

DIMENSIONES DE LA POLÍTICA

DIMENSIONS OF POLITICS

DIMENSIONS DE LA POLITIQUE

---

Fecha de recepción: 18 de julio de 2015

Fecha de aprobación: 15 de agosto de 2015

**Pedro Alfonso Sánchez-Cubides<sup>1</sup>**

---

<sup>1</sup> Doctor en ciencias de la educación, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC); magister en gobierno municipal, Universidad Externado de Colombia; especialista en gobierno y políticas públicas, Universidad de los Andes; especialista en planeación y gestión del desarrollo territorial, UPTC; administrador público, Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Actualmente, es docente de la Pedagogía y Tecnológica de Colombia. Contacto: pedro.sanchez02@uptc.edu.co. Artículo de reflexión producto del proyecto de investigación Políticas Públicas de Educación Superior en Colombia, vinculado al grupo de investigación Primo Levi de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia.

### **Resumen**

El presente artículo tiene como propósito identificar y analizar las dimensiones de la política. La política como estructura hace referencia a las formas de organización política y a las instituciones que integran el Estado, es decir, esta dimensión está en función del régimen político. La política como proceso incorpora las conductas individuales y de grupo que configuran el proceso político, lo cual significa que está en relación con el sistema político. La política como resultado señala el cambio y las situaciones de gobernabilidad que resultan de la actividad política, que en otras palabras es la política pública, para lo cual se aborda el concepto, la utilidad, las características, los elementos, los factores que influyen en el proceso de formación de la política pública y el ciclo de la política pública integrado por la identificación del problema, la inclusión dentro de la agenda política, la formulación de soluciones y decisiones, la implementación y la evaluación.

### **Palabras clave:**

régimen político, sistema político, política pública, elementos de la política pública, ciclo de la política pública.

### **Abstract**

The present article has as intention identify and analyze the dimensions of the politics. The politics like structure refers to the forms of political organization and to the institutions that integrate the State, that is to say, this dimension is depending on the political regime. The politics like process incorporates the individual conducts and of group that they form the political process, which means that it is in relation with the political system. The politics like result indicates the change and the situations of governance that ensue from the political activity, which in other words is the public policy, for which approaches the concept, the usefulness, the characteristics, the elements, the factors that influence the process of formation of the public policy and the cycle of the public policy integrated by the identification of the problem, the incorporation inside the political agenda, the formulation of solutions and decisions, the implementation and the evaluation.

### **Keywords:**

Political regime, political system, public policy, elements of the public policy, cycle of the public policy.

### **Résumé**

Cet article vise à identifier et analyser les dimensions de la politique. La politique que la structure fait référence à des formes d'organisation politique

et aux institutions de l'Etat, à savoir cette dimension est fonction du régime politique. La politique comme processus intègre les comportements individuels et collectifs qui façonnent le processus politique, ce qui signifie qu'il est lié au système politique. La politique comme résultat indique le changement et les situations de gouvernance qui résultent de l'activité politique, qui, dans d'autres termes est la politique publique, pour laquelle le concept est adressé, l'utilité, les caractéristiques, les éléments, les facteurs influençant le processus de formation des politiques publiques et du cycle de la politique publique consiste en l'identification du problème, y compris dans l'agenda politique, la formulation de solutions et décisions, la mise en œuvre et l'évaluation.

### Mots-clés:

régime politique, la politique publique, les éléments de la politique publique, la politique publique système politique de cycle.

---

## Introducción

La palabra política se soporta en el término griego *politeía*, cuyo significado hacía referencia a la organización gubernamental de la polis, en tanto que para el siglo XVI el término política se generalizó para hacer referencia a asuntos del Estado y al estudio de las cosas políticas. En este sentido, Vallés (2000) señala que en el mundo angloparlante se plantean tres perspectivas del término política: *polity*, en referencia a la estructura, *politics* en función del proceso y *policy* en relación con el resultado, es decir, la intervención sobre las relaciones sociales, que en otras palabras es la política pública. En el idioma español, de manera respectiva, se emplean las dimensiones de la política como estructura, la política como proceso y la política como resultado, que son los aspectos desarrollados en el presente artículo, para lo cual me he soportado en los planteamientos de algunos doctrinantes.

Sin embargo, enfatizo la política como resultado al referirse a las políticas públicas, las cuales durante las últimas décadas se han considerado de interés por parte de organismos, entidades y gobiernos, tanto a nivel internacional como nacional, es decir, las políticas públicas están de moda. Su discurso, por lo menos desde lo académico, se incorporó en los años ochenta del siglo pasado, pero su materialización en el quehacer gubernamental de América Latina y, por supuesto, de Colombia, aún en nuestros días es débil en algunos sectores, presentando una brecha entre el discurso y la acción.

Con el propósito de reducir tal brecha, se ha hecho cada vez más apremiante la necesidad de que las acciones de los gobiernos se orienten verdaderamente a materializar objetivos de interés general de manera efectiva a través del proceso de formación de políticas públicas, con significativa participación de los ciudadanos, de tal manera que las políticas públicas sean las herramientas para la realización de derechos de primera, segunda y tercera generación, para cuya ejecución se requiere de planes, programas, estrategias y recursos políticos, económicos, administrativos, normativos y humanos, entre otros, pues las políticas públicas se deben formular e implementar en función de la realidad que viven las colectividades y no ser sinónimo de una norma<sup>2</sup>.

Bajo este contexto, las políticas públicas expresadas como el conjunto de herramientas que se usan para mejorar la acción del Estado y la cohesión de las sociedades, se convierten en el medio para que el Estado logre sus propósitos de propender por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, según lo señala el artículo 366 de la Constitución Política de Colombia.

### **1. Dimensión de la política como estructura**

Bajo esta dimensión se abordan las formas de organización política y las instituciones que las constituyen, es decir, se hace énfasis en las instituciones y en las normas que ordenan la política, dimensión soportada en el Estado, que para nuestro caso se limita a la perspectiva del Estado institucional materializado en instituciones concretas.

Es pertinente aquí señalar que a nivel de América Latina, a partir de los años noventa, fundamentalmente, se cuenta con un tipo de Estado regulador o modesto, que busca articular actores del régimen político, del sistema político, de la sociedad civil y de organismos internacionales, en aras de mejorar la acción gubernamental, en donde el proceso de formación de políticas públicas se lleva a cabo bajo la lógica de la eficiencia, la eficacia, la neo-regulación y la evaluación de la relación costo-beneficio del gasto público.

Bajo este nuevo rol del Estado, la formulación de las políticas públicas sigue en cabeza del Estado institucional nacional, tal cual se puede corroborar en las leyes que se han expedido en Colombia sobre competencias por sectores

---

<sup>2</sup> Roth (2006) señala que la norma jurídica constituye el “esqueleto” de una política pública, la cual debe pasar por un proceso de formación. Se trata de agregar cerebro, músculos y sangre, es decir, ideas, organizaciones sociales y políticas, instituciones político-administrativas y recursos para que el esqueleto se mueva y se torne ser vivo. En síntesis y a modo de analogía, la norma es a la política pública lo que la pinta es al perro dalmata...

y por niveles de gobierno, tales como la 715 de 2001, la 1176 de 2007 y la 1454 de 2011, entre otras, mientras que la implementación, bien sea total o parcialmente, se realiza por las entidades territoriales, es decir, por los departamentos, distritos y municipios, al igual que por entes privados y entes del sector público no estatal en el cual se encuentran las organizaciones solidarias y las organizaciones no gubernamentales, entre otras. Esto significa que en la actualidad existen políticas públicas sin que se requieran instituciones del orden nacional para su ejecución, pues solo se requieren tales instituciones para que se encarguen de su coordinación y seguimiento. Además, las políticas públicas hoy en día se caracterizan por ser flexibles, ello con el propósito de permitir modificaciones en la etapa de implementación; de propender por la disminución de la pobreza, por ser financiadas por el Estado a nivel nacional, pero también por las entidades territoriales y por los usuarios de los bienes y servicios públicos; y por la focalización en el sentido que las políticas se orientan a atender desajustes sociales de determinados sectores y/o territorios.

La dimensión de la política como estructura está en función del régimen político que en términos generales hace referencia al conjunto de instituciones estatales y a la forma como tales instituciones se relacionan entre sí y con la sociedad. Entes que toman decisiones, a través de las autoridades competentes, para resolver o evitar problemas y desajustes sociales.

Duverger (1996, citado por Vargas, 2001: p. 17) señala que “el término régimen político designa un conjunto completo de instituciones más o menos coordinadas y articuladas, que se refieren a la vez al fundamento del poder, a la elección de los gobernantes, a su estructura y a su limitación”, concepto amplio que, además de las instituciones, incorpora el sistema de partidos<sup>3</sup>, las relaciones del Estado con la sociedad y los sistemas de toma de decisiones

3 Sánchez (2006) señala que Weber clasificó los partidos políticos en de patronaje, que tienden exclusivamente a conseguir una posición de poder para su jefe y a ocupar cargos administrativos para el aparato de sus seguidores, y en partidos de clase o grupo social, que actúan conscientemente en interés de tales partidos, organizados con base en principios abstractos referidos a una particular visión del mundo y de su futuro; mientras que Duverger clasificó los partidos políticos así: según su origen en internos, es decir, aquellos que se desarrollan desde el grupo parlamentario, hacia abajo, ampliando la organización electoral hacia la sociedad; y en externos, es decir, surgen fuera del congreso y se organizan en la sociedad para acceder a éste. También clasificó los partidos políticos según la participación política, los cuales se dividen en partidos de cuadros, caracterizados porque exigen un compromiso total del adherente, el cual junto con otros afiliados son agrupados en secciones o divisiones, las cuales cumplen cada una un rol determinado; y en partidos de masas de estructura directa, en donde la adhesión es individual y directa al partido, y partidos de masas de estructura indirecta, en donde la persona no es estrictamente parte del partido, pues su estructura está constituida por una serie de asociaciones como sindicatos, asociaciones de profesionales, unidas a una única organización electoral.

(sistemas electorales: mayoritario, de representación proporcional y mixtos) y de administración pública<sup>4</sup>.

El régimen político es expresión del Estado institucional que exige fundamentos de legitimidad, que se define como el reconocimiento, la representación, la aceptación social que debe existir de la autoridad que el Estado ejerce sobre la sociedad.

No se puede confundir legitimidad con legalidad, aunque lo ideal es que estos dos conceptos estén muy cerca, pues la legalidad se define como el conjunto de normas jurídicas que pueden ser principios, valores, reglas y directrices que regulan el orden dentro de una sociedad, las cuales pueden ser escritas o no.

Con el transcurrir del tiempo, la aceptación social de la autoridad del Estado ha pasado por diversas etapas soportadas en diversas razones. En la era del Estado absolutista, el poder era delegado por un ser supremo al soberano, al emperador, al rey, lo que hacía que la sociedad aceptara como legítimo tal poder, situación soportada en la razón divina, la cual consideraba que las acciones humanas eran el resultado de la voluntad y el poder divino.

Sin embargo, al entrar en crisis el Estado absolutista, se han construido y desarrollado nuevos discursos soportados en los postulados del contrato social de la modernidad en donde prima la legitimidad de los gobiernos, el bienestar económico y social de las colectividades, la cohesión social y la seguridad, todo ello en pro la libertad, igualdad, justicia y dignidad de las personas, como valores de la modernidad. Es bajo este contexto que el pacto social explica y justifica el Estado, pues este existe porque los ciudadanos le han dado el poder regulador sobre la sociedad.

Es en la etapa de la modernidad, cuyos postulados se empiezan a esbozar a partir del siglo XV, en donde el ser humano adquiere autonomía, es decir, deja de depender de otros para tomar decisiones, al primar ahora la razón humana, en tanto que la persona dispone de una capacidad de razonar por sí misma y de autogobernarse. Además, para materializar los valores de la modernidad, se ha requerido que los seres humanos se organicen y se doten de un instrumento que es el Estado concebido como un ente colectivo superior a los individuos que representa, que actúa en su nombre organizando la distribución de los poderes y de los recursos entre grupos y sujetos, al igual que regulando la vida en sociedad, situación en la que prima la razón de Estado, según Roth (2006).

---

<sup>4</sup> La Ley 489 de 1998, artículo 39, señala que la administración pública de Colombia está integrada por los organismos que conforman la Rama Ejecutiva del Poder Público y por todos los demás organismos y entidades de naturaleza pública que de manera permanente tienen a su cargo el ejercicio de las actividades y funciones administrativas o la prestación de servicios públicos del Estado.

Existen varias tipologías de la legitimidad, según Vargas (2001). Para Duverger es legítimo todo régimen que se adecúe al consenso popular, mientras que para Weber la legitimidad puede ser tradicional, carismática y legal o racional, es decir, las personas obedecen a la norma.

Los regímenes políticos deben acudir al consenso y a la coerción. El consenso en el sentido que los miembros de la sociedad deben aceptar el ejercicio del poder, materializada tal aceptación a través de la cultura de la legalidad, mientras que la coerción es una de las características de las instituciones estatales, recurso de poder que se debe utilizar en determinados momentos cuando el consenso no es suficiente para mantener un régimen político estable.

También existen diversas tipologías de los regímenes políticos. Desde el criterio de legitimación se puede hablar de regímenes democráticos y de regímenes autoritarios, en donde priman el consenso y la coerción, respectivamente. Desde el criterio de la distribución territorial del poder, se abordan los regímenes federalistas y centralistas; mientras que desde el criterio de la distribución funcional del poder se tratan los regímenes presidencialistas y parlamentaristas.

Los regímenes presidencialistas se caracterizan porque el ejecutivo es elegido directa o indirectamente (colegio electoral, como es el caso de Estados Unidos) por los ciudadanos, el ejecutivo solo responde al congreso por violación de la constitución y la ley, existe separación clara de poderes, el poder ejecutivo recae en una sola persona (el presidente) y la forma de gobierno es la república. En los regímenes parlamentaristas la elección del gobierno emana del parlamento, razón por la cual el ejecutivo responde políticamente al parlamento e implica fusión de poderes públicos. El poder ejecutivo está en cabeza de dos personas: el monarca o el presidente que funge como jefe de Estado y el canciller o primer ministro que es el jefe de gobierno, pues la forma de gobierno puede ser república o monarquía.

Finalmente, según Vargas (2001), la utilidad que brinda el régimen político en el proceso de formación de las políticas públicas es la siguiente: ayuda a entender el marco normativo que define o delimita el quehacer político socialmente aceptado, permite identificar los actores políticos: los grupos de interés o de presión y las organizaciones políticas, al igual que las relaciones que se establecen entre distintos actores, a través de cooperación, de oposición, enfrentamiento, indiferencia o alianza. Además, permite entender la correspondencia entre las propuestas programáticas de los partidos y las demandas sociales y posibilita analizar la capacidad que tienen los distintos actores de incidir en las políticas públicas, a sabiendas que las políticas se formulan a través de mecanismos impositivos, de concertación y/o negociación, condicionadas por un juego de fuerzas: el contexto externo, el

proyecto político dominante (plan de desarrollo), los recursos, las propuestas de los distintos actores y el tamaño del problema.

### **2. Dimensión de la política como proceso**

En el contexto de esta dimensión se incorporan las conductas individuales y de grupo que configuran el proceso político, es decir, la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y movimientos políticos, al igual que entre grupos significativos de ciudadanos, a través de estrategias desarrolladas por políticos tradicionales. Actividad dirigida a la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder, a materializar “el arte de lo posible”. Esta acepción se materializa a través de la representación política que consiste en un tipo de participación subordinada en la medida en que se restringe el ejercicio directo del poder político<sup>5</sup> al acto de seleccionar los gobernantes y decisiones, bajo las fórmulas de la mecánica electoral moderna.

La dimensión de la política como proceso está en función del sistema político que consiste en el resultado de las reglas de juego tanto formales como informales para acceder al poder político, cuyas funciones generales son la integración y la adaptación. Existen sistemas políticos primitivos, tradicionales y modernos, siendo los ideales estos últimos, en donde la separación de poderes está claramente definida, hay presencia de una buena infraestructura política, hay cultura de la participación y separación Iglesia-Estado.

Son características de los sistemas políticos, la innovación, en el sentido que todo sistema político tiene la capacidad de dar respuestas a situaciones imprevistas, la movilización de recursos de diferente índole, con los objetivos de transformar las aspiraciones de las colectividades en políticas públicas, tener la capacidad de que la sociedad asuma como suyo el proyecto político, coordinar actividades entre instituciones y propender por el orden público; y la sobrevivencia, en razón a que los sistemas políticos deben ser capaces de promover los valores que ayuden a reforzarlo y mitigar sus amenazas.

Finalmente, los sistemas políticos deben promover la igualdad, para lo cual las leyes que se expidan deben tener el carácter general, impersonal y

---

<sup>5</sup> Con referencia a la capacidad que tiene un actor de incidir en la regulación del conflicto social, tal es el caso de los agentes del gobierno que toman decisiones, del partido político que controla al gobierno o de grupos sociales mediante participaciones activas o pasivas. Tal capacidad se funda en el control de determinados recursos o en la situación relativa que ocupa el actor frente a los demás actores. El poder político está constituido por tres componentes: la fuerza, la influencia y la autoridad con el fin de producir acción o inacción de otros actores.

neutral, al igual que se debe promover la cultura de la participación efectiva y de la meritocracia.

En síntesis, las dimensiones de la política como estructura y como proceso están en función del régimen político y del sistema político, respectivamente, en los cuales no debería existir separación para efectos del proceso de formación de las políticas públicas, pero en la realidad hay casos en los que aún se presenta tal divorcio, situación a la cual se le suma la dicotomía entre política y administración<sup>6</sup>, que pareciera historia, pero también aún hay presencia de tal situación en la cual la política pública se asume como una actividad de técnicos, cuando debiese ser de tecno- políticos, luego de que las corporaciones de elección popular formulan directrices de solución de problemas a través, por ejemplo, de los planes de desarrollo, de iniciativa gubernamental. Tal dicotomía también se presenta cuando las consideraciones políticas llevan a prometer situaciones sociales valiosas, pero no viables, por ejemplo por ser costosas, y cuando a los decisores de las políticas públicas no les importan las consecuencias políticas y toman decisiones técnicamente fundadas.

### 3. Dimensión de la política como resultado

Esta dimensión hace referencia a las políticas públicas, al cambio y a las situaciones de gobernabilidad<sup>7</sup> que resultan de la actividad política, es decir, se hace alusión a un conjunto de respuestas u omisiones a corto, mediano y largo plazo, basadas en el poder, que ofrece el Estado a través de sus instituciones competentes, con el propósito de solucionar o de evitar un problema o problemática pública, para lo cual se requiere movilizar recursos, utilizar estrategias, formular e implementar planes, programas y proyectos orientados a cumplir una serie de objetivos, en cuyo proceso de formación

6 Las políticas públicas tienen una doble dimensión: la política que consiste en realizar objetivos en beneficio del interés general, dentro del marco constitucional y legal, y la técnica que busca alcanzar objetivos y conseguir que las intenciones de los gobernantes se vuelvan hechos sociales. El deber ser del proceso de formación de la política pública es la articulación de los componentes técnicos y políticos, de tal manera que las acciones decididas por el gobierno cuenten con suficiente aceptación social y produzcan los resultados esperados.

7 Es pertinente aclarar los conceptos de gobernabilidad y gobernanza. Gobernabilidad hace referencia a la capacidad institucional del gobierno para superar las crisis (manejo del conflicto social y político), mantener el equilibrio y la legitimidad, es decir, además de la institucionalidad estatal, la gobernabilidad incorpora las relaciones entre el Estado y la sociedad, los requerimientos de la sociedad y los mecanismos de legitimación política, entre otros aspectos; mientras que la gobernanza es un término utilizado para designar la eficiencia, la calidad y la buena orientación de la intervención del Estado que le proporciona legitimidad, discurso soportado en los postulados del buen gobierno, a saber: transparencia, rendición de cuentas, gestión pública efectiva, énfasis en el ciudadano al permitirle participar y ser el centro de atención de las instituciones del Estado, y estrategias de lucha contra la corrupción.

puede o no existir participación de agentes diferentes a las autoridades públicas.

El conjunto de respuestas del Estado indica que una política pública no siempre implica una sola decisión del régimen político, sino varias que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo. Las situaciones consideradas socialmente como problemáticas significan que, en cualquier sociedad, siempre hay un conjunto de problemas por resolver. Sin embargo, no siempre el Estado puede enfrentarlos, por múltiples razones: falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones y/o intereses, motivos por los cuales el Estado debe priorizar aquellos que socialmente obedecen a una mayor presión, o tienen una mayor incidencia.

Es necesario aclarar que existen definiciones de políticas públicas, en la medida en que hay doctrinantes que abordan su estudio, en virtud de que cada autor propone su propia definición. Se destacan Mény y Thoenig (1992), Salazar (1999), Vargas (2001), Ocampo (2004), Roth (2004), Muller (2006), Velásquez (2006), Aguilar (2012), Cuervo (2013), Jiménez (2013) y Ordóñez (2013), entre otros doctrinantes.

Sin embargo, la dimensión de la política pública como resultado se fundamentó en 1951<sup>8</sup> cuando en la Universidad de Standford se llevó a cabo el simposio Lerner-Lasswell sobre la *policy sciences*, evento en el cual un significativo grupo de científicos sociales desarrollaron discusiones en torno a la nueva disciplina denominada ciencia de las políticas públicas. Luego del avance del estudio de las políticas públicas en los Estados Unidos en los años cincuenta del siglo XX, tal actividad se extendió a Europa en los años setenta. Claro está que la política bajo la dimensión antes señalada atravesó un proceso de adecuación porque en los años cincuenta y sesenta del siglo pasado, en los países anglosajones, se consideraron las políticas públicas como variables dependientes de las actividades políticas de organización y lucha por el poder, es decir, la política era asumida como proceso, situación que requirió hasta los años noventa, época en la cual las políticas pasaron plenamente a ser consideradas como resultado.

La aparición de las políticas públicas dentro de la ciencia política coincide con el avance de las ciencias sociales hacia su interés por el estudio de la acción pública y con el modelo del *Welfare State* o Estado de Bienestar, cuyo auge se dio a partir de 1941, con gran énfasis en la postguerra, a raíz de las políticas estatales que surgieron debido a la necesidad de la recuperación y

---

8 Según Salazar (1999), algunos antecedentes sobre la política como resultado se realizaron en la Universidad de Harvard en 1937 cuando en la Escuela de Graduados de Administración Pública se incorporó el estudio de las políticas públicas, y en 1940 cuando se conformó un comité interdisciplinario dedicado al desarrollo curricular de las políticas públicas que generó como resultado el libro "administración pública y políticas públicas".

reconstrucción económica y social en Europa (Plan Marshall), aclarando que el intervencionismo comenzó a tener protagonismo a finales del siglo XIX en Alemania, por iniciativa del Canciller Otto Von Bismarck, con la creación del seguro social. Para 1914, cuando inició la primera guerra mundial, ya se habían dado avances en Inglaterra, Alemania y los países escandinavos en materia de seguridad social que cubría el desempleo, la vejez y la invalidez.

El Estado de Bienestar se define como un tipo de política pública que busca avanzar hacia el socialismo, al pretender coberturas universales de bienes y servicios, el cual no se ha presentado en América Latina debido a que la intervención del Estado en esta región se ha limitado a la provisión de bienes y servicios a las personas excluidas por el mercado. Este tipo de Estado, en ocasiones no es consagrado a nivel constitucional porque es más una concepción política que jurídica, cuya presencia se da en sociedades avanzadas.

En términos generales, la fundación de las políticas públicas como resultado se le atribuye a Harold Lasswell a comienzos de los años cincuenta del siglo XX, pues antes de esta época tales políticas no habían sido objeto de estudio, en razón a que la ciencia política se ocupaba de la legitimidad política del gobierno, es decir, se concentraba en estudiar el ascenso, la instauración y la actuación legítima del gobierno; mientras que la administración pública se encargaba de organizar la forma de ejecución eficaz de las decisiones del gobierno.

Como se puede observar, la ciencia política y la administración pública no se ocupaban del proceso de elaboración de las decisiones, situación que generó el surgimiento de la disciplina para unos, ciencia para otros, de las políticas públicas con el objeto de conocer la manera en que toma forma el proceso de decisiones del gobierno, es decir, bajo qué supuestos, consideraciones, procedimientos, interacciones entre actores, información, etc; y de saber si el conocimiento guía la deliberación decisoria, propósitos orientados a la eficacia, es decir, a producir efectos en la sociedad.

En América Latina las políticas públicas se han caracterizado por articular la dimensión institucional, es decir, la legitimidad del gobernante y la legalidad de su actuación (la validez institucional), con la dimensión cognoscitiva, es decir, el énfasis en la eficacia (validez técnica). Para el caso de los Estados Unidos tal articulación no ha existido, siendo la dimensión cognoscitiva el campo de atención, además de ser un país en donde el modo significativo de gobernar es por políticas públicas y no por planes, tal como ocurre en América Latina.

### 3.1 Utilidad y características de las políticas públicas

Las políticas públicas, además de contribuir a resolver o a evitar problemáticas sociales, deben generar espacios en los cuales los diversos actores vinculados de una u otra forma con tales problemáticas redefinen sus problemas y experimentan soluciones.

Concretamente, las políticas públicas en la gestión integral de los asuntos públicos sirven para lograr el autocontrol en las organizaciones y en los procesos, crear orden en los niveles interno y externo, favorecer la previsión y combatir la improvisación, evitar las inconsistencias e incoherencias en la acción, asegurar conductas consistentes durante el largo plazo y así estabilizar el trabajo, ayudar a guiar el cumplimiento de los objetivos y acciones en una realidad cambiante y, además, sirven para mantener el equilibrio y/o producir cambios en el sistema social.

Antes de abordar algunas características de las políticas públicas, es conveniente señalar que no todo lo que hace el Estado y el gobierno es política pública, razón por la cual las políticas públicas no son sinónimo de acción gubernamental, así como no toda política gubernamental es pública<sup>9</sup>, pues debe reunir, según Aguilar (2012), los siguientes requisitos: obedecer la ley pública, gastar responsablemente los recursos públicos, incorporar la participación de los ciudadanos, ser transparente, rendir cuentas a los ciudadanos y mirar el interés general.

Bajo este contexto, las características fundamentales de las políticas públicas son: su orientación hacia objetivos de interés general, los cuales deben estar prescritos en la Constitución y/o la ley, además de la idoneidad para ejecutarlos; la participación ciudadana en la definición de objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política por personal de la administración pública o en asociación con actores sociales o mediante delegación de atribuciones a los actores sociales.

En el mismo sentido, Mény y Thoenig (1992) señalan las siguientes características comunes para las políticas públicas: un contenido, un programa, una orientación normativa o teleológica, un factor de coerción y una competencia social.

El contenido hace referencia a que toda política pública debe poseer una sustancia o materia que la hace ser lo que es y no otra cosa; el programa significa que debe distinguirse una estructura relativamente permanente de

---

<sup>9</sup> En este sentido, Cuervo (2013) señala que la política pública es una forma específica de enfocar y resolver los problemas sociales, mediante la construcción y consolidación de consensos en el proceso de toma de decisiones.

referencia u orientación que articule los diferentes actos de las autoridades que tienen que ver con la política pública; la orientación normativa o teleológica en el sentido de que la actividad pública es portadora de ciertos valores e intereses que tienden hacia el logro de objetivos específicos considerados como deseables para la comunidad; el factor de coerción en referencia a que la realización de la política pública se sustenta en la autoridad que tiene el actor gubernamental; y la competencia social se sustenta en que los actos y disposiciones que hacen posible que la intervención pública afectan a un sector de la sociedad.

### 3.2 Elementos de las políticas públicas

De manera general, toda política pública debe tener los siguientes elementos: el problema, el diagnóstico, la solución, la estrategia, los recursos y la ejecución. También pueden agruparse los elementos de las políticas públicas en objetivos, estrategias, metas, líneas de acción y los mecanismos instrumentales que se clasifican en instrumentos económicos, jurídicos, de regulación directa o de control, administrativos, financieros y de institucionalidad.

Roth (2004) agrupa en cuatro los elementos de las políticas públicas: implicación del gobierno<sup>10</sup>, percepción de problemas, definición de objetivos y proceso; mientras que Salazar (1999) señala como elementos de las políticas públicas la predicción, en el sentido que cuando se toma una decisión se debe tener un futuro como referente, se espera algo y, en fin, se busca materializar un ideal social mediante medidas administrativas: la decisión, que hace referencia a la formulación de la política pública, etapa en la cual deben existir preocupaciones en cuanto a cómo se decide, cómo son los procedimientos para la toma de decisiones, quien o quienes en última instancia ejercen influencia en la decisión, qué elementos utiliza, etc; y la acción que es la etapa que permite pasar del discurso a la ejecución de la política pública.

### 3.3 Factores que influyen en el proceso de formación de las políticas públicas

Los factores que inciden en el proceso de formación de las políticas públicas son, según Vargas (2001), el contexto internacional, el régimen político, las características del problema, demanda o necesidad que origina la política, el proyecto político del gobierno, las propuestas alternativas sobre el problema, demanda o necesidad de otros actores diferentes al gobierno, los recursos disponibles, la dimensión temporal y la dimensión espacial.

10 Una política pública existe siempre y cuando instituciones estatales asumen total o parcialmente la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios, por medio de un proceso destinado a cambiar un estado de las cosas percibido como problemático.

Con respecto al contexto internacional cabe señalar que la globalización económica, política y de la información incide en las políticas de los estados nacionales, tales como las políticas medio ambientales, de derechos humanos y la lucha contra el narcotráfico. Es una realidad el paso que se está dando de soberanía nacional a soberanías compartidas entre varios estados o impulsadas por organismos internacionales.

El régimen político permite identificar la posibilidad de expresión y movilización de actores políticos y sociales frente a la situación socialmente problemática, y las salidas bien sea consensuales o impositivas. Las características del problema, demanda o necesidad hacen alusión al tamaño, complejidad o ubicación de tal situación que inciden en la política pública.

El proyecto político del gobierno, dominante, de políticas básicas o megapolíticas, condiciona el tipo de respuesta, con frecuencia se refleja en el plan de desarrollo, y obtienen la mayor atención por parte del gobierno y la asignación de recursos. Las propuestas alternativas sobre el mismo problema de otros actores sociales o políticos pueden incidir en las decisiones. La disponibilidad de recursos es un factor condicionante, especialmente en la etapa de implementación de la política pública.

La dimensión temporal (diacrónica), permite ubicar la política pública en un momento determinado y diferenciarla con otro momento, con el fin de identificar sus diversas expresiones; mientras que la dimensión espacial (sincrónica) señalar que la política pública varía de un lugar a otro, debido a las condiciones propias de los diferentes espacios en virtud de los diferentes comportamientos sociales, económicos, políticos y culturales, pues una política social en un estado intervencionistas tiene diferentes connotaciones a una política social formada en un estado neoliberal, por ejemplo.

### **3.4 El ciclo de las políticas públicas**

El ciclo o fases de las políticas públicas, aunque no siempre aplicado de la manera lineal - racional como se presenta, se conforma por la identificación del problema, la inclusión dentro de la agenda política o institucionalización, la formulación de soluciones y decisiones, la implementación y la evaluación<sup>11</sup>.

Identificación del problema: se define como problema la demanda social considerada como relevante o el conflicto que atañe a un grupo de personas de un determinado territorio, bien sea nacional, departamental, distrital o municipal. Este es el concepto de problema social, con el propósito de aclarar

---

11 De manera más detallada, Ordoñez (2013) presenta el ciclo de las políticas públicas de la siguiente manera: identificación del problema, inclusión dentro de la agenda política, identificación de alternativas, negociación política, selección de la mejor alternativa, implementación de la política escogida, evaluación y reforma o terminación.

que no todos los problemas son públicos, no todos los problemas públicos se constituyen en demandas sociales y no todas las demandas sociales son tratadas por las autoridades públicas.

Para que un problema sea considerado como público debe ser incluido en la agenda política, y para ello debe cumplir las siguientes condiciones: debe ser expresión de una demanda que surge de un grupo socialmente determinado, se debe desarrollar un debate político sobre el problema y debe existir un conflicto entre los grupos sociales organizados y las autoridades públicas, Además, el problema debe ser solucionable, dentro de un ámbito de gobernabilidad, medible, planificable, concreto y debe permitir identificar causas, efectos e indicadores cualitativos y cuantitativos.

La fase de identificación de un problema se materializa en la construcción de una agenda conformada por los siguientes conceptos: la percepción de los acontecimientos, la definición de un problema, la agregación de intereses, la organización de las demandas, la representación y el acceso ante las autoridades públicas.

El problema surge de la situación percibida como problemática por parte de actores políticos y sociales. Se pasa de las necesidades o carencias a las demandas, es decir, a la exigencia de soluciones a las autoridades públicas. La definición del problema implica varias actividades: determinar en qué consiste el problema, es decir, precisar la naturaleza, identificar las causas del problema, es decir, las condiciones en que surgió el problema, la duración, la dinámica (evolución, ciclos, regularidades), los afectados tanto directa como indirectamente, la solución que se puede dar con los recursos disponibles y las consecuencias, entendidas como aquello que puede suceder a los afectados si no se interviene.

La agregación de intereses y la organización de las demandas son factores relevantes, al afectar el proceso de las políticas y sus resultados, pues cuando es mayor el número de personas que perciben y definen un mismo problema, mayor es el grado de agregación social en torno al mismo y mayor es la capacidad de organización de una demanda social que busca alcanzar acciones o soluciones al problema.

La representación busca conformar un vínculo entre las personas, sus problemas y las autoridades públicas, en razón a que las percepciones del representado y el representante no siempre coinciden. El acceso ante las autoridades pública se explica en la fase que a continuación se aborda.

**La inclusión dentro de la agenda política:** la agenda política se define como una lista de temas o conjunto de problemas o asuntos a los cuales las autoridades públicas legítimas reconocen para su atención seria en cierto

momento. La agenda política se forma cuando confluyen los siguientes elementos: personas, problemas, soluciones y oportunidades.

De conformidad con Cobb & Elder (1972) el proceso de agendación ocurre cuando se presentan la agenda sistemática y la agenda institucional. La agenda sistemática tiende a estar integrada por problemas de carácter abstracto, general y global, es decir, los problemas son complejos y, por ende, débilmente estructurados tales como la pobreza, la contaminación y el aborto ilegal. La agenda institucional es más específica, acotada y concreta, identificando y definiendo problemas simples, es decir, bien estructurados, tales como la falta de un acueducto en un determinado territorio o una epidemia.

Jiménez (2013) señala algunas condiciones que se deben tener en cuenta para la inclusión en la agenda política: el problema debe ser competencia de las autoridades públicas, la diferencia entre el ser y el deber ser de la situación problemática debe ser acentuada como para exigir una acción política y el problema debe ser presentado bajo un lenguaje adecuado técnica, ideológica y políticamente con el propósito de que las autoridades públicas puedan abordarlo.

Para la inclusión de los problemas sociales en la agenda política, existen varios modelos, según Subirats (2008): la mediatización, la movilización o iniciativa externa, la oferta política o competencia electoral, la anticipación interna y la acción corporativa silenciosa.

La mediatización se presenta cuando los medios de comunicación presionan o condicionan a las autoridades públicas para que se ocupen del problema, mediante la presentación selectiva de información, repeticiones, noticias, construcción de dramatizados. La movilización es el fruto del trabajo de actores sociales en búsqueda de la solución de un problema. La oferta política se presenta cuando el lanzamiento de un problema es obra de políticos u organizaciones políticas en búsqueda de apoyo ciudadano, expresada tal oferta en las propuestas políticas, por ejemplo a través de los programas de gobierno.

La anticipación es lo contrario al modelo de movilización, pues las autoridades públicas deciden actuar en la solución de un problema. El modelo de la acción corporativa silenciosa se destaca por el rol discreto que algunos grupos de interés tienen sobre la política, que pueden ser públicos o privados, nacionales o internacionales, los cuales inciden para que las autoridades públicas se ocupen del problema.

Finalmente, el tipo de respuesta que las autoridades públicas pueden dar frente al problema, puede ser la aceptación que consiste en reconocer y

legitimar su existencia e inscribirlo en la agenda pública que comprende un listado de temas esenciales para la sociedad de un determinado territorio. Aunque esto no implica la solución del problema, pues pueden darse las siguientes circunstancias: que la autoridad pública prometa ocuparse del problema, alegar limitaciones, por ejemplo de recursos, nombrar comisiones, reglamentar aspectos menores. También puede darse la circunstancia que las autoridades públicas rechacen la existencia del problema, resistan presiones por parte de grupos sociales organizados, recurran a persuadir, neutralizar o movilizar actores, culpar a determinadas personas de la existencia del problema, por ejemplo a los políticos de la oposición, o acudan al clientelismo.

La formulación de soluciones y decisiones: la formulación de la política pública es la fase en que los agentes responsables de la política pública, con el apoyo de otros agentes si se requiere, toman decisiones<sup>12</sup> sobre el problema que se busca solucionar o prevenir, sobre los objetivos e instrumentos de la política pública, por lo general a través de una norma jurídica tales como los principios y las reglas, aclarando que también existen los valores y las directrices. En esta etapa, el problema se delimita, se diagnostica y se formulan las alternativas de acción. Al tratarse de varias decisiones, es pertinente señalar que la política pública debe ser abordada como un proceso y no como una acción singular de una autoridad pública. Ese proceso es integrado por varias acciones intelectuales y políticas.

La formulación puede ser rutinaria, análoga o creativa. La formulación rutinaria es repetitiva y sin cambios esenciales en el proceso de formulación o reformulación dentro del área de un asunto que está bien establecido en la agenda política. La formulación análoga trata nuevos problemas a través del análisis de lo que se hizo y desarrolló ante problemas similares en el pasado o en otros territorios. La formulación creativa trata nuevos problemas o los ya existentes a través de propuestas novedosas y sin precedentes que representan una ruptura con las políticas públicas del pasado.

Una política pública, como mínimo, está integrada por las siguientes partes: el diagnóstico, los fundamentos de la política pública, los objetivos y ejes estratégicos. El diagnóstico aborda la situación en que se encuentra la población objetivo de la política pública frente a su participación en la vida pública, la solidaridad, la convivencia, el acceso a bienes y servicios públicos, las oportunidades económicas, sociales, culturales, políticas, y la situación de la política pública si antes ha sido formulada. Los fundamentos de la política pública abordan el enfoque y los criterios de la política pública, tales como planes, programas, presupuestos. Los objetivos y ejes estratégicos

<sup>12</sup> Puede ocurrir la situación de no decisión, que se define como una forma negativa de política pública, pues no se hace nada respecto al problema o se pospone su solución.

hacen referencia a las respuestas que se dan a la situación encontrada en el diagnóstico, que se materializan en la implementación de la política pública.

**Implementación:** significa llevar a cabo el trabajo, materializar las decisiones a través de los entes estatales y no estatales, en virtud de la nueva gestión pública, entendida como un conjunto de decisiones y prácticas administrativas orientadas a flexibilizar estructuras y procesos y generar mayor competencia en el sector público, con el fin de mejorar los resultados de la acción gubernativa.

La política pública en el momento en que pasa a la acción presenta oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones. Es un proceso complejo, al vincular diversas organizaciones cada una con sus intereses, decisiones y costumbres, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos, motivo por el cual, diversas políticas fracasan en la etapa de la implementación, situación que implica desarrollar fórmulas de coordinación que integren las diferencias y configuren una acción colectiva coherente, armónica y con resultados.

**Evaluación:** busca identificar el grado de respuesta dada a la solución del problema y los impactos causados a través de la implementación, tarea que debe ser realizada por los actores políticos y sociales, para de esta manera concluir si se debe reiniciar todo el ciclo para reajustar la respuesta, es decir, actuar en función de la retroacción y retroalimentación o suprimir la política.

### Conclusiones

- La política como estructura está en función del régimen político en referencia al conjunto de instituciones que integran el Estado, las cuales toman decisiones, a través de las autoridades competentes, con el fin de solucionar o evitar desajustes sociales; mientras que la política como proceso está en sintonía con el sistema político en alusión al resultado de las reglas de juego formales e informales para acceder al poder político, situación que requiere articulación entre las dimensiones de la política como estructura y la política como proceso en la formación de las políticas públicas. Desafortunadamente, aún hay presencia de eventos en los cuales hay separación entre las dimensiones de la política referidas, al existir la dicotomía entre la administración y la política, lo cual genera debilidad en el proceso de construcción de las políticas públicas.

- La política como resultado es el medio que tiene el Estado para lograr el bienestar colectivo y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas. A

pesar del vínculo del discurso de las políticas públicas en el ámbito académico desde hace más de tres décadas, a nivel de América Latina, su materialización en el quehacer gubernamental aún es débil, pues se ha llegado a interpretar que política pública es sinónimo de una norma jurídica, situación que no es así.

## Referencias

Aguilar, L. (2012). *Política pública*. México: Grupo Editorial Siglo XXI.

Cobb, R. & Elder, C. (1972). *Participation in American politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Congreso de la República. (29 de diciembre de 1998). *Ley 489 de 1998*. Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

Constituyente (1991). *Constitución Política de Colombia*.

Cuervo, J. (2013). *Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. En ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Jiménez, W. (2013). *Manual para el estudio y análisis de las políticas públicas y la gobernabilidad*. Bogotá: Grupo Editorial Ibáñez.

Meny, I. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.

Ordóñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Roth, A. (2004). *Políticas públicas*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Roth, A. (2006). *Discurso sin compromiso. La política pública de derechos humanos en Colombia*. Bogotá: Ediciones Aurora.

Salazar, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Sánchez, C. (2006). *Derecho e instituciones electorales en Colombia*. Bogotá: Biblioteca Jurídica Diké.

Subirats, J. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Vallés, J. (2000). *Las políticas públicas: En ciencia política, una introducción*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.

Vargas, A. (2001). *El Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena Editores.