



*El imparable ascenso de la democracia
en el Reino de España,
Jon Juanna Illescas Martínez*

Políticas públicas: más que un juego de poder

Public Policies: more than a power game

José Ricardo Escobar John*

jose.ricardo@uac.edu.co

RESUMEN

Este ensayo pretende hacer una reflexión acerca de la razón de ser de las políticas públicas y sobre el contexto en el que deberían originarse. Analiza sus dimensiones, los actores que las proponen y las generan, y los procesos a partir de los cuales se diseñan y se ponen en marcha. Finalmente, se deja abierta la reflexión en torno a cuál debería ser el modelo más adecuado para su formulación, en el marco de nuestra sociedad.

ABSTRACT

The purpose of this article is to make a reflection about the main reasons of public policies, and the context within they should arise. Also, present an analysis of their dimensions, the actors who propose it and generate it, and their design and their setting in motion. Finally, it leaves open the debate about what should be the most appropriate model for its formulation, in our social frame.

**Magíster en Desarrollo Social, Especialista en Estudios Político Económicos, Especialista en Gerencia Empresarial. Coordinador de Investigaciones y Docente Investigador de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad Autónoma del Caribe.*

Palabras clave: *políticas públicas, redes políticas, la política, espacio público.*

Key words: *Public policies, policy networks, policy, public space.*

*Recibido:
Enero 2008*

*Aceptado:
Abril 2009*

¿Políticas de gobierno?

No todas las políticas son públicas. Es más, la mayoría de las políticas públicas responden o nacen de intereses muy particulares, en algunos casos de partido, en otros de políticos de turno que responden a sus financistas -por mencionar un par de dimensiones-. Unas cuantas nacen del análisis estratégico de los gobiernos, y muy pocas surgen como resultado de acuerdos en torno a las verdaderas necesidades presentes en la sociedad.

Las políticas públicas, su análisis, diseño e implementación, merecen ser estudiados para hacer una reflexión en torno a como se dan estos procesos, si son o no incluyentes, si están o no abiertos a la participación. Es preciso mirar sus dimensiones, sus alcances e implicaciones, así como los actores que participan en su diseño y decisiones de puesta en marcha, de manera que puedan encontrarse criterios claros que permitan comprender estas líneas de acción, sus dinámicas y su incidencia en la sociedad.

De este modo, se propone estudiarlas en virtud de su fun-

ción como acciones para “modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática” (Roth, 2006). En ese orden hay que comprender que la naturaleza de las políticas públicas o *policies*¹ (Muller, 2006) es la de ser líneas de acción gubernamental para atender problemas y necesidades presentes en la sociedad. Mény y Thoenig (2002) concluyeron que una política pública es “el programa de acción de una autoridad pública” en su afán por dar esas respuestas. Hogwood (1984:23) consideró que “para que una política pueda ser considerada como una política pública, es preciso que en cierto grado haya sido producida o por lo menos tratada al interior de un marco de procedimientos, de influencias y de organizaciones gubernamentales”. Los tres autores confirman que las políticas públicas son ejecutadas por la “autoridad pública”. Sin embargo, ¿la determinación de

¹ Una política pública se traduce en inglés como *policy* y su plural es *policies*. Se diferencia de la política por cuanto esta se traduce como *politic*. Las primeras tienen que ver con líneas de acción para atender asuntos públicos, la segunda engloba toda la dinámica de la vida del Estado en su relación con los actores sociales.

una política o políticas públicas es exclusiva del gobierno?

Repensar la agenda pública

La mayor parte de las decisiones en materia de políticas públicas son tomadas unilateralmente por el gobierno, o por este y sus inversionistas, dando pie a una dinámica privada en las actividades gubernamentales pasando por alto o desvirtuando el sentido de *lo público* (Rabotnikof, 1997; Arendt, 1969), vulnerando los derechos de los ciudadanos. No pueden considerarse como prioridades únicamente las intenciones o los propósitos definidos en los planes de acción de quienes están al frente de los ministerios, en el congreso o en las alcaldías y gobernaciones. La reflexión y la indagación por las necesidades a atender deben incluir al conjunto de ciudadanos como principales actores de la vida política, de la dinámica social. Sólo así se le podría otorgar sentido a las políticas públicas en cuanto *públicas*.

Tal exigencia hace necesario vincular a la agenda pública las prioridades de la agenda

ciudadana² (Miralles, 2002) en un proceso de integración que legitime el postulado del artículo primero de la Constitución del 91, que define a Colombia como “un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (Constitución Política de la República de Colombia, 1991). Es decir, un Estado que protege a los ciudadanos y en el que los ciudadanos responden a él participando en su construcción y en la defensa de su soberanía. En este contexto de las ideas y la praxis deben instalarse las políticas públicas como respuesta a las necesidades sociales, y como resultado de la interacción y acuerdos de los diferentes actores sociales

2 La agenda ciudadana surge como el espacio en el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de visibilizar sus necesidades, problemas y prioridades ante el poder político y los medios de comunicación, en un proceso de construcción de acuerdos para atender tales requerimientos. Es el espacio repertorio de los temas de primera necesidad de los ciudadanos que se hace visible.

que intervienen en el debate del *espacio público*³ (Zaretsky, 1997; Habermas, 1989). De ahí que la política sea la actividad social que permite este debate y facilita la búsqueda de consensos, promoviendo el empoderamiento ciudadano y la estructuración de una cultura de participación y compromiso que fortalezca a las instituciones del Estado.

Eugenio Lahera, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, afirma que “puede haber política sin propuestas de políticas públicas” (Lahera, 2004. Pág. 9), pero a su vez, “políticas públicas sin política tienen un problema de diseño”, y la política, desde sus raíces, involucra a todos los actores sociales. En su análisis sobre las políticas, sugiere que “si las políticas públicas no son enmarcadas en un amplio proceso de participación, ello puede sesgar a los acto-

3 El autor propone que el espacio público es ese lugar que se genera en la convergencia y acción comunicativa que permite la construcción de consensos valorando y debatiendo las múltiples perspectivas, puestas en común, de los actores sociales -Estado, Mercado y Sociedad Civil-

res públicos” (Lahera, 9). En esas afirmaciones da cuenta de la necesidad de integrar a la agenda del gobierno la voz ciudadana.

En este orden, todos los actores sociales se convierten en *stakeholders*⁴ que esperan ser tomados en cuenta en los programas de soluciones a las necesidades sociales más urgentes, en principio, y así sucesivamente. La opinión entra a jugar un papel fundamental, por cuanto todos los intereses, políticos y privados, se verán trastocados por la complejidad de la dinámica social, en la medida que los procesos electorales estarán condicionados a la capacidad de respuesta de los gobiernos a los problemas de los electores, y la credibilidad y confianza en las empresas también dependerá del grado de responsabilidad y emprendimiento social que estas impriman en sus acciones. Es

4 Se entiende por *stakeholders* a los múltiples grupos de interés que surgen en la sociedad por influencia de la multiculturalidad y de la diversidad de perspectivas, demarcados por fronteras territoriales (comunidades, barrios, regiones, etc.) o por sus ideas. En el caso de este ensayo, el término será utilizado como una generalidad para dar cuenta de los grupos presentes tanto en la estructura del Estado, del Mercado y de la Sociedad Civil.

decir, el asunto de configuración de una agenda común implica enfocarse en la construcción de una nueva forma de interacción social, que sea inclusiva, nada particularista y, por supuesto, de sentido a *lo público*.

La agenda pública, entonces, puede articular esas múltiples perspectivas a partir del establecimiento de *policy-networks* (Kenis; Scheneider, 1991) o redes políticas, escenarios en los cuales la relación entre actores privados y públicos pueda articularse para establecer alianzas enfocadas en la defensa del bienestar general. Con este modelo estratégico de redes se podría trascender de una definición cerrada o unilateral de las políticas públicas, a un planteamiento abierto donde el criterio que se impone para la determinación de *policies* es el colectivo.

Más que un juego de poder

Reconocer y legitimar a los diferentes *stakeholders* hace que el asunto político trascienda de un enfoque corporativista, donde las interacciones entre

el poder público y el poder privado son particularmente intensas con características exclusivistas, a uno pluralista que permita insertar a la mayoría de los actores sociales en la toma de decisiones públicas, rompiendo con el esquema de privilegios cerrados, validando de esta manera el concepto de espacio público como arena de debates y consensos a partir de múltiples miradas.

Es así como *la política* cobra sentido, entendida esta como una actividad en la cual se ponen en circulación y se desarrollan juegos y relaciones de poder, como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, “con especial atención a las deliberaciones y desacuerdos que anteceden a la toma de decisiones” (Molina, 1998; 96). Sin embargo, es necesario precisar que esta es una forma de hacer política, y tal forma sugiere la necesidad de trascender del modelo representativo al participativo, promoviendo la participación de los ciudadanos en cuanto agentes que definen a los gobiernos y como comunidades que aspiran a respuestas fren-

te a sus requerimientos. Tal articulación de actores será una posibilidad viable para promover una gestión pública más eficiente, con calidad y más transparente, en la medida que la interlocución de los ciudadanos con el Estado y el sector privado, exigirán la rendición pública de cuentas *-accountability-* de los gobiernos de turno con respecto al cumplimiento de su deber.

Las políticas públicas deberían, entonces, originarse a partir de la deliberación pública en el marco de procesos democráticos participativos, legitimando al ciudadano como el principal actor, exigiendo a los gobiernos mirar hacia afuera y vencer las tensiones de los intereses particulares que impiden la eficiencia en la administración pública. Se requerirá reeducar a la clase política y a toda la sociedad, y comenzar a construir una cultura política centrada en los valores de la equidad y la justicia social, como primera condición para una convivencia pacífica, luego para el diseño de políticas que privilegien el bienestar general.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.). (1992) *La hechura de las políticas*. México: Porrúa.
- _____. (1994) *La implementación de las políticas*. México, Porrúa.
- Arendt, Hannah. (1969) *La condición humana*. Barcelona: Paidós.
- Barret, susan; fudge, Colin (eds.). (1981) *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. New York: Menthuen.
- Baybrooke, david, lindblom, Charles. (1970) *A strategy of decisión. Policy evaluation as a Social Process*. New York: The Free Press.
- Habermas, Jürgen. (1989) *The structural transformation of public sphere*. Cambridge: The MIT Press.
- Heidenheimer, Arnold, Hecló, Huhg, Adams, Carolyn. (1975) *Comparative public policy. The politics of social choice in Europe and America*. USA: St. Martin`s Press.
- Kenis, p., Schneider, V. (1991) *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox*. En: Mayntz, R. (Eds). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder: Westview Press.
- Lahera, Eugenio. (2004) *Política y políticas públicas*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Meny, Ives y Thoenig, Jean Claude. (2002) *Las políticas públicas*. Madrid: Ariel.
- Miralles, Ana María. (2002) *Periodismo, opinión pública y agenda ciudadana*. Bogotá: Editorial Norma.
- Molina, Ignacio. (2003) *Conceptos fundamentales de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editoria.
- Muller, Pierre. (2006) *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Rabotnikof, N. (1997) *El espacio público: caracterizaciones teóricas y expectativas políticas*. En: F. Quesada (Ed.). *Filosofía política I. Ideas políticas y movimientos sociales*. Madrid: Editorial Trotta.
- Roth, André-Noel. (2006) *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Zaretsky, E. *Hannah Arendt and the meaning of the public/private distinction*. En: Calhoun, C., McGowan (eds.). (1997) *Hannah Arendt and the meaning of politics*. Minneapolis: University of Minnesota Press.