

SECCIÓN II.
Colaboradores nacionales

LA CONFIGURACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO UN CAMPO DE SABER-PODER: SU RELACIÓN CON LOS PROCESOS POLÍTICOS, SOCIALES Y CULTURALES, Y SU INCIDENCIA EN LA CONSTRUCCIÓN DE GOVERNABILIDAD Y CIUDADANÍA

Laura Milena Ballén Velásquez¹

Evaluado por:
Hugo Fernando Guerrero Sierra

Resumen

Este artículo se estructura en tres apartados a través de los cuales se pretende argumentar la existencia de una interdependencia entre los procesos políticos y las nuevas formas de racionalización que se imponen en la sociedad como paradigma dominante, por tanto la forma como son asumidas las diversas transformaciones sociales ponen de manifiesto la vinculación existente entre la racionalidad y los procesos de racionalización del Estado con el desarrollo e innovación de las políticas públicas, las cuales se constituyen en un campo de saber-poder estructurado y estructurante de nuevos ordenes de representación simbólica, en el que se manifiestan los conflictos existentes entre las diversas formas de racionalidad presentes en una sociedad.

Toda política pública es un instrumento de un proyecto político y social específico, en el que subyace una conceptualización sobre la

¹ Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Análisis de Políticas Públicas. Miembro del Grupo de Investigación de Partidos Políticos de la Universidad Nacional, categoría A Colciencias. arualnellab@gmail.com

relación Estado- sociedad, que permite al Estado reducir la complejidad de los conflictos sociales, modificar un estado de cosas considerado como socialmente problemático y construir la gobernanza.

Se concluye que las políticas públicas son una herramienta que puede contribuir a la construcción de ciudadanía.

Abstract

This article is constructed in three paragraphs across which one tries to argue the existence of an interdependence among the political processes and the new forms of rationalization that are imposed in the society as dominant paradigm, therefore the form since the diverse social transformations are assumed reveal the existing entail between the rationality and the processes of rationalization of the State with the development and innovation of the public policies, which are constituted in a field of knowing constructed power and structured of new orders of symbolic representation, in that the existing conflicts demonstrate among the diverse present forms of rationality in a society Of citizenship.

All public policy is an instrument of a political and social specific project, in which there underlying a conceptualization of the State - society relation, which let the State to reduce the complexity of the social conflicts, to modify a state of affairs considered like socially problematically and to construct the governance.

One concludes that the public policies are a tool that it can contribute to the construction of citizen.

Palabras clave

políticas públicas, gobernabilidad, construcción de ciudadanía

Key words

Policy, Governance, construction of citizenship

Introducción

Las diversas innovaciones tecnológicas introducidas por la tercera revolución industrial en el campo de la informática y las telecomunicaciones, implicaron grandes cambios en las formas de producción económica, en las relaciones sociales, así como en los imaginarios culturales de la sociedad a una escala global. Tales cambios a su vez se vieron profundizados e interrelacionados con otra serie de transformaciones, a través de las cuales la democracia se consolidó como paradigma de organización política en el escenario internacional. La sumatoria de todos estos cambios, ha ido modificando en el transcurso de la última década las formas de relación entre el Estado y la sociedad.

Las dinámicas transformadoras impulsadas por el proceso de globalización, implicaron una redefinición tanto de los principios orientadores de la acción estatal, como de las fronteras entre el Estado y la sociedad, y de los mecanismos de intermediación entre estos ámbitos. En consecuencia el rol de las políticas públicas adquiere una nueva dimensión, que responde a los requerimientos del nuevo paradigma.

En este escenario resurge la discusión sobre cuál es la naturaleza de la relación entre los problemas de naturaleza socio-cultural, política y económica y la configuración de las políticas públicas como proceso social y como forma específica de saber. Se plantea la necesidad de comprender cuál es la incidencia de las políticas públicas en los procesos de construcción y mantenimiento de la gobernabilidad, la cual se convirtió, junto con el tema de la seguridad, en uno de los principales problemas que ocupan la agenda gubernamental a escala mundial.

Dados estos cuestionamientos, se pretende

argumentar que existe una interdependencia entre los procesos políticos y las nuevas formas de racionalización que se imponen en la sociedad como paradigma dominante, por tanto, la forma como son asumidas las diversas transformaciones sociales ponen de manifiesto la vinculación existente entre la racionalidad y los procesos de racionalización del Estado con el desarrollo e innovación de las políticas públicas, las cuales se constituyen en un campo de saber-poder estructurado y estructurante de nuevos órdenes de representación simbólica, en el que se manifiestan los conflictos existentes entre las diversas formas de racionalidad presentes en una sociedad.

Toda política pública es un instrumento de un proyecto político y social específico, en el que subyace una conceptualización sobre la relación Estado- sociedad, que permite al Estado reducir la complejidad de los conflictos sociales, modificar un estado de cosas considerado como socialmente problemático y construir la gobernanza.

En consecuencia con lo anterior y de manera adicional, se pretende plantear que dada la dimensión participativa que se ha pretendido imprimir a la toma de decisiones en los procesos de planeación del desarrollo (Encuentros ciudadanos, audiencias públicas, etc..) y de implementación de políticas bajo los proyectos de descentralización y de articulación de la planeación económica con la territorial, las políticas públicas pueden convertirse en una herramienta que incide en los procesos de construcción y reafirmación de ciudadanía. Esto significa que los procesos de política pública que se generan desde el Estado pueden incidir en la generación posterior de iniciativas de participación y organización ciudadana autónomas, generadas desde la sociedad civil, en casos en los que esta no es bastante sólida, por efectos de procesos históricos inconclusos y debilidades en la interiorización de lo que

significa ser ciudadano, es decir, en la identificación y apropiación de derechos y deberes.

Para sustentar estos planteamientos este texto se estructura en tres apartados. En el primero, se elabora una conceptualización sobre las políticas públicas a partir de su relación con las teorías del Estado. En el segundo, se elabora una caracterización de las teorías de mercado que han inspirado los procesos de reestructuración estatal, indicándose las premisas sobre el gobierno, lo político y lo público que sustentan tales teorías y se indicará como se han materializado los supuestos de estas reformas en las transformaciones estatales. Es decir, se elaborará una caracterización del nuevo escenario en el que se mueven las políticas públicas. En la tercera parte, se plantea el rol que juegan las políticas públicas en la construcción de gobernabilidad y ciudadanía. Finalmente, se plantean algunas conclusiones.

1. Precisiones conceptuales: las teorías del estado y las concepciones sobre políticas públicas.

El campo de las políticas públicas en sus fundamentos tanto como disciplina científica, así como en su dimensión como proceso social y político articulado a la acción del Estado, está fuertemente articulado con los desarrollos producidos en las teorías sobre este último, por lo cual su comprensión, así como de los distintos modelos que dan cuenta de ellas, hace indispensable entender las diversas perspectivas planteadas sobre el fenómeno estatal. De acuerdo con lo anterior, a continuación se presentarán las principales

aproximaciones sobre el Estado, para posteriormente definir qué son las políticas públicas.

Existen varias aproximaciones sobre el fenómeno Estatal, las cuales coinciden en afirmar que el Estado es una institución que centraliza el poder político y el monopolio de la fuerza, pero que se distancian entre sí, según la postura ideológica y el referente de análisis desde donde parten, ya sea para legitimar o no la acción y la existencia del Estado; y así mismo, varían de acuerdo con la centralidad que le otorgan a este en las relaciones sociales, y en la interpretación que tengan sobre la autonomía del Estado y la racionalidad de sus acciones (Sckocpol, 1989). Cada una de estas teorías lleva implícita una concepción particular sobre el significado y el papel que las políticas públicas cumplen en el marco de relación entre el Estado y la sociedad.

Por otra parte, las diversas teorías sobre Estado existentes, ponen de manifiesto que el concepto de Estado posee una materialidad que se concreta en instituciones sociales, en la cultura política y en la vida cotidiana de sus asociados, lo cual permite identificar a través del tiempo la existencia de varias configuraciones históricas del Estado, de una especialización funcional en su interior, y de cristalizaciones (Mann, 1997)², en las cuales la frontera y las características de su relación con la sociedad varían, y por lo tanto, también se modifican sus funciones y sus formas de actuación que no necesariamente responden a una lógica unitaria.

De esta forma y de acuerdo con lo expuesto anteriormente, se ha hecho posible el establecimiento de varias tipologías para agrupar los diferentes enfoques y posturas

² Michael Mann plantea su propia teoría del Estado denominada teoría del embrollo, según la cual el Estado es menos sistémico y unitario de lo que los teóricos creen, ya que este cristaliza en varias formas (ideológico morales, capitalistas y militaristas) atendiendo a sus propias luchas políticas, dentro de dos variables, una constante representativa y una constante nacional. De esta forma el autor indica que los Estados modernos son capitalistas, siendo el capitalismo una de las cristalizaciones de nivel superior que no es la determinante en última instancia de la forma y las funciones del estado dado que existen múltiples actores de poder y funciones estatales asociadas con un segundo nivel de cristalización: la representativa que a su vez permite el pluralismo y la formación de otra cristalización que es la relativa a la cuestión nacional.

teóricas sobre el Estado. Dentro de tales intentos de clasificación sobresalen los aportes de (Roth, 2006), Meny³ (Meny, 1992) y de Mann (Mann, 1997). El primero distingue para el análisis de políticas públicas, tres enfoques teóricos relacionados con el Estado y con las políticas públicas: Teorías centradas en la sociedad, Teorías centradas en el Estado y Teorías mixtas.⁴ Dentro del primer grupo de teorías, el autor propone a las teorías Marxistas, Neomarxistas, el Rational Choice, el Public Choice y la teoría de la dependencia, las cuales se caracterizan, a pesar de sus diferencias, porque catalogan al Estado como una variable dependiente de la sociedad que es el producto de las relaciones de fuerzas existentes entre grupos o clases sociales. Las implicaciones de estas teorías en la comprensión de las políticas públicas radican en el hecho de que, según ellas, las políticas públicas desarrolladas por el Estado son determinadas por la presión de actores sociales, con lo cual minimizan el impacto que las instituciones públicas y sus agentes y valores pueden tener sobre las elecciones hechas en materia de políticas públicas⁵; En el segundo grupo de teorías planteado por Roth se encuentran las teorías centradas en el Estado, según las cuales, el Estado es un selector de las demandas sociales y un proveedor de servicios, siendo los

individuos y los grupos que ocupan el Estado quienes determinan de manera esencial las elecciones en materia de política pública. En este enfoque se tiende a minimizar la influencia de los cambios y de los actores situados en el entorno social, económico, político e internacional del Estado para explicar las elecciones de políticas públicas; Finalmente, el autor plantea la existencia de enfoques teóricos mixtos que incluyen variables internas como externas en la explicación de la acción pública y de las políticas públicas, ya que parten del supuesto de que la sociedad es un tejido de relaciones complejas de interdependencia donde las esferas pública y privada se encuentran de manera interrelacionadas, con lo cual el Estado se relaciona con la sociedad tanto de manera horizontal como vertical. Dentro de este enfoque se incluyen el neocorporativismo, las teorías del entramado, Policy Network y Policy Community, Advocacy coalitions y el enfoque Neoinstitucional en sus variantes sociológica, histórica y económica.⁶

A partir de la revisión de los diferentes enfoques teóricos sobre el Estado elaborada anteriormente y a pesar de que estos le otorguen un sentido, una definición particular y diferencial a las políticas públicas (acorde a la función que se le asigne al Estado y al papel

³ Meny, establece tres enfoques sobre similares los cuales son: 1- el enfoque social, el cual privilegia al individualismo y el pluralismo social y concibe al Estado desde una perspectiva funcionalista según la cual el Estado está encargado de atender las demandas sociales. 2 El enfoque de la autonomía relativa del Estado en el cual el Estado se considera como un instrumento al servicio de una clase social o de un grupo social determinado, razón por la cual incluye en este grupo a las teorías marxistas (tanto las que niegan la autonomía del estado, como las estructuralistas y las teorías sistémicas y mixtas de Offe y Habermas), a las teorías neoweberianas, elitistas y neoconservadoras. 3. En este grupo el autor incluye una serie de teorías que intentan dar una explicación más completa de la interacción del Estado con otros actores. Entre estas menciona el Neocorporativismo y el Neoinstitucionalismo. 4. Finalmente el autor indica como las políticas públicas permiten revelar el Estado. (Meny, 1992: 46-54).

⁴ Tales enfoques propuestos por este autor para el análisis de las políticas públicas se complementan con unas herramientas que según el autor permiten "clasificar las actividades públicas en elementos analíticos más comprensibles", tales herramientas son: las tipologías (especialmente la tipología de Lowi), los instrumentos de intervención del Estado, los programas de políticas y el policy cycle. (Roth, 2006: 17-54).

⁵ Hay que señalar que este es el mismo enfoque que Meny denomina como el enfoque social. Aunque en el planteamiento de Meny, se descalifican algunas de las teorías que incluye Roth como parte de este enfoque como son las teorías de origen marxista, se aceptando únicamente la inclusión de teorías como el Rational Choice y el Public Choice, y se incluyen los planteamientos de Herbert Simon sobre la racionalidad (limitada de los individuos en la toma de decisiones, los planteamientos de Robert Dahl sobre la importancia de los valores y el incrementalismo de Lindblom. Así mismo Meny indica como el aporte fundamental de este enfoque es la inclusión de conceptos de la ciencia económica al análisis de las políticas públicas, así como permite ver las políticas públicas como respuestas a las demandas sociales. (Meny, 1992: 46-54).

⁶ Roth indica la existencia de 5 teorías sobre el Estado, estas son la teoría de Clases, la teoría pluralista, la teoría elitista, que se subdivide en las teorías de elitismo auténtico y en la teoría de estatismo institucional, y por último la teoría del embudo.

que desempeñen los diversos actores intervinientes dentro de los procesos políticos, incluido el Estado), es posible establecer una definición general.

Las políticas públicas hacen referencia a "las acciones emprendidas total o parcialmente por instituciones estatales con la pretensión de alcanzar ciertos objetivos estimados como necesarios, por medio de un proceso destinado a orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos, con el fin de cambiar un estado de cosas percibido como problemático" (Roth, 2006: 27).

La interrelación entre las conceptualizaciones sobre las políticas públicas y la configuración y reestructuración de la forma y las funciones del Estado.

Como lo señala Wittrock, existe una conexión entre el surgimiento e institucionalización de las ciencias sociales y el desarrollo del Estado Moderno, por cuanto en algunos contextos específicos, los diferentes proyectos del campo de las ciencias sociales tendientes a enfrentar la cuestión social se vieron entrelazados con las preocupaciones planteadas desde el Estado sobre estos mismos fenómenos desde una lógica instrumental funcional a sus propias necesidades de reproducción y de consolidación (Wittrock, 2002: 407-427). De esta forma el discurso sobre las políticas y sobre la hechura de las mismas fueron forjados por coaliciones de discurso, es decir, redes entrelazadas entre poder político y conocimiento. En este sentido, la forma y el proyecto de Estado imperante entró a influenciar el tipo específico de políticas públicas a implementar, la función misma que cumplían las políticas públicas en la relación Estado-Sociedad, así como el papel concedido a la investigación científica en la elaboración

de políticas públicas y en los métodos de investigación sobre esta área que fueron utilizados por los científicos sociales. Un ejemplo de lo anterior es el caso de las Ciencias de las Políticas en Estados Unidos, donde posterior a la crisis económica del 30 y a la Segunda Guerra Mundial, y paralelamente a las transformaciones acontecidas en el modelo Estatal y en su articulación con la sociedad, se produjo un aumento sin precedentes de la producción de conocimiento por parte de esta ciencia social, que respondía a las demandas por parte del Estado de mayor comprensión sobre temas específicos para llevar a cabo grandes proyectos bajo la premisa de que un amplio conocimiento sobre los fenómenos socioeconómicos promovería el bienestar social y el crecimiento económico.

De esta forma, el trabajo de autores como Harol Lasswell⁷ es un ejemplo de cómo el campo de las políticas públicas tanto en su dimensión científica, como en su dimensión como proceso político y social articulado al accionar del Estado, está articulado a un proyecto social específico y como al interior de éste existe todo un diagnóstico o conceptualización sobre lo que es el Estado y la sociedad. Otro ejemplo que también permite observar cómo detrás de las políticas públicas subyacen proyectos específicos lo proporciona Yehezkel Dror, quien dentro de su análisis sobre la necesidad de una revolución paradigmática de las ciencias de las políticas plantea que "la misión principal de las ciencias de las políticas es conseguir una mejoría radical en las habilidades humanas para dirigir conscientemente los usos de estas nuevas capacidades... la idea detrás de las ciencias de las políticas es reafirmar y conseguir que la racionalidad y el intelecto ocupen un papel central en los asuntos humanos..." (Dror, 1992:145).

⁷ Lasswell, al definir las ciencias de las políticas como "el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas que deben enfatizar, en la elección de problemas que contribuyan a la realización de metas valorativas del científico, a la utilización de una objetividad escrupulosa... para aportar el conocimiento necesario para mejorar la práctica democrática... ya que su meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos", muestra claramente la interrelación entre proyectos sociales y formas específicas de Estado. (Lasswell, 1992: 79).

Por último, los planteamientos efectuados por otro autor clásico del campo de las políticas públicas, Charles Lindblom, al referirse sobre el Incrementalismo como método para el diseño de las políticas (basado en las comparaciones sucesivas limitadas donde se establece una secuencia de ensayos y errores en los que el analista al escoger entre políticas escoge entre valores), permiten evidenciar cómo el campo de las políticas públicas es un campo de lucha política donde en el proceso decisional, el problema de la percepción y de la argumentación es importante. De esta forma, se demuestra cómo detrás de todo proceso de política pública existen proyectos específicos, que hacen de las políticas públicas un instrumento de acuerdo con sus propósitos, donde el Estado es un actor más dentro de los múltiples actores que intervienen en los procesos de política pública, que instrumentaliza las políticas de acuerdo con sus requerimientos y condiciones de autonomía y con las pretensiones de otros actores que se ubican allí tales como las burocracias.

De esta forma, las políticas públicas al ser un instrumento del Estado, pueden permitir al analista desentrañar cómo opera el Estado por cuanto los modos de acción que ésta privilegia, los ámbitos en que ésta intervenga, así como la participación que éstas demanden a los actores sociales para su ejecución, y las herramientas que éstas pongan en práctica, tales como planes programas y proyectos, son indicadores del nivel de funcionamiento del Estado y de su relación con la sociedad.

2. Planteamientos de las teorías del mercado y su configuración como paradigma: el modelo neoinstitucional y el public choice.

A mediados de la década de 1970, ante las insuficiencias presentadas por el Estado Benefactor, resurgen en el debate económico las premisas del modelo neoclásico como crítica al intervencionismo estatal y a su presunta responsabilidad en la generación de las crisis económicas que afectaban en diferente proporción a los países industrializados. De esta forma, empiezan a perfilarse nuevos cuerpos teóricos⁸, que intervienen en el debate sobre cuanto Estado y mercado son necesarios en la conducción de los procesos económicos, al mismo tiempo que aportan una nueva visión para comprender los procesos políticos. Dentro de dichas teorías se encuentran los aportes de la Escuela de Chicago, la Escuela del Public Choice⁹ y el Neoinstitucionalismo, entre otras. Éstas tienen como base teórica el modelo neoclásico, el cual concilia el interés individual con el interés de la sociedad, al mismo tiempo que asigna un rol protagónico y mercantilista al Estado donde éste debe supervisar la actuación privada y dejar a la mano invisible, a la competencia de los individuos y libertades individuales, el establecimiento de la disciplina social y la reconciliación de todos los intereses. La competencia se convierte en el principal pilar de la teoría clásica, la cual es complementada con una visión del individuo y su racionalidad para tomar decisiones. En esta visión se presume que los agentes económicos son racionales y actúan motivados por su propio interés en respuesta a una función de utilidad y a la búsqueda de maximizar esa función.

⁸ Tales teorías a pesar de compartir las mismas raíces y premisas teóricas, sustentadas en el modelo liberal clásico de Smith, se diferencian en la medida en que se concentran específicamente en ciertos factores, sin llegar a negarse entre sí. (Wiesner, 2001)

⁹ Denis Muller define a la escuela de la elección pública como aquella que se ocupa de "las propiedades positivas y normativas de los procesos de revelación de las preferencias sobre los bienes públicos". Dentro de esta concepción se supone que la cantidad de bienes públicos demandados va a ser producidos de forma automática y que los fallos que se producen en este supuesto están dados por los escapes de la acción del gobierno. (Muller, 2002).

Este planteamiento será posteriormente rebatido por otras reflexiones teóricas (por ejemplo Herbert Simon y los incremetalistas como Lindblom) que indicarán cómo las personas no siempre son racionales y el acceso a la información es imperfecto o pocas veces completa por lo que los individuos deciden bajo incertidumbre y desconocimiento. Tales aportes darán origen a una economía del comportamiento humano, dentro de la cual se ubican el Public Choice y todas las demás variantes neoinstitucionales. Estas teorías le atribuyen una importancia fundamental a las instituciones, especialmente al mercado, e indican que más que el intercambio físico o el consumo de bienes y servicios lo que interesa es el intercambio de los derechos de propiedad sobre unos bienes o recursos, por tanto, lo que se negocia son los derechos. Esto implica que para que las negociaciones se efectúen satisfactoriamente, sin generar costos de transacción, debe existir una previa definición de tales derechos, ya que éstos "son las reglas de juego de la competencia"; ésto se logra únicamente a través de un marco institucional creíble que es el que garantiza los derechos de propiedad y hace valer su intercambio. Cuanto más bajos sean los costos de transacción, mayor será el incentivo para que el mercado funcione buscando usos alternativos más rentables y para que el valor de la producción sea el máximo posible (Wiesner, 2001: 3-21).

Otros supuestos de estas teorías son la ausencia de una lógica colectiva, la acción negativa de los rent seeker¹⁰, la coexistencia de la institución estatal con otras instituciones como la competencia y el mercado, la importancia de los principios de eficiencia y evaluación que deben ser acatados en el funcionamiento del sector público, la definición del concepto de bien público y la importancia que se les atribuye a las condiciones, o instituciones, en la determinación de la de la conducta humana. Sobre todos estos aspectos se puede concluir que tales teorías: 1. Interpretan la acción política como el resultado de la acción de individuos motivados e independientes cuyos intereses particulares difieren. 2. Advierten la inexistencia de una forma única para resolver los problemas públicos o colectivos, esto es, un proceso continuo de diseñar, ejecutar, evaluar, corregir y volver a diseñar instituciones¹¹. 3. Reconocen que en todo momento actúan simultáneamente los mercados políticos de una parte y los mercados económicos de otra parte. 4. Suponen que los escogimientos públicos reflejan más los intereses racionales de quienes toman las decisiones públicas que los de aquellos a quienes se supone que benefician esas decisiones. 5. Señalan que fortalecer las condiciones bajo las cuales se mejora la calidad de las decisiones políticas o públicas se logra con la instauración de un marco constitucional

¹⁰ Este concepto es Definido por Tullock como "la utilización de recursos para obtener privilegios especiales a través del proceso político, donde la lesión que se causa a los intereses de otras personas quizá sea mayor que la ganancia de aquellos que obtienen las rentas". Así mismo este autor en su estudio sobre el coste de las transferencias efectuadas por el estado y del rent seeking en general analiza las particularidades del mercado político donde ésta se produce, así como las trampas y costes que ésta genera. Respecto a las particularidades del mercado político Tullock indica que la mera idea de transferencias estimula actividades de rent Seeking y gastos para proteger las rentas, que condicionan la naturaleza del resultado perseguido por la transferencia. De esta forma advierte que el proceso político es endógeno al proceso de rent seeking. En esta caracterización sobre el mercado político dicho autor describe el comportamiento de los legisladores (quienes atienden a los reclamos de los grupos de intereses para garantizar su futura elección), los votantes (como fuente principal de la actividad de rent seeking, que siempre se encontrará en mayor o menor medida desinformado sobre la implicación de su voto), los medios de comunicación, los grupos de interés (quienes se benefician del rent seeking), los burócratas (quienes son los que realizan el rent seeking a través del proceso político, conspirando a menudo con grupos de interés y relevantes comités en el congreso), el presidente y la judicatura (quienes permiten a los legisladores aumentar las rentas disponibles para los grupos de interés afortunados). Después de esta caracterización del mercado político y de los actores en él intervinientes, este autor concluye que las restricciones constitucionales pueden mitigar el alcance de rent seeking por parte de los grupos de interés, lo cual no descarta que la constitución sea vulnerable a los ataques de grupos de intereses, aunque esto es más difícil. (Tullock, 1995)

¹¹ Así mismo, según lo planteado por Wiesner, el Neoinstitucionalismo se basa en un enfoque inductivo e histórico y en sus circunstancias históricas y situacionales, construyendo un modelo de abajo hacia arriba, del caso particular al general, siendo cada caso idiosincrásico y dependiendo del medio donde se desarrolle. *Ibid.*, pp. 19.

que proteja la competencia, y la existencia de un marco legal que proteja los derechos de propiedad, que reduzca los costos de transacción y que estimule la realización de evaluaciones independientes sobre el desempeño de las instituciones del sector público. 8. Mantienen una visión del Estado y del gobierno en la que ponen en entredicho que un gobierno o administración pública puedan orientarse principalmente al objetivo de producir bienes públicos. El estado debe intervenir en la corrección de los fallos del mercado y garantizar la vigencia de las instituciones y de los derechos de propiedad dejando al mercado la provisión de servicios sociales. Consideran a la burocracia como un actor cuya acción esta sujeta a controles muy débiles, tanto a nivel interno como externo.

Vistas las principales premisas de tales teorías hay que indicar que éstas son las que sustentan los programas de ajuste estructural que se empezaron a implementar en los años 80, específicamente para el caso latinoamericano ante los efectos de la crisis de la deuda y del fracaso del modelo de sustitución de importaciones (Wiesner, 2001: 87-117). La aplicación de tales programas de ajuste se produce en un momento de furor de una nueva fase de la economía capitalista en la que, gracias a las innovaciones producidas en el campo de la informática que permite el flujo de capital financiero e informático en tiempo real, ésta adquiere un carácter global, convirtiéndose en una economía-mundo. (Wallerstein: 2001). De esta forma, surgen una serie de cambios en la institucionalidad del Estado, que pretenden reducir sus ámbitos de intervención, así como fijar nuevas orientaciones a su accionar. El Magnament público se convierte, entonces, en la nueva orientación de la acción del gobierno y de los procesos de política pública (Muller, 2002: 35-40), es decir, se ponen en práctica nuevos métodos de gestión en el sector público que

son traídos del sector privado, privilegiándose conceptos como la eficiencia y la eficacia, se promueven procesos de descentralización con la pretensión gubernamental bajo la lógica de que 1-permite la competencia entre entes gubernamentales aumentando la calidad y diversidad de los servicios, 2- limita los costos impuestos por la acción colectiva, y 3- introduce una cercanía en la toma de decisiones en la que los individuos pueden tener mayores alternativas para elegir. En consecuencia, con lo anterior se empiezan a construir nuevas formas institucionales cuyas estructuras de estímulos pretenden generar una complementariedad entre intereses individuales y organizacionales y entre estos y deberes normativos. Así se instauran nuevos espacios de comunicación con diversos actores sociales para que estos desde estos lugares participen en funciones de control, interlocución y competencia política. Tales espacios entran a compensar la pérdida de gestión política de los asuntos sociales por parte del Estado, permitiendo una nueva forma de construir el gobierno. Surgen de esta forma las redes entendidas como estructuras organizacionales que interactúan entre sí atendiendo a los diseños institucionales o reglas de juego que entran a regular la sociedad y lo político, y que entran a cooperar con las instituciones públicas (Wiesner, 2001: 95).

Con todo lo anterior, las políticas públicas sufren una serie de transformaciones en su papel de mediadoras entre el Estado y la sociedad en la medida en que tienen que actuar atendiendo a una lógica global sectorial, es decir, que en este nuevo contexto las políticas públicas deben tomar como objeto de cada política los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores o entre un sector y la sociedad global, atendiendo al hecho de que hoy día existen unos nuevos valores en los que el mercado se constituye en la base (Muller, 2002: 48). De esta forma, tales cambios en el

aparato estatal han modificado el referencial de las políticas públicas (Muller, 2002)¹², ya que estas son reorientadas de acuerdo con las nuevas funciones que le son atribuidas al Estado adecuando sus procedimientos y procesos constituyentes a los criterios de eficacia y eficiencia.¹³ Simultáneo a lo anterior, se producen otras modificaciones en los procesos de las políticas públicas, dada la complejidad que adquiere una nueva posición estratégica frente a lo global y en las que las transformaciones culturales (potencializadas por las innovaciones en el campo de las telecomunicaciones) han permitido la visibilización de varias redes de actores reivindicativos, que trascienden las formas tradicionales de participación política y movilización social como los partidos políticos y los movimientos sociales de los años 70's y 80's¹⁴. Dicha complejidad de las sociedades implica una sofisticación de los procedimientos de regulación de la sectorialidad, una transformación de la función política y unas modificaciones en el funcionamiento y formas de acceso de los círculos de decisión de las políticas públicas en las que surgen nuevos mecanismos de coordinación entre el Estado, varios grupos de interés, sectores políticos y demás actores sociales, los cuales movilizan recursos de poder y de otro tipo, pero que

carecen de otro tipo de recursos, por lo cual, se ven en la necesidad de interactuar entre sí¹⁵. En este sentido, la construcción de las políticas públicas y de todos los procesos que la estructuran son el resultado de la interacción de múltiples redes de actores¹⁶, que se relacionan entre sí y que tejen otras nuevas redes, producto de su interrelación. En este proceso es vital la estructura de oportunidades, ya que las políticas que configuren tal estructura permiten el acceso a los grupos de interés y, por ello, a un tipo de demandas específicas que son las que en últimas entrarían a jugar un rol clave en los círculos decisionales en los que se construyen las políticas públicas, donde si bien el Estado tiene una centralidad importante, también intervienen de forma determinante otro tipo de actores.¹⁷

3. Las políticas públicas y su rol en el afianzamiento de la ciudadanía y en la construcción de gobernabilidad.

Las transformaciones económicas, políticas y culturales, que se han producido por las dinámicas mismas internas de las sociedades modernas y por los cambios en el modo de producción capitalista durante las últimas décadas, han hecho de las sociedades

¹² Pierre Muller define el referencial de una política pública como el conjunto de normas o imágenes de referencia en función de las cuales se definen los criterios de intervención del Estado y los objetivos de la política pública considerada.

¹³ En este contexto las políticas públicas se enfrentan a: 1. el deber de rearticular lo social y lo económico a partir de la limitación del gasto público poniendo en marcha nuevos instrumentos de intervención como la focalización. 2. una redefinición entre lo público y lo privado y una nueva forma de relación entre el Estado central y los territorios.

¹⁴ Al respecto Pedro Ibarra, hace una caracterización sobre estas nuevas formas de acción colectiva, a las que denomina redes críticas. Las redes críticas se constituyen como "actores colectivos creadores de significado, orientados a desafiar ciertas interpretaciones y discursos sociales dominantes, y a exponer formas alternativas de leer la realidad y de pensar en ella...la consolidación de las mismas requiere tareas de producción cultural, es decir generación de imaginarios y referentes simbólicos." Fuente: Ibarra Pedro. (2002). "Redes de acción colectiva crítica e impactos políticos" En: Creadores de Democracia Radical. Barcelona. Icaria editorial. Pág. 71-72.

¹⁵ El corporativismo, es uno de esos mecanismos de coordinación entre el Estado y los grupos de interés, en el que estos últimos adquieren un carácter público. El éxito de este mecanismo depende de las formas de organización y las tradiciones nacionales de donde se implemente.

¹⁶ Sobre el concepto de Redes y Policy Network, véase Roth Andre Noel (2006). Políticas Públicas Formulación, Implementación y Evaluación. Bogotá. Ediciones Aurora, y Kljñ E. (1998). "Redes de políticas públicas una visión general". London. Sage. En este último texto el autor da a conocer las fuentes teóricas que nutren el concepto de Policy Network, así como las características de las redes de política.

¹⁷ Tales círculos según Pierre Muller son: 1- La dimensión netamente administrativa de la decisión; 2- el conjunto de administraciones sectoriales, 3. los socios externos a Estado (sindicalistas, gremios, asociaciones d empresas y privados), 4. conjunto de órganos políticos y jurisdiccionales. Fuente Pierre Muller (2002). Las Políticas Públicas. Universidad Externado de Colombia. Bogotá. Pág. 116-122.

estructuras más complejas en las que la institucionalidad estatal ha sufrido un proceso de reestructuración y han sido modificados sus ámbitos de intervención y mecanismos de actuación, y en donde esta institución debe interactuar con nuevos y diversos actores que hacen parte de redes sociales, las cuales se interrelacionan entre sí, y dan lugar a nuevas formas de acción política. Todo lo anterior ha tenido grandes repercusiones en los procesos de políticas públicas en la medida en que éstos ahora se estructuran a través de las interrelaciones y demás negociaciones que se establezcan entre los diferentes tipos de redes existentes en la sociedad, incluido el Estado. También, en este contexto las políticas públicas deben desempeñar un nuevo papel en la articulación de lo sectorial con lo global, teniendo como referencial la lógica del mercado y los demás criterios que determinan la acción del Estado bajo el modelo neoinstitucional.

En este marco, las políticas públicas deben responder al problema de cómo construir un orden social y asegurar su reproducción permanente. Este problema es el de la gobernabilidad (Vargas, 1999:77).

Aunque existen múltiples conceptualizaciones sobre la gobernabilidad, en términos generales, ésta hace referencia a una situación en la cual existe una relación equilibrada entre el gobierno y la sociedad, donde el gobierno tiene la capacidad de controlar situaciones conflictivas y de afianzar su legitimidad a partir de la atención a las expectativas y a los requerimientos sociales preponderantes. Lo anterior es la facultad de instrumentalizar políticas públicas. (Vargas, 1999).

Desde la década de los setenta, y con mayor énfasis al inicio de los años noventa, el tema de la gobernabilidad ha ocupado un lugar privilegiado en la agenda de los gobiernos,

planteándose una tensión entre la eficacia requerida para la conducción de los asuntos públicos y la democratización de los sistemas políticos, ya que el tema de la eficacia hace referencia al fenómeno del poder, mientras que la democracia se relaciona con la búsqueda de una equidad en las condiciones de participación en la toma de decisiones de carácter público. Dicha tensión ha sido recalçada por los organismos multilaterales en diferentes momentos y con diferentes matices. Inicialmente, la Comisión Trilateral, creada en los años setenta por E.U, Japón y Europa Occidental con el fin de identificar las causas de la crisis de legitimidad, que afectaba a las democracias occidentales, planteó el término de Ingovernabilidad. En este análisis señalaba cómo la incursión del Estado en diferentes ámbitos produjo una sobrecarga de demandas sociales, que al tiempo que incrementó las expectativas ciudadanas, saturó la capacidad de los gobiernos para dar respuesta a los compromisos adquiridos. En consecuencia, se planteó como solución la reducción de las competencias Estatales al aseguramiento de unos mínimos indispensables, que asegurasen la libertad de los individuos, con el fin de disminuir las expectativas de los grupos sociales acerca de la intervención del estado. (Vargas, 1999).

Este diagnóstico demostró el inicio del proceso de reestructuración y reducción del Estado que implicó la desaparición del Estado Benefactor en las Democracias Occidentales.

Posteriormente, en la década de los noventa, los organismos financieros multilaterales acuñaron nuevamente el concepto de gobernabilidad o "governance". Este hace referencia a la forma como el Estado ejerce el poder, especialmente, en el manejo de los recursos económicos y sociales, atendiendo a los criterios de transparencia en la toma de decisiones, rendición de cuentas

(accountability), y existencia de un marco jurídico estable. (Vargas, 1999: 81).

En este escenario el problema de la gobernabilidad radica en la forma como se lleva a cabo la mediación de intereses entre el Estado y la Sociedad Civil. En consecuencia, se plantea la necesidad de equilibrar la participación de los actores sociales (democracia), con la competencia bajo un marco institucional estable que asegure la representación de los diferentes intereses sociales. De esta forma, la gobernabilidad implica la posibilidad de que los gobiernos puedan transformar el poder potencial de un conjunto de instituciones y prácticas políticas en una capacidad explícita para la definición e instrumentación de políticas públicas, asegurando a través de ellas un mejor nivel de vida de la población, el cual, a su vez, redundara en una legitimación del poder político.

Una gestión pública eficaz y eficiente, que garantice las condiciones de vida necesarias para que los miembros de una sociedad puedan asumir y ejercer activamente su condición de ciudadanos, permite afianzar la aceptación y colaboración con los gobiernos y crea las condiciones para el mantenimiento de una situación de estabilidad política.

Dada la estrecha relación existente entre gobernabilidad y la gestión pública, las políticas públicas, ahora más que nunca, se constituyen en un importante vehículo entre estos dos elementos, que trasciende su rol como instrumento de acción gubernamental para alterar un estado de cosas considerado como socialmente problemático o como objeto de intervención pública, para convertirse en mecanismo de construcción de ciudadanía.

Las políticas públicas al constituirse en un gran proceso social y político encierran varios

procesos y momentos que transcurren simultáneamente, y que involucran a diversos actores sociales. Analíticamente, los estudiosos de las políticas públicas distinguen estos momentos en cinco fases, conocidas como el Policy Cycle (Roth, 2006): Identificación del problema, Formulación de soluciones o acciones, toma de decisión, implementación y evaluación.

La mayor intervención de actores sociales y políticos se presenta en los procesos de identificación del problema y de construcción de las soluciones, ya que allí cada quien construye de forma el particular "el problema", de acuerdo a sus intereses. De esta forma, se produce una competencia entre los diferentes actores por imponer su visión sobre el problema, la cual se resuelve según la posición y los recursos de los cuales dispongan los actores; y de la voluntad de las autoridades públicas para atender el tema según su propia agenda.

Actualmente, desde la lógica de la Nueva Gestión Pública y del propósito de acercar la toma de decisiones a los ciudadanos a través de los procesos de descentralización, se promueven desde el Estado espacios de deliberación pública que si bien no son decisorios, permiten la visibilización de actores organizados alrededor de un tema específico, al mismo tiempo que permiten la construcción de públicos frente a las temáticas. Estos públicos pueden trascender de su rol como simples espectadores, al punto de comprometerse de manera más decidida con ciertas temáticas que generan nuevas instancias de actuación y de articulación de intereses, o participan de forma más estructurada en otros ámbitos institucionales ya establecidos tales como foros, ámbitos y tribunales. (Crosby, 1998).

En estos espacios de problematización de situaciones sociales entran en contacto diversos

esquemas interpretativos de la realidad, acordes a la matriz cultural de la que provienen los actores sociales específicos, con lo cual se logra un impacto importante en la generación de tejido social. Esto es el reconocimiento del otro como un interlocutor válido con el que se pueden construir acuerdos.

En términos de construcción de ciudadanía, el que diversos actores participen en los procesos de política pública o tengan conocimiento de éstos permite que se genere una conciencia sobre los derechos y obligaciones como ciudadanos. Esto es fundamental en escenarios donde no pudo afianzarse esta noción por efecto de los procesos históricos que vivió dicha sociedad. En estos contextos el que las políticas públicas sean eficientes en asegurar mejores condiciones de vida, y en canalizar las diferentes demandas sociales, posibilita que se generen las condiciones materiales efectivas para que se pueda ejercer la ciudadanía con todo lo que ello implica. Si se garantizan las necesidades mínimas vitales, es más factible que las poblaciones puedan ocuparse de los asuntos públicos, atendiendo de esta forma sus obligaciones ciudadanas conscientemente.

A su vez, lo anterior garantiza una doble legitimación del gobierno y del sistema político, pues en la medida en que el gobierno sea eficiente en el cumplimiento de sus responsabilidades, se logra una mayor aceptación de su gestión por parte de la sociedad, y al mismo tiempo el que el ciudadano pueda participar en los diferentes procesos de política pública genera un sentimiento de apropiación y de aceptación, tanto de los programas públicos, como de la forma en la que se estructura el poder en la sociedad.

Los proyectos políticos imperantes en una sociedad si tienen la pretensión de garantizar condiciones de estabilidad y legitimidad bajo

las premisas que los caracterizan, tienen en los procesos de política pública una excelente herramienta, pues a través de ellas pueden construir órdenes de sentido para que la sociedad los asuma como imperativo. A medida que se produzcan transformaciones en los contenidos y en la hegemonía de los discursos cambiarán las motivaciones e instrumentos que caracterizan y hacen parte de los procesos de política pública.

Actualmente, existe un consenso frente al modelo de sociedades democráticas organizadas en torno a un modelo de desarrollo humano y sustentable, en el que el Estado y la gestión de lo público debe erigirse bajo los principios de la eficacia y la eficiencia en un contexto institucional ordenado en función del libre mercado, por lo cual, la forma como se desenvuelven los procesos de política pública deben adecuarse a estas condiciones. Esto le imprime un carácter diferencial a los actuales esquemas de políticas públicas, con respecto a los mecanismos utilizados en momentos históricos anteriores, y con los que estén por venir, y que serán producto de la evolución de las relaciones de poder que se estructuran tanto a escala global como en el nivel local y que se interrelacionan entre sí, y que configuraran un nuevo discurso sobre la relación Estado-Sociedad.

En este escenario, las premisas del Modelo Neoinstitucional han planteado un modelo particular de Estado mínimo, en el que las grandes directrices de política pública son definidas desde ámbitos supranacionales y los órdenes locales de gobierno deben asumir la implementación de la forma como los gobiernos nacionales han interpretado tales directrices. En consecuencia, los esquemas de política pública han adquirido simultáneamente un carácter tecnocrático, en el que las decisiones son tomadas por expertos en el área de política,

y un carácter participativo en la socialización, sobre las formas como se implementarán las decisiones.

Esta situación que imprime un sesgo a la democratización de la gestión pública, pues realmente la ciudadanía no es la que decide a través de su participación directa o de la elección de sus representantes, sino que es un grupo minoritario de individuos el que define el destino de las sociedades; no obstante, puede convertirse en un mecanismo para la gestión de cambios sociales y la articulación de comunidades locales.

Específicamente, espacios como los encuentros ciudadanos que responden a la lógica de búsqueda de legitimidad social y de descongestión del Estado para que sea el nivel local el que desarrolle el proceso de implementación de políticas públicas, permiten que los miembros de una comunidad se asuman como tal y se interesen por su entorno inmediato, con lo cual avanzan en la asunción de su rol como ciudadanos. Lo anterior puede dar lugar a iniciativas de movilización y articulación generadas desde la sociedad civil

Sin embargo, es necesario aclarar que a pesar de que esta situación es positiva, ya que promueve la articulación de un tejido social y la interiorización de derechos y deberes que implica la condición de ciudadanía, es importante que a la sociedad se le dé claridad sobre el alcance real de estos procesos, pues lo anterior puede dar lugar a sobre expectativas que pueden redundar en deslegitimación.

Conclusiones

Las políticas públicas son simultáneamente un proceso político y social, y un instrumento de acción estatal cuyos contenidos y marcos de actuación están definidos por los proyectos

políticos y los paradigmas dominantes en una sociedad, razón por la cual se encuentran determinadas por los procesos de transformación social y cultural, que se producen en las sociedades y que se asocian a variaciones en las relaciones de poder.

Toda política pública es un instrumento de un proyecto político y social específico, en el que subyace una conceptualización sobre la relación Estado- sociedad, que permite al Estado reducir la complejidad de los conflictos sociales, modificar un estado de cosas, considerado como socialmente problemático y construir la gobernanza.

Los proyectos políticos imperantes en una sociedad sí tienen la pretensión de garantizar condiciones de estabilidad y legitimidad bajo las premisas que los caracterizan, tienen en los procesos de política pública una excelente herramienta, pues en a través de ellas pueden construir órdenes de sentido que aglutinen a la sociedad.

El que se implementen en los procesos de política pública esquemas de carácter participativo donde no se encasille y limite la participación dentro de ciertos parámetros que no tienen otro propósito que legitimar decisiones ya tomadas, puede contribuir a la visibilización de diferentes actores, a su reconocimiento como interlocutores válidos y a la interiorización de los valores que supone la condición de ciudadanía. Esto a su vez contribuye a la legitimación del régimen político, ya que los individuos se sentirán más identificados y comprometidos. Al mismo tiempo, la participación de los actores sociales en los procesos de implementación y ejecución de políticas públicas, con la correspondiente asesoría y asignación de recursos puede conducir a la eficacia de las políticas y al mismo tiempo puede permitir el ejercicio de control ciudadano a los procesos de gestión de lo público.

No ob
que si
ha he
mecan
acom
partic
tales
contra
de la
escena
de de
proces
las ne
sino q
legitim
desde

Bibli

Bucha
Der
Col

Crosby
y e
trib
(co
act

Dror Y
cie
Vill
las
Mig

Laswel
poli
(Co
púb
Porr

Lindbl
acor
Mer
econ

No obstante lo anterior, es importante aclarar que si se continúan implementando como se ha hecho hasta el momento en el país mecanismos participativos sin un adecuado acompañamiento y una socialización a los participantes de los reales alcances que tienen tales procesos se pueden generar efectos contrarios, pues la no claridad sobre el sentido de la participación a la que se convoca en escenarios locales puede generar una sensación de descontento y un sentimiento de que los procesos no tienen sentido, pues no escuchan las necesidades y opiniones de la ciudadanía sino que apelan a ella de forma utilitaria para legitimar determinadas decisiones tomadas desde los aparatos burocráticos.

Bibliografía

- Buchanan James y Tullock Gordon. (1995). *Derechos de propiedad y democracia*. Colegio de Economistas de Madrid. Madrid.
- Crosby Barbara. (1998). "Planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales". En: Bozeman Barry (coordinador). *La gestión pública: Situación actual*. Siglo XXI editores. México.
- Dror Yehezkel. (1992). "Prolegómeno para las ciencias de las políticas". En: Aguilar Villanueva Luis (Compilador). *El estudio de las políticas públicas*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Laswell Harold. (1992) "La orientación hacia las políticas". En: Aguilar Villanueva Luis (Compilador). *El estudio de las políticas públicas*. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Lindblom Charles. (1959) "La ciencia del acomodo". En: "Democracia y sistema de Mercado". México. Fondo de cultura económica. pp. 258-398.
- Mann Michael. (1997). "Las fuentes del poder social II. El desarrollo de las Clases y de los Estados modernos." Madrid. Alianza Universidad.
- Meny Yves. (1992). "Políticas públicas y teorías del Estado". En: *Las políticas Públicas*. Barcelona. Ariel.
- Messner Dick, "Sociedad de redes, un nuevo modelo de conducción y gestión de políticas". En: "Competencia global y libertad de acción nacional. Nuevo desafío para las empresas, el Estado y la sociedad. Editorial nueva sociedad. pp. 87-117.
- . Ediciones Aurora. pp. 17-54.
- Skocpol Theda (1989). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". En *Zona Abierta*, N° 50. Madrid. Editorial Pablo Iglesias.
- Vargas Velásquez Alejo. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá. Almudena Editores.
- Wiesner Durán Eduardo. (2001). "Del modelo clásico al modelo Neoinstitucional". En: *La efectividad de las políticas públicas en Colombia, un análisis Neoinstitucional*. Bogotá. TM editores, pp.3-21
- Wittrock Bjón. (1999). "Conocimiento Social y Política Pública, ocho modelos de Interacción" En: *Ciencias Sociales y Estados Modernos*. México. Fondo de Cultura Económica. pp. 407-427.