

# Nuevo consenso político-social en la formulación de políticas públicas durante la pandemia

*New political-social consensus for the design of public policies during the pandemic*

Entrevista a María Patricia Baeza  
Académica de la Universidad de Aysén, Chile  
Correo electrónico: [mpatricia.baeza@uaysen.cl](mailto:mpatricia.baeza@uaysen.cl)

Entrevistada por Bolívar Lucio Naranjo  
Director editorial del Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador

Correo electrónico: [bolivar.lucio@iaen.edu.ec](mailto:bolivar.lucio@iaen.edu.ec)



Fotografía: Montserrat Bravo Baeza (2021).

*María Patricia Baeza*

Doctora en Políticas Públicas y Transformación Social de la Universidad Autónoma de Barcelona, España, maestra en Ciencias Sociales con mención en Género y Desarrollo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Sede Ecuador, trabajadora social por la Universidad Católica del Maule, Chile. En la actualidad se desempeña como académica e investigadora de la carrera de Trabajo Social en la Universidad de Aysén, Chile. Sus principales líneas de investigación se

---

Estado & comunes, revista de políticas y problemas públicos. N.º 13, vol. 2, julio-diciembre de 2021, pp. 147-151.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN). Quito-Ecuador.

ISSN impreso: 1390-8081 - ISSN electrónico: 2477-9245

[https://doi.org/10.37228/estado\\_comunes.v2.n13.2021.231](https://doi.org/10.37228/estado_comunes.v2.n13.2021.231)



relacionan con las variables subjetivas de marcos cognitivos de los actores políticos-institucionales como una variable clave, que se asocia con los resultados diferenciales (éxito-fracaso) en la implementación de las políticas públicas. Ámbito de investigación: políticas públicas, género e inclusión social.

La doctora Patricia Baeza, miembro del comité asesor internacional de *Estado & comunes*, expone algunos hallazgos de investigación sobre qué se requeriría para la formulación de políticas públicas eficaces y sostenibles. Junto con sus circunstancias y necesidades, el marco cognitivo de los actores es un punto relevante en la formulación e implementación de políticas. En el contexto de la pandemia, esta aproximación permitiría que mecanismos de asistencia alcancen a sectores de población más amplios y potencien el bienestar general en el marco de inequidad que afecta a América Latina.

*La pandemia expuso que las políticas públicas no son mecanismos o procesos distantes de la vida cotidiana; por el contrario, afectan la realidad inmediata de las personas. ¿Qué tipo de políticas asegurarían el bienestar de las poblaciones en términos de salud, educación, empleo?*

La pandemia, como contexto de crisis mundial, puso en evidencia dos aspectos relevantes para el análisis en el marco de las políticas públicas. Primero, dio cuenta de la fragilidad de los sistemas de protección social de los diferentes países para dar respuesta oportuna a un escenario de crisis en los diversos ámbitos. Segundo, visibilizó el impacto que tienen las políticas públicas en la vida cotidiana de los ciudadanos y las ciudadanas. Sabemos que estas son instrumentos de intervención del Estado, por ende, deben actuar de manera eficiente y oportuna frente a los riesgos sociales, ya sea que estén dados por condiciones socioeconómicas propias de cada país o por los riesgos o crisis que pueden surgir de manera natural o provocadas por el ser humano.

Este escenario requiere de políticas de tipo “universal”, cuyo diseño garantice y asegure el bienestar de la población en términos de acceso a salud, educación y empleo. Esta universalización de las políticas públicas demanda un cambio sustancial basado en un enfoque de derecho, cuya intervención se funde en una visión integral e intersectorial de las políticas públicas. Por lo tanto, conceptos como calidad, acceso, adaptabilidad, decisión ganan protagonismo en un escenario de crisis en el que se incrementa el riesgo social de la ciudadanía. La pandemia ha devenido una plataforma que expone la necesidad de generar nuevos pactos y consensos político-sociales, que permitan a los Estados avanzar hacia la construcción de proyectos orientados a una ampliación progresiva de la cobertura de las políticas públicas.

Las políticas públicas, en este contexto de crisis sanitaria, llevan a repensar e inclusive cuestionar los sustentos teóricos que daban cuenta de las variables que permitían afirmar de manera optimista el éxito de políticas públicas laborales, educativas y de salud. Hoy por hoy, la evidencia lleva a cuestionar los diseños,

enfoques de las políticas públicas y las estructuras empleadas por los Estados para su implementación. La pandemia expuso la fragilidad de los sistemas de protección social en América Latina, lo que desencadenó una crisis institucional que expuso un aparataje público, precario, ineficiente, que improvisa frente a la toma de decisiones.

**La pandemia expuso la fragilidad de los sistemas de protección social en América Latina, lo que desencadenó una crisis institucional.**

Las restricciones de la institucionalidad son contraproducentes al momento de dar respuesta oportuna por parte de las políticas públicas frente a las nuevas necesidades y demandas de la ciudadanía. En el ámbito educativo, por ejemplo, las brechas de la creciente desigualdad se manifestaron en el acceso restringido a las tecnologías, al internet, vulnerando así el derecho a la educación. El ámbito laboral se vio fuertemente afectado por las medidas de confinamiento, que desencadenaron no solo inestabilidad en los ingresos de las personas, sino que también generaron inestabilidad en los propios sistemas económicos de los países. El ámbito de la salud subrayó la necesidad de avanzar hacia políticas públicas capaces de consolidar la universalización, como fue el caso de la vacunación, con criterios operativos como decisión oportuna, gestión, asignación de recursos, calidad y procesos de selección de personas beneficiarias, más allá de la lógica tradicional focalizada.

*La formulación e implementación de políticas públicas ocurre desde una diversidad de fuentes y a varios niveles. Procesos de consulta a las bases y programas estructurados para el desarrollo de las políticas son esenciales para su sostenibilidad en territorio. ¿Quién evalúa la necesidad o pertinencia de una política y qué mecanismos son recomendables para su correcto funcionamiento?*

En términos generales, podemos sostener que la capacidad de agencia de los actores político-institucionales, en el proceso de implementación, está condicionada por los *policy frames* o marcos cognitivos de los actores respecto a una determinada problemática. Esto no es menor si consideramos que los marcos cognitivos no solo inciden en la definición del problema, sino también en las soluciones planteadas y, por ende, en su ejecución. En un Estado centralizado, podemos pensar *a priori* que la agencia de los actores político-institucionales de los territorios se ve disminuida o limitada por las facultades que le otorga el sistema. Sin embargo, esto no es así. Los actores político-institucionales locales son conscientes de la estructura estatal centralizada en la cual están inmersos. Sin embargo, pocas veces ponemos atención al espacio o margen que se genera entre el contenido de la política y la implementación. Es precisamente en este espacio que los actores político-institucionales tienen la posibilidad de hacer uso e instalar sus propias agendas, intereses y prioridades en el territorio. Teorías contemporáneas plantean un modelo basado en tres factores como son el contenido de la política, las características del contexto y la personalidad de los actores.

A partir de ello, es posible sostener que la implementación de una política va a generar voluntad o resistencia en los actores para implementar determinadas políticas en el territorio; vale decir, si el contenido de la política está acorde con los *policy frames* del actor tomador de decisión local, existe mayor probabilidad de aumentar la capacidad de agencia en el proceso de implementación. Ahora bien, este mismo, al margen de la política a la que venimos aludiendo, se consagra como un espacio en el que es posible observar con mayor nitidez el encuentro entre los marcos nacionales y los locales. Se desencadena así un proceso de “confrontación”. En este, los actores locales se ven “obligados” a hacer una lectura de los marcos de la política nacional y establecer el nivel de coherencia de estos con las dinámicas locales. En la medida que existe mayor afinidad entre ambos, serán mayores las posibilidades de implementar con éxito determinadas políticas en el territorio. En caso contrario, serán mayores las posibilidades de observar una postura de resistencia a implementar.

**Un elemento clave son las variables de orden subjetivo de los actores político-institucionales, escasamente abordadas en los procesos de análisis de la implementación.**

En esta mirada acerca del éxito de la implementación en las políticas públicas, un elemento clave son las variables de orden subjetivo de los actores político-institucionales, escasamente abordadas en los procesos de análisis de la implementación. Se ha subvalorado su importancia y la injerencia que tienen en el territorio. La implementación requiere de actores político-institucionales conocedores de las necesidades del territorio, de sus dinámicas sociales, culturales y económicas,

sostenidas en la articulación de una oferta y demanda de necesidades y soluciones, cruzada además por aspectos subjetivos.

Respecto de los mecanismos recomendables para su correcto funcionamiento, la participación efectiva de la ciudadanía afectada por la política es el mecanismo más eficiente en este proceso, capaz de lograr una sinergia entre los diferentes actores del territorio.


*En áreas como trabajo y educación las dinámicas cotidianas se transformaron y es poco probable que algunos de esos cambios se reviertan. ¿Cuál ha sido el aprendizaje acerca de la implementación de las tecnologías en este marco? ¿Qué tipo de política conseguiría que estas nuevas dinámicas garanticen los derechos de las personas afectadas por las políticas?*

A mi juicio, la pandemia se convirtió en un fenómeno complejo y multidimensional clave. Desbarató las formas en las que operábamos en sociedad, tanto en términos institucionales como en la forma de relacionarnos e interactuar entre nosotros y el entorno.

En el ámbito de la educación, por ejemplo, exigió el tránsito al uso de nuevas tecnologías y didácticas en el aprendizaje, al uso de nuevos recursos para el apoyo

educativo. Forzó, del mismo modo, un mayor involucramiento de las familias en los procesos aprendizaje de niños y niñas. Los espacios de interacción en el aula, que tradicionalmente eran públicos, se trasladaron al espacio privado de las familias. Este hecho trajo consigo una serie de consecuencias, visibilizando la creciente brecha de desigualdad social y económica que tienen las familias en los países de América Latina. A partir de ello, la cotidianidad de la educación transitó a un nuevo espacio físico y simbólico que requirió de decisiones públicas oportunas y efectivas para cubrir las nuevas necesidades que surgieron en este ámbito.

De este modo, las políticas públicas también se vieron obligadas a transitar y flexibilizarse en este nuevo escenario. Es así como se comenzó a avanzar en el acceso a tecnologías a través de la habilitación de internet en los colegios públicos, entrega de computadores y *tablets* a las familias, los beneficios de alimentación se transformaron en canastas de alimentos que se entregaron a las familias, entre otra serie de medidas. Por tanto, el aprendizaje de la implementación de estas nuevas tecnologías en el ámbito educativo enfatiza la importancia de la universalización del acceso a la educación en igualdad de condiciones. El desafío entonces radica en que los Estados aseguren el cumplimiento de los derechos básicos de las personas, en este caso, de los derechos de niños y niñas, garantizando el acceso a una educación digna y de calidad. Por lo tanto, a través del diseño de sus políticas públicas debe ampliar la cobertura, debe redirigir la asignación de recursos, priorizar ámbitos de intervención y articularse con el intersector.

En el ámbito laboral, los cambios también son profundos. El teletrabajo se instaló como la opción real de la continuidad laboral. Las funciones desempeñadas y los objetivos parecen lograrse bajo esta nueva modalidad, que implica un cambio de paradigma que confronta y pone en tensión esta dicotomía tan bien instalada de lo público-y privado. Esta nueva modalidad puso en la palestra la desigualdad de género que prima en el ámbito laboral tantas veces debatida y, sin embargo, continuamente invisibilizada. Por su parte, las mujeres asumieron la tarea doméstica y de cuidados junto con sus funciones laborales. Aumentaron los índices de violencia y consultas médicas en salud mental. Como podemos observar, la pandemia es un fenómeno multidimensional que no solo requiere de un determinado tipo de políticas capaz de dar respuesta de manera eficiente a las nuevas necesidades de las familias y comunidades en general, sino también requiere de cambios profundos en la estructura del sistema en términos normativos que permita que el quehacer desde las políticas públicas sea continuo y avance de manera segura en disminuir las crecientes brechas de desigualdad social. 

**El teletrabajo se instaló como la opción real de la continuidad laboral.**

