



BUEN GOBIERNO Y RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS

UNIDAD 1
DIDÁCTICA

FUNDAMENTOS DE LA PROBLEMÁTICA PÚBLICA

Autor: Adolfo Rodríguez Bernal

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

Facultad: Pregrado

Denominación del programa: Administración Pública Territorial

Nombre de la asignatura: Fundamentos de la Problemática Pública

Modalidad¹: Virtual

Tipo de asignatura²: Electiva

Número de créditos³: 1

Horas de acompañamiento directo: 16

Horas de trabajo independiente: 16

Nombre del autor: Adolfo Rodríguez Bernal

Corrector de Estilo: Andrés Tarazona

Diagramador: Luis Antonio Mayorga Velandia

Asesoría Pedagógica y Control de calidad: Equipo de Educación y Entornos Digitales - ESAP

Fecha última versión: 14/08/2017

Contenidos producidos en el marco del contrato interadministrativo 273 celebrado entre la Escuela Superior de Administración Pública – ESAP y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas.

ISBN:978-958-652-809-2

¹ Presencial, distancia o virtual.

² Teórico-práctica o teórica.

³ Un crédito equivale a 48 horas distribuidas así: 12 horas de acompañamiento directo del docente y 36 horas de trabajo independiente, que involucra acompañamiento mediado y trabajo autónomo del estudiante (Decreto 1295 del 2010 y Decreto 1075 del 2015).

CONTENIDO

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDACTICA.....	5
OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDACTICA.....	7
JUSTIFICACION.....	7
ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDACTICA – IDEOGRAMA.....	8
PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDACTICA.....	9
UNIDAD DIDÁCTICA. FUNDAMENTOS DE LA PROBLEMÁTICA PÚBLICA	10
RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA	10
CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. FUNDAMENTOS DE LA PROBLEMÁTICA PÚBLICA.....	12
TEMA 1. FUNDAMENTOS DE PROBLEMÁTICA PÚBLICA	12
TEMA 2. ORIGEN DE LA ACCIÓN PÚBLICA	13
TEMA 3. COMPONENTES DEL PROBLEMA PÚBLICO	21
TEMA 4. PROBLEMÁTICA PÚBLICA	27
TEMA 5. PROBLEMAS PÚBLICOS EN SU RELACIÓN CAUSA-EFECTO	31
TEMA 6. INCLUSIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA	37
ESTUDIO DE CASO	39
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	40
BIBLIOGRAFÍA PARA AMPLIAR	41
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS	41
WEBGRAFÍA.....	43
GLOSARIO	44

CONTENIDO

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. Tipologías ideales de causalidad según	32
Figura 2. Proceso de inscripción de un problema en la agenda pública	38

CONTEXTUALIZACIÓN DE LA UNIDAD DIDACTICA

La acción pública tiene origen en hechos y fenómenos sociales que cobran expresión en necesidades y problemas públicos. Por eso, identificar problemas y conflictos públicos es una labor de primer orden para la formulación de políticas públicas y demanda de procesos de investigación, elaboración de diagnósticos que sirvan de fundamento a la planeación y gestión de problemas y conflictos.

La naturaleza del problema público condiciona la modalidad que adopta la resolución del conflicto. El módulo examina los fundamentos de la problemática pública, así como los problemas públicos ligados al conflicto y la construcción cultural de problemas territoriales. Presenta distintos enfoques teóricos y metodológicos del planteamiento del problema, sus relaciones de causalidad, las teorías del conflicto y la práctica de su construcción cultural.

Esta unidad en concreto se ocupa de la génesis de la acción pública, de los componentes estructurales del problema, del análisis de la problemática pública en términos de las relaciones causa- efecto, y del proceso de inclusión del problema en la agenda pública. Se enfatiza, igualmente, en la transversalización de las problemáticas de género y de la relación público-privado en la resolución de conflictos.

El análisis sobre los fundamentos de problemática pública tiene incidencia directa en:

- a) La identificación de problemas sectoriales y territoriales.
- b) La formulación de políticas y en la acción del buen gobierno.
- c) La descentralización, en especial, en el tratamiento de problemas y conflictos fronterizos.
- d) El respeto de los derechos humanos.

La unidad aporta el conocimiento de problemas y conflictos, formula nuevas hipótesis de trabajo, contribuye al avance del proceso de capacitación de comunidades, ciudadanos y funcionarios públicos y, apoya, en cierta forma, la actualización curricular de los programas de formación y capacitación de la escuela.

OBJETIVO GENERAL DE LA UNIDAD DIDACTICA

Determinar el significado de la problemática pública en términos de las relaciones causa-efecto y del proceso de inclusión de esta en la agenda pública, para analizar los componentes estructurales del problema público a través de la construcción de un árbol del problema explícito.

JUSTIFICACION

Los problemas sectoriales y territoriales cambian en el tiempo y en el espacio y responden a hechos y necesidades de carácter económico, político, cultural o social.

Los actores y protagonistas son los sujetos de la acción pública frente a los problemas sociales que acceden a la agenda.

Tanto los individuos como los grupos y las colectividades tienen intereses, un conjunto de valores e ideologías que están en la base de sus relatos desde donde ofrecen definiciones, interpretan las causas de los problemas y proponen alternativas de solución, es decir, tienen capacidad de orientar su accionar.

El árbol de problemas nos permite establecer relaciones de causalidad entre un conjunto de problemas íntimamente asociados y precisar los efectos, impactos, resultados y consecuencias.

Según Muller (1998), la agenda pública “es el conjunto de problemas percibidos como aquellos que piden un debate público e incluso la intervención de las autoridades legítimas. Pero el problema previamente recorre estas fases: surgimiento, controversia social y política, transformación en objeto de intervención política y formulación del problema en un lenguaje aceptable para la sociedad y las elites políticas.”

ESTRUCTURA DE LA UNIDAD DIDACTICA – IDEOGRAMA



PLAN DE FORMACIÓN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

Competencia general unidad didáctica	Nº y nombre de la unidad Didáctica	Estructura temática
<p>Determina el significado de la problemática pública en términos de las relaciones causa-efecto y del proceso de inclusión de esta en la agenda pública, para analizar los componentes estructurales del problema público a través de la construcción de un árbol del problema explícito.</p>	<p>Fundamentos de la Problemática Pública</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fundamentos de problemática pública. 2. Origen de la acción pública Hechos sociales y problemas públicos. Referencial global / sectorial / territorial Tipología de problemas público. 3. Componentes del problema público. Actores y protagonistas Intereses, valores e ideologías Identidades y contradicciones 4. Problemática Pública. 5. Problemas públicos en su relación causa-efecto. Tipologías causales. Tipologías sobre efectos y resultados. El árbol de problemas. 6. Inclusión en la agenda pública.

UNIDAD DIDÁCTICA. FUNDAMENTOS DE LA PROBLEMÁTICA PÚBLICA

RESUMEN DE LA UNIDAD DIDÁCTICA

En esta unidad, “Fundamentos de problemática pública”, se ha trabajado el origen de la acción pública y los componentes estructurales del problema como fundamentos de la problemática pública; por otro lado, hemos realizado un análisis de la problemática pública en relación con las causas y efectos y su proceso de inclusión en la agenda pública.

La realidad social traducida en hechos y fenómenos sociales constituye la génesis de la acción pública que encuentra sus referentes de orientación en el aspecto global-sectorial; los problemas cuyas causas son multisectoriales admiten tipologías de carácter territorial.

Todo problema en su construcción presenta una secuencia: Primero adquiere cierto nivel de generalidad como problema social; segundo, reconocimiento público, y tercero, es susceptible de ser parte de la agenda política para ser institucionalizado.

En esta unidad hemos examinado los componentes estructurales del problema, es decir, los actores y protagonistas, los intereses, valores e ideologías, las identidades y contradicciones con el fin de obtener herramientas y habilidades que permitan la identificación y el planteamiento de problemas sociales y públicos.

Los grupos de interés económico dominantes detentan y concentran la riqueza y el poder político; mientras los sectores populares y empobrecidos representan la mayoría de la población, la clase media –cada vez más venida a menos– y los sectores de mayor riqueza y poder político son un porcentaje mínimo de la población.

También hemos analizado el proceso de problematización de lo público en relación con lo privado, señalando la importancia de la construcción social de los problemas públicos con participación de los actores y sus relatos públicos y los procesos de consenso para preparar el problema hacia la agenda pública.

CONTENIDOS DE LA UNIDAD DIDÁCTICA. FUNDAMENTOS DE LA PROBLEMÁTICA PÚBLICA

TEMA 1. FUNDAMENTOS DE PROBLEMÁTICA PÚBLICA

La historia de los problemas y conflictos públicos está asociada a la historia de las instituciones públicas, al desarrollo de las políticas públicas y del derecho público. En este sentido, los problemas de los servicios públicos están ligados a las entidades prestadoras de ellos; problemas de la salud pública relacionados con la historia de los hospitales públicos; problemas de la educación pública ligados a las instituciones educativas, e historia de los problemas agrarios vinculados a sus respectivas instituciones.

La historia de los problemas públicos va ligada a la historia de la vida privada. Algunos problemas públicos son generados por el sector privado. Grandes problemas públicos son actualmente problemas vinculados a la vida privada como, por ejemplo, endeudamientos privados que se convierten en problemas de deuda pública.

El esquema de articulación entre lo privado y lo público se ha modificado históricamente, pero hoy en día la velocidad del cambio en esas conexiones ha llevado a la creación de modelos a los cuales no estábamos acostumbrados. Se reitera el doble flujo de privatización de lo público y de hacer público lo privado.

Un problema reclama la atención pública porque afecta a un interés o un derecho, de modo que vulnera compromisos legítimos; debilita nuestra condición común de ciudadanos; atenta contra los valores comunes sobre los que se asienta nuestra comunidad; lesiona bienes sociales de tal forma que éstos sólo se pueden proteger mediante la acción colectiva, y va en contra de la justicia, la equidad o el interés común.

TEMA 2. ORIGEN DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Es necesario abocar la cuestión del origen de la acción pública en una perspectiva histórica que explica su relación con los problemas públicos, con los referenciales sectoriales que orientan esa acción frente a estos problemas y hacer una aproximación a tipologías de problemas, observadas en diversas instancias y escenarios –estructurales, situacionales y coyunturales– en que se debaten los problemas públicos.



Ideas Claves

La acción pública tiene su origen en procesos, hechos y fenómenos sociales que cobran expresión en necesidades y problemas públicos.

2.1. HECHOS SOCIALES Y PROBLEMAS PÚBLICOS

La acción pública tiene su origen en procesos, hechos y fenómenos sociales que cobran expresión en necesidades y problemas públicos. Las ciencias sociales tienen por objeto la explicación de los primeros, y la identificación de necesidades y problemas a partir de los segundos. La comprensión de las necesidades sociales y de la naturaleza de los problemas está asociada al sentido y a la dinámica de la acción pública.

TEMA 2. ORIGEN DE LA ACCIÓN PÚBLICA

Definiciones

La realidad social puede entenderse como un conjunto de problemas que coexisten e interactúan unos con otros y entre sí, generando macroproblemas o nudos problemáticos que, por supuesto, presentan mayor complejidad, pero que, en todo caso, se encuentran encadenados en relaciones causa- efecto.

Problematizar es analizar de manera articulada un conjunto de cuestiones, lo que conduce a la identificación de diversos actores que perciben de manera distinta una situación como “anormal” de acuerdo a intereses, creencias e ideologías.

Por tanto, el planteamiento del problema debe superar diversos relatos acerca de ellos, seleccionando el problema central, modificando su naturaleza, debatiendo en audiencias públicas estos problemas como objetos legítimos de la acción y de su inscripción en la agenda pública.

La identificación y planteamiento de problemas es un proceso de aproximación objeto-sujeto implícito a su estudio riguroso y, por tanto, se mueve en la complejidad propia de esa realidad. La definición de temas de estudio y su problematización es sólo el primer paso en la determinación y definición de problemas específicos.



Ideas Claves

Todo problema debe ser descrito, identificado en sus elementos y, por tanto, definido o formulado de manera clara y rigurosa.

Todo problema debe ser descrito, identificado en sus elementos y, por tanto, definido o formulado de manera clara y rigurosa. En estos términos, existen procedimientos metodológicos y técnicos que permiten identificar, formular o reformular los problemas con los propósitos esperados.

Entre los procedimientos más usados para la identificación de los problemas en el campo de la investigación tenemos:

- a) Elaboración de diagnósticos, base de la planeación tradicional, determinística o normativa.
- b) Diseño de la matriz DOFA, como identificación de debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas.
- c) Análisis situacional, asociado a la planeación estratégica situacional, entre otros.

TEMA 2. ORIGEN DE LA ACCIÓN PÚBLICA

TEMA 2. ORIGEN DE LA ACCIÓN PÚBLICA



Importante

El problema se identifica por procedimientos científicos, en especial, mediante cálculos. Aparece como una dificultad ligada a necesidades que pide ser socialmente problematizada, por lo que interroga sobre:

- ¿Quién y cómo se problematiza un asunto?
- ¿Cuándo se convierte en problema?
- ¿Sobre qué fundamento de recursos y alianzas?
- ¿Con qué oposición?
- ¿Cuál es la definición inicial del problema?

2.2. REFERENCIAL GLOBAL-SECTORIAL (RGS)

La formulación de problemas bajo una forma “inteligible” para el aparato político-administrativo requiere aprehender estos fenómenos de manera dinámica, asociando lógicas horizontales y verticales; se podría decir que éste discurre así para cada espacio de intercambios sectoriales de administrar “una relación global/sectorial” evolutiva, que toma la forma de una gestión de la adaptación a la norma de mercado (Muller, 1998).

Toda acción pública supone una representación o imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. En referencia a esta representación o imagen, los actores organizan su percepción del problema, confrontan

sus soluciones y definen sus propuestas de acción. A este conjunto de imágenes las llamaremos referencial de la acción pública.



Ideas Claves

Toda acción pública supone una representación o imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir.

El referencial de una acción pública puede descomponerse en tres elementos:

- a) El referencial global es una representación general alrededor de la cual se van a ordenar y jerarquizar las diferentes representaciones sectoriales. Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Este referencial de mercado descansa sobre un triple cambio de normas:
 - Una rearticulación de lo social con lo económico;
 - Una redefinición de la frontera entre lo público y lo privado; y
 - Una transacción entre el centro y la periferia con la política de descentralización (Muller, 1998).
- b) El referencial sectorial es una imagen del sector o de la profesión que se convierte en marco de referencia para la orientación de la acción pública y, como instrumento de mediación, facilita la cooperación, colaboración y articulación no sólo entre los sectores nacionales, en el ámbito interno, sino en las relaciones externas en el escenario global.

TEMA 2. ORIGEN DE LA ACCIÓN PÚBLICA

- c) Los operadores de transacción corresponden a algoritmos definidos que realizan la operación de empoderamiento en el referencial global que es el acto fundador de la acción pública, teniendo en cuenta nuevas orientaciones económicas globales, y en razón de las restricciones debidas a la competencia exterior.



Importante

La hipótesis que se defiende es que el referencial de una política pública “debe” transformarse cuando aparece una disonancia cognitiva en “la relación global-sectorial” (RGS), un desfase con el marco de interpretación del mundo de una sociedad (el referente global).

La matriz cognitiva y normativa que estructura el sentido de la acción pública y la acción de los actores comprometidos no expresa más que el lugar, el rol y el estatus de los grupos involucrados en el dominio de la transformación: El referencial es más “verdadero” porque permite a los actores comprender sus relaciones con el mundo y su actuación, lo real no se ve privado de sentido.

2.3. TIPOLOGÍA DE PROBLEMAS PÚBLICOS

En función de las necesidades sociales y de su satisfacción, en determinados escenarios (local, regional, nacional, supranacional o global), se formula una serie de problemas públicos que presentan un encadenamiento causa-efecto. El análisis obliga a elegir problemas principales y asociados que llevan al proceso de problematización social.

TEMA 2. ORIGEN DE LA ACCIÓN PÚBLICA

El problema público es una construcción social, un hecho cultural que obedece a una estructura cognoscitiva y moral. (Gusfield, 1981).

Por una parte, en una sociedad existen creencias sobre las situaciones y los acontecimientos que dan nacimiento a un problema. Por otra, el aspecto moral se traduce en juicios que definen el acontecimiento como insoportable e inmoral y, por consiguiente, debe conducir a una acción de cambio. Conocimiento y juicio moral se combinan para que un fenómeno se transforme en problema y desafío. (Meny y Thoening, 1992).

Todo problema en su construcción presenta una secuencia:

- a) Primero, adquiere cierto grado de generalidad como problema social.
- b) Segundo, adquiere reconocimiento público.
- c) Tercero, es susceptible de ser parte de la agenda política para ser institucionalizado.



Para Saber más

Sobre sociología de los problemas públicos, le invitamos a consultar el artículo de Federico Lorenc (2005). La Sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política, que puede encontrar en el siguiente enlace: <http://www.ucm.es/info/noma-das/12/florenc.pdf>

TEMA 2. ORIGEN DE LA ACCIÓN PÚBLICA

En el marco de la globalización, los problemas públicos son definidos de manera general como marcos interpretativos para los demás países, sobre todo los del sur que, frente a su solución, asumen compromisos políticos y sociales respecto de sus nacionales. En el marco del Estado-nación, los problemas públicos que entran en la agenda política y social, en general, proceden de tres ámbitos: las relaciones internacionales, el campo económico y el social.

- a) En el ámbito de las relaciones internacionales, restricciones a los flujos internacionales de capitales, falta de garantías para la inversión, competencia mercantil, barreras a la ampliación de los mercados, falta de control de la droga y del crimen organizado, etc.
- b) En el campo de la economía mundial, las regulaciones estatales, el dumping, los aranceles que aumentan los costos de transacción, competencia industrial versus libertad de comercio, altos costos de la mano de obra, monopolio de las patentes de innovación. Problemas ambientales, lluvia ácida y disposición de residuos industriales.
- c) En América Latina y Colombia, el crecimiento de la deuda, baja de las reservas internacionales, baja competitividad y productividad, carencias para la inserción en el mercado, droga y crimen organizado de carácter global, desorden público y debilidades de la defensa nacional.
- d) En la economía latinoamericana, la inflación y bajo poder adquisitivo, altas tasas de interés y baja inversión, contrabando y desempleo, crisis fiscal y gasto público, recesión y baja competitividad de la industria, inseguridad en el campo, concentración latifundista, falta de vías de comunicación.

TEMA 2. ORIGEN DE LA ACCIÓN PÚBLICA

TEMA 3. COMPONENTES DEL PROBLEMA PÚBLICO

Los componentes del problema público son tres:

- a) Los actores y protagonistas.
- b) Los intereses, valores e ideologías.
- c) Las identidades y contradicciones.

3.1. ACTORES Y PROTAGONISTAS

Los actores y protagonistas están presentes, según el grado de empoderamiento en el proceso, tanto en la construcción de los referenciales de la acción pública como en la formulación de los problemas públicos, en la toma de decisiones políticas, en su ejecución y en su gestión.

En el marco de la globalización, los actores y protagonistas están ubicados en la estructura del poder global. Los actores y protagonistas de los tres bloques de los países del norte en su estructura tripartita de:

- a) Poder económico: FMI, BM, OMC, AMI.
- b) Poder político: ONU con todos sus órganos, programas y fondos.
- c) Poder militar: Ejércitos de países del norte y la OTAN.
- d) Los protagonistas externos que se localizan y aparecen como:
 - Gobiernos y organismos externos: FMI, BM, OMC.
 - Agencias internacionales: BID, ONU, CEPAL.
 - Corporaciones transnacionales: ITT, IBM, SIMMENS.
 - Grupos privados transnacionales: ONGs, iglesias, profesionales.
 - Grupos supraregionales: UE, TLC, MERCOSUR.

TEMA 3.
COMPONENTES DEL
PROBLEMAS
PÚBLICO

e) Actores y protagonistas mediadores:

- Países semiperiféricos: España, Portugal, Taiwán, Corea, India.
- Organismos regionales internacionales: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Organización de Estados Americanos (OEA).
- Organismos regionales: Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Sistema de Integración Centroamericana (SICA), Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC).
- Organismos sectoriales: Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL), Organización Latinoamericana de Energía (OLADE).
- Medio ambiente y asentamientos humanos: Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Organización Panamericana de la Salud (OPS).

f) Actores en el contexto del Estado-nación:

- Actores y protagonistas oficiales:
 - El ejecutivo.
 - Las legislaturas.
 - Las agencias administrativas.
 - Las Cortes.
 - Las instituciones territoriales.
- Participantes no oficiales:
 - Grupos de interés.
 - Movimientos sociales.
 - Partidos políticos.
 - Ciudadanos.
 - Consumidores.

3.2. INTERESES, VALORES E IDEOLOGÍAS

La redefinición de los referenciales que orientan la acción pública permiten la comprensión del direccionamiento y de la transformación del Estado y la Administración Pública, haciendo explícitos los roles que, en la construcción de matrices cognitivas, han tenido los intereses económicos de los actores y de las instituciones, los cuales operan en foros nacionales regionales y globales permanentes.



Sabías que?

Los grupos de interés económico dominantes detentan y concentran la riqueza y el poder político. “Para el año 2000 la población colombiana alcanzó la cifra de 42,3 millones de personas, 71% urbana y 29% rural. Los sectores populares y empobrecidos representaban el 62% de la población, la clase media, cada vez más venida a menos, representaba el 33%, y los sectores de mayor riqueza y poder político, 5%.” (Sarmiento Anzola, 2001).

Los actores elaboran argumentaciones concurrentes que apuntan a definir un problema en un “lenguaje” que corresponde a sus valores, sus creencias, sus posiciones, sus intereses, los caracteres de su organización... en este marco general, la génesis de la acción pública es entonces desglosada en tres procesos ideales analíticamente distintos, que llevan a la problematización de los fenómenos sociales, sobre la inscripción formal sobre la agenda y la influencia eventual de las ventanas políticas. (Muller, 1998).

TEMA 3. COMPONENTES DEL PROBLEMAS PÚBLICO



Importante

“El Banco Mundial ha alertado sobre la excesiva concentración de la riqueza y del ingreso en el país al ubicar a Colombia como el segundo país de mayor concentración de la riqueza en el mundo (Banco Mundial, La hora de la Reforma, 1998). Desde 1997 el índice Gini de ingresos ha aumentado de 0,54 a 0,59. En Colombia cinco grupos financieros controlan el 92% de los activos del sector –un 36% está en manos del Grupo Empresarial Antioqueño y un 28% en poder de dos grupos controlados cada uno por una sola persona (Santodomingo y Sarmiento Angulo). Cuatro grupos económicos son propietarios del 80% de los medios de comunicación, en tanto que 50 grupos económicos dominan más del 60% en la industria, los servicios, el comercio, el transporte y la agricultura. En Colombia el 1,3% de los propietarios posee 48% de la tierra.” (Yepes Palacio, 1998).

3.3. IDENTIDADES Y CONTRADICCIONES

El conjunto de intereses, al interrelacionarse, encuentra elementos comunes que se traducen en ciertos rasgos de identidad, pero en la mayoría de los casos se encuentran en diversos grados de contradicción, lo que genera conflictos económicos, políticos y sociales que demandan alternativas y mecanismos de resolución.

Tanto los sujetos individuales como las comunidades y grupos sociales asumen diversas identidades según épocas históricas o etapas evolutivas. Las migraciones y las experiencias históricas están asociadas a procesos

de identificación con su propia cultura o con culturas diversas. Las migraciones conducen inevitablemente a una mayor diversidad étnica y cultural en el interior de los países, transformando las identidades y desdibujando las fronteras tradicionales. Pueden observarse diferencias de identidad entre los adolescentes en el mundo global respecto de las identidades que prevalecieron en las décadas de los sesenta y de los setenta, tanto para el mundo desarrollado como para los países dependientes.

La contradicción conjuga factores internos y externos del fenómeno o problema objeto de la acción social y se opone al equilibrio de fuerzas contrarias que configuran y determinan su identidad cuantitativa y global, generando un crecimiento cuantitativo que puede transformar la relación en otra identidad diferente.

La dialéctica es el método de las contradicciones; es un proceso de razonamiento, de cuestionamiento y de interpretación, que ha recibido distintos significados a lo largo de la historia de la filosofía y del desarrollo de las ciencias. Por tanto, ha evolucionado desde la mayéutica hasta la dialéctica como actitud metodológica.



Para Saber más

Si desea ampliar la información sobre el concepto dialéctica, puede consultar el glosario que aparece en la siguiente página web: <http://www.cibernous.com/glosario/alaz/dialectica.html>

TEMA 3. COMPONENTES DEL PROBLEMAS PÚBLICO

TEMA 3. COMPONENTES DEL PROBLEMAS PÚBLICO

Definiciones

El término *dialéctica* ha tenido diversos significados como: Arte del diálogo y la discusión; lucha de contrarios por la cual surge el progreso de la historia. Técnica de razonamiento que procede del despliegue de una tesis, su antítesis y la formulación de una síntesis final. Arte de ordenar los conceptos en géneros y especies; modo de elevarse desde lo sensible hacia lo inteligible, es decir, partiendo de la certeza de los sentidos hacia el desarrollo de conceptos de un mayor grado de universalidad y racionalidad; teoría y método de conocimiento de los fenómenos de la realidad en su desarrollo y automovimiento; ciencia que trata de las leyes generales del desarrollo de la naturaleza, de la sociedad y del pensamiento humano por oposición a la metafísica. (Definiciones extraídas de Wikipedia).

Ideas Claves

Todo fenómeno social aparece de manera más o menos aleatoria y caótica, ninguna regla precisa podría determinar las condiciones y los procesos de su emergencia.

TEMA 4. PROBLEMÁTICA PÚBLICA

Todo fenómeno social aparece de manera más o menos aleatoria y caótica, ninguna regla precisa podría determinar las condiciones y los procesos de su emergencia. De ellos se derivan dos proposiciones complementarias:

- a) La imposibilidad de ver de la misma manera todos los fenómenos sociales, lo que explica que nadie sea excluido de toda posibilidad de ser inscrito en la agenda política.
- b) Los fenómenos sociales pasan por una serie de prismas, actuando en tanto procesos de selección, que modifican la naturaleza, la audiencia, el sentido de los fenómenos percibidos y contribuyen a hacer los objetos legítimos para la acción pública. El conjunto de esos prismas corresponde a una fase de problematización, en el curso de la cual cierto número de actores van a ser llevados a percibir una situación como “anormal”. Los actores perciben una desviación entre lo que son, lo que podrían ser y lo que deberían ser. (Muller, 1998).



Importante

La expresión *problemática pública* más que una reflexión sobre obstáculos epistemológicos convoca a identificar, plantear y describir problemas reales, ligados a la relación público-privado que asume en los distintos sectores, territorios nacionales, regionales y locales en perspectiva económica, política y social.

La identificación y el planteamiento de problemas tienen importancia en la gestión pública, en tres sentidos:

- a) Demanda de investigación para desentrañar la diversidad y explicación de problemas del sector público.
- b) Ofrecimiento de alternativas de resolución de problemas y conflictos que son base de la formulación de políticas públicas.
- c) Posibilidad de elaborar diagnósticos que soportan planes de desarrollo, diseño de estrategias y asignación de recursos para la acción pública.
- d) La recuperación del estudio de la problemática pública en estos tres sentidos, que da prioridad a lo problemático sobre lo temático, produce cambios significativos en el objeto del conocimiento, en la actitud metodológica asumida, en las pautas pedagógicas trazadas y en la reorientación de las técnicas didácticas con tal fin.



Ideas Claves

Las pautas pedagógicas de formación y capacitación deben priorizar en el análisis de la problemática pública.

Las pautas pedagógicas de formación y capacitación deben priorizar en el análisis de la problemática pública, con el fin de identificar problemas, interpretarlos y explicarlos en sus relaciones de causalidad y efectos, describir a los agentes y los actores, los intereses, las contradicciones, así como la propuesta de resolución de conflictos como tarea permanente del gestor público.

Conviene introducir, acorde al desarrollo de la ciencia y la tecnología, los niveles técnicos y tecnológicos para el tratamiento de estos problemas en la construcción del árbol del problema, el análisis de fuentes estadísticas, directas e indirectas, manejo de las técnicas de resolución de conflictos, teoría de juegos, etc.



Para Saber más

Le recomendamos ampliar la información sobre la teoría de los juegos en la siguiente página web:

<http://www.eumed.net/cursecon/juegos/index.htm>

La mejora en la identificación y en el planteamiento de los problemas se expresará, sin duda, en la formulación más adecuada y en la toma de decisiones de política pública regional o local, como marcos analíticos que afectan las distintas alternativas de solución de problemas y conflictos, tendientes a modificar la situación considerada como anormal.

La coherencia analítica de situaciones particulares y de diagnósticos elaborados con fundamento en la investigación de problemas cobra expresión en la viabilidad de los planes de desarrollo, en las estrategias y tácticas que servirán de soporte a la acción pública en la transformación de la realidad sectorial o local que, a la vez, legitima la acción pública.

Esta nueva estructura demanda nuevos comportamientos y acciones de las instituciones y de los profesionales comprometidos con la gestión pública, impactando otros saberes y generando un trabajo serio en torno a la problemática de la gestión pública y orientando su desempeño con avances prácticos significativos.

En este sentido, se produce la transversalidad e intersectorialidad de la gestión pública que se manifestará en las instituciones y condiciones políticas que inciden en su realización.

Es necesario ahora analizar el problema, como relación social, en sus encadenamientos causa-efecto y, sobre todo, el camino y los procedimientos que permiten seleccionar un problema público como central y ser objeto de inscripción en la agenda pública para la atención prioritaria por parte de los agentes oficiales.



Piense un minuto

Entonces, ¿cuáles son las herramientas apropiadas para gestionar este tipo de políticas? y ¿qué arreglos institucionales requiere la gestión pública para la viabilidad política, económica y técnica?

TEMA 4. PROBLEMÁTICA PÚBLICA

TEMA 5. PROBLEMAS PÚBLICOS EN SU RELACIÓN CAUSA-EFECTO

La indagación acerca de las relaciones causa-efecto han demostrado que existen muchas alternativas y pluralidad de modos posibles que explican el origen de los problemas públicos. La complejidad y multiplicidad de estas relaciones ha llevado a la construcción de tipologías causales y sobre los efectos de la problemática pública.

5.1. TIPOLOGÍAS CAUSALES

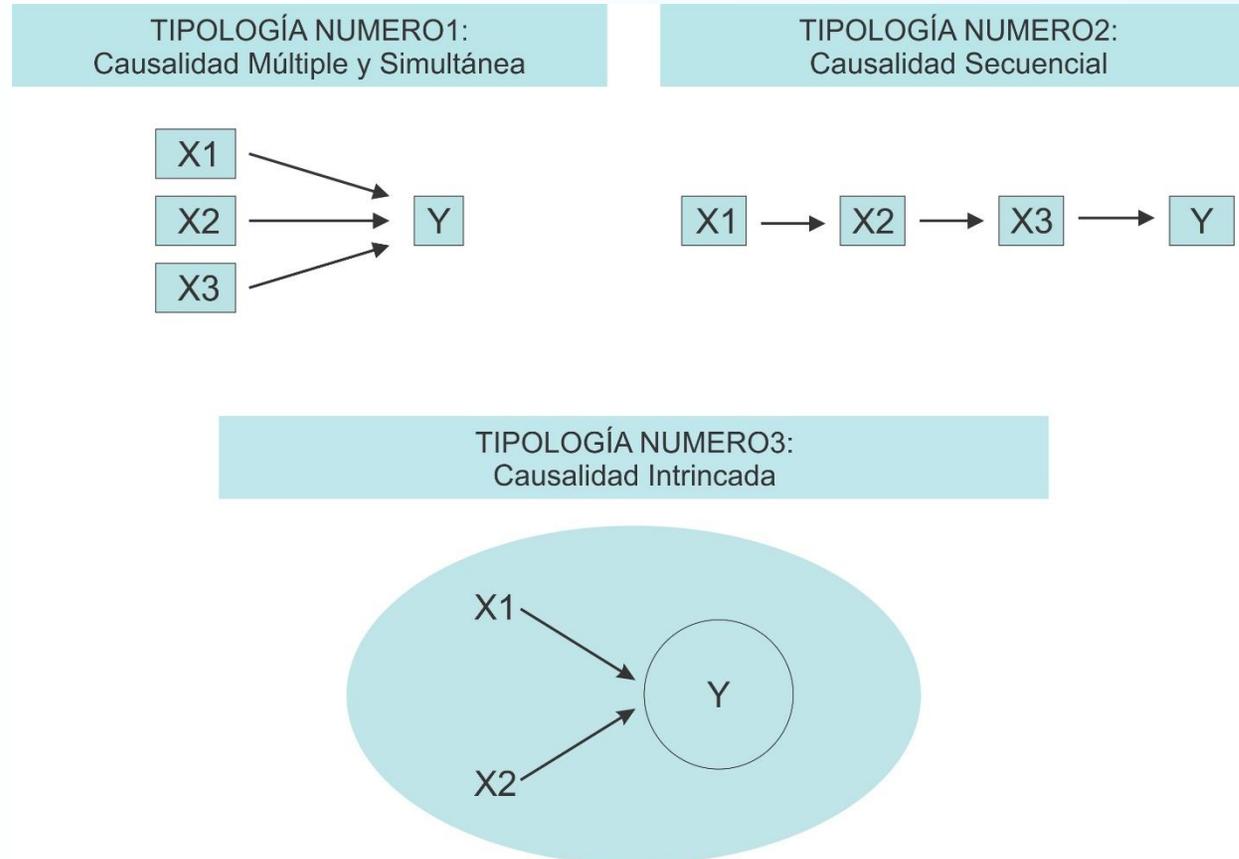


Importante

La explicación de un problema está ligada a un conjunto de causas posibles, en espacios públicos o privados, vinculados a los intereses, los valores y la ideología, individual o colectiva, que buscan las razones por las cuales se ha llegado a una situación problemática determinada.

Según Muller y Surel (1998). La mayor parte de esas explicaciones moviliza tres tipos ideales de causalidad:

Figura 1. Tipologías ideales de causalidad según



Fuente: Elaboración Muller y Surel (1998).

TEMA 5.
PROBLEMAS
PÚBLICOS EN SU
RELACIÓN CAUSA
EFECTO

La tipología 1 se aplica a la conjunción de factores múltiples ($X_1, X_2,$) actuando de manera simultánea para producir un fenómeno Y . A esta casualidad sincrónica se adjunta un segundo tipo posible, diacrónico esta vez, donde el encadenamiento de una serie de factores desemboca secuencialmente en Y (tipología 2). Por último, otra casualidad eventual, la intrincación de dos o muchos factores en la génesis del fenómeno Y (tipología 3) (Muller, 1998).

Estas tipologías muestran en la práctica los diferentes modos de articulación de distintos problemas y explican la naturaleza de los cambios y de las dinámicas asociadas a cada tipo de relación establecida en el escenario global, nacional o territorial. Estos tipos de causalidad están asociados a los diferentes grados de profundidad analítica.

**TEMA 5.
PROBLEMÁS
PÚBLICOS EN SU
RELACIÓN CAUSA
EFECTO**

TEMA 5. PROBLEMÁS PÚBLICOS EN SU RELACIÓN CAUSA EFECTO



Caso

A primera vista, una acción de grupos armados para desplazar de sus tierras a pacíficos agricultores podría analizarse en la tipología 1. Se trata de un evento inesperado, pero que, en su desarrollo futuro, se explica por una pluralidad de causas conjugadas (presión armada, dominio sobre una zona estratégica, cultivos ilícitos, confrontación con otros actores armados, etc.) y su análisis permitiría hacer uso de la tipología 2. Finalmente, varias causas profundas pueden tomarse en cuenta en este caso concreto, como la inequitativa distribución de tierras y su persistente concentración, la expansión de la guerra, el repliegue de los grupos alzados en armas, etc., que podríamos ubicar analíticamente en la tipología 3.

Toda explicación causal implica un trabajo de artesanía intelectual orientado a la selección de información, de los distintos relatos sobre la situación y de un proceso de síntesis que dé cuenta de los diversos componentes del problema en estudio, resultado en sí mismo determinado por las lecturas particulares de sus múltiples actores.

En el marco de la complejidad del problema que se va a analizar, los distintos actores beneficiados o afectados privilegian la causalidad más vinculada con sus intereses, valores e ideología, que expresa conflictos frente a los diferentes relatos explicativos acerca del problema, los cuales se convierten en la base de los acercamientos y consensos en función de las fuerzas de los actores comprometidos en la situación.

5.2. TIPOLOGÍAS SOBRE EFECTOS Y RESULTADOS

Todo problema público produce una serie de nuevos problemas considerados como efectos, consecuencias o resultados de su emergencia y desarrollo como problema inicial, social o público. Por similitud con las tipologías causales, podemos estructurar tipologías múltiples, secuencia- les e intrincadas sobre efectos o resultados de un evento problemático:

TEMA 5. PROBLEMÁS PÚBLICOS EN SU RELACIÓN CAUSA EFECTO

Caso

Si la inestabilidad social aparece como efecto directo del desplazamiento de una población, podríamos ubicarlo en la tipología 1. Pero se trata de una situación anormal que, en su desarrollo futuro, genera una serie de efectos conjugados (desempleo, ocupación del espacio público o privado, delincuencia, etc.) que nos permitiría el empleo de la tipología 2. Por último, coexisten varios efectos sub- yacentes que afectan el caso analizado, como la pobreza de otros sectores o la persistencia de fenómenos de delincuencia común, que podríamos asignar a la tipología 3.

5.3. EL ÁRBOL DE PROBLEMAS

Una estrategia metodológica para abordar la complejidad de la problemática pública y simplificar su comprensión, sin menoscabo de su estructura y organicidad, consiste en la reconstrucción de las relaciones dentro de un árbol del problema que encadena las relaciones causa-efecto, mejorando el análisis integral del problema estudiado.

La relación causa-efecto abordadas de esta manera permiten la formulación de hipótesis causales o las relacionadas con efectos y resultados, no sólo para la comprensión e interpretación del fenómeno analizado, sino, ante todo, para someter dichas hipótesis a un proceso de verificación o de comprobación causal o consecucional.

TEMA 5. PROBLEMÁS PÚBLICOS EN SU RELACIÓN CAUSA EFECTO



Para tener en cuenta

¿Qué es el árbol de problemas? El *árbol de problemas* es una técnica que se emplea para identificar una situación negativa (problema central), la cual se intenta solucionar mediante la intervención de un proyecto con una relación dentro de tipologías o modelos causa-efecto.

TEMA 6. INCLUSIÓN EN LA AGENDA PÚBLICA

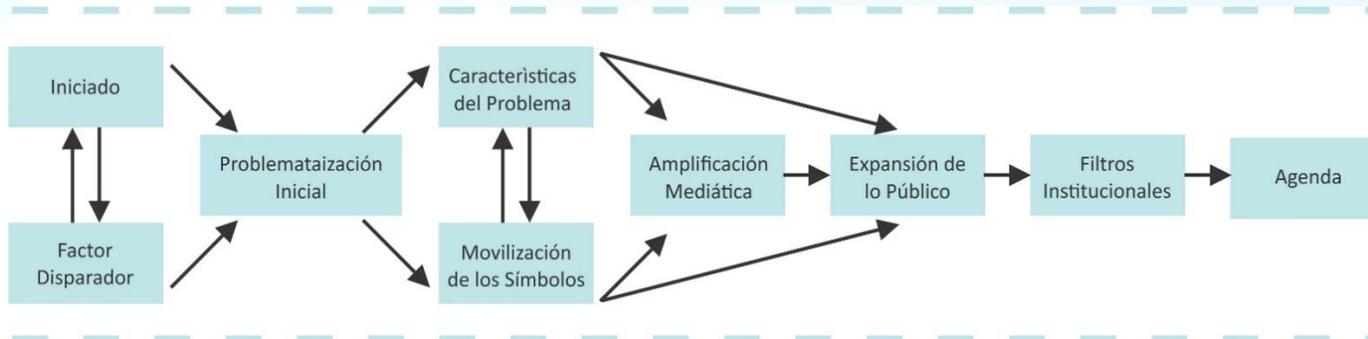
Todo problema en su construcción presenta una secuencia desde su inicio hasta la inclusión en la agenda:

- a) Adquiere cierto grado de generalidad como problema público.
- b) Adquiere reconocimiento social.
- c) Es susceptible de ser parte de la agenda política para ser institucionalizado.

La inscripción de un problema en la agenda política se vuelve entonces un juego complejo de lógicas cognitivas y normativas, asociado a las modalidades de intercambios entre los actores sociales, que apunta –en particular– a administrar esa “relación global/sectorial” integrando, más o menos perfectamente, los elementos de “código” característicos del campo político.

Resumiendo, en su aproximación a la puesta en agenda, Cobb y Elder (1972, pág. 76) proponen el esquema ideal siguiente (véase figura 2), característico de la progresión de un problema hacia la agenda institucional.

Figura 2. Proceso de inscripción de un problema en la agenda pública



Fuente: Esquema adaptado de Cobb y Elder (1972).

De forma muy simplificada, la emergencia de un problema y su puesta eventual en agenda dependen así de una interacción inicial entre uno o varios actores que se unen a un fenómeno dado, a veces en la ocasión de un acontecimiento disparador, esta dinámica conduce a una primera problematización (Muller, 1998).

ESTUDIO DE CASO

Como texto de contextualización de esta unidad le invitamos a leer el documento de Néstor Rojas (2007), “Aire y problemas ambientales de Bogotá”, publicado por la Universidad Nacional de Colombia, sobre la contaminación del aire y los problemas ambientales de Bogotá, que puede encontrar en:

<http://www.fescol.org.co/DocPdf/EV-FNA-Aire-problemas-ambientales-Bogota.pdf>

Cuestiones para reflexionar

¿Cómo se define la contaminación del aire en Bogotá?

¿Hay otras definiciones sobre este problema?

¿Quiénes son los actores activos y pasivos de este problema?

¿Qué intereses, valores y conflictos podemos identificar frente al problema?

¿Cuáles son las causas y consecuencias de la contaminación del aire?

¿Cuáles son las alternativas de solución del problema?

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUILAR VILANUEVA, L.T. (2003). Problemas públicos y agenda de gobierno. México. Miguel Ángel Porrúa.

BLUMER, H. (1971). "Social problems as collective behavior", en Social problems, vol. 18, núm. 3, pp. 298-306.

CEFAI, D. (1996). "La construction des problèmes publics. Définitions dessituations dans des arènes publiques", en Réseaux, núm. 75.

COBB, R.; ELDER Ch. (1972). Participation in American politics: The Dynamics of Agenda-Building. Baltimore. The Johns Hopkins University Press (2ª ed., 1983).

GOLBERT, L. (1996). Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales. Buenos Aires. CECE, Serie Estudios 12.

KINGDON, J. (1984). Agendas, Alternatives and Public Policies. Nueva York. Harper Collins (2ª ed., 1995).

MENY, I.; THOENING, J.C. (1992). Las políticas públicas. Barcelona. Ariel Ciencia Política. MULLER, P. (2005). Las políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.

MULLER, P.; SUREL, Y. (1998). Génesis de la Acción Pública en el análisis de Políticas Públicas. París. Montchrestien.

BIBLIOGRAFÍA PARA AMPLIAR

GUSFIELD, J. (1989). “Constructing the ownership of social problems: fun and profit in the Welfare State”, en Social problems, vol. 36, núm. 5, pp. 434-441.

HILGARTNER, S.; BOSK, Ch. (1988). “The rise and fall of social problems: a public arenas model”, en American Journal of Sociology, vol. 94, núm. 1, pp 53-78.

KESSLER, G. (1999). “El impacto social del desempleo”, en Socialis Revista Latinoamericana de Políticas Sociales, núm. 1.

KITSUSE, J.; SPECTOR, M. (1973). “Social problems: Are-formulation”, en Social problems, vol. 21, núm.2.
— (1973). “Toward a sociology of social problems: Social conditions, value-judgements, and social problems”, en Social problems, vol. 20, núm. 4, pp. 407-419.

YEPES, A. (1998). Cinco años de retrocesos continuos. Banco Mundial, La hora de la Reforma, pp. 154-156.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS COMENTADAS

Diez falacias sobre los problemas sociales de América Latina, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES/BID.

KLIKSBERG, B. (2000). Caracas. Revista Venezolana de Gerencia.

El autor analiza y refuta un conjunto de afirmaciones falaces de extensa circulación sobre los problemas sociales de América Latina y que llevan a errores en las políticas adoptadas. El objetivo de este trabajo

es llamar la atención sobre estas falacias para estimular la discusión amplia y abierta sobre ellas con vías a su superación.

No ayudan a superar la pobreza y la desigualdad y, en cambio, con frecuencia, las refuerzan estructuralmente; visiones como negar la gravedad de la pobreza, no considerar la irreversibilidad de los daños que causa, argumentar que el crecimiento económico solo solucionará los problemas, desconocer la trascendencia del peso regresivo de la desigualdad, desvalorizar la función de las políticas sociales, descalificar totalmente la acción del Estado, desestimar el rol de la sociedad civil y del capital social, bloquear la utilización de la participación comunitaria, eludir las discusiones éticas y presentar el modelo reduccionista que se propone con sus falacias implícitas como la única alternativa posible.

Comunidad y Gobierno Local en el Escenario Global. Colombia, 1990-2006.

RODRÍGUEZ BERNAL, A. (2007). Ponencia al Foro Internacional sobre Globalidad, Gobernabilidad y Territorio. Universidad del Valle.

Problemática de la vida local. En la globalización, la vida local presenta tres problemas centrales: Cesión del mercado a las empresas transnacionales, que afecta a la producción material de su existencia; inseguridad alimentaria, que restringe la reproducción de las fuerzas locales, y carencia de representación y participación en la vida pública local.

La sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política.

VALCARCE, FEDERICO, L. (2005). Rev. Nómadas, Madrid. Universidad Complutense de Madrid.

Hace más de treinta años, Roger Cobb y Charles Elder se plantearon una cuestión general en el marco de una serie de investigaciones particulares sobre movilizaciones sociales y conflictos entre grupos en los Estados Unidos: ¿De dónde vienen los problemas de política pública? Y respondieron: Estos *policy problems* resultan de los conflictos “entre dos grupos o más sobre cuestiones formales o sustantivas relativas a la distribución de posiciones y recursos” (Cobb y Elder, 1972, p. 82).

WEBGRAFÍA

CHEVALIER, J.M. (2006). Árbol de problemas en sistemas de análisis social. Disponible en: www.sas2.net/documents/tools/techniques/problem_tree_es.pdf

Introducción a la teoría de juegos. Disponible en: <http://www.eumed.net/cursecon/juegos/index.htm>

LORENC, F. (2005). La Sociología de los problemas públicos. Una perspectiva crítica para el estudio de las relaciones entre la sociedad y la política. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/nomadas/12/florenc.pdf>

Página Cibernous donde puede encontrar un glosario de términos filosóficos. Disponible en: <http://www.cibernous.com/glosario/>

POLO-TERAN, L.J. y otros (2007). Contaminación de los Parques Públicos en la localidad de Suba, Bogotá con Nemátodos zoonóticos. Disponible en: <http://www.scielo.org.co/pdf/rsap/v9n4/v9n4a07.pdf>

ROJAS, N.Y. (2007). Contaminación del aire y problemas ambientales de Bogotá. Disponible en: <http://www.fescol.org.co/DocPdf/EV-FNA-Aire-problemas-ambientales-Bogota.pdf>

GLOSARIO

Gestión de problemas públicos: A diferencia de la administración tradicional, ligada a la producción nacional, la nueva gestión pública, sistémica, abierta y de cara al mercado, se ocupa de las alternativas de solución de problemas públicos en relación con el carácter de los flujos económicos, sociales y políticos globales, nacionales, regionales y locales.

Intersectorialidad de lo público: Por un lado, coordinación y colaboración en programas públicos sectoriales, nacionales, regionales y locales destinados a solucionar problemas del desarrollo y, por otro, cooperación y solidaridad internacional en torno a programas globales –también sectoriales– que buscan resolver problemas públicos que afectan a distintos estados.

Problemática pública: La expresión “problemática pública”, más que una reflexión sobre obstáculos epistemológicos, convoca a identificar, plantear y describir problemas reales, ligados a la relación, temporal y espacial, público-privado, que asume características particulares en los distintos sectores y territorios en las escalas global, nacional, regional y local en las perspectivas económica, política y social.

Temática pública: Proceso de conceptualización que conduce a identificar, plantear y definir conceptos o categorías ligados al análisis público-privado en un contexto teórico general y desde unas perspectivas económica, política y social.

Transversalidad de lo público: Organización (reorganización), mejora, desarrollo y evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de equilibrio entre lo público-privado esté incorporada en las políticas, instancias, niveles y etapas por los actores normalmente involucrados en la adopción de medidas de política.