

Notas introductorias acerca de la política pública y social

Desarrollo de las políticas

Una de las preguntas generales que se plantean las ciencias sociales y humanas es la relativa al cambio en las diferentes sociedades; es decir, qué factores hacen que se den tales cambios y cómo ocurren éstos, para lo cual se observa toda su transición, y, finalmente, en qué desembocan estos cambios, esto es, cómo se estabilizan o cómo se transforman las sociedades a las que afectan. De este modo se diseñan herramientas y metodologías acordes a ciertos marcos teóricos explicativos propuestos desde varias corrientes del pensamiento clásico, moderno y posmoderno. Debido a la complejidad de los fenómenos sociales actuales, que requieren la intervención de diferentes disciplinas para lograr la comprensión de sus propias dinámicas, las ciencias sociales, la sociología, las ciencias políticas, la economía, la antropología e incluso las matemáticas integran buena parte de las herramientas para abordar este tipo de trabajo de manera interdisciplinaria. Las políticas públicas son un producto de todo este esfuerzo, al que podríamos llamar «contemporáneo», en el que se ponen en juego toda suerte de conceptos y metodologías para seguir la pista de los cambios sociales; la importancia de éstos radica en que permiten establecer la ruta de desarrollo social y el posible futuro que se debe construir, de manera coherente, para resolver los problemas y mejorar los logros

alcanzados en materia de desarrollo social.

Así pues, cuando se habla de política pública –y, dentro de ella, de la política social– se habla de cambio social. Siempre existe una apreciación de la realidad construida –tanto por los desarrollos históricos como por la interacción cotidiana en términos de la cultura y las tradiciones– sobre la elaboración de normas y valores compartidos, sobre los intereses colectivos o individuales que por sus características generan fuertes cambios sociales. En este sentido, los proyectos –cuando existen– de estructuras gubernamentales apuntan a lograr un determinado orden social sobre la base de su respectiva concepción del mundo; de esta manera, determinan los caminos mediante los cuales se implementará dicha concepción, es decir, la manera cómo ésta modificará, transformará o reafirmará situaciones o condiciones en el tejido social al cual dirige sus políticas sociales.

La definición, la formulación, el diseño y la puesta en marcha de las políticas públicas se constituye en una serie muy importante, porque indagando la estructura, el tejido social y las dinámicas internas y lógicas sobre las cuales los grupos sociales actúan o se comportan es como se puede explorar buena parte de las explicaciones sobre la problemática

Julián F. Bautista R.

Director Observatorio de Política Social

vivida por las comunidades, y es a partir de allí de donde se deben formular las respectivas políticas. Así, las decisiones, dentro de los actuales marcos de participación social y comunitaria, deben involucrar a los diferentes actores, para que la intervención produzca una consecuencia real sobre este tejido social. Uno de los errores constantes en este proceso es la ineficiencia de las acciones o el bajo impacto en la modificación de las situaciones disfuncionales; esto se debe a la limitación en la exploración de los problemas desde sus actores, lo que lleva a formular políticas públicas sociales desde los escritorios y, por tanto, alejadas de la realidad.

Contexto y reformulaciones de la discusión sobre política pública

Para entender los procedimientos y las acciones en torno de la construcción de la política pública, se deben revisar las transformaciones que se han presentado en el mundo «occidental» en los últimos cuarenta años. En efecto, buena parte de la puesta en marcha de estas políticas se define por influencias o determinaciones del contexto internacional, y es sobre estos hechos sobre los cuales se modifican o se ajustan. Por otra parte, se debe considerar otro tipo de tendencias, como los lineamientos de corte europeo, extractados del antiguo modelo *welfariano* de Estado (Estado Bienestar) de la posguerra, y los ajustes que se realizaron luego de los gobiernos conservadores en Gran Bretaña, Estados Unidos y Alemania.

Uno de los fenómenos que se abordan en la posguerra es el tema del desarrollo, particularmente por el avance de los países europeos y de Norteamérica, y el distanciamiento, en este mismo sentido, de los países del lla-

mado «tercer mundo». De esta manera, el problema del desarrollo se convierte en un tema en el que comienzan a intervenir todas las regiones del mundo y a moldearse otro tipo de política pública. Las razones fundamentales estriban en superar el problema de la pobreza y la desigualdad social.

Las políticas de ajuste se sitúan dentro de la dinámica de cambio que afrontan los diferentes países de América Latina, en donde se fomentan los instrumentos y mecanismos necesarios para que los sistemas productivos y los recursos naturales se acoplen al pago de la deuda externa y a la «interiorización en cada país de las pautas de producción y consumo determinadas por las reglas de competencia a escala mundial»¹; es decir, bajo los supuestos que implican los procesos de globalización de la economía mundial. Junto a este fenómeno se da una reforma política que se observa, fundamentalmente, en la transición de los regímenes dictatoriales a sistemas democráticos, en la inestabilidad institucional de países como Colombia y México y en la internacionalización de la guerra en Centroamérica.

Así mismo, parte de la crisis en esta transición se refleja en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado; dicha crisis es expresión de un conflicto orgánico que se manifiesta en tres órdenes: el económico, que se hace visible en la estrechez del mercado nacional y la persistencia de prácticas productivas no integradas a la lógica capitalista; el político, en el que se presenta una brecha entre la sociedad civil y el Estado en términos de la legitimidad en las formas de articulación de la población a éste; y el social, que se refleja en la incapacidad de propiciar la creación de organizaciones civiles fuertes y de movimientos sociales que produzcan efec-

¹MEDELLÍN, Pedro. *La reforma del Estado en América Latina*, Fescol, Bogotá, 1988, p. 17.

tos de transformación sobre los cambios institucionales dirigidos hacia la resolución de problemas relacionados con el desarrollo y la superación de la pobreza. En este caso, dichos problemas suelen estar marcados fuertemente por los mecanismos represivos y las formas autoritarias puestas en marcha tanto por diversas autoridades gubernamentales como por grupos de poder, particularmente los relacionados con quienes mantienen la propiedad de la tierra.

Tomando en consideración todas las transformaciones anteriores, en las que el punto nodal está en la reducción del Estado, la sociedad civil pasa a apropiarse de buena parte de las responsabilidades de éste, pues la participación se ve como una responsabilidad compartida, en tanto que los diversos grupos sociales entran a resolver sus propios problemas. Por ello, el diagnóstico, el diseño y la formulación de las políticas públicas deben legitimarse, obligatoriamente, en el marco de una serie de espacios y mecanismos mediante los cuales estos grupos participen, en teoría, en la toma de decisiones sobre los lineamientos generales y en los planes, en los programas y en los proyectos que resolverían sus propios problemas.

Así pues, el tema de la participación se convierte en un debate actual; por tanto, la pregunta es: ¿por qué hace unas décadas no se habían propuesto estos escenarios de participación? Todo tiene sentido cuando se observa este nuevo panorama impuesto por las medidas de ajuste encabezadas por el denominado modelo neoliberal de desarrollo, el cual, para su puesta en marcha, requiere fortalecer la democracia de corte liberal y reformar, también, los diferentes regímenes políticos no sólo en nuestro país, sino en buena parte de los Estados del mundo.

Frente a la descentralización funcional y a la participación ciudadana como instrumentos de la modernización liberal del Estado, se observa que la descentralización no es sinónima de autonomía, sino que forma parte de una nueva organicidad cuyo fin es la búsqueda de la eficiencia y eficacia del Estado, dirigida desde los mandos centrales de la nación. Mediante la privatización de las políticas y empresas públicas se debe reducir el déficit fiscal y aumentar la eficiencia del Estado en la economía; éste, a su vez, pasa a ejercer el papel de un árbitro que coordina la dinámica propia del mercado, mas no interviene en ella.

En esta discusión pueden traerse a colación muchos acercamientos teóricos; sin embargo, puede decirse que la política pública es el análisis de la acción pública, del Estado en acción o de la política pública como programa de acción, entre otros. La verdad es que no existe un consenso absoluto en este campo, y las discusiones aún son acaloradas y bastante extensas, de modo que cada escuela o tendencia propone y redefine posiciones frente a este concepto. En este documento, se entenderá la política pública «como un proceso de mediación social, en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden ocurrir entre un sector y otros sectores, o aun entre un sector y la sociedad global»².

Entender cómo funciona y qué determina un sector es vital para el propósito de la política pública. Un sector es un componente de la sociedad marcado o limitado por ciertos rasgos distintivos, y por ciertos actores y dinámicas propios de ellos. Así, encontramos que el sector económico está compuesto por empresarios, comerciantes, técnicos

²MULLER, Pierre. *Las políticas públicas. Estudios de caso en políticas públicas*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002, p. 48.

analistas, finanzas, instituciones de regulación como la Asobancaria, así como por las normas y leyes que intervienen en el funcionamiento de dicho sector. De la misma forma, existen otros sectores interrelacionados que se ven afectados por los cambios en cualquiera de ellos y en los cuales debe intervenir una serie de acciones coordinadas y mediadas por la política pública.

La forma y el sentido como se desarrolla o se aplica lo público pasa, primero, por varias condiciones como la óptica y la concepción que tiene del problema la autoridad que lo va a aplicar, y luego por la cantidad de recursos que implica esa misma concepción. Eso quiere decir que es muy diferente aplicar una política pública en un país desarrollado que en otro situado en condiciones geográficas extremas o con problemas de orden interno (como sucede con Colombia y su conflicto armado), o bajo presiones internacionales que hacen obligatoria la aplicación de medidas de ajuste para equilibrar las economías en vías de desarrollo.

La política pública: definiciones

Comencemos por una definición general de lo que se acepta como política pública. Dentro de un consenso de autores y tendencias, se considera que una política pública es un proceso de mediación social, por cuanto el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que puedan darse en una parte o en toda la sociedad, tal como se ha mencionado en los párrafos anteriores. El objeto de una política pública es permitir que un gobierno pueda realizar una gestión para recuperar, superar y garantizar el bienestar de un sector social; es decir, la política pública media entre una serie de acciones específicas y una situación crítica que haya

llevado a una población a ser excluida o marginada. La idea es que estas políticas, o formas de hacer, garanticen, por ejemplo, el acceso de toda la población a una educación de alta calidad. Con este fin se generan e intervienen las condiciones precarias de vida de los menos favorecidos, especialmente las condiciones materiales de sostenimiento de las familias de bajos recursos, como lo son una vivienda digna, un empleo, un sistema de seguridad social estable y, en general, se propicia la construcción de determinadas capacidades sociales e instituciones públicas que también garanticen el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Así pues, considerando la política pública, además, como un conjunto de prácticas, normas y concepciones que surgen de varios agentes públicos con autoridad, poder y legitimidad –es decir, que son reconocidos por la sociedad como los que saben y deben hacer cambios–, es como se comienzan a realizar transformaciones en las condiciones económicas, políticas y sociales de la población. En efecto, el principal objetivo es alcanzar ciertas condiciones de bienestar y de respeto, pero también de desarrollo, en las que la libertad sea un valor colectivo de primera calidad.

De este modo, la política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico definido, que se desarrolla mediante prácticas como «intervenciones directas, en reglamentaciones, la prestación de ayudas o servicios extras o subsidios, utilizando la coacción normativa o física. También pueden ser de carácter simbólico, discursos, campañas»³.

La política pública –y particularmente la social– está condicionada por una serie de

³MENY, Ives, y THOENING, Jean Claude. *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992, pp. 90-91.

fuerzas entre las que Alejo Vargas⁴ menciona algunos criterios a partir de los cuales debe iniciarse el proceso de intervención. El primero de esos criterios consiste en tener en cuenta las características del problema, demanda o necesidad que origina la política, esto es, si un problema es realmente prioritario para la región y si es posible resolverlo con los recursos existentes. El segundo se relaciona con el proyecto político del gobierno en turno, es decir, con el plan de desarrollo nacional en el que se describen los aspectos relevantes sobre los cuales el gobierno dirigirá todos sus esfuerzos (en este caso, es una condición necesaria, porque los aspectos que no se encuentren en dicho plan no serán considerados). El tercer criterio es la disponibilidad de recursos estatales, pues a causa de los ajustes y los escasos recursos existentes (debido, por ejemplo, al pago de la deuda externa), todas las acciones se ven limitadas. Un último criterio se relaciona con las particularidades de la organización territorial, toda vez que se deben tener en cuenta las diferencias y similitudes de las regiones que componen el territorio nacional. El examen de estas diferencias permitirá establecer comportamientos, tradiciones, y prácticas propias en lo económico, lo político, lo social, lo cultural y lo administrativo.

La construcción de la agenda

Existe una agenda en donde se establece la clasificación y el orden en el que se desarrollarán las acciones concertadas y negociadas entre los actores que definen la política pública. Esta agenda tiene varios momentos que se deben cumplir para la formación de la misma. Este punto es importante, ya que lo que no quede propuesto con fecha, responsables, montos financieros, proyectos, etc.,

no será objeto de la acción de la política pública. Este concepto identifica «el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas»⁵. El proceso de participación, considerado como el grado de injerencia en las decisiones, se constituye en un filtro para medir el nivel de acceso a la construcción de esta agenda, ya que «de este acceso se provee un recurso político decisivo a quien lo detenta. Se ven aparecer verdaderos guardianes de la agenda. Su función consiste en reducir la presión cuando crece demasiado, negociar una demanda, hacer aceptable la presión, formalizarla, lograr que se la tome en cuenta según los códigos admitidos. Tratar o no tal informe, el orden mismo de discusión de las cuestiones, cuando no su formulación»⁶. Por ello, la intervención de los agentes desempeña un rol fundamental, sobre todo cuando «la acción política a veces observable en el momento de la inclusión en la agenda, consiste precisamente en poner en tela de juicio la cartelera de las tareas que competen a la autoridad pública (...) La competencia de una autoridad pública es extensible o limitable, y la formalización jurídica de las carteleras de actividades no hace más que traducir más o menos adecuadamente las presiones políticas. Competencia significa aquí que la autoridad pública es percibida o se percibe a sí misma como capaz de prestar atención»⁷. Estos diversos momentos o situaciones en torno de la construcción de la agenda, retomando las apreciaciones de Pierre Muller⁸, contienen una serie de dinámicas que pueden describirse de la siguiente manera: a) el estudio de los temas prioritarios o de las preocupaciones que generan incerti-

⁴VARGAS, Alejo. *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*, Almudena, Bogotá, 1999, p. 61.

⁵NOEL, André, y DEUBEL, Roth. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Aurora, Bogotá, 2003, p. 57.

⁶MENY, op. cit., p. 123.

⁷*Ibid.*, p. 124.

⁸MULLER, op. cit. p. 48.



dumbre colectiva permite indagar sobre la información que lleve a acumular un conocimiento acerca del problema, y ayuda a que los actores involucrados se conviertan en una suerte de expertos; b) la deliberación hace referencia a los distintos niveles de discusión, al tiempo que demanda cada uno de éstos; c) se lleva a cabo una discusión acerca de los temas de interés para los actores involucrados y del grado con que se defienden los intereses ciudadanos o colectivos; d) la negociación se convierte en un escenario de discusión entre los actores involucrados, quienes a veces muestran actitudes y criterios diferentes (es en este momento cuando se ponen a prueba los argumentos técnicos, estadísticos, teóricos y conceptuales recolectados en la fase de información sobre los temas de interés; de la defensa que se haga de ellos dependerá el logro del objetivo que se va a defender); e) la interlocución comunitaria es la manera de poner de acuerdo a los interesados o a los involucrados en los problemas, pero también en las soluciones; f) la innovación en las propuestas de política pública implica una capacidad creativa y dinámica para incidir sobre la formulación y ejecución de dichas políticas; y g) la imposición vista como la fuerza de los actores que intervienen en la toma de decisiones. Muchas veces, en este proceso se hace uso de estrategias, alianzas y recursos, o bien surgen conflictos

en los procesos de resolución de las cuestiones incluidas en las agendas.

Ensayos de análisis

Los ensayos que se presentan en este nuevo número del boletín recogen algunas de las apreciaciones que se describen en esta breve y sintética introducción, y analizan, en especial, la relación existente entre las acciones de la política social y la formación de capital social, aplicada a algunos casos, proyectos y fenómenos específicos. Estos ensayos, producto del trabajo de los estudiantes de los seminarios de Política Social, curso que forma parte integral de las acciones del Observatorio de Política Social de la Escuela de Economía de la Universidad Central, constituyen una de las bases de la producción en la política de investigación en dicha Escuela. Los ensayos que forman parte de este proceso son:

- *El nuevo colonialismo político del FMI: una crítica a la focalización de subsidios para el aseguramiento en salud*, de los estudiantes Bibiana Bautista Z. y Vladimir Ruzynke C.
- *El conflicto armado y los procesos de negociación en Colombia. Impacto y perspectivas sobre la formación y desarrollo de capital social*, de los estudiantes Suly S. Muñoz B. y Carlos A. Rodríguez M. 

