilas, C. (2010). *Política y políticas públicas en América Latina* en Fioramonti Cristina y Amaya Paula (comps.). *El Estado y las políticas públicas en América Latina*. 1ª edición. La Plata: Universidad Nacional de La Plata - AECID/COPPPAL/Honorable Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. Recuperado de: <http://equiposweb.com.ar/web/wp-content/uploads/El-Estado-y-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas.pdf>

<sup>7</sup> Mény, Y. y Thoenig, J. (1992). *Las políticas públicas*. 1ª edición. Barcelona: Editorial Ariel SA.

<sup>8</sup> Mény, Y. y Thoenig, J. Obra ya citada.

un conjunto de acciones y/o decisiones adoptadas por los gobiernos, en un determinado momento, con el propósito de solucionar problemas considerados de índole social (salud, educación, pobreza, empleo, vivienda, etc.).

## **Finalidad de las políticas públicas**

A continuación, siguiendo la línea teórica de los párrafos anteriores, el desafío que tenemos por delante es tratar de encontrar respuestas al segundo interrogante: ¿para qué sirven las políticas públicas?

En principio, observamos que en la mayoría de los autores está muy presente el vínculo gobierno-sociedad. Es decir, por un lado, la intervención del Estado como ejecutor de una acción determinada y, por el otro, el reclamo de un grupo de ciudadanos frente a una situación problemática que requiere solución. Por lo tanto, podemos consignar que al momento del diseño y posterior puesta en marcha de una política pública, la sociedad resulta ser la principal destinataria de esa acción.

Asimismo, a pesar de las diferencias conceptuales, entendemos que hay varios puntos en común que convergen respecto a la finalidad de las políticas públicas, entre ellas: resolver problemas públicos, solucionar problemas sociales, satisfacer necesidades de la población, etc.

En tal sentido, estas herramientas o instrumentos que utilizan los gobiernos tienen en teoría un objetivo colectivo, es decir, están orientadas a mejorar situaciones que benefician a la comunidad en general o como dice André Roth Deubel: "(...) para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática"<sup>9</sup>.

Lo apuntado en el párrafo anterior nos permite afirmar que las políticas públicas se centran en la sociedad y sobre este punto coincidimos con lo manifestado por los autores Jaime Torres Melo y Jairo Santander: "Las

---

<sup>9</sup> Roth Deubel, A. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.

políticas públicas son el reflejo de los ideales y anhelos de la sociedad, expresan los objetivos de bienestar colectivo (...)”<sup>10</sup>.

Por lo tanto, para resumir y dar respuesta al interrogante planteado al inicio del capítulo, nos pareció interesante rescatar lo enunciado por J. Emilio Graglia, cuya cita termina por dilucidar –de manera clara y específica, a nuestro entender– cuál es la finalidad de las políticas públicas:

*No dudamos en afirmar que el bien común es su razón de ser (CELAM1, 2007:7-15) y que, consecuentemente, la satisfacción social y la aprobación ciudadana son sus fines (Aguilar Villanueva, 2011:53-55). Asimismo, aseveramos que las políticas públicas son herramientas del Estado al servicio de la sociedad*<sup>11</sup>.

## **Necesidades sociales**

Antes de desarrollar este ítem, como primera cuestión de análisis, es casi ineludible no hacer alusión al significado de la palabra necesidad. En este caso, el término se refiere a la carencia o escases de algo que es considerado prescindible. En función de ello, Graglia sostiene que las necesidades son: “(...) lo que se precisa o se requiere para alcanzar una calidad de vida deseada como bien común”<sup>12</sup>.

En otro orden de cosas, este mismo autor considera que la definición de las necesidades sociales va a depender, más allá de las cuestiones ideológicas que aporte cada autor, de diferentes factores que incidan en el entorno social, político y económico. Añadiendo, a su vez, que las necesidades sociales deben tener una mirada particular y no general para así poder determinar cuál es el sector o los sectores que demandan la acción del Estado.

Otro aspecto interesante a desarrollar es la clasificación que realiza Graglia sobre las necesidades sociales, al sostener que éstas pueden ser

---

<sup>10</sup> Torres Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones.

<sup>11</sup> Graglia, J. (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. 1ª edición. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung – ACEP.

<sup>12</sup> Graglia, J. Obra ya citada.

actuales o potenciales. Aunque luego agrega que esta distinción da origen a dos nuevas situaciones, las cuales se ven plasmadas en el siguiente cuadro:

<b>Necesidades demandadas</b>	Carencias sociales, cuya satisfacción es solicitada por uno o más sectores.	Ejemplo: seguridad, empleo, educación, salud, erradicación de la pobreza, etc.
<b>Necesidades no demandadas</b>	Carencias sociales, cuya satisfacción no es solicitada por uno o más sectores.	Ejemplo: preservación del medio ambiente, educación vial, prevención de enfermedades.

**Cuadro 1. Clasificación de necesidades sociales. Fuente: elaboración propia a partir de los conceptos vertidos por el autor J. Emilio Graglia en el libro: "En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas".**

Siguiendo los conceptos vertidos por el autor, es casi imprescindible que los gobiernos hagan el máximo de sus esfuerzos en dar respuesta a las necesidades demandadas y presten atención a las necesidades no demandadas. "Si la necesidad está, la demanda aparecerá, tarde o temprano... pero aparecerá"<sup>13</sup>, aclara el politólogo.

Además, señala que la diferencia entre un buen gobierno y un gobierno común radica en la capacidad de acción desarrollada frente a una demanda social. Así, por ejemplo, indica que el primero (buen gobierno) tiende a anticiparse a una demanda y el otro (gobierno común) por lo general espera a que aparezcan las demandas.

Por último, recuerda que se debe diferenciar las necesidades sociales de los problemas públicos. Al respecto, entendemos por problemas públicos a todas aquellas dificultades u obstáculos que el Estado debe subsanar para que la sociedad logre satisfacer sus necesidades. Por ejemplo –según lo reseñado por Graglia–, la seguridad, la educación y la salud son en su

<sup>13</sup> Graglia, J. (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. 1ª edición. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung – ACEP.



conjunto necesidades sociales a satisfacer, mientras que las deficiencias en el ámbito de prevención policial –como así también en materia de legislación penal, administración de justicia o servicio penitenciario–, de las escuelas y los hospitales representan problemas públicos.

“El Estado, a través de los proyectos (programas y planes) gubernamentales y las actividades de la administración pública, debe resolver los problemas públicos como medio para que la sociedad pueda satisfacer sus necesidades (...)”<sup>14</sup>.

## **Estado, políticas y agenda**

Según Jaime Torres Melo y Jairo Santander:

*Un Estado, como un orden social, tiene un propósito de existencia fundamental, debe garantizar el desarrollo armónico y ordenado de una sociedad. Por lo tanto, su existencia tiene como fines esenciales el bienestar social, el desarrollo económico y la seguridad colectiva*<sup>15</sup>.

Partiendo de esta concepción, se podría decir que el Estado siempre ha puesto especial atención en resolver diversos problemas que afectan a grandes sectores de la población, los cuales abarcan temas fundamentales como la salud, la educación, la pobreza, el empleo, la vivienda, etc. En este contexto, se hace visible que las políticas públicas constituyen la principal herramienta que posee un Estado para corregir y/o transformar una determinada situación.

Desde este punto de vista, también debemos entender que la política más allá de ser ciencia y arte de gobernar, es el resultado –como señala Aguilar Villanueva– de un proceso que involucra un conjunto complejo de decisiones y actores, cuyo curso de acción es intencional, planeado y no precisamente casual.

---

<sup>14</sup> Graglia, J. Obra ya citada.

<sup>15</sup> Torres Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones.

Por lo tanto, el rol de las políticas públicas es mucho más extenso que la elaboración o planificación de un listado de actividades y asignaturas pendientes. “El papel que juega la política pública al interior de la sociedad implica legitimar al Estado (...) son apuestas socio-políticas para resolver problemas públicos concretos, necesidades individuales y colectivas que son definidas por la misma sociedad”<sup>16</sup>.

Lo apuntado en el párrafo precedente nos sirve para realizar un breve análisis sobre la participación de la sociedad en temas vinculados a las políticas públicas. En tal sentido, coincidimos con lo consignado por diferentes fuentes bibliográficas en cuanto a que la consolidación de los sistemas democráticos ha permitido a la ciudadanía la participación y el impulso de políticas públicas.

En consonancia a lo expresado, el autor J. Emilio Graglia aporta un interesante concepto:

*Los actores sociales deben intervenir tanto en la identificación de las necesidades insatisfechas y los problemas irresueltos como en la formulación de las alternativas posibles. No son los diseñadores sino los actores sociales (empresariales, civiles y ciudadanos) quienes diagnostican las necesidades, los problemas y las soluciones junto con los actores políticos*<sup>17</sup>.

Frente a este escenario, no resulta nada raro que tanto organizaciones sociales como entidades no gubernamentales hayan ganado protagonismo, convirtiéndose en la voz de ciertos sectores que reclaman la inacción del Estado y exigen al mismo tiempo la implementación de políticas que resuelvan necesidades insatisfechas. Un ejemplo de ello son los grupos políticamente activados que demandan soluciones en temáticas de género, ecológicos, sexuales, pobreza, etc.

En consecuencia, en el marco del contexto actual, la participación ciudadana implica poder contar con políticas públicas que trascienden a nivel

---

<sup>16</sup> Torres Melo, J. y Santander, J. Obra ya citada.

<sup>17</sup> Graglia, J. (2012). *En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas*. 1ª edición. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung – ACEP.

social. "(...) los ciudadanos ya no toleran que los excluyan de la toma de decisiones y exigen ser parte de esta (...)"<sup>18</sup>.

Con respecto a la conformación de la agenda, cuando los problemas adquieren relevancia social, no caben dudas que el Estado se encargará de agregarlos a su agenda para su posterior tratamiento y resolución. Por lo tanto, inferimos que la agenda está integrada por aquellos asuntos a los que el Estado le presta atención por considerarlos problemáticos.

Sin embargo, Tomas Dye recalca que las políticas públicas son: "(...) todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer"<sup>19</sup>. Entonces, puede suceder que algunas cuestiones problemáticas se incorporen a la agenda y otras no. En caso de darse esta última situación, los motivos son variados, entre ellos: falta de voluntad política, falta de recursos, falta de presión social, falta de legislación, etc.

En fin, según lo manifestado por Torres Melo y Santander, la agenda política hace referencia: "al conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los hacedores de política (Elder & Cobb, 2003)"<sup>20</sup>.

## Conclusiones

Un elemento importante a tener en cuenta en el análisis de política pública es la labor que cumple el Estado como el actor que planifica y ejecuta un conjunto de lineamientos o acciones que buscan modificar una situación que representa una demanda o necesidad de la población.

Además, las políticas públicas también implican la expresión de diferentes niveles de participación y movilización de los distintos actores sociales y civiles dentro y fuera de los mismos marcos estatales.

A modo de resumir la relevancia de las políticas públicas, enumeramos algunas características de las políticas públicas:

---

<sup>18</sup> Torres Melo, J. y Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía*. Bogotá: IEMP Ediciones.

<sup>19</sup> Dye, T. (2008). *Understanding public policies*. 12ª edición. New Jersey: Pearson Prentice Hall.

<sup>20</sup> Torres Melo, J. y Santander, J. Obra ya citada.

- Están orientadas al bien común y a satisfacer una necesidad social.
- Son acciones y decisiones adoptadas por los gobiernos, en un determinado momento, con el propósito de solucionar problemas de índole social (salud, educación, pobreza, empleo, vivienda, etc.).
- Sirven para modificar una situación percibida como problemática o insatisfactoria, donde la sociedad resulta ser la principal destinataria de la acción que ejecuta el Estado.
- Son instrumentos que sintetizan intereses y demandas de distintos sectores de la comunidad.
- Se basan en necesidades legitimadas social y políticamente, cuyo objetivo es siempre la transformación de problemáticas específicas
- Se conforman con el acuerdo de diversos actores. Estado, sociedad política, sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, entre otras.
- Su origen se encuentra en las respuestas públicas que el Estado genera para solucionar demandas sociales.
- Son integrales, ya que abarcan aspectos económicos, políticos, sociales y culturales.

Para finalizar, solo nos queda expresar nuevamente lo señalado por Graglia, dado que su concepto resume los dos interrogantes planteados en este trabajo:

*No dudamos en afirmar que el bien común es su razón de ser (CELAM1, 2007:7-15) y que, consecuentemente, la satisfacción social y la aprobación ciudadana son sus fines (...) las políticas públicas son herramientas del Estado al servicio de la sociedad<sup>21</sup>.*

### **Cita de este artículo:**

WILSON, J. (2018) "¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?". Revista IN IURE [en línea] 15 de octubre de 2018, Año 8, Vol. 2. pp. 30-41. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://iniure.unlar.edu.ar>

<sup>21</sup> Graglia, J. (2012). En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas. 1ª edición. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung – ACEP.