

LA EXTENSIÓN Y SU VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La intervención social, en el marco de las acciones de Extensión, que remite tanto a una dimensión territorial, como institucional, está íntimamente vinculada a las políticas públicas. De allí que la identificación de las mismas relacionadas a la problemática que los proyectos abordan, resulta de suma importancia, ya que permite conocer las prioridades que el Estado establece, identificar los actores sociales que participan en las mismas y analizar en qué medida responde a las demandas y necesidades ciudadanas.

Situarse en las políticas públicas es también una oportunidad para aportar información -producto del proceso de intervención y de los aprendizajes generados- y producir material significativo que pueda incidir tanto en la formulación como en la implementación de las acciones de extensión. Se conoce que existe una brecha importante entre la formulación de la política pública, la apropiación social por parte de quienes son sus destinatarios y los modos en que aquélla se materializa. De allí que, generar una mirada crítica desde la academia con relación a las mismas, constituye todo un desafío a transitar.

Una “*Política Pública*” (PP) es un conjunto de normas emanadas de uno o varios actores públicos, y de prácticas, tales como formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, discursos y campañas de comunicación, entre otras, que se orientan a modificar una situación que ha sido definida, socialmente como negativa. Estas normas y prácticas tienen finalidades y responden a valoraciones que se encuentran implícitas en las mismas o son explicitadas por la propia autoridad. Así pues, la PP expresa los principios y postulados que organizan la vida social, los cuales pueden ser identificados en los objetivos, los contenidos e instrumentos de acción seleccionados para alcanzar los resultados propuestos.

Cuando se habla de PP se refiere, entonces, al conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concita el interés, la atención y la movilización de distintos actores del tejido social. De acuerdo con ello, las PP implican una “toma de posición” del Estado frente a una “cuestión socialmente problematizada” (Oszlak y O'Donnel; 1984).

Investigadores, académicos y técnicos coinciden en reconocer el aspecto institucional de la PP: se trata de una decisión adoptada por una autoridad legítima dentro de su campo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente

establecidos, vinculantes para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativo. Sin embargo, una PP no es sólo una decisión singular, es ante todo acción; más precisamente, un conjunto de acciones.

En función de lo dicho hasta aquí, la PP puede ser definida como “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendientes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”(Subirats y otros; 2008: 36).

Desde una visión analítica, la PP puede ser entendida como un “proceso decisonal” -*policyprocess*- que se lleva a cabo dentro de un plazo de tiempo y se desenvuelve en diversas etapas, cada una con sus particularidades, las cuales van desde el surgimiento de las cuestiones a resolver, hasta la evaluación de los resultados obtenidos por la política en cuestión (Pérez Vega; 2012).

Existen diversos marcos analíticos en relación al proceso de las PP, no obstante ello, hay consenso en que los elementos necesarios e interrelacionados de toda PP son: a) la existencia de una cuestión problemática para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa b) un determinado curso de acción que produce c) ciertos resultados más o menos diferentes a los deseados y, en consecuencia, d) una revisión del curso de acción elegido (Aguilar Villanueva; 1996).

El esquema analítico del proceso de la PP lleva a preguntarse: ¿en qué momento y bajo qué circunstancia surge la necesidad de impulsar y diseñar una política? El origen de la PP resulta de la problematización de la realidad. Tanto la definición de los problemas públicos como la formación de la agenda de gobierno constituyen momentos claves en el proceso de las PP recién presentado. La importancia de los mismos se debe a que, por un lado, los problemas no son datos a priori ni realidades objetivas, sino más bien cuestiones por definir y, por otro lado, la capacidad de atención del gobierno es siempre limitada. Por lo tanto, no todas las cuestiones se vuelven problemas públicos ni todos los problemas públicos se convierten en agenda de gobierno (Cobb y Ross; 1976).

Es importante, entonces, detectar cuál es el código que permite calificar a un problema como público, diferenciando de ese modo los problemas colectivos de los privados. Este código está constituido, en primer lugar, por la cultura y los valores de una sociedad. En palabras de Aguilar Villanueva: “Leyes, valores, ideas, compromisos históricos, delimitan el universo de los problemas a calificar como públicos y de competencia gubernamental” (1996: 42). Pero, esos códigos no son suficientes para explicar por qué ciertos problemas adquieren el carácter de públicos mientras otros no. Asimismo, es importante tener presente los distintos actores (intelectuales, organizaciones sociales, medios de comunicación, organizaciones corporativas, etc.) que promueven la calificación de esos problemas como públicos y las interacciones que tienen lugar entre ellos, en las que se entrecruzan intereses, conflictos, necesidades, reivindicaciones y, donde, en última instancia, se exponen, discuten y moldean los problemas públicos. Estos actores aparecen así como impulsores de nuevos temas, negociadores y creadores de opinión para que el problema alcance la dimensión de lo público.

Llegados a este punto resulta útil introducir la distinción realizada por Cobb y Elder (1972) entre “agenda sistémica o pública” y “agenda gubernamental o institucional”: mientras la primera se compone de todos aquellos hechos que han sido definidos como problemas públicos por los miembros de la comunidad política, la segunda está integrada solamente por aquellos problemas públicos que efectivamente han sido aceptados como tales por los decisores de política.

Los aspectos enunciados recientemente permiten identificar algunos factores que determinan el acceso de un problema percibido como socialmente relevante a la agenda:

- El poder: La inclusión de una cuestión en la agenda es el resultado de un proceso de competencia entre asuntos y necesidades y confrontaciones de perspectivas sobre el problema, sus contenidos sustanciales o los procedimientos adecuados su tratamiento y resolución. Esas competencias y confrontaciones involucran a actores sociales con diferentes recursos, capacidades organizacionales y de gestión, así como articulaciones con los ámbitos institucionales establecidos, pero también a actores gubernamentales y estatales. La consecuencia de ello es que los actores con más recursos no solo tienen la capacidad para influenciar esos procesos, sino que también la tienen para determinar los enunciados

mismos de los problemas. La agenda pública no solo impacta sobre qué pensamos acerca de determinados eventos, sino que también sobre qué eventos pensamos.

- Los valores: La incorporación de un problema a la agenda no resulta necesariamente de una modificación de la situación enfrentada, o de las relaciones de fuerza (poder) entre los actores involucrados, sino que también puede ser el producto de una diferente evaluación de esa situación. El cambio en los valores sobre algún aspecto de la realidad puede contribuir a que determinadas situaciones se problematicen y se incorporen a la agenda sistémica.
- Las tecnologías: La disponibilidad de nuevas tecnologías de intervención, pero también de nuevos conocimientos, puede convertir a un ámbito de la realidad no problematizado anteriormente, en un objeto de debate público.

De acuerdo con lo dicho hasta aquí, puede señalarse que las PP no logran sustentarse sin la existencia de un problema público claramente definido. Como explica Pérez Vega (2012): “si los problemas públicos no se plantean de manera que puedan ser tratables y solucionables por el gobierno, nos encontramos como el marinero sin brújula en medio del mar: navegando en la incertidumbre, esperando que alguien prodigiosamente nos saque del aprieto. De aquí que, la ardua tarea de atajar los escurridizos problemas sociales, entraña conocimiento técnico, responsabilidad pública y virtud política” (2012: 81).

Cabe remarcar que, el análisis de las políticas públicas no solo implica reconocer las estrategias desarrolladas por el Estado para afrontar a la cuestión social, sino que también lleva a indagar en torno a las normas emanadas de los actores públicos y a las prácticas que se despliegan, que incluyen las formas concretas de intervención, la reglamentación, los modos y mecanismos de gestión, la provisión de prestaciones, el alcance tanto geográfico como demográfico, los discursos y campañas de comunicación, sus finalidades y valoraciones.

El estudio de las políticas públicas se realiza desde dos perspectivas: en primer lugar, como intervención estatal sobre lo social, las políticas sociales como generadoras de asociaciones entre distintos actores que interactúan en el territorio; y, en segundo lugar, las políticas públicas como formulaciones, discursos, argumentos que se despliegan para justificar cierta estrategia de intervención sobre lo social. En cuanto al

primer punto, se considera que las políticas públicas son acciones que el Estado realiza en un contexto histórico en particular, que sin duda remiten al modelo de acumulación vigente, como también al desarrollo de las políticas a nivel global. Reflejan tanto los vínculos existentes entre los habitantes de un territorio y las autoridades del poder público, como los mecanismos de distribución del poder. A su vez, constituyen espacios de interacción social, donde se definen intercambios entre sujetos que participan en un campo, que desde la óptica bourdesiana, está compuesto por relaciones históricas objetivas, entre posiciones que desnudan ciertas formas de poder o capital.

Por otro lado, resulta importante referenciar las políticas públicas al territorio como eje ordenador de las interacciones, ya que permite observar las distancias, las ausencias y generar estrategias para resolver los problemas que surgen frente al desarrollo de nuevas condiciones sociales y económicas. Se puede decir que el territorio, en cierto sentido, es el entramado sobre el cual se van tatuando las intervenciones y construyendo trayectorias, y es el principal referente para analizar la efectiva implementación de las políticas públicas.

Dentro de las políticas públicas existentes, interesa aquí una línea en particular, las políticas sociales. Estas son entendidas como aquellas que tienen por objeto de intervención común, lo social (Andrenacci y Soldano; 2006). Siguiendo a Donzelot(2007), puede señalarse que lo social refiere a “una nueva realidad que no podrá ser reducida ni a lo social ni a lo político y cuya resolución, si bien opera sobre determinadas personas o problemas concretos, se hace en nombre del bienestar de la sociedad en su conjunto” (2007:32). La cuestión social surge, entonces, como imposibilidad de resolver los problemas sociales a través del lenguaje jurídico igualitario, y plantea la necesidad del Estado de intervenir en la regulación de las necesidades sociales.

En este sentido, la política social se vincula fuertemente al concepto de ciudadanía. Como plantea Andrenacci (2006) “cuando se piensa en la ciudadanía como haz de derechos se resalta su aspecto universal e igualitario. La desigualdad, los procesos discriminatorios y excluyentes de los sistemas sociales reales aparecen como fallas que obstaculizan el pleno desarrollo de un igualitarismo y un universalismo que serían inherentes a la ciudadanía” (Andrenacci; 2006: 2). La igualdad de derecho entonces es cuestionada por la desigualdad en la esfera económica de parte de los diferentes ciudadanos.

En ese marco, las políticas sociales configuran “intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta

en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del estado nación) y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos”. (Andrenacci y Soldano. 2006: 32).

Las políticas en vigencia incorporan en su formulación la participación ciudadana, con un especial énfasis en las organizaciones sociales, la organización comunitaria, y estrategias metodológicas participativas (investigación-acción- diagnósticos participativos- conformación de grupos focales), sin aludir a cómo generar las condiciones que garanticen dichos procesos en un país, donde la participación social se encuentra desvalorizada. Según el Grupo de Análisis y Desarrollo Institucional y Social (GADIS), “la Argentina con un 31,1%, se ubica dentro del cuarto de países con menor nivel de participación, cerca de los países musulmán (33%) y del ex bloque soviético (30,2%), pero lejos de los valores registrados para Europa occidental (50,9%) o América del Norte (68 ,2%)”. (GADIS, 2011).

Siguiendo con los aportes de GADIS, en relación a las cuestiones aludidas, aparecen las siguientes conclusiones, que sería propicio analizar, cuando se formula y diseña la política pública. “El contexto político, cuenta, con las garantías legales necesarias para ejercer la participación¹, en un contexto sociocultural en general favorable, marcado por buenos niveles de tolerancia, aunque bajos en confianza interpersonal, un contexto socioeconómico más rezagado, en donde aspectos positivos, como la adecuada provisión de estándares mínimos de salud y educación se contrastan con altos niveles de desigualdad² y corrupción³. Problemáticas como la pobreza y la exclusión social, aunque reducidas si se las compara al momento de la crisis (2001/2002), siguen afectando a una porción importante de la población. (Ibid).

Teniendo en cuenta las reflexiones en torno a las políticas públicas y su vinculación con los proyectos de extensión, se pueden generar un conjunto de interrogantes que posibiliten el abordaje de tal interacción. A continuación y a modo de ejemplo se formulan algunos, que pueden ser orientativos para la realización del análisis de las mismas, en el marco de aquéllos.

- ✓ Porqué es importante para el equipo de extensión, la vinculación del problema-objeto de intervención, a las políticas sociales
- ✓ Qué información maneja el equipo con relación a las políticas sociales en el marco del proyecto formulado

- ✓ Cómo se refleja la Política Social en el territorio/institución en las que se interviene
- ✓ Promueve la política Social, identificada, la participación de los actores sociales
- ✓ Qué aportes al equipo de extensión, genera la información, que proviene de la Política Social con la que el problema objeto de intervención, se vincula.
- ✓ En qué medida la/s Política/s sociales promueven cambios, nuevas prácticas, logran los objetivos planteados.
- ✓ Qué procesos se generan en torno a las políticas sociales identificadas (redes- capital social)
- ✓ Se pueden identificar conflictos, obstáculos en la materialización de las políticas sociales seleccionadas
- ✓ Qué aportes puede realizar el equipo de extensión en orden a su vinculación con las políticas sociales, en el marco del proyecto de Extensión

Bibliografía citada

Aguilar Villanueva, Luis F. (1996): "La Hechura de las Políticas", Miguel Ángel Porrúa, México.

Andrenacci, Luciano y Soldano, Daniela (2006): "Aproximaciones a la Teoría de la Política Social a partir del caso argentino", en: Andrenacci, Luciano (compilador): *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*; UNGS-Editorial Prometeo, Buenos Aires.

Andrenacci, Luciano: (2006): "Ciudadanos en los Márgenes de la Modernidad. Buenos Aires entre la Colonia y la República", en: Villavicencio, Susana (compiladora): *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*; Editorial de la Universidad de Buenos Aires (EUDEBA), Buenos Aires.

Cobb, R.W., J.K. Ross and M.H. Ross (1976): "Agenda Building as a Comparative Political Process", en: *American Political Science Review*, 70(1): 126-138.

Donzelots, Jaques (2007): "La Invención de lo Social. Ensayo sobre la declinación de las pasiones políticas" Primera Edición, Nueva Visión, Buenos Aires.

Elder, D. Charles y Cobb, Rogger, W. (1984): "Formación de la Agenda, el caso de las Políticas de los ancianos" en: Aguilar Villanueva, Luis F. (1993): *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Lurrue, Corinne, Varone, Frédéric (2008): “Análisis y Gestión de las Políticas Públicas”, Ariel, Barcelona.

Oszlak, Oscar y O'donnell, Guillermo (1984), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en: *Revista venezolana de desarrollo administrativo*, N° 1, Caracas.

Pérez Vega, Moisés (2012): “El 'problema' de definir los problemas públicos: un análisis de la política de combate a la pobreza del gobierno federal en México, 2006-2010”, Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México.