

GOBIERNO Y **P**OLÍTICAS **P**ÚBLICAS

PROGRAMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

**WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ BENITEZ
CESAR ALEJANDRO RAMIREZ CHAPARRO**



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



Director
HONORIO MIGUEL HENRIQUEZ PINEDO

Subdirector académico
CARLOS ROBERTO CUBIDES OLARTE

Decano de pregrado
JAIME ANTONIO QUICENO GUERRERO

Coordinador Nacional de A.P.T
JOSE PLACIDO SILVA RUIZ

ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ BENITEZ
CESAR ALEJANDRO RAMIREZ CHAPARRO

ISBN 978-958-652-206-9
Bogotá D.C., Enero de 2008

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

TABLA DE CONTENIDOS

De los núcleos temáticos

INTRODUCCIÓN DEL MÓDULO

1 ELEMENTOS PARA EL ESTUDIO DEL GOBIERNO

1.1 Conceptos, definiciones y distinciones

1.1.1 Sistema Político y Estado

1.1.2 Sistema político

1.1.3 Sobre el Estado.

1.2 Régimen, gobierno y administración pública

1.2.1 Régimen político

1.2.2 El Gobierno

1.2.3 La administración pública

2 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 En torno a la definición de política pública

2.2 Actores y Redes de políticas

2.3 Problemas y Agendas

2.4 Instrumentos de Política

2.5 El análisis de las políticas públicas

2.5.1 El ciclo de políticas

2.5.2 Enfoques contemporáneos del análisis

3 LAS TRANSFORMACIONES DE LOS ESTUDIOS SOBRE EL GOBIERNO: GOBERNABILIDAD, GOBERNANZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.

3.1 Gobernabilidad y Gobernanza

3.1.1 Dos conceptos y dos debates diferentes

3.1.2 Origen y usos de la Gobernabilidad

3.1.3 Origen y usos de la Gobernanza

3.1.4 Como relacionar estos conceptos?

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

3.2 La relacion entre gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas

3.2.1 La gobernabilidad y la gobernanza desde el análisis de políticas públicas

3.2.2 Las políticas públicas desde los análisis de gobernabilidad

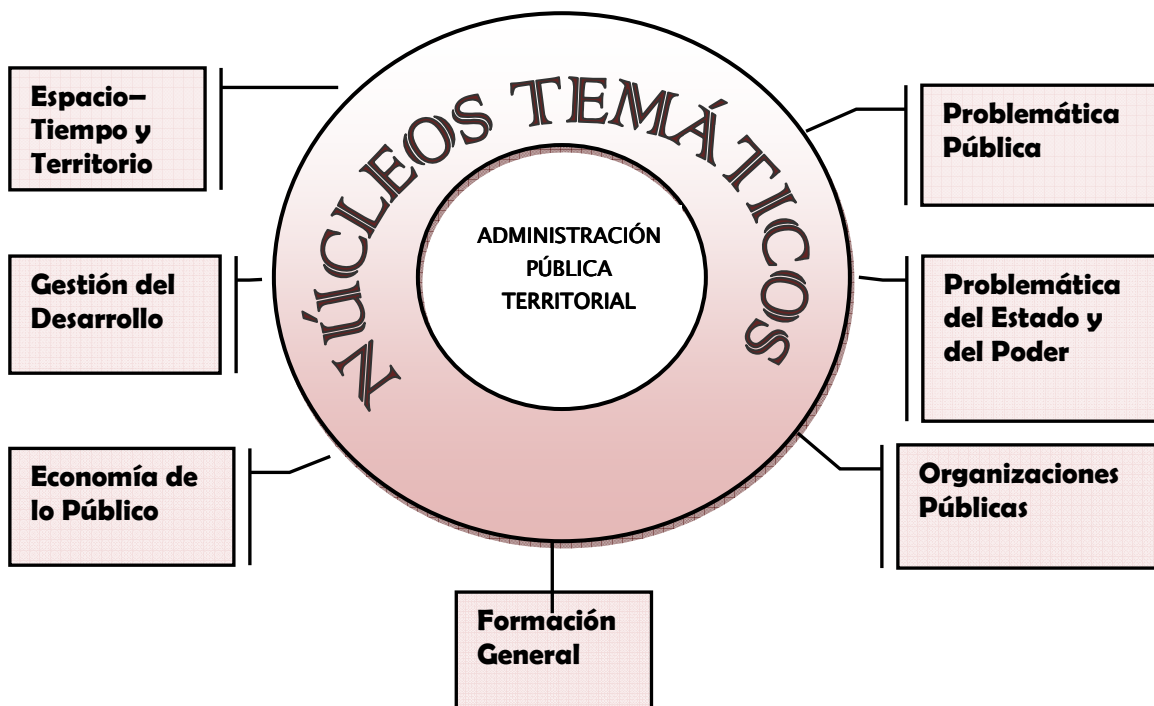
Gobernanza y políticas públicas

3.3 Cómo aplicar este análisis al estudio del gobierno a nivel local y urbano?

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

DE LOS NÚCLEOS TEMÁTICOS Y PROBLEMÁTICOS



El plan de estudios del Programa de Administración Pública Territorial, modalidad a distancia, se encuentra estructurado en siete núcleos temáticos. Éstos, a su vez, se constituyen en los contenidos nucleares del plan de formación que, en la exposición didáctica del conocimiento, se acompañan de contenidos complementarios específicos.

Cada uno de los siete núcleos temáticos que componen el programa tiene una valoración relativa en número de créditos y, en consecuencia, varía también en el número de asignaturas que lo conjugan. El primer momento en cualquier proceso de formación ha de establecer las particularidades del programa, de ahí que sea necesario dar a conocer los núcleos temáticos con su respectiva valoración en número de créditos: Problemática pública, once (11) créditos; Problemática del estado y del poder, 23 créditos; Organizaciones públicas, 24 créditos; Espacio-tiempo y territorio, 22 créditos; Gestión del desarrollo, 16 créditos; Economía de lo público, 18 créditos; y Formación general, 21 créditos.

De igual manera, se debe reconocer que el plan de estudios se cimienta en el principio de la problematización. En otras palabras, la formación en Administración Pública Territorial parte del hecho de que la disciplina se encuentra en constante cambio teórico y práctico; lo cual genera, a su vez, problemas multifacéticos que

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

implican la formación de profesionales con capacidad de comprender, explicar y resolver los distintos textos y contextos que conforman la administración pública.

NÚCLEO: PROBLEMÁTICA DEL ESTADO Y DEL PODER

El núcleo de Estado y Poder es fundamental en la formación del profesional de la ESAP, puesto que le permite al estudiante construir los elementos de juicio para comprender y analizar de manera autónoma la problemática del Estado, entendido como la máxima instancia de organización política y de las relaciones de poder que le son consustanciales; analizando los diferentes niveles de expresión y concreción de la dinámica del Estado como eje de vital importancia para la comprensión del papel del Administrador Público¹.

El estudio del Estado y del poder obedece a que durante los últimos siglos las sociedades accidentales modernas asumieron el Estado como una forma de organización y unidad política dominante según entraban a plegarse, articularse y proyectarse colectivamente las variables territoriales, sociales, económicas, culturales y militares de dichas sociedades². Pero la concreción de estas ideas colectivas requirió de la organización de aparatos administrativos que dieron origen a las instituciones de carácter público, sin un interés individual o privado.

Este tipo de organización ha sufrido cambios históricos, políticos, culturales y económicos que la han redimensionado y ofrecen una compleja red de relaciones que afectan el pasado, presente y futuro de las naciones. Por ejemplo en este tiempo, el sistema capitalista, las tendencias políticas neoliberales, los conflictos ideológicos, el terrorismo, la autonomía de las naciones, son, entre otros, evidencias del redimensionamiento de los Estados.

La administración pública y la administración Estatal están estrechamente relacionadas, puesto que el campo público se encuentra mayoritariamente en el aparato Estatal. Por ello, dentro del plan de estudios se aborda de manera interdisciplinaria de tal manera que permita la proyección política-administrativa con nueve (9) asignaturas que se presentan a continuación.

¹ Tomado del Documento de *Condiciones Iniciales Factor No 4. Estructura Curricular*. Escuela Superior de Administración Pública. Programa a Distancia. 2004.

² Tomado del Programa Curricular de Ciencias Políticas y Administrativas. Escuela Superior de Administración Pública. 1998.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

ASIGNATURAS DEL NÚCLEO PROBLEMÁTICA DEL ESTADO Y PODER	CRÉDITOS	SEMESTRE
1. Teorías del Estado y del Poder	3	1º
2. Regímenes y Sistemas Políticos	3	1º
3. Regímenes y Sistemas Políticos Latinoamericanos	3	2º
4. Régimen y Sistema Político Colombiano I	3	3º
5. Régimen y Sistema Político Colombiano II	3	4º
6. Derecho Constitucional	2	4º
7. Organización del Estado Colombiano y Formas Organizativas del Estado a Nivel Territorial	3	5º
8. Gobierno y Política Pública	3	6º
9. Política Pública Territorial	2	7º

EL TRABAJO DEL TUTOR

El tutor tendrá libertad de cátedra en cuanto a su posición teórica o ideológica frente a los contenidos del módulo, pero el desarrollo de los contenidos de los módulos son de obligatorio cumplimiento por parte de los tutores. Los Tutores podrán complementar los módulos con lecturas adicionales, pero lo obligatorio para el estudiante frente a la evaluación del aprendizaje son los contenidos de los módulos; es decir, la evaluación del aprendizaje deberá contemplar únicamente los contenidos de los módulos. Así mismo, la evaluación del Tutor deberá diseñarse para dar cuenta del cubrimiento de los contenidos del módulo.

El Tutor debe diseñar, planear y programar con suficiente anticipación las actividades de aprendizaje y los contenidos a desarrollar en cada sesión de tutoría (incluyendo la primera). También debe diseñar las estrategias de evaluación del trabajo del estudiante que le permita hacer seguimiento del proceso de autoaprendizaje del estudiante. Por cada crédito, 16 horas son de tutoría presencial o de encuentro presencial y 32 horas son de autoaprendizaje (y este tiempo de trabajo del estudiante debe ser objeto de seguimiento y evaluación por parte del tutor). Las asignaturas (módulos) de APT son de 2, 3 y 4 créditos.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

GOBIERNO Y **POLÍTICAS PÚBLICAS**

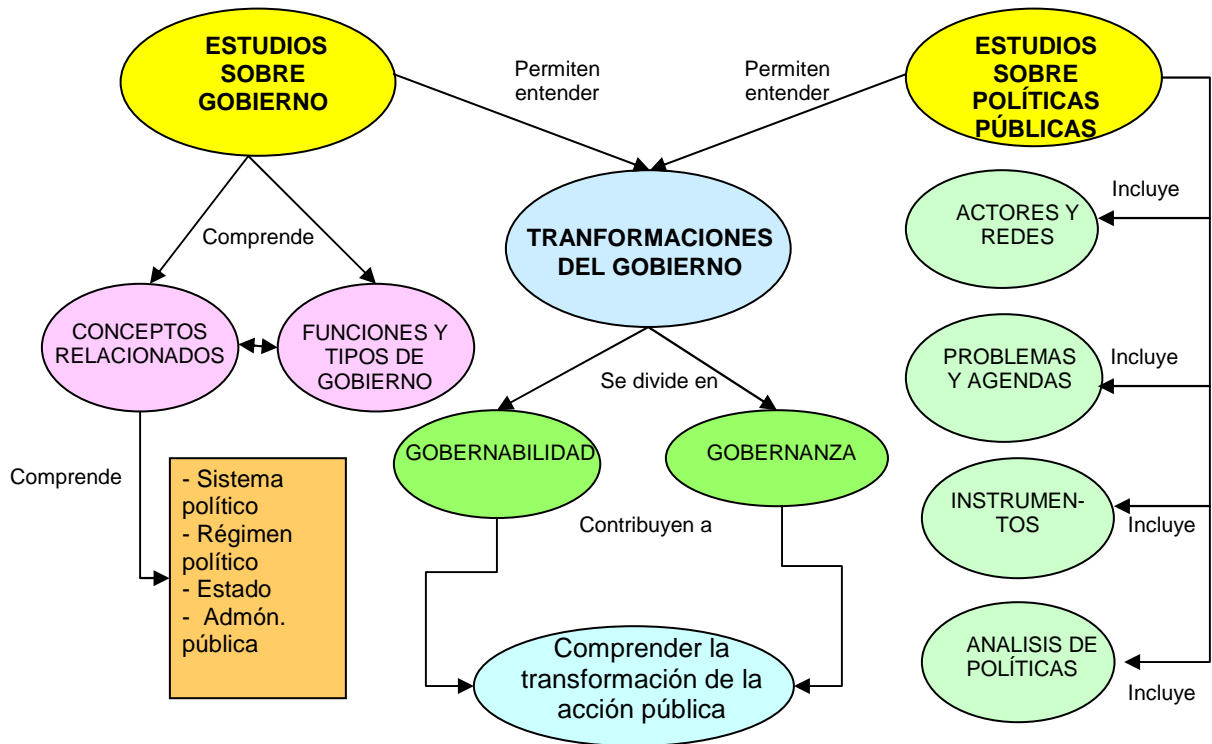


“Efectos del buen gobierno en la ciudad”, detalle, A. Lorenzetti, 1338

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

MAPA CONCEPTUAL



MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Introducción

Este módulo se propone abordar desde un punto de vista conceptual y teórico al gobierno y las políticas públicas. El tema invita a la controversia por cuanto justamente estamos asistiendo a una renovación de las prácticas de gobierno que imponen la necesidad de construir nuevas herramientas para su análisis. En efecto, con mucha frecuencia las transformaciones en las prácticas preceden a los esfuerzos de los analistas para comprenderlas. A este respecto, los conceptos de gobernabilidad y gobernanza nos permitirán discutir las transformaciones recientes tanto en la práctica como en los estudios sobre gobierno. Estas implican, de una parte, la preocupación por la eficacia de la acción estatal; fundamentalmente por la capacidad de definir y legitimar proyectos políticos que puedan ser desarrollados a través de políticas públicas. De otra, la comprensión de las formas e implicaciones de las nuevas prácticas de gobierno basadas en asociaciones con actores privados o la participación de ciudadanos en la construcción de políticas públicas.

Los contenidos se desarrollan a lo largo de tres unidades. La primera tiene por objeto precisar el concepto de gobierno y distinguirlo de otros que suelen usarse indistintamente incluso en ocasiones en el lenguaje académico, como sistema político, estado o régimen. La segunda unidad está dedicada a la discusión sobre las políticas públicas, desde su definición y de los elementos asociados a ella, hasta algunos de los aspectos más importantes en su estudio: los actores, los problemas y los instrumentos. Igualmente, aunque no es el propósito central del módulo, se hace una introducción al análisis de política pública y algunos de los enfoques contemporáneos. Finalmente, la tercera unidad aborda el debate sobre la gobernabilidad y la gobernanza, y presenta un enfoque analítico que permite relacionarlos para estudios de caso de política pública.

Para la construcción de este documento se ha recurrido a diversas fuentes. En primer lugar, la producción académica colombiana e internacional sobre el tema, que empieza a enriquecer los estudios sobre gobierno y políticas públicas. Estos trabajos permitieron reconocer e incorporar a los programas académicos, el debate que a lo largo de cinco décadas se ha producido en este campo³. Puesto que los estudiantes podrán acceder a ellos, parece necesario, ofrecer entonces otros puntos de vista, problemas diferentes y elementos teóricos distintos que complementen estos trabajos citados. Por lo anterior, los resultados de la investigación realizada al interior del grupo “gobernabilidad y políticas públicas: transformación de la acción pública” apoyado por la ESAP, también serán una referencia básica en este módulo; así como las notas de clase enriquecidas con los argumentos de los estudiantes de diversos programas de pregrado y posgrado.

³ Si los pensamos a partir de la aparición de los estudios de políticas en Estados Unidos, en la década de los 50's.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Los contenidos del módulo son complementados con lecturas adicionales seleccionadas con el propósito de complementar la discusión teórica y conceptual propuesta. Igualmente algunos estudios de caso permiten a los estudiantes comprender la aplicación de los argumentos expuestos a casos concretos cercanos al contexto colombiano.

OBJETIVOS:

Objetivo General:

Dar cuenta a nivel conceptual de la **naturaleza del gobierno y del fenómeno de gobernabilidad**, temas que se constituyen de vital importancia dentro de los procesos de transformación del papel del estado y específicamente de las relaciones estado - sociedad.

En este contexto se presenta el surgimiento de **la política pública** como una forma de **abordar y comprender la acción del Estado y en esta medida lograr mayores niveles de gobernabilidad**.

Esta asignatura debe permitir al estudiante el **cuestionamiento y análisis de los enfoques tradicionales** así como el planteamiento **de nuevas preguntas a partir de definir nuevos roles para el Estado y el gobierno** a partir del reconocimiento del bienestar social como un fin del Estado que no sólo hace referencia al bienestar exclusivamente humano.

Objetivos Especificos:

Precisar y distinguir entre los conceptos de Estado, gobierno y administración pública, como punto de partida **para introducir al** estudio de las políticas públicas.

Presentar y discutir los elementos más importantes asociados a la definición de política pública, así como introducir los enfoques contemporáneos del análisis de políticas.

Presentar el debate alrededor de los conceptos de gobernabilidad y gobernanza, precisar sus usos analíticos y normativos, y finalmente ofrecer una propuesta propia en torno a las relaciones entre los conceptos que permita servir como fundamento para la investigación a partir de análisis de políticas públicas.

Discutir la aplicación del debate sobre gobernabilidad y gobernanza al ámbito local y urbano, y proponer un enfoque teórico y metodológico aplicable al análisis de casos.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

METODOLOGÍA GENERAL⁴

Como el Programa está diseñado bajo la modalidad de Educación a Distancia, desarrolla procesos de Autoformación, Interformación y Seguimiento presencial. Por lo tanto a usted querid@ estudiante le genera retos tales como: la búsqueda de una disciplina de autoestudio, el compromiso por una actitud proactiva de cambio, la tolerancia en el acercamiento con sus compañer@s de estudio mediante Equipos de Trabajo, y la sabiduría para programar su tiempo, e incorporar este proceso a su proyecto de vida.

Teniendo en cuenta lo anterior, la metodología a emplearse en el desarrollo de las sesiones de este Módulo Temático, es el Seminario-Taller, en el cual se emplearán estrategias pedagógicas como:

Análisis de los documentos correspondientes a cada sesión y ampliadas con la bibliografía complementaria que se sugiere, previo a la sesión presencial.

Elaboración de documentos tipo ensayo en los que cada estudiante establezca relaciones entre conceptos y pueda aplicarlos a problemáticas propias del contexto colombiano.

Trabajo en Equipo a partir del estudio de casos.

Así mismo, las sesiones presenciales se apoyarán con conversatorios, simposios, mesas redondas, estudios de casos, exposición de mapas conceptuales, simposios, sobre temas de especial trascendencia, actualidad y aplicación de las temáticas que se refieran al contenido del módulo.

⁴ Basada en la versión anterior de este módulo.

UNIDAD I

Elementos para el estudio del gobierno

Contenidos de la Unidad

Conceptos, definiciones y distinciones

Sistema Político y Estado

Sistema político

Sobre el Estado.

Régimen, gobierno y administración pública

Régimen político

➤ La democracia

El Gobierno

➤ Formas de gobierno

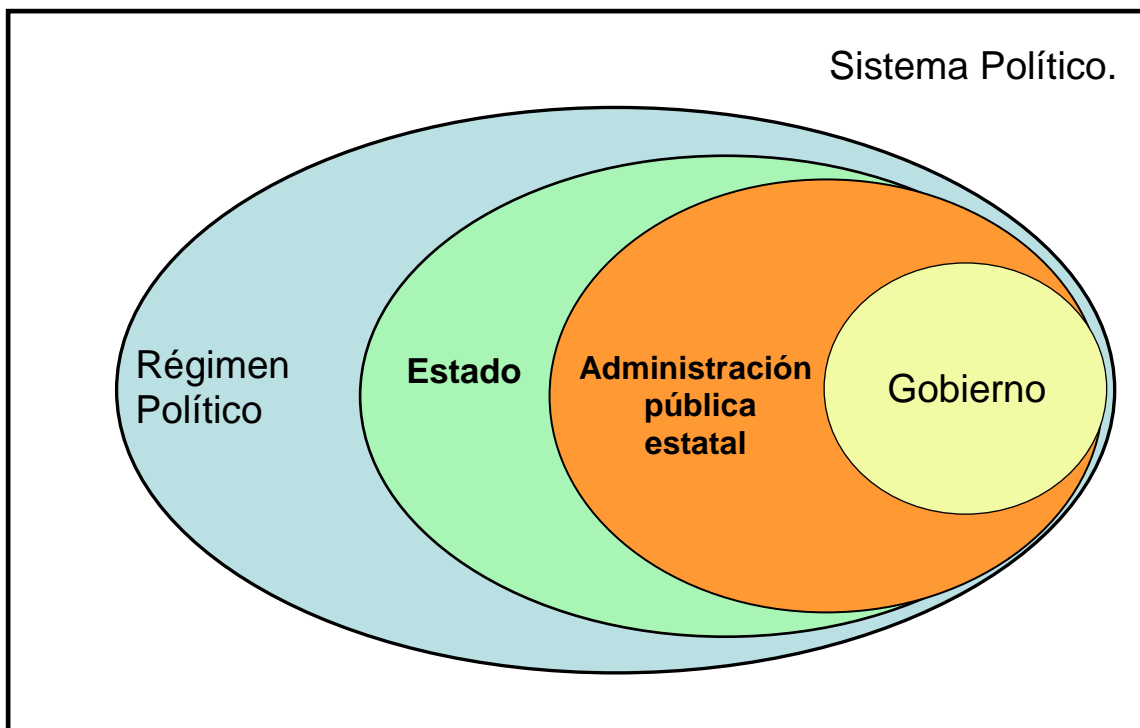
La administración pública

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

MAPA CONCEPTUAL

Sistemas Sociales



1.1 INTRODUCCIÓN

En el lenguaje coloquial es corriente escuchar que: “...el gobierno subió los impuestos”, o que: “...el gobierno no ha podido terminar con la guerrilla”, o también que: “...usted es funcionario público entonces, trabaja para el gobierno”. Muchas veces realmente no es el gobierno sino el Estado el que está detrás de estas afirmaciones, pero éstos son conceptos que tienden a confundirse. Sin embargo, son conceptos centrales que un estudiante de administración pública debería poder distinguir con claridad.

Sabemos que el Estado es un concepto y una realidad más amplia que el gobierno; también, que la administración pública no puede ser asimilada a la idea de gobierno ya que la mayoría de funcionarios de la administración no hace parte del gobierno (a veces incluso, no están de acuerdo con él) sino que pertenecen a un ente genérico que es el Estado, si bien muchas veces se utiliza la palabra “administración” siguiendo la tradición anglosajona para referirse a un gobierno

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

como por ejemplo “...durante la administración Samper no hubo extradición”. En resumen, existen diversos usos lingüísticos de iguales términos, lo que exige presentar algunas definiciones y precisiones como punto de partida. Para facilitar la comprensión, propondremos algunas lecturas complementarias; actividades de aprendizaje orientadas hacia la búsqueda de precisión conceptual y finalmente actividades de evaluación orientadas hacia la apropiación y uso de conceptos.

1.2 OBJETIVOS

- Construir una primera precisión conceptual de los términos Sistema Político, Estado, Régimen y Gobierno.
- Presentar las diferentes perspectivas para el estudio del gobierno.
- Aplicar al caso colombiano los conceptos estudiados como guías de acción para la interpretación de asuntos del gobierno y de las estructuras políticas
- Reconocer y diferenciar elementos del Estado y del Gobierno colombiano tanto desde una perspectiva histórica como de comparación con estados europeos.

1.3 CONCEPTOS, DEFINICIONES Y DISTINCIONES

1.3.1 SISTEMA POLÍTICO Y ESTADO

1.3.1.1 Sistema político

¿Qué es el sistema político?

Sistema político es el concepto más amplio y general para referirse a la organización política de una sociedad. Su origen se enraiza en el enfoque conductista de análisis político, y de allí ha pasado a formar parte del vocabulario cotidiano no solo de especialistas sino también de periodistas, políticos, estudiantes, etc.

El origen en ciencia política de este concepto son los trabajos de David Easton, “El sistema político” (1953) y “Esquema para el análisis político” (1965).

El sistema político podría definirse como “*un subsistema del sistema social, distinguible analíticamente*”. El sistema político aísla algunos aspectos del comportamiento total de una sociedad. Lo que distingue a las interacciones políticas de otras interacciones sociales es que se orientan hacia la “*asignación autoritativa de valores*” para una sociedad.

Esto significa que en sentido estricto, el sistema político es un conjunto de conductas sociales, aisladas analíticamente por el observador, que asignan valores a una sociedad determinada de forma obligatoria.

¿Por qué proponer una definición tan imprecisa? La respuesta es simple, el objetivo era abarcar a cualquier tipo de conducta política en todo tiempo y lugar, y

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

para comprender tanto a una orden de un jefe tribal como a un Estado moderno debía abstraerse el elemento común más allá de toda diferencia. En todo tiempo y lugar ha habido algún tipo de autoridad que imparta algún tipo de orden de conducta social. El sistema político no se interesa por las formas ni los contenidos de las autoridades, de los valores o de las interacciones entre éstos y la comunidad política que debe obedecerlos.

Entre el Estado y el sistema político: un problema teórico

Los trabajos de Easton (y los que continuaron su escuela) postulaban que las ciencias sociales tenían la dificultad de no poder establecer claramente cuales son las unidades de análisis en lo social, un equivalente a lo que las partículas de materia son para las ciencias físicas. Por esa razón el concepto sistema político debía reemplazar al de Estado que tenía reminiscencias jurídicas como unidad de análisis de la política. En efecto, Gabriel Almond, proponía que *"los términos antiguos, Estado, gobierno, nación, están limitados por significados legales e institucionales (...) si la ciencia política aspira a abordar eficazmente los fenómenos políticos en toda clase de sociedades, sin distinción de cultura, grado de modernización y desarrollo, necesitamos un marco de análisis más amplio (...) sistema político, todas las actividades políticas de una sociedad"*.

Si bien esta escuela pretendía hacer desaparecer al Estado como concepto útil para el análisis político éste convivió con el de sistema político para describir fenómenos más específicos de la organización política en las sociedades modernas.

1.3.1.2 Sobre el Estado.

¿Qué es el Estado?

Es un concepto polémico, que ha tenido un desarrollo histórico particular. La existencia de un Estado no es una constante en la historia de la humanidad sino que ha sido un resultado particular de los procesos políticos que se han dado en Europa a partir de los siglos XVI-XVII y en América Latina a partir del siglo XIX.

Teóricamente el Estado puede ser entendido como una forma de organización - **Estado como aparato-**, o como una forma de relación social, **-Estado como estructura de dominación-**.

Una definición clásica de Estado es la dada por Max Weber sobre la cual ha trabajado gran parte de la teoría posterior. Según Weber el Estado es una “estructura de dominación” típicamente moderna, que “ejerce con éxito el monopolio de la coerción física legítima dentro de un territorio determinado”

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

En complemento con la definición weberiana, las teorías contemporáneas del Estado han identificado una serie de elementos que caracterizan al Estado: si existen estos elementos, estaríamos ante la presencia de una forma estatal. Veamos.

- a) Existencia de gobernantes y funcionarios independientes y diferenciados del cuerpo social o población. Se trata de una especialización o profesionalización de la actividad política y gubernamental.
- b) Existencia de un ejército permanente que se constituye independiente de la población. No se trata de que la población se agrupe, se arme y vaya a la guerra para luego disgregarse y volver a sus labores diarias; debe existir una organización castrense estable y un mínimo de unidades disponibles.
- c) El Estado es impositivo por naturaleza. Debe verificarse el pago de impuesto o de algún tipo de tributos por parte de la población, para el mantenimiento de esa organización.
- d) Dominio sobre un territorio y su población. El Estado es excluyente y no comparte la simultaneidad del control; el imperium, la soberanía, implican la facultad de imponer mandatos y disposiciones dentro de un marco espacial al que están adscritas las personas que viven allí.
- e) El concepto de propiedad. La propiedad sobre el territorio deja de ser colectiva y pasa a ser de titularidad ya estatal (del monarca), ya privada (de cada uno de los súbditos).

Las sociedades que no tengan estas características se consideran preestatales o gentilicias y las que sí los tengan ya son formas de propiamente estatales.

En un sentido amplio (lato sensu), el Estado puede ser entendido como una forma de organización política de un conglomerado social, asentado sobre un territorio y sometido a una autoridad. Este concepto reúne los requisitos o elementos indispensables que todo Estado debe tener: 1) Población, 2) Territorio y 3) Autoridad política; sin embargo, se necesita de un requisito adicional para que un tipo de organización que tenga los tres elementos anteriores sea considerado como Estado: tener el reconocimiento internacional; esto se cumple con el hecho que un Estado ya reconocido reconozca al nuevo, ya sea declarándolo, estableciendo relaciones diplomáticas o realizando tratados y convenios internacionales.

En un sentido restringido (strictu sensu), el Estado puede ser entendido como los órganos que ejercen el poder público. En Inglaterra y Estados Unidos debemos tener cuidado pues allí usualmente se emplea el término “gobierno” para designar al Estado en sentido estricto.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

En un sentido más restringido todavía, se utiliza el término Estado para hacer referencia al poder central, en oposición al poder autonómico local y regional, particularmente en Europa continental, puesto que allí la aparición del Estado moderno se realizó mediante un proceso de centralización y vaciamiento del poder político que poseían los estamentos feudales, las ciudades y las regiones. A esas ciudades y regiones se les ha reconocido esa autonomía política anterior al Estado, la cual no debe confundirse con el poder soberano del Estado (central). En Colombia, este concepto sobre el Estado correspondería con lo que llamamos el “nivel central” o la Nación, por contraposición a las entidades territoriales (municipios, departamentos, distritos).

¿Cómo surge la palabra “Estado”?

De cualquier manera, no siempre se usó la palabra o el término “Estado” para designar los significados que hoy le asignamos a ese concepto, pues hasta el renacimiento había prevalecido el uso de términos clásicos tales como “civitas” o “república”. Se le atribuye a Maquiavelo en 1513 (en “El Príncipe”) el haber acuñado el término moderno, hoy de uso general, cuando en lengua toscana utilizó el término “*lo stato*” para indicar aquella autoridad soberana ejercida sobre los hombres: “*Cuantos Estados y cuantas dominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son principados o repúblicas*” (Maquiavelo, 2007:20). La lengua toscana es una derivación del latín y en éste último se encuentran referentes de la moderna noción de Estado; así, encontramos el término *status-us*, sustantivo que tenía diferentes significados: 1) Como postura, posición y actitud: *status accubitatio* (el modo de sentarse en la mesa); 2) Una forma figurativa que significa posición, situación, estado: *Status rei publicae* (situación política, régimen político); 3) Como posición mental o actitud intelectual. Es posible que la reiteración de *status rei publicae* como régimen político, haya sido la razón para que en el renacimiento, Nicolás Maquiavelo utilizara el término “*lo stato*” como sinónimo de organización política.

La anterior tesis es sostenida también por Bobbio quien señala el paso del significado común del término *status* de “situación” a “Estado” durante los siglos XV y XVI, a partir del aislamiento del primer término de la expresión clásica *status rei publicae*, que señalamos más arriba: “*El mismo Maquiavelo no hubiera podido escribir tal frase precisamente al comienzo de la obra si la palabra en cuestión no hubiese sido ya de uso corriente*” (Bobbio, 1997: 86).

Existe sin embargo otra interpretación que proviene de la ciencia del Derecho. Carnelutti al relacionar el derecho y el Estado llega a la conclusión que dado que el fin del derecho es ordenar la sociedad, darle estabilidad, encuentra que: “*Estable es algo que está. Por eso la sociedad jurídicamente ordenada se llama Estado... El estado, esto es la estabilidad de la sociedad, es un producto, y hasta el producto del derecho*” (Carnelutti, 1989:63); según esto, la palabra “Estado”, se convierte en el término para designar a una sociedad estable (organizada

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

mediante el derecho). De esta manera, el termino “Estado” deriva de la aplicación de la palabra estabilidad o estable sobre un conglomerado social.

El término se impuso en Europa de los siglos XVII y XVIII con los planteamientos contractualistas sobre el estado de naturaleza (en el cual los hombres viven a su aire, sin ningún tipo de organización ni autoridad política), frente al estado de sociedad civil (en el cual los hombres viven como en una *civitas*, una sociedad civil; es decir, se organizan como sociedad civilizada, por oposición al uso indistinto de la fuerza y la arbitrariedad propio de los pueblos bárbaros, superando de esta manera, el anterior estado de naturaleza. Para lograr este tipo de organización, los individuos van a tener que entregar parte de sus derechos personales y reconocer a una autoridad política superior. En estos términos, “Estado” no significaría otra cosa que *sociedad civil políticamente organizada* (valga la redundancia). Pero luego ocurrió que al interior de esa sociedad civil, se dio una división interna, pues era necesario designar por un lado, a la organización propiamente política y soberana (las instituciones y autoridades creadas), y por otro lado, distinguir a la población u organización social que la sustentaba: surge así la moderna distinción entre Estado y sociedad, y es aquí donde el término “Estado” se impone definitivamente.

Por lo anterior, existen aún algunas reticencias para aceptar el término, pues como lo veremos a continuación, los elementos definitorios de lo que hoy se entiende por “Estado”, van mucho más allá de los meros componentes relacionados con el aparato público sus instituciones, organizaciones y autoridades.

Debemos tener presente que en la actualidad, el Estado se ha constitucionalizado, es decir, es un Estado de derecho, lo cual implica que sus autoridades, disposiciones y procedimientos están regulados por normas jurídicas tanto al interior (derecho interno) como al exterior del mismo (derecho internacional). También significa que dentro de la comunidad internacional, una organización política social sólo adquiere el carácter de Estado, si cumple con ciertos elementos y requisitos acordados por esa comunidad internacional.

¿Cuándo surge el Estado?

Las primeras organizaciones políticas o proto-Estados pueden ubicarse en el momento del paso de las sociedades nómadas a las sedentarias hacia los años 3.000 y 1.000 a. C. En esos años diversas civilizaciones como la China, la egipcia, la babilónica, la hindú, la asiria, la persa, entre otras, alcanzaron importantes niveles de organización político-territorial pero de características patrimonialistas. Estas civilizaciones antiguas serían las “abuelas” de las actuales culturas del mundo.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Pero el Estado Moderno tiene un origen fácilmente identificable en Europa y un correlato posterior en América Latina (y en otras regiones del mundo) dando lugar a una organización internacional interestatal.

Los momentos clave que normalmente se toman como punto de inicio de la formación de Estados Modernos en Europa son: la paz de Augsburgo (1555), que estableció que los súbditos habrían de seguir la religión de sus príncipes, y la paz de Westfalia (1648), que introdujo la idea de fronteras nacionales así como la de reconocimiento internacional de éstas.

En América Latina, en cambio, como en otras regiones que han sufrido la dominación colonial de Europa, son los procesos de independencias o de descolonización, el inicio de procesos de formación de Estados nacionales independientes, por lo tanto éstos han sido organizados más tardíamente que en Europa y bajo el modelo europeo. Los Estados latinoamericanos se construyen entonces a partir de la segunda mitad del siglo XIX en base a pactos entre élites regionales y alrededor de una primera codificación fundacional, las Constituciones.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE:

Consulte bibliografía adicional y señale

- Cuales diferencias se encuentran entre los conceptos de Sistema Político y Estado?
- Señale algunas especificidades de la formación del Estado en América Latina

Por otro lado, existe cierto consenso en la idea weberiana de que el desarrollo del Estado Moderno estuvo relacionado con las necesidades del capitalismo. La expansión de los mercados, la seguridad en la circulación de mercancías, la existencia de una moneda común, de reglas estables, hizo imprescindible el abandono del modelo feudal (policéntrico) de organización política.

El primer paso para la formación del Estado fue entonces la concentración de poderes antes dispersos en diversos cuerpos en la figura del rey. La expropiación de recursos de poder a los señores feudales, las ciudades libres, la Iglesia, hizo posible la conformación de un ejército nacional (monopolio de la coerción) y de un sistema centralizado de recaudación tributaria.

Este proceso significó la aparición de una organización política con características novedosas: un aparato jurídico único (derecho sistematizado) ; el poder pasa a tener un carácter público; concentración de los instrumentos burocráticos, económicos y militares ; saber especializado (burocracias) ; centralización de funciones.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Es entonces la monarquía absoluta la que permite la unidad política, jurídica y económica, y constituye la primera forma histórica del Estado Moderno. Este Estado Absolutista cuenta con algunas características propias:

- fuerte concentración del poder en la persona del monarca
- surge por necesidades militares (seguridad) y económicas (ampliación del mercado, seguridad jurídica).
- soberanía territorial
- no existen limitaciones externas al poder absoluto del rey

El absolutismo, sin embargo, entra en crisis con las revoluciones liberales (movimiento cuestionador del poder absoluto y sus pretensiones divinas), dando paso a los llamados Estados Liberales, con características novedosas. Se introducen limitaciones al rey y se entiende al Estado como mínimo: guardián del orden, la seguridad y la propiedad privada (Estado gendarme). Es la idea de un Estado limitado por los derechos naturales de los individuos. La esfera privada de abstrae del ámbito público y por lo tanto del alcance del Estado. Esta posición puede graficarse en la conocida frase de un liberal inglés : «en mi casa entra el sol pero no entra el rey ».

La ampliación de los derechos de ciudadanía, y más tarde la crisis económica de 1929 que pone en duda la teoría liberal de desarrollo, van a dar lugar a la aparición de Estados ampliados llamados Estados de Bienestar. Estado de Bienestar significa que el Estado asume la responsabilidad de proveer asistencia y apoyo para sanear las fallas del mercado además de proveer y garantizar sus derechos a todos los ciudadanos. Se trata de una nueva noción de Estado que le otorga la función de solucionar las contradicciones sociales. Para esto adquiere nuevas atribuciones en materia de salud, educación, seguridad social y se posiciona como árbitro entre clases o sectores. Pero además, a partir de la crisis económica el Estado asume el rol de ser el motor de la economía, a través del establecimiento de medidas anticíclicas (keynesianismo).

Así en la segunda posguerra, va a presenciarse un auge del Estado-nación. Su prestigio se debió tanto a la resolución de la crisis del '30 y la reconstrucción de las economías nacionales como al éxito de este modelo en la guerra contra los totalitarismos. No obstante en las décadas de 1970 y 1980 el Estado de Bienestar entra en crisis. La crisis tiene tres aspectos: fiscal, administrativa y política. El Estado ampliado empieza a percibirse como costoso e ineficiente, lo que lleva a un deterioro del apoyo social a éste. En este nuevo contexto va a desarrollarse una tendencia a la reducción del Estado bajo la influencia de las ideas neoliberales.

¿Por qué surge el Estado?

Tres son las razones que hacen que el Estado aparezca:

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

a) Necesidad de protección. Obtener seguridad para la vida, la integridad física, la honra y los bienes de las personas de la comunidad. Un dato curioso, la *Polis* griega en sus comienzos significaba “plaza fortificada”; es decir, la ciudad-Estado griega fue concebida en sus inicios como un lugar seguro para sus habitantes. La función de seguridad que brinda el Estado, permanece hoy en día como uno de sus fundamentos básicos.

b) Necesidad de estabilidad. Significa la preservación de un orden estable, para la paz, la convivencia y prosperidad de los habitantes. Los cambios abruptos, golpes de Estado, revueltas y revoluciones están aún hoy asociados con distorsiones negativas para la continuidad del género humano.

c) Necesidad de normatividad. Es decir, regular las relaciones y las conductas de los miembros de la organización que poco a poco se han ido complejizando. Estas regulaciones aparecen como una necesidad de: 1) proteger los bienes (particulares y colectivos), 2) establecer derechos y obligaciones, 3) establecer sanciones a quien se aparte de esas regulaciones, d) normalizar la dominación. Se requiere por lo tanto, de una serie de normas imperativas, punitivas y a la vez, de un aparato coactivo de verificación del cumplimiento y aplicación de la sanción.

¿Qué dicen las teorías sobre el origen del Estado?

Existen diversas explicaciones según la teoría que se utilice. En primera instancia conviene recordar los planteamientos clásicos, aun si como acabamos de mencionar, no puede propiamente hablarse de Estado en la antigua Grecia.

a) Teoría naturalista. Proveniente de Grecia entre los siglos VI y V a.C., entre sus representantes tenemos a los sofistas y más tarde a Platón y Aristóteles. El planteamiento es que la Polis es una asociación natural, nacida de la necesidad y de la naturaleza sociable de los hombres; soluciona las necesidades de la vida, se obtiene para el bien general y su núcleo es la familia. Para Aristóteles, quien vive por fuera de la Polis o bien es un ser degradado (bárbaro), o es un ser superior (dioses). Según esto, el origen del Estado resulta de una evolución natural desde las familias hasta formas más complejas de organización cuya cumbre es la Polis. Como se ve, el acento sobre las razones que determinan el apareamiento del Estado, descansan mucho en el punto b) del ítem anterior (necesidad de estabilidad).

Ahora bien, en esencia, son dos los tipos de teorías sobre el Estado, cada una de ellas le dará un énfasis particular a las razones que están en la génesis del Estado.

b) Teoría contractualista. Se ubica en los siglos XVII y XVIII y tiene como representantes a nombres muy conocidos como Hobbes, Locke, Rousseau y Spinoza, cada uno de ellos con enfoques diferentes. El planteamiento común es bien conocido: los hombres salen del estado de naturaleza y realizan un pacto

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

social donde entregan parte de sus derechos naturales a un ente artificial creado para el efecto; este pacto es un contrato político, un convenio que establece las reglas de juego para el ejercicio del poder político. Surge así el Estado (sociedad civil en un comienzo), el cual se va a encargar brindar seguridad, y prosperidad para sus asociados. Sin embargo, esta teoría no ofrece respuestas a la pregunta de cuándo se consumó dicho pacto en cada una de las organizaciones políticas; la teoría parece que sirvió más bien para justificar y sustentar el movimiento constitucionalista basado en el concepto de Poder Constituyente (consultar: CONTRACTUALISMO, PODER CONSTITUYENTE).

c) Teoría materialista. Aparece en el siglo XIX, con los planteamientos de Engels y Marx. Para las teorías materialistas, el Estado, como dominación de una clase sobre otra, surge en el momento en que se verifica una división social del trabajo, surge la propiedad privada y la consecuente división de las sociedades en clases. Así el Estado aparece cuando en la sociedad se verifican dos cosas: a) una división social del trabajo (surge la propiedad privada), b) la consecuente división de las sociedad en clases. El énfasis de las razones se pone en el punto c) del ítem anterior (necesidad de normativización), pues para ellos el derecho no es otra cosa que parte de la superestructura que legitima la dominación. En el libro de Engels: “El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado”, hay una aproximación al momento histórico que pudo dar origen a la aparición del Estado.

LECTURA COMPLEMENTARIA

Guillermo O'Donnell⁵

Como mínimo, el estado es una entidad que demarca un territorio frente al de otras entidades semejantes, proclama autoridad sobre la población de ese territorio y es reconocido como tal estado por diversos actores en el sistema internacional. Los estados han emergido a raíz de procesos históricos que en América Latina han diferido significativamente de los países centrales. Asimismo, al interior de América Latina ha habido y sigue habiendo importantes diferencias. Esas diferencias, tanto generales como específicas a nuestra región, han marcado profundamente las características de cada uno de nuestros estados

...

Los estados son entidades permanentemente sujetas a procesos de construcción, de reconstrucción y, a veces, de destrucción, sujetos a complejas influencias de la sociedad doméstica y la internacional. Reconocer esto prohíbe recetas simplistas, generalizaciones aventuradas y trasplantes mecánicos de la experiencia de otras regiones. Por esto se hace necesario ir abriendo camino cuidadosamente. Como primer paso propongo una definición del **estado**. Por el mismo entiendo:

Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de estas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las

⁵ Tomado del documento base de la conferencia dictada por el profesor O'Donnell en la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Seminario CIEDAL/ EPG, Mayo 9 de 2007.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquél territorio.

Esta definición está enfocada en lo que el estado **es**, no en la enorme variedad de cosas que el estado hace o puede hacer. Esta definición, de cuño Weberiano, se aparta de este autor al no postular como atributo componente del estado que su coerción, o violencia, deba ser legítima; esta característica conviene considerarla una variable histórica, a lo largo tanto de países como de diferentes períodos en cada país. Veremos que lo mismo vale para las otras dimensiones del estado incluidas en la definición que propuse. Otra característica de esta definición es que ella apunta directamente al tema del **poder**, en términos de la gran concentración de poder (o, más precisamente, de **poderes**) implicada por el surgimiento y funcionamiento del estado.

De acuerdo con esta definición, el estado incluye al menos cuatro dimensiones. Una, la más obvia y reconocida casi exclusivamente por la literatura contemporánea, es el estado como **conjunto de burocracias**. Estas burocracias, generalmente organizaciones complejas y jerárquicamente pautadas, tienen legalmente asignadas responsabilidades apuntadas a lograr o proteger algún aspecto del bien, o interés público, general.

El estado es también un **sistema legal**, un entramado de reglas que penetran y co-determinan numerosas relaciones sociales. Actualmente, especialmente en democracias, la conexión entre las burocracias del estado y el sistema legal es íntima: las primeras se supone que actúan en términos de facultades y responsabilidades que les son legalmente asignadas por autoridades pertinentes—el estado se expresa en la gramática del derecho.

Juntos, las burocracias del estado y el derecho presumen generar, para los habitantes de su territorio, el gran bien público del orden general y de la previsibilidad de una amplia gama de relaciones sociales. Al hacer esto, el estado (más precisamente, los funcionarios que hablan en su nombre) presumen garantizar la continuidad histórica de la unidad territorial respectiva, usualmente concebida como una nación, o un pueblo. Estas pretensiones nos llevan a la tercera dimensión del estado: ser un **foco de identidad colectiva** para los habitantes de su territorio.

Típicamente, los funcionarios del estado, especialmente los que ocupan posiciones en su cúpula institucional, afirman que el suyo es un estado-para-la-nación o (sin entrar en detalles innecesarios en este momento) un estado-para-el-pueblo. Con estas afirmaciones, repetidas innumerables veces, desde el estado se nos invita al reconocimiento generalizado de un “nosotros” que apunta a crear una identidad colectiva (“somos todos argentinos-brasileros-peruanos,” etc.) que, según se postula, estaría por encima de, o debería prevalecer sobre, los conflictos y clivajes sociales.

Hay aún una cuarta dimensión. El estado es un **filtro** que trata de regular cuán abiertos o cerrados están los diversos espacios y fronteras que median entre el “adentro” y el “afuera” del territorio y la población que delimita. Algunos de estos espacios son celosamente controlados, otros nunca tuvieron barreras y otros han sido erosionados por los vientos de la globalización. Pero todo estado intenta, o dice intentar, establecer filtros para el bienestar de su población y de los agentes económicos que operan en su territorio.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

He propuesto cuatro dimensiones básicas del estado. Cuando ellas se desempeñan razonablemente bien, el estado cumple su crucial papel de articulador y ordenador de la diversidad y pluralidad de las relaciones sociales en su territorio. Tal estado facilita la organización de los sectores sociales, orienta los conflictos hacia su pacífica resolución, provee valiosos bienes públicos, y resuelve o ayuda a resolver numerosos problemas de acción colectiva. Este no es un estado que, como argumentan diversas corrientes contemporáneas, está en relación de suma cero con la sociedad; al contrario, es un factor fundamental de su organización y dinamismo.

1.3.2 RÉGIMEN, GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1.3.2.1 Régimen político

El régimen político determina cómo están organizados los gobiernos, la orientación de las normas y procedimientos que estructuran la comunidad política y que determinan tanto la forma de elección de las autoridades, como los mecanismos para la toma de decisiones, y también las formas en que se relacionan las autoridades entre sí y con la comunidad.

Por lo tanto puede decirse simplícidamente, como lo señala Leonardo Morlino (1986), que un régimen político está compuesto por:

- a) Estructuras de autoridad
- b) Reglas de juego, normas y procedimientos
- c) Ideologías, valores y creencias institucionalizadas

A diferencia de los conceptos de gobierno o Estado el régimen político implica además de las autoridades, las reglas de juego formales e informales y un conjunto de ideologías, valores y creencias cristalizadas en instituciones, que legitiman un tipo específico de régimen.

Para muchos autores un elemento central del régimen es la relación que los diferentes actores políticos establecen con las reglas de juego, y los valores que éstas institucionalizan.

Como un régimen político implica mucho más que un gobierno éste último puede entrar en crisis sin que por ello el régimen esté en duda. Las crisis de régimen son más profundas y generalizadas que las coyunturales crisis de gobierno.

Han existido, y existen actualmente varios tipos de régimen político, sin embargo el más difundido en los últimos treinta años a nivel mundial es el tipo de régimen democrático su contraparte son los regímenes autoritarios o totalitarios. Todos los tipos de regímenes sean éstos democráticos, autoritarios, totalitarios, despoticos, u otro, conllevan una estructura de ideas y creencias que al cristalizar en prácticas e instituciones le dan su carácter específico.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

LA DEMOCRACIA.

La democracia arrastra desde la antigüedad un gran ideal: que el gobierno de las comunidades políticas debe recaer en personas comunes y corrientes, consideradas ellas en condiciones de plena igualdad y libertad. Adicionalmente, la democracia debe garantizar un cambio de gobierno civilizado, esto es, impuesto al calor del debate de las ideas en vez de apelar a la fuerza, la dinastía o el derramamiento de sangre.

Desde el comienzo, el papel asignado al pueblo (*demos*) para el cabal funcionamiento de la democracia fue trascendental: se requería casi que una entrega absoluta de los ciudadanos para los asuntos del Estado (*polis*). Fue precisamente en este punto, las entregas lisonjeras del pueblo, lo que llevó a la *demokratia* ateniense a su propia perdición, al olvido y a la mala reputación durante la mayor parte de la historia. Algo similar aconteció con la República romana, donde la convivencia cívica se mantuvo entre patricios y plebeyos por cerca de 400 años, pero se perdió por la vida fácil y concupiscible que trajo el Imperio.

Definir la democracia

Desde la antigua Grecia -y más específicamente en Atenas-, la democracia designa a la vez el ideal del gobierno de los muchos y las instituciones de hecho o de derecho que se requerían para él. Esta tradición se mantiene hasta hoy, pero lo que ocurre a menudo es la separación de la idea y la práctica y hasta no hace mucho tiempo las teorizaciones sobre democracia han privilegiado los aspectos normativos y prescriptivos sobre la práctica posible y lo que es más injusto: a partir de elaboraciones normativas extremas evaluar y criticar los fallos de la práctica democrática en los países que la han adoptado.

De entrada, sabemos que democracia, se refiere a un orden político, a un tipo de organización política y más específicamente, a una forma de gobierno: pero ¿Cuál?, ¿Qué características posee que permitan diferenciarlo de otro que no sea democrático?. Podríamos acudir rápidamente a los orígenes etimológicos de la palabra y dar una respuesta, pero resulta que la democracia en su sentido literal presenta muchos inconvenientes pues no solamente nuestra realidad es diferente a la de Atenas, sino que el mismo término y sus componentes (“poder del” “pueblo”) son muy polémicos y confusos. Un camino para definir la democracia es hacerlo a partir de su doble significación: prescriptiva y descriptivamente.

Perspectiva normativa.

Desde una perspectiva normativa o prescriptiva, una definición de democracia se apoya siempre en el significado etimológico del término (gobierno del pueblo o poder del pueblo). El *deber ser* de la democracia está soportado en la idea del gobierno de los muchos. Sin embargo, existen tres enfoques normativos distintos según las pretensiones de los ideales: a) Normativismo de oposición, como concepto contradictorio, señala lo que *no debe de ser*; b) Normativismo realista, apunta a lo que *podría ser* la democracia, y c) Normativismo utópico, presenta la imagen de una democracia perfecta que *debe ser*.

En el momento del redescubrimiento democrático en la Revolución francesa, pero

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

especialmente en el siglo XIX, es el normativismo de oposición el que primero aparece para decir no a la desigualdad, la injusticia y la coerción; pero luego de que el enemigo ha caído surge el problema de determinar lo que es la democracia: “*Enfrentado a este problema, el normativismo democrático se escinde, sea que se adapte al mundo real, sea que se consolide en un perfeccionismo proyectado hacia el futuro*” (Sartori, 1974: 493). El normativismo realista tiene en cuenta el llamado principio del “peligro contrario”, es decir que a medida que una democracia real se maximiza, debe minimizarse su deontología, porque si el deber de la democracia se mantiene en su forma extrema o inicial, actúa contra el mismo sistema que ha creado produciendo de esta forma resultados opuestos. El normativismo utópico por su parte, maximiza los ideales en toda su pureza como anticipación de un futuro en el que el “debe” se convertirá finalmente en una realidad; esta posición lo lleva a mantener una actitud de oposición y desconfianza hacia las democracias que son (las democracias que realmente existen).

Por lo anterior, una definición normativa-realista de la democracia no es fácil, pero ¿Cómo podemos definir la democracia desde una perspectiva normativa realista?. Consideramos que la definición debe contener tres componentes interdependientes: de legitimidad, de libertad y de igualdad.

a) *Componente de legitimidad*; es decir, una forma de gobierno en que el poder político sólo es legítimo cuando procede de la autorización de quienes están afectados por él y está basado en su consentimiento. Esta voluntad del pueblo o soberanía popular ya no constituye un ente en sí mismo, pues en las sociedades pluralistas y complejas actuales lo constituye la norma de la mayoría, la cual es cambiante. El componente de legitimidad se manifiesta de manera expresa mediante elecciones u otros mecanismos decisorios, en los cuales la voluntad popular se construye a partir de procesos eminentemente deliberativos y argumentativos de comunicación política, para la formación de opinión pública (consultar: DEMOCRACIA DELIBERATIVA).

b) *Componente de libertad*, se refiere al respeto de los derechos humanos en dos sentidos: por un lado, como garantía de un conjunto de libertades (derechos civiles y políticos); y por otro lado como control del poder del Estado y otros poderes potencialmente opresores (iglesias, grandes empresas y organizaciones). Sin embargo, se dice que los derechos fundamentales en tanto inherentes y consustanciales a la persona, son independientes de la democracia y además poseen un estatuto moral y una base ontológica autónoma. Para escritores sobre la democracia como R. Dahl (1989), esto no es más que un falso contraste dado que el derecho a autogobernarse constituye en sí mismo uno de los más importantes derechos fundamentales, tanto que al violarse aquel, sufre todo el conjunto de los demás derechos; en todo caso, los derechos políticos básicos derivan de él. De este modo, los derechos políticos primarios o básicos (libertad de opinión, de expresión, de reunión, derecho al voto, etc.) no están ontológicamente separados del proceso democrático y forman parte integral de éste; los derechos socioeconómicos son exteriores al proceso democrático, aunque son necesarios para su adecuado funcionamiento. Por su parte, Bobbio, quien mejor ha estudiado las relaciones entre derecho y democracia, considera que los derechos políticos son una condición necesaria para la democracia. Estos derechos constituyen la base sobre la cual nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de derecho; por eso para él no

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

hay dudas acerca de que el Estado liberal es el supuesto histórico sino también jurídico del Estado democrático: “*Cualquiera que sea el fundamento filosófico de estos derechos, ellos son el supuesto necesario del correcto funcionamiento de los mismos mecanismos fundamentales procesales que caracterizan un régimen democrático. Las normas constitucionales que atribuyen estos derechos no son propiamente reglas del juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego*” (1986: 15).

c) Componente de igualdad, los intereses de cada uno de quienes participan en las decisiones colectivas, deben ser considerados en pie de igualdad con los de los demás; es el desarrollo del principio de la igualdad intrínseca de la persona que consiste en la negación de todo privilegio por razones socio-económicas, étnica, raciales, religiosas, lingüísticas, de género, étareas e incluso estéticas. Las implicaciones directas para la democracia efectiva son por ejemplo, la igualdad en el voto, la igualdad de oportunidades en el acceso al trabajo y a los bienes sociales, el derecho al trato justo y no discriminatorio, la igualdad ante la ley, la posibilidad de ejercer acciones judiciales para el logro de estos derechos, etc.

Perspectiva descriptiva.

La complementación de una definición normativa es la definición empírica o descriptiva, pues de lo que se trata aquí es de establecer cuál es el umbral razonable a partir del cual se puede juzgar el que un régimen, proceso o gobierno sea democrático o no.

Por lo tanto, una definición descriptiva de lo que la democracia es en la realidad raramente o nunca hace referencia a la noción de pueblo, como tampoco lo hace de los componentes de libertad e igualdad que señalamos más arriba en la definición normativa. Cuando se llega al *cómo* de la democracia, se la identifica comúnmente como un método o un conjunto de reglas y procedimientos que señalan la forma de selección de los líderes y la manera como el poder político está sometido a frenos y contrapesos. Consecuentemente, el análisis se centra en los conceptos de representación política, gobierno de la mayoría y derecho de las minorías, garantías a la oposición, alternancia en el poder, control político y jurídico, existencia de pluralidad de medios de comunicación, etc. A su vez, algunos autores equiparan la definición descriptiva con el concepto de “democracia mínima”; es decir, que describe requisitos, condiciones e indicadores para saber cuándo un régimen adquiere el apelativo de democracia y cuando no (consultar: LA POLIARQUÍA, en R. Dahl).

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

A partir de los fundamentos teóricos, se argumenta que la democracia⁶:

- _ supone una idea del ser humano y de la construcción de la ciudadanía;
- _ es una forma de organización del poder que implica la existencia y buen funcionamiento del Estado;
- _ implica una ciudadanía integral, esto es, el pleno reconocimiento de la ciudadanía política, la ciudadanía civil y la ciudadanía social;
- _ es una experiencia histórica particular en la región, que debe ser entendida y evaluada en su especificidad;
- _ tiene en el régimen electoral un elemento fundamental, pero no se reduce a las elecciones.

Paradojas etimológicas sobre la democracia

Una definición literal de democracia como “gobierno del pueblo” o “poder del pueblo”, aparentemente sencilla y fácil de entender, se complica a la hora de descifrar su verdadero significado y sus implicaciones. Los primeros interrogantes son por ejemplo: ¿Quién es el “ pueblo”?, ¿quién lo conforma?, ¿cómo es que el pueblo ejerce sobre sí mismo el poder?. Hoy en día el significado literal del término responde poco y mal a su referente, pues presenta muchos inconvenientes a la hora de usarlo; veamos algunas de éstas “trampas” etimológicas.

La noción de pueblo.

El término *demos* en Grecia, tenía inicialmente dos significados: a) *demos* como todos los ciudadanos, y b) *demos* como los ciudadanos pobres (quienes habitaban las aldeas, precisamente llamadas *demoi*), por oposición a los propietarios o habitantes de la polis. La acepción inicial del término se complica cuando se convierte en el latín *populus*, y aún más en la elaboración medieval cuando se convierte en un concepto jurídico y en parte una entidad orgánica (Sartori, 1994). Ya con el apareamiento de las llamadas entonces “lenguas vulgares” -que hoy son nuestras lenguas-, el concepto presenta otra dificultad: ¿es singular o plural?. En el castellano *pueblo*, en el francés *peuple*, en el italiano *popolo* o en el alemán *volk*, el concepto es singular; pero en el inglés *people* es plural (las gentes, las personas). “Pueblo” en singular se presta más para ser entendido como una totalidad orgánica indivisible, mientras que en plural se comprende como una multiplicidad discreta o un agregado de cada uno: “*El singular lleva a una entificación, el plural la desagrega*” (1994: 14). Siguiendo a Sartori, hoy tenemos seis posibles desarrollos del término: 1) pueblo como literalmente todos, 2) como el mayor número, los más, 3) acepción despectiva, pueblo como populacho, 4) como totalidad orgánica e indivisible, 5) como principio de mayoría absoluta y 6) como principio de mayoría moderada.

La primera acepción se desmorona por el hecho de que al final *todos* no son estrictamente todos. El pueblo que puede participar en las decisiones colectivas descuenta de entrada los menores de edad, los extranjeros y los incapacitados

⁶ Extracto tomado de PNUD (2003 : 24) « La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos ».

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

mentales o legales. De este modo, los literalmente *todos*, nunca conformarían una democracia como tal. La segunda opción no aporta un criterio pues cada vez se debe establecer “cuántos” conforman el mayor número, o cuál es el mayor número que vale por todos. La tercera es más cuestionable pues excluye del pueblo a todos aquellos que no pertenecen a las “clases populares”. La cuarta variante, pueblo como totalidad orgánica tiene el inconveniente de que disuelve al individuo en el “espíritu del pueblo”, en el fluir impersonal de la historia: es una voluntad general indivisible que se convierte en un peligroso legitimante del poder y de sus abusos: *“En nombre de la totalidad y bajo la cubierta de “todos como uno solo”, todos pueden ser aplastados y oprimidos a la vez”* (Sartori, 1994: 15). En la quinta y sexta acepciones, el pueblo es transformado en una unidad operativa calificada por sus reglas de decisión; en ambos casos, el pueblo es contabilizado con precisión, pero es una noción *actuante* de pueblo, es decir, que al pueblo se le define cuando actúa en la decisión; veamos esto con más detenimiento.

En una decisión tomada por la mayoría, el pueblo se divide en una mayoría que gana y una minoría que pierde, pero esto no significa que esta situación se mantenga así por siempre, pues llegaríamos al absurdo de una mayoría dominante y una minoría dominada. Las mayorías son cambiantes y, para que esto suceda, deben existir garantías a las minorías para que tengan la oportunidad de transformarse en mayorías: es el derecho a la oposición y el disenso, sin el cual el individuo deja de ser libre y se somete o bien a la mayoría que él mismo votó o bien a la mayoría que se impuso y de la cual no hacía parte.

Otro de los problemas de la noción de “pueblo”, tiene que ver con las grandes y profundas transformaciones que han ocurrido en los dos últimos siglos en las sociedades actuales. No sólo el cambio es de escala y dimensiones al pasar de la pequeña comunidad para terminar en las megalópolis -hoy vivimos amontonados y a la vez nos sentimos solos, aislados y despersonalizados en las grandes urbes-, sino que la velocidad del cambio y la complejidad nos desconciertan: las “crisis” si bien, se concibieron como momentos pasajeros de pérdida de estabilidad, están aquí para quedarse. Lo raro es no estar en crisis. La idea de vivir en un permanente “equilibrio inherentemente inestable”, lo dice todo. Pero a donde queremos llegar es que, en estas circunstancias, la noción de pueblo se hace más espúrea, irreal o difícil de atrapar. Es más fácil comprender hoy en día al pueblo como “las masas”: un conglomerado amorfo, una entidad atomizada, desconectada y fluctuante. Esto es tanto así que, por ejemplo, Sartori con cierta ironía, se pregunta: ¿democracia o masocracia?, para referirse a la nueva realidad: *“El punto que deseo afirmar es que la democracia etimológica que se refiere al demos de los griegos, hoy llega a ser un edificio construido sobre un protagonista que no existe”* (1994: 20).

El poder del pueblo.

Las mayores dificultades surgen cuando se une la noción de pueblo con la de poder, y el problema del poder político no está tanto en su titularidad sino en su ejercicio. El poder se manifiesta, se hace evidente únicamente cuando se ejerce, por ello siempre es relacional, o necesita como mínimo de dos sujetos o entidades. Pues bien, ¿cómo es posible que el pueblo -entendido de cualquier manera- puede ser un detentador efectivo de aquel poder del que es declarado titular?

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Sólo en Atenas el demos era el titular del poder -se manifestaba en la Asamblea, el Consejo de los Quinientos-, pero a la vez ejercía él mismo su poder pues las magistraturas o cargos públicos se proveían entre los polites (ciudadanos) mediante sorteo; era casi un perfecto autogobierno, y digo “casi” pues aún allí existían instituciones de sello aristocrático como el areópago y los arcontes, aunque en el “Siglo de Pericles” ya estaban debilitadas.

La participación ciudadana no se limitaba, empero, a las reuniones de la Asamblea: incluía así mismo la administración de la ciudad. Se ha estimado que en Atenas debían cubrirse más de un millar de cargos públicos (unos pocos mediante elecciones, el resto echando suertes), casi todos los cuales eran de un año de duración y sólo podían ocuparse una vez en la vida. Aún en un demos comparativamente “grande” como el de Atenas, era casi seguro que todo ciudadano ocuparía algún cargo por un año, y un alto número haría parte del importantísimo Consejo de los Quinientos, que establecía el temario de la Asamblea (Dahl, [1989] 1993: 29).

La doctrina medieval trata de construir un puente entre la titularidad y el ejercicio, una “ficción” de la representación, pues el representante (príncipe o monarca) no atendía al hecho de tener algún elector o electores. Era una presunción *juris et de jure*, sin probabilidad de prueba en contra. Por esto, no debe sorprender la desconfianza de Rousseau frente a la delegación del poder por parte de su titular; él sustituye la anterior representación no elegida (del príncipe) por una elección sin representación: se eligen magistrados pero sin el carácter representativo y el pueblo no delega ni se desprende del ejercicio del poder. Esta es sin duda una propuesta inspirada en Atenas, pero que como el propio Rousseau reconoce, sólo es aplicable a repúblicas pequeñas y en posteriores escritos a *El Contrato* termina aceptando la representación.

El meollo del asunto para los regímenes políticos contemporáneos es que, para realizar la democracia, se separan la titularidad y el ejercicio del poder, porque cada vez más una serie de mecanismos de conversión separan el gobernar de los gobernados. Ahora bien, la definición etimológica nos dice “poder del pueblo” (titularidad), pero necesariamente ese poder debe ser sobre alguien, sobre él mismo, entonces tendríamos “poder sobre el pueblo” (ejercicio); pero puede ocurrir que ese “poder sobre el pueblo”, no tenga nada que ver con el “poder del pueblo” -p.ej. ocurre en autocracias de tipo bonapartista que dicen encarnar al pueblo-, de esto se deduce que lo que verdaderamente importa es el proceso de transmisión del poder y el ejercicio del mismo: en la actualidad las elecciones, la representación, la decisión por mayoría, son el instrumental sin el cual la democracia no se realiza, y ya vimos que debe garantizar la libertad, la oposición y el disenso.

Lo que cuenta al final no es tanto la “ida” (titularidad) sino el “regreso” (ejercicio) del poder. Ante la legitimación de un ejercicio autocrático del poder, la democracia literal no sabe responder, pues para ella sólo basta que el poder tenga base popular. Igualmente, puede ocurrir que la democracia liberal-representativa falle -elecciones no transparentes y por lo tanto una representación viciada-, o que los gobernantes no tengan receptividad a las demandas de los gobernados; entonces etimológicamente no hay problemas pues el pueblo los eligió, usando su titularidad (poder del pueblo).

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Otra paradoja de la definición etimológica es que ésta es buena para asumir una actitud de oposición, pero no para la proposición. Una teoría basada en el poder popular sirve eficazmente para combatir el poder autocrático -como ocurrió inicialmente con el redescubrimiento democrático-, pero una vez derribado el adversario, la solución no es dar la titularidad del poder al pueblo, sino el problema es de ejercer poder sobre él.

En rigor, si el poder debe ser verdaderamente *del* pueblo, cualquier ubicación del poder que no esté *en* el pueblo es inadmisibles. Una democracia entendida a la letra, sólo puede ser una sociedad sin Estado, y se entiende, sin sustitutos o equivalentes del Estado. El poder es del pueblo en cuanto es el pueblo el que propiamente lo ejerce y, en consecuencia, lo es mientras no sea ejercido por otros en otro *locus imperii*. (Sartori, 1994: 23).

La paradoja etimológica señala entonces la imposibilidad de la democracia (no habría Estado, ni asociación política). Sin embargo, las democracias modernas existen a pesar de todo, porque se ha comprendido que el pueblo es cada vez un titular y no un sujeto que ejerce el poder. Hoy en día se conjugan algunos mecanismos de participación directa del pueblo en el ejercicio del poder político, con la elección de representantes que deciden en nombre del pueblo.

Beneficio etimológico.

Pese a lo anterior, el significado etimológico sigue teniendo importancia. Si bien no da cuenta de la realidad de la democracia, establece un criterio fundamental para su existencia, el cual ya examinamos con anterioridad al hablar del elemento de legitimidad en la definición normativa, pero que vale la pena volver a él. Al afirmar que “el poder es del pueblo”, se especifica mucho acerca de las fuentes y la legitimidad del poder político. Democracia, quiere decir que el poder es legítimo sólo cuando su investidura viene de abajo, del titular del poder, del pueblo, siempre y cuando esta investidura haya sido expresa y libremente consentida.

Democracia representativa y democracia directa

Considerada como una forma peligrosa y perversa de organizar el poder político fue confinada hasta mediados del siglo XIX, cuando es redescubierta como posibilidad real –hasta ese momento la fórmula avanzada era anteponer la república a las monarquías absolutistas-, pero este renacer, este despertar, este nuevo debut, tendrá un precio que pagar ya que las compuertas democráticas no se abrieron de par en par para el pueblo, al cual se le dio la titularidad del poder político pero no su ejercicio. Aparece de este modo, la “democracia representativa” o indirecta, concebida tímidamente sobre la desconfianza hacia el pueblo raso, pero también propuesta como posibilidad más adecuada a los nuevos tiempos herederos de la ilustración, la revolución francesa, el incremento poblacional y el nacimiento del sistema capitalista, entre otros.

En este tipo de democracia no se hablaba usualmente de pueblo sino de Nación - unión indisoluble de los ciudadanos-; de esta manera, el poder público, la soberanía emanaba de una entidad abstracta, donde cada miembro de la gran asociación, no

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

contaba individualmente con una cuota o titularidad del poder político. El papel del pueblo, su participación, era residual y hasta poco aconsejable: bastaba que de cuando en vez se manifestara en las elecciones para escoger sus representantes y líderes políticos quienes llevarían la voz popular y tomarían decisiones en su nombre. Se debe recordar que esta forma recortada de participación tuvo otros mecanismos que la hacían aún más restrictiva como lo era el voto censitario y capacitario, de tajo, impedía la participación electoral a grandes masas de personas, entre ellos los más pobres o con bajo nivel educativo.

Pero esta democracia representativa no podía mantenerse por siempre. Desde mediados del siglo XX debido al avance de las fuerzas progresistas, los actos de contrición luego de la segunda guerra mundial y el proceso de universalización de los derechos humanos, entre otras razones, produjeron un cambio de apreciación sobre el funcionamiento de las democracias y el papel de la ciudadanía.

En primer lugar, se rescata la idea acerca de que es el pueblo (no la Nación) el titular del poder público, en este sentido, a cada ciudadano le corresponde una cuota de ese poder, la cual podrá utilizar en ejercicio de sus derechos; en segundo lugar, se le reconoce un papel positivo, decisivo y protagónico al ciudadano en la vida democrática mediante su participación individual o colectiva para elegir, vigilar, planear, cogestionar y decidir sobre diversos aspectos de ámbito público; tercero y como consecuencia de lo anterior, se introducen mecanismos e instrumentos propios de la llamada “democracia directa” o participativa tales como los plebiscitos, referendos, consultas populares, revocatorias del mandato, voto programático, iniciativa legislativa y normativa, cabildos abiertos, rendición de cuentas, entre otros.

Aunque en un comienzo –años 70’s y 80’s-, se planteaba la dicotomía entre democracia representativa versus democracia participativa en un estéril debate, la realidad es que una y otra pueden ser complementarias para el cabal funcionamiento de las democracias contemporáneas. En efecto, no contamos con un “ciudadano total”, como parece se requiere en una democracia directa –las cotidianas ocupaciones de la gente hacen que necesitemos de políticos profesionales-, pero de otro lado, se debe tener presente que la política es muy importante como para dejársela toda a los políticos. Tal parece ser el espíritu del constituyente en 1991 cuando expresó: *“La soberanía recae en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o a través de sus representantes, en los términos que la Constitución establece”* (artículo 3, subrayado propio).

En conclusión, la democracia de hoy en cualquiera de sus formas, es una forma de gobierno el cual el pueblo es el titular del poder público y en algunas ocasiones ejerce directamente este poder; por ello, las democracias de hoy se sustentan en la participación de sus ciudadanos. No hay democracia sin ciudadanos, no hay verdadera democracia sin participación libre y autónoma de sus asociados. Ahora bien, si el buen funcionamiento de la democracia depende de la participación ciudadana, entonces la pregunta a plantearnos será ¿Qué se necesita para que funcione la participación ciudadana?.

1.3.2.2 Sobre el gobierno.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

¿Dónde se origina el concepto?

El término “gobierno” remite siempre a la idea de dirigir, conducir, liderar. Como fenómeno, el gobierno ha estado presente a lo largo de la humanidad incluso en formas pre-estatales como la organización gentilicia -gens, clan, tribu-, pero serán los griegos quienes acuñarán el término mediante la metáfora del “*Kubernao*” -conducir la nave o el barco-, lo cual implicaba al menos: a) Llevar el timón, escogiendo la ruta más apropiada para llegar a buen puerto; b) Controlar la tripulación, impidiendo o manejando los amotinamientos; c) Mantener y preservar la carga; y d) Tomar las decisiones necesarias para cumplir los anteriores objetivos⁷.

Este concepto básico se ha mantenido hasta la actualidad. Con los romanos la idea persiste pero a cambio se utilizarán preferiblemente los términos de administrar o regir -*administratio, rectio*-. Durante la Edad Media, la finalidad del gobierno se concentrará en lograr la obediencia mediante el dominio sobre el territorio, las familias y la propiedad feudal.

Ya en la modernidad, las monarquías absolutistas tienden a confundir Estado y gobierno en la figura del rey: “*L’Etat c’est moi*” decía Luis XIV, debido a la concentración del poder en una sola persona.

Quizá sea Jean Bodin en sus “Seis Libros de la República” (1576), el primero en distinguir el Estado del gobierno a la manera moderna. En efecto, él establece la diferencia entre las formas de Estado y las formas de gobierno: la forma de Estado se refiere a quién ostenta la titularidad de la soberanía y son tres formas puras (Monarquía, aristocracia y democracia); la forma de gobierno por su parte, hace relación a la manera como se ejerce la soberanía a través de las magistraturas y los empleos, resultando así que una forma de Estado como la Monarquía, puede tener a su vez diversas formas de gobierno, según si el gobierno es encargado a una persona, a un comité de notables o al pueblo en su conjunto.

Posteriormente con el arribo de la burguesía al poder, las revoluciones inglesa y francesa, y las independencias en Estados Unidos y América Latina, va aparecer el Estado de derecho que “constitucionaliza” la tridivisión y las relaciones entre los poderes⁸; de esta forma, el gobierno irá a ocupar un lugar dentro de las tres funciones básicas del Estado constitucional que son: 1) Función legislativa, 2) Función ejecutiva, y 3) Función judicial.

⁷ La correspondencia con las funciones del gobierno serían: a) Desarrollo de un proyecto político, b) Mantener el control sobre funcionarios y lograr el favor del pueblo, c) Velar por los intereses generales de la polis y d) Conducción política y toma de decisiones fundamentales.

⁸ No es de extrañar que algunos definan al Derecho Constitucional como “El encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos”.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Por lo anterior, la mayoría de países tienen dos grandes magistraturas: El Jefe de Estado (representa al conjunto del Estado ante la comunidad internacional) y el Jefe de Gobierno (primera cabeza del gobierno y del ejecutivo). Como se verá más adelante, en los sistemas Parlamentarios existe una separación entre el Jefe de Estado (Rey, presidente de la República) y el Jefe de Gobierno (Primer Ministro, Presidente de Gobierno); mientras que en los sistemas Presidenciales estos dos cargos se juntan en la misma persona: el Presidente de la República (caso colombiano).

Perspectivas para el estudio del gobierno

El gobierno tiene una relación directa con la política, en tanto representa el centro a partir del cual se ejerce el poder. Ahora bien, pese a la diversidad institucional de la política contemporánea, “pueden faltan los partidos, los parlamentos, las elecciones, los aparatos burocráticos desarrollados, pero no una estructura de gobierno” (Orlandi y Zelaznik: 2000)

Pueden considerarse principalmente tres perspectivas sobre el gobierno:

a) desde un punto de vista FUNCIONAL, se define al gobierno por el conjunto de funciones que le son propias. El gobierno tiene entonces tres funciones:

- 1) Función política, consiste en la fijación de objetivos a la sociedad mediante un programa o proyecto político, implica las típicas labores de conducción política tales como orientar, influir, decidir e intervenir en asuntos públicos y mediar en la interacción de actores políticos y sociales;
- 2) Función normativa, comprende tareas tales como: la iniciativa legislativa, decretos con fuerza de ley, potestad reglamentaria, el control normativo, etc.;
- 3) Función administrativa, es el encargado de la actividad práctica y directa que realiza el Estado para cuidar los intereses y proveer los servicios públicos necesarios, procesos estos que se concretan en la formulación y ejecución de políticas públicas.

b) Puede entenderse al gobierno también desde su aspecto INSTITUCIONAL como el conjunto de instituciones que lo conforman. Desde esta perspectiva el gobierno es el conjunto de los órganos a los que institucionalmente se les ha conferido el ejercicio del poder (Bobbio, 1997).

Es importante no confundir el concepto de gobierno con el de sistema político y régimen político. El gobierno, visto así, constituye un aspecto del Estado. Por lo tanto, hay que distinguir del conjunto de instituciones estatales que se encargan de la organización política de una sociedad -régimen político- aquellas encargadas de la orientación política de la sociedad - gobierno. El gobierno como institución forma parte de las estructuras de toma de decisiones que posee el régimen

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

político dentro de un sistema político dado. Qué instituciones forman parte del gobierno depende del tipo de régimen que analicemos. Por ejemplo en Colombia son instituciones de gobierno a nivel nacional, la Presidencia de la República, los Ministerios y Departamentos Administrativos, las Superintendencias, los Consejos Superiores de la Administración (CONPES, Consejo de Seguridad, Consejo de Política Exterior), entre otros.

c) Desde un punto de vista ORGÁNICO, el gobierno será entonces, la cabeza del poder ejecutivo, que se concreta en el grupo de personas que ocupan los altos cargos de la rama ejecutiva -gabinete de gobierno, presidente y secretarios de Estado, presidente y sus ministros, alcalde y secretarios, gobernador y secretarios, etc.-. De esta forma, el gobierno es una de las manifestaciones más palpables y concretas del Estado, mientras que éste es mucho más abstracto e intangible.

¿Cómo se puede definir el gobierno?

Con los elementos anteriores, podemos aventurar al menos dos definiciones:

a) En sentido lato o amplio, el gobierno sería el conjunto de instituciones públicas que determinan el modo como se obtiene y ejerce el poder así como los medios de su control.

b) En sentido estricto, el gobierno se refiere a la cabeza del poder ejecutivo: Consejo de ministros, Presidencia y ministerios, alcalde y secretarios, etc. Se refiere al grupo de personas que ocupan los altos cargos de la rama ejecutiva, los cuales en aras de la concreción de un proyecto político, tienen la facultad de tomar decisiones políticas relevantes para el conjunto de la sociedad. Esta es una definición de tradición europea continental que está recogida en la Constitución colombiana en su artículo 115, inciso 2.

Las formas de gobierno

Los gobiernos no son todos iguales, funcionan dentro de marcos institucionales que varían de un país a otro e incluso dentro de un mismo país de un período a otro. Obviamente no puede considerarse de la misma manera un gobierno militar por ejemplo, que un gobierno civil y democrático ya que se trata de regímenes políticos diferentes que dan como resultado una mayor o menor concentración del poder, mayor o menor arbitrariedad a los gobernantes, mayor o menor alcance respecto de las esferas de intervención del poder político. Los gobiernos que actúan dentro de regímenes democráticos están constreñidos a cumplir la ley y a garantizar la autonomía individual así como a respetar las instituciones y las preferencias del electorado.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Dentro de los regímenes políticos democráticos⁹ existen además, diversos arreglos institucionales que dan como resultado formas de gobierno diferentes. Estas formas de gobierno pueden dividirse en tres: presidencialismos, parlamentarismos y mixtas llamadas semiparlamentarismos o semipresidencialismos.

a) *Presidencialismo*: el presidencialismo está caracterizado por el principio de división de poderes. Los ciudadanos eligen separadamente representantes para el legislativo y presidente (ejecutivo) lo que brinda legitimidad directa a ambos poderes. Ambos son elegidos además por un período fijo, previsto por la constitución y no pueden ser destituidos por causas políticas antes de cumplir su mandato. Este empate puede llevar al inmovilismo en situaciones de gobierno dividido, es decir cuando la mayoría legislativa es diferente al partido del presidente, ya que ambos poderes deben trabajar coordinadamente para la sanción de leyes (principal herramienta de gobierno). En muchos casos este problema se sorteaba gracias a mecanismos extraordinarios de decisión como los decretos presidenciales con estatus legislativo, si bien la existencia de dichos mecanismos es contraria al espíritu de la división de poderes desbalanceando a favor del ejecutivo el precario equilibrio de poder de los presidencialismos.

b) *Parlamentarismo*: esta forma de gobierno está caracterizada por tener un ejecutivo colegiado (primer ministro y gabinete, además de un jefe de Estado con atribuciones simbólicas y ceremoniales) y por la *fusión* de poderes ya que no existe independencia entre el ejecutivo y el legislativo, el Parlamento designa al ejecutivo y éste es responsable ante él. Los ciudadanos votan solamente por representantes parlamentarios por lo que los legisladores son los únicos que cuentan con legitimidad popular directa. Esto significa que el Parlamento puede destituir al gobierno pero el gobierno también puede disolver al Parlamento y llamar a nuevas elecciones en momentos críticos. No obstante, el gobierno es fuertemente dependiente de la opinión dominante en el legislativo y esto puede llevar a la inestabilidad de los gobiernos en contextos multipartidistas donde más de un partido es necesario para formar gobierno (gobiernos de coalición).

c) *Semipresidencialismo*: el semipresidencialismo o semiparlamentarismo es una forma intermedia o mixta, combina una estructura parlamentaria con la elección de un presidente, votado directamente por la ciudadanía. El presidente ejerce la función de jefe de Estado (al igual que el rey en algunos parlamentarismos) y existe a su vez un primer ministro que ejerce la función de jefe de gobierno pero el presidente tiene constitucionalmente más atribuciones que un jefe de Estado parlamentario. Existen no obstante diferencias importantes entre los diversos países que han adoptado esta forma de gobierno, en algunos casos las prerrogativas constitucionales del presidente son muy limitadas o bien los

⁹ Por considerarla importante para la discusión sobre gobierno, se introduce esta discusión sobre los arreglos institucionales democráticos; aun así, la discusión sobre democracia será abordada en detalle en la siguiente sección.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

presidentes no hacen uso de ellas, estos gobiernos entonces funcionan en la práctica como parlamentarismos (Islandia por ejemplo), en otros las atribuciones presidenciales son importantes y los presidentes hacen uso de ellas (Francia). Cuando el semipresidencialismo efectivamente se aplica como en Francia la forma en que funcionan los gobiernos va cambiando de elección en elección de acuerdo a los resultados electorales ya que los presidentes más poderosos son aquellos que logran a su vez contar con mayoría legislativa y definir quién ocupa el cargo de primer ministro. Si no logran contar con mayoría propia en el legislativo entonces hablamos de *cohabitación*, es decir, el presidente debe coexistir dentro del poder ejecutivo con un gobierno (primer ministro y gabinete) de otro color político.

En las décadas pasadas un largo debate teórico dentro de la ciencia política se ocupó de definir cual era la mejor forma de gobierno, enfatizando las debilidades del presidencialismo y del parlamentarismo para lograr estabilidad política. Muchas propuestas de reforma política han surgido de este debate en América Latina especialmente tendientes a la introducción de algunos mecanismos parlamentarios para atenuar los problemas del presidencialismo.

Nuevas perspectivas

Ahora bien, esta tradición ha sido compatible con la idea de un Estado-nación, la cual en los últimos tiempos se ha visto desafiada por ciertas tendencias como las siguientes:

- 1) Tendencia hacia la desnacionalización de la existencia del Estado, la cual se comprueba en un “vaciamiento” del aparato estatal nacional, en beneficio de los niveles subnacionales, supranacionales y translocales.
- 2) Tendencia hacia la desestatización de los regímenes políticos, que significa el paso del gobierno a la **gobernanza**: implica un desplazamiento del papel central de los aparatos estatales oficiales -su hegemonía y estatus central-jerárquico-, en beneficio de diversas formas de asociación entre organizaciones gubernamentales, para-gubernamentales y no gubernamentales, donde las órganos del Estado actúan con los demás en condición de *primus Inter pares*.
- 3) Tendencia hacia la internacionalización del Estado nacional y sus subgobiernos, lo cual se refleja en el intento de combinar el desarrollo económico endógeno, con estrategias de promoción de exportaciones (Jessop, 1999).
- 4) Tendencia hacia la performativización en la gestión del Estado, es decir, la acción del Estado y el gobierno guiados por imperativos de desempeño, eficiencia y eficacia en la acción: Estado empresario, nueva gestión pública, “menos Estado

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

y más gobierno”; en fin, es el tema de la **governabilidad**¹⁰. Con este panorama, podemos ya, abordar la siguiente temática.

Estas tendencias conforman el contexto de cambio en la acción gubernamental y en las perspectivas teóricas utilizadas para su análisis; en otras palabras, las transformaciones del gobierno, que serán objeto de atención en las unidades 3 y 4.

1.3.2.3 Sobre la administración pública¹¹

¿Qué es la administración pública?

La Administración pública puede definirse en dos sentidos:

- a) En cuanto a su función: como el proceso de aplicación de reglas; es decir el proceso mediante el cual las reglas generales se convierten en decisiones específicas para casos individuales (Almond y Powell: 1978)
- b) En tanto estructura: como el conjunto de individuos e instituciones gubernamentales cuya función es desempeñar las tareas contenidas en 1.

La burocracia por otra parte no debe confundirse con la administración pública ya que no toda organización pública debe considerarse burocracia. En efecto, las burocracias suelen definirse a partir del tipo ideal weberiano como “las organizaciones que tienen una estructura de administración piramidal que aplican reglas universales e impersonales para mantener la estructura de autoridad y que subrayan los aspectos no discrecionales de la administración” (Peters: 1999). Para Weber el burócrata representa el ideal de la legitimidad racional-legal, *sine ira et studio*.

No obstante, en la práctica no todos los sectores de la administración cumplen con las pautas ideales weberianas. Incluso en las sociedades industrializadas las organizaciones que sirven al poder ejecutivo tienen modelos de autoridad y de toma de decisiones más similares al patrimonialismo que al modelo racional-legal.

Las burocracias públicas son una de las instituciones políticas más antiguas y se han vuelto crecientemente poderosas en las últimas décadas, particularmente desde la segunda posguerra. Este incremento del poder de la burocracia se manifiesta en la tendencia al aumento del sector público, al gasto gubernamental y al aumento y la complejización de las funciones de gobierno. Al mismo tiempo, paradójicamente la imagen de la burocracia en la opinión pública es en ocasiones, altamente negativa.

¹⁰ Para mayor profundidad sobre las aproximaciones sobre gobernabilidad y gobernanza véase el trabajo de Jiménez, Ramírez y Roncancio (2007)

¹¹ En este aparte, la referencia a la administración pública se hace únicamente con el objeto de establecer una distinción con los terminos estado y gobierno antes tratados.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

La relación entre política y administración

En algunos viejos enfoques de ciencia política se tendía a separar la administración pública y lo político, pero desde hace varias décadas los estudiosos han resaltado la artificialidad de dicha dicotomía. La teoría estructural-funcionalista destaca la interconexión entre política y administración, y los estudios empíricos observan que un buen número de decisiones gubernamentales se toman en las oficinas administrativas.

Los administradores reciben la encomienda de poner en práctica las leyes decididas por el poder legislativo o por el poder ejecutivo pero la forma en que se ejecutan esas leyes les confiere su verdadero significado. Los empleados públicos, y particularmente los estratos inferiores de la administración son actores cruciales en el proceso de elaboración de políticas públicas (Peters, 1999) y están dotados de una influencia determinante en la prestación de asistencia a la población (Almond y Laswell: 1960). Las acciones de los administradores cambian tanto la llegada de las políticas públicas a los distintos sectores de la población como la percepción que éstos tienen del gobierno y son el principal contacto personal entre los ciudadanos y su gobierno.

Por otro lado, ciertas dimensiones de la actividad política se encuentran en manos de la administración principalmente por dos razones. En primer lugar, los ministros, normalmente abrumados por sus deberes políticos no tienen el tiempo y la información suficiente para tomar muchas decisiones relacionadas con las políticas por lo que tales decisiones se toman mediante consultas con sus principales oficiales administrativos o mediante delegación de facultades. Por esta razón la asesoría en materia de políticas se ha convertido en un aspecto central de la gobernación en las sociedades modernas (Peters, 1999). En segundo lugar, la administración muchas veces media entre las demandas de los grupos de presión de una sociedad y los políticos, formando parte de “redes de problemas”. Las redes que se forman alrededor de cualquier área de políticas están compuestas tanto por grupos de interés y políticos como por organizaciones gubernamentales.

Las nuevas tendencias en la administración pública

Desde la década de 1970 ha existido una tendencia a la reducción del tamaño de la administración y a la reforma del Estado de acuerdo a las pautas del *Nuevo gerencialismo público*. En América Latina las reformas administrativas han adquirido relevancia en la década de 1990 de la mano de recomendaciones y financiamientos de los organismos internacionales de crédito como el Banco Mundial y el BID.

Un problema frecuentemente planteado por las nuevas perspectivas de la administración, muy vinculadas al neoliberalismo, refiere al tamaño del sector público, esto se debe a que el objetivo mayor está en alcanzar un equilibrio fiscal

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

en contextos de estancamiento o recesión. Si el Estado no puede aumentar su recaudación (a través del crecimiento económico) debe reducir sus gastos (y por lo tanto el tamaño de la administración pública) y al mismo tiempo ser más eficiente, tanto para cumplir las mismas tareas con menos personal como para aumentar la recaudación impositiva por la vía de la reducción de la evasión.

Una herramienta fundamental de la reducción de la administración pública ha sido la privatización de servicios públicos y empresas del Estado. No obstante, los estudios empíricos han demostrado que en la mayor parte de los casos la administración no se reduce con las privatizaciones sino que cambia de forma, por la necesidad de regulación de las nuevas empresas privatizadas, particularmente las de servicios.

Los criterios de eficiencia desde esta perspectiva están vinculados a la posibilidad de medir logros, es decir resultados. La mejor administración entonces ya no es la burocracia apolítica que cumple las normas y procedimientos establecidos, sino un personal comprometido con los objetivos de los programas y que cumple en el menor tiempo posible y con el menor costo con los objetivos que se le plantean.

Otra área de discusión de la administración pública ha sido la de su necesaria flexibilización y democratización. Esta tendencia se ha basado en tres criterios: desconcentración, descentralización y participación. Los problemas que se vinculan a este tipo de reformas son, por un lado la incapacidad de controlar y guiar a los nuevos centros de administración descentralizados y por otro, las fuertes tendencias al aumento de la corrupción que se relacionan con esta dispersión y multiplicación de actores con poderes de decisión.

LECTURA COMPLEMENTARIA

“Estado y Sociedad en una perspectiva democrática” (Lechner, 1999)

1. Modernización y democratización

América Latina se encuentra inserta en un contexto marcado por dos coordenadas: procesos de modernización y procesos de democratización. Esbozo someramente estos vectores. Entiendo por modernización al proceso de racionalización (racionalidad medio-fin) que en su forma actual se caracteriza por tres rasgos sobresalientes. En primer lugar, la nueva complejidad de la sociedad, caracterizada por la creciente diferenciación de los diversos campos de la vida social (economía, ciencia, arte, etc.) según racionalidades y dinámicas relativamente autónomas. Ello ha impulsado, en segundo lugar, un cambio de la matriz de la organización social. Con el avance de la complejidad social disminuye la capacidad jerárquica de regulación estatal y se afianzan formas descentralizadas de coordinación como el mercado. Este cambio se entrelaza con un tercer condicionante: el proceso de globalización. Este significa no sólo la mundialización de los circuitos económicos, tecnológicos, comunicativos, etc., sino también la subordinación de los diversos aspectos de la vida social bajo la racionalidad del

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

mercado. En este sentido, el proceso actual de modernización de América Latina ocurre, a diferencia de la ola anterior de los años sesenta, bajo el signo de la sociedad de mercado. Por su parte, el proceso de democratización concretiza el principio de autodeterminación colectiva mediante dos cursos de acción: la elección libre, competitiva y regular de las autoridades políticas en instituciones representativas y, por otro lado, la toma de decisión mediante procedimientos legales. Si el primer aspecto sobresale por contraste con la experiencia autoritaria de la región, el segundo aspecto —la capacidad de las instituciones democráticas de dirimir conflictos, decidir los desafíos y orientar el desarrollo futuro— se revela crucial en relación al proceso de modernización.

Modernización y democratización van mano en mano y los países latinoamericanos han de responder simultáneamente a ambas «lógicas». No pueden renunciar a la modernización sin automarginarse de la economía mundial; cualquier estrategia de desarrollo pasa en definitiva por un proceso de modernización. No se trata empero, de un proceso fijo y predeterminado; hay distintas estrategias de modernización. La determinación de la estrategia específica remite a la política y, en concreto, al proceso de democratización. La democracia establece los procedimientos que regulan quién vota y quién gobierna, mas no se limita a la elección de las autoridades. No menos importante es qué se decide, o sea, qué materias son objeto de la voluntad colectiva. Entonces salta a la vista el dilema: nuestros países han de obedecer simultáneamente a los «imperativos» de la modernización y a las exigencias de la democracia, siendo que los dos procesos responden a principios contrapuestos. El principio democrático de un orden creado deliberadamente acorde a la autodeterminación colectiva es contradictorio con el principio del mercado en tanto equilibrio no intencional que resulta del libre intercambio entre individuos. ¿Cómo compatibilizar ambos procesos?

A pesar de las «lógicas» contrapuestas, la pugna entre las dos dinámicas no es enfocada como un conflicto de principios («uno u otro») sino como un conflicto de distribución («más o menos») que es negociable. (A. Hirschman) Puestas en la balanza del poder, predominan claramente las exigencias de la modernización. No me referiré a los poderosos condicionantes externos que, de manera imperiosa o como «clima mundial», impulsan la estrategia predominante de modernización. Me limito a resaltar la forma interna en que se manifiesta actualmente la modernización en América Latina: la sociedad de mercado. Quiero decir, más que una economía capitalista de mercado tenemos una sociedad de mercado, en que la racionalidad del mercado condiciona las normas, actitudes y expectativas de la gente. El mercado no sólo regula las relaciones económicas, sino que permea profundamente todas las relaciones sociales. En pocos años la gente ha interiorizado una conducta conforme al intercambio mercantil; prevalece una mentalidad de intercambio y un cálculo utilitarista de costo-beneficio en los diversos ámbitos de la vida social. Surge un nuevo tipo de sociabilidad. El cambio de valores y actitudes tiene que ver con lo que puede denominarse un «clima posmoderno» de alcance mundial. La desconfianza de las grandes gestas unida a un afán por un consumo light y fast de todo tipo así como una estetización generalizada de las relaciones sociales son signos de un proceso de privatización. Esta sociabilidad de lo privado es impulsada igualmente por la reorganización económica de la sociedad. A raíz de las políticas neoliberales, se reduce el ámbito de la acción colectiva y se fomentan estrategias individuales. La maximación de beneficios privados es una estrategia racional acorde a los criterios del mercado, pero contraria a compromisos colectivos. Predomina un «individualismo negativo» en el doble sentido de que el individuo recela de la acción colectiva al mismo tiempo que se siente aislado y excluido del manto protector de la colectividad. Esta situación conlleva dos consecuencias contrapuestas. Por un lado, se erosiona el animus societatis sobre el cual descansa toda vida de comunidad y, en concreto, el orden democrático. La política democrática pierde arraigo cuando lo público se desvanece como espacio de la deliberación ciudadana. Por el otro, genera una actitud ambivalente hacia el mercado; sus criterios son interiorizados como normas prácticas de la vida cotidiana a la vez que son rechazadas como normas éticas. Es decir, se hace uso del mercado como instrumento «técnico» sin reconocerle valor normativo. Ello nos remite al proceso de democratización.

En la medida en que la sociedad de mercado no ofrece una normatividad vinculante, corresponde a la democracia generar esa normatividad. Pero ésta no puede ser contraria a los «imperativos» de la

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

racionalidad económica vigente. El dilema de la simultaneidad da lugar a una tendencia problemática: la democracia restringida. Vale decir, las dos caras de la democracia —principio de legitimación y proceso de conducción— son escindidas, restringiendo la autodeterminación colectiva a un mecanismo legitimatorio. En los países latinoamericanos (como en otras partes) se tiende a restringir la democracia electoral (elección de las autoridades políticas y la correspondiente competencia entre los partidos) y paralelamente fortalecer el poder ejecutivo para que pueda imponer libre de presiones populares los «imperativos» de la modernización económica.

Una expresión típica de esta democracia restringida es la coexistencia de tecnocracia y populismo. La mezcla es extraña, pero funcional. Donde la formación democrática de la voluntad colectiva queda recortada a la elección de autoridades y privada de contenido material, queda entregado a un Estado —neutralizado políticamente— el manejo tecnocrático de las políticas públicas. El estilo tecnocrático permite impermeabilizar al gobierno de las reivindicaciones sociales para poder ejecutar las medidas poco populares de reconversión económica en tanto que el estilo populista permite actualizar la promesa democrática para movilizar la adhesión popular. De este modo se logra compatibilizar democracia política con la modernización capitalista.

Otro ejemplo ilustrativo es la paradoja, que la reforma del Estado y el proceso de democratización corran por caminos paralelos. Observamos avances importantes en la reforma del Estado, pero que tienden a ignorar la adaptación de las instituciones democráticas, paralelamente, también la democratización muestra avances significativos, pero sin contemplar precisamente ese ámbito privilegiado de la acción política que es el Estado. El desconocimiento recíproco puede no ser inocente. Permite enfocar la reforma del Estado exclusivamente en función de las exigencias del mercado (desregulación, privatizaciones) a la vez que limitar la democracia a la función legitimatoria, sin capacidad de conducción. De este modo se pueden cumplir las dos exigencias: tener un régimen democrático y, al mismo tiempo, despolitizar la economía.

Aparentemente tal división funcional entre un poder ejecutivo que administra con mano experta las políticas públicas y una democracia electoral que encauza cíclicamente la participación popular opera bien. Mas esta armonización ficticia no contempla un punto decisivo: la conducción de la transformación social. La modernización no es un proceso autorregulado que produzca automáticamente los equilibrios sociales necesarios; por el contrario, conlleva tendencias destructivas y excluyentes que ponen en peligro la vida social. Requiere pues instancias de coordinación y conducción que orienten y compatibilicen las dinámicas de la modernización acorde a los valores y las normas de la vida social. El reduccionismo reinante empero, que subordina la intervención estatal a la racionalidad económica del mercado (nacional y mundial), priva a la sociedad de su principal instancia de coordinación: el Estado. Estamos aquí ante la paradoja crucial: el mismo proceso de modernización que exige adaptar el Estado a las exigencias de la sociedad de mercado a la vez exige un Estado capaz de coordinar y conducir los procesos de transformación.

2. El nuevo papel del Estado

En los últimos años ha tenido lugar una profunda transformación de las sociedades latinoamericanas, orientada por una estrategia que, de modo genérico, podemos denominar neoliberal. Situando dichos cambios en un proceso «de onda larga», parece que las políticas neoliberales no hacen sino sacar a la luz las consecuencias de una transformación estructural, señalizada por la crisis del Estado Social Keynesiano, los cambios del modelo «fordista» de producción y el surgimiento de nuevas pautas de acumulación y competitividad en una economía globalizada. Estos cambios remiten a una cuestión de fondo: los procesos de globalización y de diferenciación funcional han dado lugar a una nueva complejidad de la sociedad, que ya no puede ser coordinada por una instancia única. En consecuencia, la centralidad del Estado como instancia privilegiada de representación y coordinación social se encuentra en entredicho. Es en este contexto que el neoliberalismo aparece como una alternativa plausible.

En la actualidad, un uso abusivo de la etiqueta «neoliberal» lleva a subsumir todas las medidas de ajuste

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

estructural bajo ese enfoque, desvirtuando el análisis. Para acotar el término, conviene restringir el neoliberalismo strictu sensu a la pretensión de reemplazar al Estado por el mercado como instancia fundamental de coordinación de los procesos sociales. Vale decir, la reafirmación neoliberal del mercado y de la iniciativa privada no concierne solamente a la política económica; apunta a una reorganización integral de la sociedad. Por consiguiente, el debate no concierne tanto a una u otra medida económica ni a las ventajas de la gestión privada como a la concepción del orden social. La premisa subyacente al neoliberalismo (al igual que en la teoría de sistema de Luhmann) es la existencia de un orden auto-organizado y autorregulado. El principal mecanismo de autorregulación sería, según la concepción neoliberal, el mercado; la «mano invisible» e impersonal del mercado permitiría un equilibrio espontáneo entre los intereses en pugna. Dada la creciente complejidad social, habría que entregar al libre despliegue de las «leyes del mercado» la coordinación de las relaciones sociales. En la medida en que el orden social sería un resultado no intencional puede prescindirse de la deliberación pública. Como en sus inicios, el mercado es visualizado como un avance de racionalidad que desplazaría las pasiones (políticas) por intereses calculables. De haber un ajuste espontáneo entre las preferencias individuales, la política en tanto ámbito de coordinación deliberada resulta superflua. Si el objetivo explícito del neoliberalismo es despolitizar la economía, el objetivo implícito es despolitizar la vida social. Se trata no sólo de suprimir las presiones de los intereses organizados, que distorsionan los equilibrios automáticos del mercado, sino de limitar al máximo el ejercicio de una voluntad colectiva. En efecto, si el orden social fuese capaz de autorregularse, la intervención política sería una interferencia indebida o, en todo caso, ineficaz. Pero tal supuesto no es correcto.

Las recientes experiencias en América Latina como en Europa Central confirman el análisis histórico de Karl Polanyi: el mercado por sí solo no genera ni sustenta un orden social. El mercado se inserta en determinada institucionalidad social y política que condiciona su funcionamiento. El buen funcionamiento requiere calculabilidad y ello supone reglas jurídicas claras, adecuadas normas sociales y, por sobre todo, un Estado capaz de regular los conflictos y establecer un marco institucional estable. Todo ello es necesario, pero no suficiente. Conviene recordar la paradoja neoliberal: una estrategia destinada explícitamente a desmantelar al Estado, sólo tiene éxito en cuanto se apoya sobre una fuerte intervención política. El caso más ilustrativo es Chile, donde la política neoliberal descansa sobre el respaldo del régimen militar de Pinochet. Pero el punto central no es la represión militar; siendo un elemento importante, no es el problema de fondo. Algo similar ocurre en Argentina, México o Perú, donde un liderazgo democrático-cesarista (Menem, Salinas, Fujimori) impulsa un drástico programa neoliberal de reconversión económica. En todos estos casos ilustrativos de la «democracia restringida», el éxito de las reformas depende de la fuerza del Ejecutivo. El presidencialismo exacerbado, muchas veces con rasgos plebiscitarios, expresa, aun de manera distorsionada, que la modernización exige una conducción, o sea, una intervención activa del Estado. En los hechos, el discurso neoliberal del «Estado subsidiario» o «Estado mínimo» queda desahuciado, dando lugar a una revaloración de la acción estatal. El mismo avance de la modernización devuelve al Estado un lugar preeminente. No se trata por cierto, de regresar al anterior «Estado desarrollista». Destacaré dos aspectos que condicionan el nuevo papel del Estado.

Veamos, en primer lugar, el contexto externo. Su rasgo más notorio son los procesos de globalización. Es evidente la compresión espacial y la aceleración temporal que significa la globalización. Pero tiene además otro significado. La globalización representa más que nada la confirmación de las «leyes del mercado» como racionalidad prevaleciente. La vigencia universal de la «lógica del mercado» relativiza las particularidades nacionales. Sin embargo, la preeminencia del mercado mundial no elimina los contextos nacionales; los mercados son instituciones rigurosamente estructuradas, con fuertes anclajes territoriales. Dada la gravitación de la localización geográfica y de la gestión organizacional en la dinámica de la economía mundial, cobra gran relevancia la «competitividad sistémica» en tanto capacidad de articular y aprovechar una combinación de múltiples factores. Hoy por hoy, no cuenta tanto la competitividad que una u otra empresa singular pueda tener en el mercado mundial como la competitividad que tenga el conjunto de la sociedad. Tanto para la exportación de bienes y servicios como para la

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

localización de inversiones externas resulta determinante la «calidad del país». La competitividad de los países latinoamericanos depende cada vez menos de las ventajas comparativas de factores aislados (materias primas, salarios bajos, etc.) como de la organización conjunta de los factores relevantes. Relevantes son, además de los factores estrictamente económicos, un sinnúmero de elementos desde la capacitación de la mano de obra y el tipo de regulaciones legales hasta la estabilidad política y una trama sólida de confianza social. Resulta pues crucial la articulación dinámica de las diversas variables. Esta es la tarea del Estado, obligado a una intervención activa, muy distinta a la concepción neoliberal. El nuevo contexto mundial confirma pues la función coordinadora del Estado, aunque de modo diferente. No desaparece el Estado Nacional, sino que se transforma. Ahora la defensa de la soberanía nacional responde a agresiones económicas (guerras comerciales o «turbulencias» de los mercados) y depende del éxito del Estado en articular todos aquellos elementos que condicionan la competitividad del país en la economía mundial. Su papel es el de coordinar y orientar las dinámicas del mercado. Dada la complejidad de los factores en juego, el Estado ya no puede asumirlos directamente de manera «dirigista»; se limita a establecer un entorno favorable. Puesto que las dinámicas del mercado conllevan altas dosis de riesgo e incertidumbre, el entorno debe ofrecer un sólido «clima de confianza», basado en la vinculación fluida entre los actores. Vale decir, la competitividad sistémica exige del Estado la organización no sólo de factores, sino también de actores. Requiere la creación de un nuevo pacto social o, más modestamente, una red de acuerdos sectoriales que articule a los distintos actores sociales en torno a una estrategia compartida. Ello nos remite al contexto interno.

También al interior de nuestros países la modernización supone una intervención activa del Estado. Es bien sabido que a raíz de las políticas neoliberales no sólo ha aumentado la pobreza, sino que se han acentuado aún más la desigualdad social y los desequilibrios territoriales. Mas estas formas de exclusión no son sino el aspecto más visible de una tendencia generalizada a la disgregación social. Basta recordar la informalización de la economía y, en particular, del empleo, la pérdida de principios universalistas y de representaciones sociales que servían de anclaje a las identidades colectivas, la erosión de los lazos familiares; todo ello indica la enorme precariedad de la vida social. En efecto, las dinámicas de la modernización conllevan una segmentación y fragmentación de la sociedad. A la par con tales tendencias destructivas, sin embargo, la modernización económica presupone un vigoroso entramado social. El paradigma de la competitividad sistémica exige, como señalara recién, una fuerte articulación de los actores y procesos sociales. En consecuencia, los fenómenos de desintegración no pueden ser considerados como costos no intencionales, pero ineludibles de la modernización. Cuando amplios sectores de la población quedan marginados, los «efectos no deseados» ponen en peligro al mismo proceso de modernización a la vez que desestabilizan el proceso de democratización. Por eso, uno y otro proceso plantean la integración social como tarea prioritaria. Para avanzar en la integración transnacional (incluyendo la integración regional en América Latina) resulta indispensable asegurar tanto la integración nacional, antes mencionada, como la integración social. Ahora bien, ésta no se logra regresando a formas y mecanismos anteriores. La cohesión social ha de ser reconstruida a partir de los procesos en marcha, considerando un contexto de diferenciación funcional y de globalización. Abordar la integración social implica pues reestructurar el modo de organización de la sociedad. Este es, en el fondo, el reto de la nueva «agenda social». Tal reforma de la organización social remite al Estado. Es particularmente a través de las políticas sociales que el Estado impulsa la reestructuración de nuestras sociedades. Las políticas de empleo, educación y salud han de ser consideradas no como mera compensación por las disfuncionalidades de una economía de mercado, sino como pilar central y vital en la reorganización social. Por cierto, la cohesión social y, por ende, las políticas sociales deben ser adecuadas al nuevo contexto. A la par con la redefinición del Estado nacional tiene lugar una redefinición del Estado Social. Dadas las dificultades (fiscales y sociales) del Estado de Bienestar de tradición keynesiana, se hace necesario buscar nuevas fórmulas de solidaridad social. Sin duda, ella ya no puede descansar exclusivamente sobre la intervención estatal y habrá que buscar una articulación de políticas públicas e iniciativa privada. Las dificultades están a la vista, pero no es menos evidente que la intervención estatal sigue ocupando un lugar prioritario.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

En los años noventa América Latina entra en una «fase post-neoliberal». El neoliberalismo está agotado como propuesta innovadora, pero sólo será superado efectivamente si encontramos una respuesta adecuada al problema de fondo. El punto de partida radica, a mi entender, en la creciente complejidad de la sociedad moderna y el consiguiente debilitamiento del Estado como instancia central de coordinación, así como, por otra parte, el fracaso del «modelo neoliberal». Tanto las dinámicas externas de la globalización (competividad sistémica) como las dinámicas internas de la diferenciación (disgregación social) desbordan a los mecanismos coordinadores del mercado. En resumidas cuentas, el orden social ya no puede descansar sobre una regulación exclusivamente estatal de la convivencia, pero tampoco opera como un sistema autorregulado. El problema de fondo consiste pues en replantear la coordinación social en una sociedad en que el Estado y la política han dejado de ser las principales instancias de coordinación.

Es en este contexto que, a mi juicio, ha de situarse la discusión acerca de la «cuestión democrática» en América Latina. Mientras que la tendencia actual apunta a una «democracia electoral», cabe preguntarse, en cambio, acerca del papel de la democracia como un ámbito privilegiado de coordinación social. En lugar de restringirla a un principio de legitimación, habría que explorar su potencial como principio de organización. De hecho, las instituciones y los procedimientos democráticos siempre tuvieron la función de mediación de intereses y opiniones plurales con el fin de decidir «a dónde vamos». Ahora bien, la diferenciación funcional que debilita el alcance de la intervención estatal, también afecta al proceso democrático de toma de decisiones en tanto instancia de coordinación. La autonomía relativa de las variables macroeconómicas, las «turbulencias» de los mercados financieros internacionales o la falta de información sobre procesos tecnológicos son sólo algunos ejemplos de cómo cuestiones cruciales del desarrollo nacional escapan, por diversos motivos, al poder de disposición de las instituciones democráticas. Ello fomenta una dinámica autorreferencial del sistema político.

Uno de los aspectos más notorios del actual proceso de transformación es precisamente la inercia de las principales instituciones democráticas. El sistema de partidos y su labor en la deliberación y decisión parlamentaria han quedado «congelados» en el pasado, sin lograr ajustar sus funciones al nuevo contexto. En el anterior modo de organización social, centrado en el Estado, los partidos en el parlamento formaban una instancia privilegiada de mediación, traduciendo las demandas sociales en agenda política y, por otra parte, llevando las alternativas en pugna al debate público. La actual reorganización cuestiona no sólo la centralidad del Estado, sino también el papel mediador de los partidos. Excluidos del proceso efectivo de decisión, los partidos pierden su capacidad creadora de identidades colectivas. Se diluye entonces el «sujeto» del orden democrático: el «pueblo» o la «nación». La «comunidad de ciudadanos» (o la «unidad nacional») no es algo establecido de antemano, sino el resultado de la interacción política. Sin embargo, el sistema de partidos poco aporta a elaborar pautas interpretativas que permitan estructurar las diferencias de intereses y opiniones en opciones políticas y voluntades colectivas. Muchas veces suele operar como simple mecanismo electoral y clientelar en función de la distribución de cargos públicos. Ello incrementa la distancia entre las decisiones políticas y sus efectos en la vida cotidiana, inhibiendo la participación ciudadana. Los ciudadanos no llegan a comprender los dilemas y restricciones que condicionan las decisiones políticas y, por ende, tampoco pueden evaluar adecuadamente el desempeño político. Algo similar ocurre con los parlamentos. De por sí débiles de cara a un fuerte presidencialismo, la reorganización social debilita aún más la labor parlamentaria, que demasiadas veces deviene un simulacro del proceso democrático de toma de decisiones. Falto de identidad, el poder legislativo tiende a ratificar sin más las propuestas gubernamentales o bien a obstruirlas con igual encono. En ambos casos no se constituye una relación fundamental del régimen democrático: la relación entre gobierno y oposición. La cooperación acrítica diluye la función fiscalizadora de la oposición; la confrontación permanente hace de la relación un juego de suma-cero. En el mejor de los casos, se tiene una política de gobierno, pero no se afianza una política de Estado, duradera en el tiempo. En resumidas cuentas, instituciones básicas de la democracia como el sistema de partidos y el parlamento poco contribuyen —en ausencia de una redefinición de su papel— al manejo político de los cambios sociales. Existe un déficit de conducción democrática que en

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

momentos críticos, según vimos, tiende a ser compensado por un presidencialismo plebiscitario. Ciertamente, la democracia no se agota en el sistema de partidos y el parlamento. Ella se nutre igualmente de las asociaciones, los gremios, las organizaciones sociales de base y los medios de comunicación, o sea de múltiples canales de participación ciudadana que día a día, tema por tema, alimentan la deliberación ciudadana. Estas instituciones adquieren una gravitación política cada vez mayor en la medida en que los partidos y el parlamento por sí solos ya no logran representar y coordinar una sociedad más y más compleja. No sólo se altera el ámbito público; hay más voces y más fuertes (televisión), pero también mayor mercantilización y estetización de la interacción. Además altera la frontera habitual entre público y privado. En este contexto la denominada sociedad civil deviene una realidad política. Pero es una realidad difusa, que exige una lectura atenta.

3. El fortalecimiento de la sociedad civil.

Una paradoja nos sirve nuevamente como punto de partida: hace años vemos crecer una demanda por fortalecer la sociedad civil, demanda que es levantada en nombre de una ciudadanización de la política. Después del debate acerca de la relación de Estado y mercado, se ha vuelto a plantear la relación de Estado y sociedad, pero con un giro significativo: enfocando la sociedad civil como ámbito de una política cercana al ciudadano. La paradoja consiste en referir la demanda de una mayor y mejor participación ciudadana ya no al Estado como ámbito privilegiado de la política, sino a la sociedad civil, o sea un ámbito habitualmente considerado como no-político y que hoy se caracteriza más y más por la preeminencia del mercado. Cabe interrogarse pues ¿por qué el fortalecimiento de una sociedad civil que se despliega como sociedad de mercado es visto como o un proceso de ciudadanización de la política?

«Sociedad civil» es, como muchos conceptos venerables, un término ambiguo, de connotaciones muy diferentes y carácter polémico, que sirve más que nada para señalar una problemática. Precisamente la ambivalencia del término hace a su eficacia política, pues permite invocarla sin precisar qué se entiende por sociedad civil. De hecho, su significado deriva del contexto. En América latina hemos de considerar principalmente dos contextos: la sociedad civil en contraposición al Estado autoritario y la sociedad civil en referencia a la sociedad de mercado.

La demanda de fortalecer la sociedad civil expresa, en primer lugar, una motivación antiautoritaria. La invocación surge en los años setenta en el Cono Sur frente a las dictaduras militares. La demanda expresa una crítica al autoritarismo estatal a la vez que una propuesta alternativa de sociedad. La crítica conlleva un impulso democratizador en tanto cuestiona estructuras de poder anquilosadas, pero me parece problemático trasladar la «solución» a la sociedad civil. En la demanda confluyen dos tendencias opuestas, lo que aumenta la confusión. Por una parte, el redescubrimiento de la «sociedad burguesa» se nutre del anti-estatismo neoliberal que vislumbra en toda acción estatal una interferencia indebida en el libre juego de las fuerzas sociales. En este caso, el fortalecimiento de la sociedad civil remite al mercado como principio de un orden auto-organizado. Por otra parte, la sociedad civil es invocada en oposición al «Estado burgués» en tanto poder ajeno y hostil que oprime la vida social. En la tradición marxista, el fortalecimiento de la sociedad civil apunta a la repolitización de una sociedad emancipada de la tutela estatal.

En ambos casos, la reivindicación resalta los rasgos autoritarios del Estado y el carácter elitista-oligopólico del régimen democrático a la vez que recuerda las promesas incumplidas de la democracia. Tal crítica es importante en cuanto denuncia las dinámicas más y más autorreferidas de la política. El planteo empero es peligroso en tanto contrapone la idea de democracia a las instituciones democráticas. En muchos países latinoamericanos, donde siguen prevaleciendo actitudes anti-institucionales de todo tipo, la invocación simplificada de la soberanía popular socava las de por sí débiles instituciones representativas. La referencia a la sociedad civil tiende a sobregirar la motivación antiautoritaria, desembocando en un ataque irresponsable a la institucionalidad democrática, especialmente al sistema de partidos. La saludable toma de conciencia ciudadana se revela como un obstáculo a la democratización cuando defiende de modo ingenuo (sin mediación institucional) al individuo; fácilmente el elogio del ciudadano abstracto desemboca en la apología del libre mercado. Ello modifica el sentido

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

de la crítica originaria: si identificamos la sociedad civil con un orden autorregulado, entonces ya no habría que denunciar la autorreferencia autista de la política; ésta sólo confirmaría que las instituciones políticas son efectivamente superfluas.

El segundo punto de referencia para la invocación de la sociedad civil es la sociedad de mercado. También aquí se sobreponen concepciones contradictorias. De acuerdo a la interpretación neoliberal, el fortalecimiento de la sociedad civil se identifica con el fortalecimiento de la sociedad de mercado. Se trata de desmontar el tutelaje estatal y de restituir a los individuos —gracias al mercado— la libre disposición sobre sus acciones. Es decir, la libertad del ciudadano se funda en la libertad del mercado. En el fondo, se propone despolitizar la vida social; la idea de una «sociedad civil ciudadana» corresponde a una sociedad de mercado concebida como un orden social autorregulado. Tal concepción descarta las tendencias destructivas y excluyentes del mercado y, por lo tanto, no se hace responsable de sus consecuencias. Otra concepción, por el contrario, contrapone el fortalecimiento de la sociedad civil a la expansión del mercado. Considerando precisamente los efectos disgregadores de la política neoliberal, la invocación de la sociedad civil apunta a la defensa de las formas de organización social y de las identidades colectivas amenazadas por la creciente mercantilización de las relaciones sociales. Pero las formas tradicionales de organización colectiva no son necesariamente formas de autodeterminación democrática, frecuentemente son relaciones autoritario-clientelísticas, muy distantes de aquel asociacionismo igualitario que, según Tocqueville, hacía de la sociedad civil el fundamento de la democracia norteamericana.

Finalmente, cabe mencionar un tercer enfoque que concibe el fortalecimiento de la sociedad civil como correctivo de la sociedad de mercado. Asumiendo el proceso de modernización en curso, tal concepción ve en la reorganización de la acción colectiva un antídoto contra sus tendencias desintegradoras. Efectivamente, el gran desarrollo de organizaciones sociales de base y de ONGs significa abrir importantes canales de comunicación ciudadana, incorporando nuevos intereses y experiencias a la agenda pública. De ahí se concluye fácilmente que las organizaciones sociales podrían reemplazar a las organizaciones políticas (partidos), dando lugar a una ciudadanización de la sociedad civil. Tal conclusión es apresurada. La sociedad de mercado pone límites a una expansión masiva de la acción colectiva y además, su organización en torno a temas específicos hace difícil la agregación de intereses y opiniones.

En suma, las formas actuales de replantear la relación de Estado y sociedad civil tienden a menospreciar a la sociedad política. En la medida en que la relación es vista como una relación inmediata, sin mediación institucional, el noble propósito de «ciudadanizar la política» tiene el resultado paradójico de anular las instituciones democráticas en nombre de la democracia. A mi juicio, la tarea prioritaria en buena parte de América Latina consiste en fortalecer las instituciones democráticas pues son precisamente ellas las instancias capaces de traducir los diferentes intereses y opiniones en una voluntad colectiva vinculante para todos los participantes. Ahora bien, la vida de las instituciones no se agota en sí misma; así como las instituciones moldean a los procesos sociales, así también ellas son moldeadas por las estructuras sociales. Vale decir, las instituciones democráticas son construidas bajo determinadas condiciones histórico-sociales y su consolidación depende de un adecuado entorno social. En este sentido, la invocación de la sociedad civil hace referencia a un contexto de las condiciones sociales de la democracia.

En particular, me parece, son una referencia pertinente las condiciones psico-culturales. Considerando la violencia manifiesta en vastas partes de Colombia, Nicaragua o Perú; las formas agresivas de exclusión en Brasil o Guatemala; la corrupción en Argentina o México; en fin, considerando el deterioro generalizado de la convivencia social en buena parte de la región, ¿de qué democracia estamos hablando? Claus Offe ha hecho notar que la «barbarie» podría ser una posibilidad intrínseca al proceso de modernización. Podría haber un «exceso» de modernización que genere condiciones sociales adversas para la democratización. Volvemos sobre la compatibilidad de ambos procesos: mientras la modernización se apoya en un proceso de diferenciación, la democracia presupone cierta igualdad. La igualdad exige hacer abstracción de las diferencias, tratándolas como irrelevantes. Ello se logra

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

recurriendo a normas básicas de la convivencia: decencia, tolerancia, respeto, confianza, cierta sensibilidad moral y disciplina interiorizada. Este tipo de «normas de civilidad» son las que permiten el acomodo recíproco en la convivencia cotidiana, sobre todo cuando las relaciones más permanentes, sometidas a pautas estables, son desplazadas cada vez más por interacciones momentáneas y fugaces entre extraños. Pues bien, estas normas sociales se debilitan a raíz de la modernización. En la medida en que el proceso de modernización incrementa la diferenciación social y funcional, aumenta la precariedad de las posiciones adquiridas. La diferenciación y la consiguiente incertidumbre pueden alcanzar un nivel crítico cuando las aceleradas transformaciones sociales se entremezclan con situaciones de crisis o de trastorno generalizado. Cuando la violencia urbana, la corrupción impune, la precarización del empleo son la experiencia cotidiana de la gente, entonces los efectos centrífugos de la modernización ya no logran ser contrarrestados por la tolerancia, la empatía, la honestidad y otras normas de trato civilizado. Sin tales normas de reconocimiento y compromiso, la igualdad jurídica y la igualdad ciudadana pierden validez práctica y el mismo orden democrático termina erosionado. Sabemos bien cómo las «reglas de juego» democráticas se desvalorizan cuando no están abrigadas por la decencia, el respeto recíproco y una disposición general a la cooperación. A la inversa, cuando la democracia pierde la densidad simbólica de una «comunidad» también las normas de convivencia en el trato diario se debilitan. En este contexto, la invocación de la sociedad civil puede ser entendida como un llamado de atención sobre la cultura cívica como un criterio esencial de la «calidad de la democracia». Fortalecer la sociedad civil significaría entonces reforzar las normas de «civilidad».

1.5 ACTIVIDADES DE EVALUACION:

- A. En un documento de no más de cinco páginas, precise en relación con el caso colombiano, las diferencias entre las perspectivas orgánica, funcional e institucional para el estudio del gobierno.
- B. Proponga una reflexión (de no más de 3 páginas) a partir de la siguiente frase de Lechner y las preguntas expuestas a continuación:

“La paradoja consiste en referir la demanda de una mayor y mejor participación ciudadana ya no al Estado como ámbito privilegiado de la política, sino a la sociedad civil, o sea un ámbito habitualmente considerado como no-político y que hoy se caracteriza más y más por la preeminencia del mercado. Cabe interrogarse pues ¿por qué el fortalecimiento de una sociedad civil que se despliega como sociedad de mercado es visto como un proceso de ciudadanización de la política?”

- a. Por qué la demanda de democratización se plantea como una paradoja?
- b.Cuál es la relación entre democratización y reformas de mercado?

1.6 REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- BOBBIO, Norberto (1997). *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, Bogotá, FCE, primera reimpresión.
- BOBBIO, Norberto. (1996) *El futuro de la democracia*. Fondo de cultura económica. Mexico. Capitulo 1: “El futuro de la democracia”.
- CARNELUTTI, Francesco (1989). *Cómo Nace el Derecho*, Bogotá, Temis S.A.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

- DAHL, Robert, (1999) “Qué instituciones políticas requiere una democracia a gran escala”, En “La Democracia. Una guía para los ciudadanos”, Capítulo VIII, Taurus, España.
- HELLER, Herman (1987) *Teoría del Estado*. Fondo de Cultura Económica. “Supuestos históricos del Estado Actual”.
- JIMÉNEZ, W.G., RAMÍREZ, C. y RONCANCIO, P. (2007) *Gobernabilidad y Gobernanza en la Transformación de la Acción Pública*, Bogotá, ESAP.
- Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 27, Octubre.
- LECHNER, Norbert (1999) "Estado y sociedad en una perspectiva democrática", en <http://www.revistapolis.cl/6/ind6.htm>
- MORLINO, Leonardo (1986) “Cómo cambian los regímenes políticos, instrumentos de análisis”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.
- O’DONNELL, Guillermo (2007) Documento base de la conferencia dictada en la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Seminario CIEDAL/ EPG, Mayo 9 de 2007.
- ORLANDI, Hipólito y ZELAZNIK, Javier. (2000) “El gobierno”, En PINTO, Julio *Introducción a la Ciencia Política*, Editorial Eudeba, Buenos Aires.
- PEGORARO, Mara y ZULCOVSKY, Florencia (2006) “Gobierno” en AZNAR, Luis y De LUCA, Miguel “Política. Cuestiones y Problemas”, Editorial Ariel, Buenos Aires.
- PETERS, Guy (1999) *La política de la burocracia*, Editorial FCE, México-
- PETERS, Guy (2003), “La capacidad para gobernar: retrocediendo hacia el centro?”, En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 27.
- PNUD (2003) « La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos ».
- SARTORI, Giovanni (1994) *¿Qué es la democracia?*, Bogotá, Altamir.
- SARTORI, Giovanni (1974) “Democracia”, en: *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales*, Tomo 3, Madrid, Aguilar, pp. 489-497

U NIDAD II

Las Políticas públicas

Contenidos de la Unidad

En torno a la definición de política pública

Definir las políticas públicas

Actores y Redes de políticas

- Son las Cortes Constitucionales, actores en políticas públicas?
- Por qué involucrar actores privados en las políticas públicas?
- Riesgos del involucramiento privado en las políticas públicas

Problemas y Agendas

- Estudio de caso: La génesis de la política de seguridad democrática en el gobierno de Alvaro Uribe Vélez (2002-2006)

Instrumentos de Política

- Estudio de Caso: Instrumentos para políticas de empleo a nivel local

El análisis de las políticas públicas

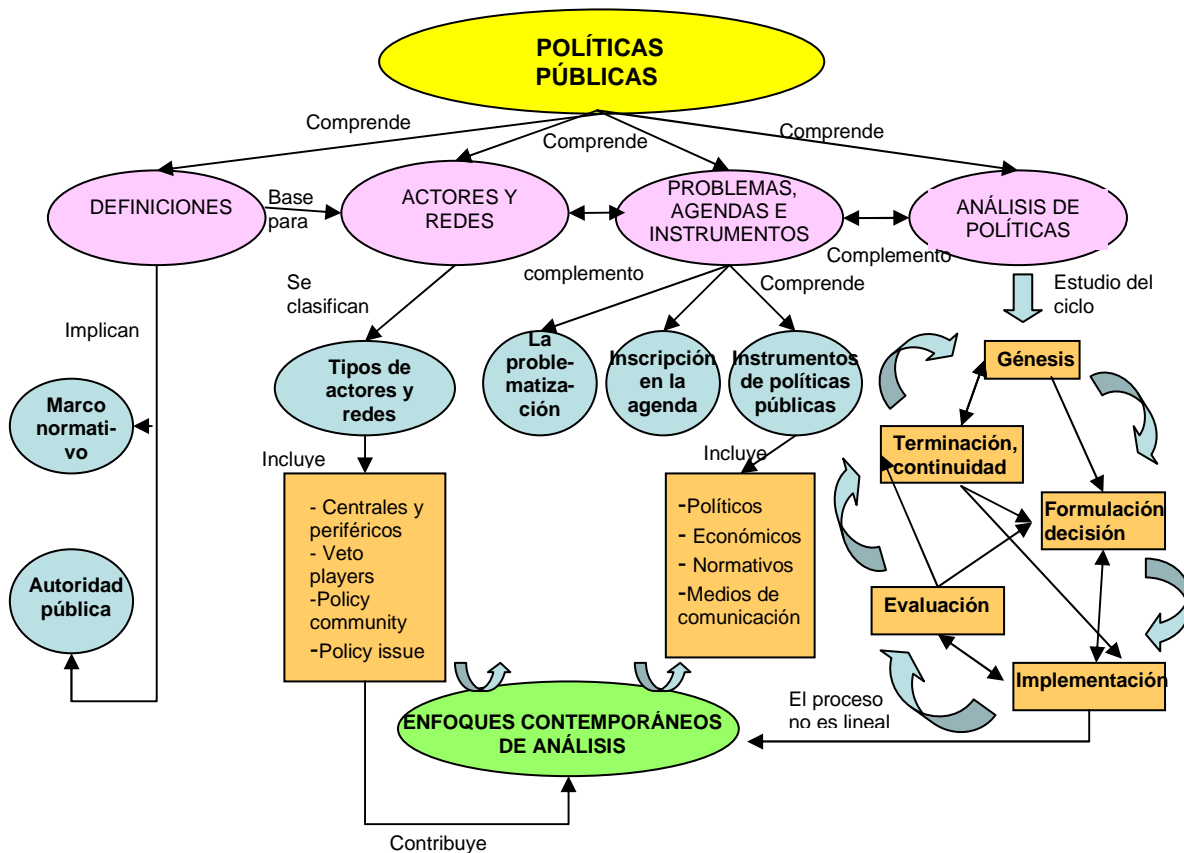
El ciclo de políticas

Enfoques contemporáneos del análisis

MAPA CONCEPTUAL

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro



2.1 INTRODUCCIÓN

En una definición muy conocida, propuesta por Thomas Dye, se indica que las políticas públicas son todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer. Quizás su amplitud la hace poco operativa para el análisis; en efecto no todo lo que hacen los gobiernos pueda calificarse como una política pública, pero expresa de manera inequívoca la idea central de esta unidad. Las políticas son el instrumento para la conducción de las sociedades y su estudio permite observar la forma en que los gobiernos definen objetivos comunes, disponen de sus recursos asignando beneficios y costos entre los ciudadanos, y el impacto que estas decisiones tienen sobre su bienestar.

Tanto la selección de los temas abordados como los contenidos mismos provienen de la literatura sobre el análisis de políticas públicas; que tras poco más de cinco décadas se ha convertido en un fértil campo de estudio del que se ocupan diversas disciplinas. Por tal razón, nos resulta imposible abarcar todos los enfoques y debates existentes; sin embargo, propondremos una presentación

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

sobre algunos de los temas más relevantes, para facultar al lector en la comprensión de la problemática desarrollada a lo largo del modulo.

La unidad está dividida en tres partes; la primera de las cuales presenta una definición y los elementos asociados a la idea de política pública. La segunda parte está dedicada al análisis de políticas, particularmente a la presentación de los principales enfoques contemporáneos del análisis. Finalmente, la última parte propone respuestas a algunas de las preguntas fundamentales en relación con las políticas: cuál es el rol de los actores en las políticas?; cómo y por qué aparecen los problemas públicos?; de qué medios se dispone para alcanzar los objetivos públicos?. Por supuesto, otras preguntas seguramente importantes quedarán sin respuesta por razones de espacio, pero esperamos despertar el interés de los estudiantes para investigar más a profundidad sobre el tema.

Para ilustrar estos contenidos, el estudiante encontrará lecturas complementarias así como algunos estudios de caso que proponen una aplicación del debate teórico al contexto colombiano.

2.2 OBJETIVOS

- Proponer una definición de política pública y discutir los principales elementos asociados a ella.
- Presentar desde la Ciencia Política y la Sociología de la Acción Pública, los enfoques teóricos más relevantes del análisis de políticas públicas, acompañados de una reflexión sobre sus alcances para el caso colombiano.
- Presentar, desde el análisis de políticas, el debate en torno a los actores, los problemas y las agendas, y los instrumentos de política.

2.3 EN TORNO A LA DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA

Las políticas públicas están directamente relacionadas con el ejercicio del gobierno en cualquier contexto político. Desde la tradición anglosajona se centra en la administración, la relación de las políticas públicas con los mecanismos de toma de decisiones y las cuotas de poder de cada uno de los actores, mientras la tradición europea, la vincula al concepto de Estado, su funcionamiento interno y sus relaciones con la Sociedad.

En Europa, como en América Latina, el Estado es la institución que domina la vida política, da forma y trasciende a la sociedad. Las sociedades son organizadas desde el Estado. El Estado tiene la función de regular la vida social, y lo hace a través de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

organizaciones, la construcción de políticas públicas y de otras formas concretas en las que se viabilizan las decisiones públicas.

Como indica Roth (2002), el Estado - como otros actores sociales, con los recursos que tiene a su disposición -, busca incidir o modificar en cierto sentido la regulación operante en un espacio social preciso. En el marco de un Estado de Derecho, es la adopción de una reglamentación jurídica que legitima la implementación de su estrategia. La definición de la estrategia estatal legitima es el resultado de la movilización de ciertos actores públicos y privados, con intereses contradictorios. Para este autor, las políticas públicas representan la realización concreta de decisiones, la actividad concreta de regulación por la cual los Estado modifican comportamientos sociales mediante el cambio de las reglas de juego que operan hasta entonces. Estudiar las políticas públicas es, por lo tanto, comprender al “Estado en Acción”.

Las políticas públicas revelan la evolución en las relaciones Estado/sociedad en dos sentidos, en primer lugar por las nuevas *temáticas* que son incorporadas a la esfera de acción del gobierno o a la inversa las funciones que tradicionalmente habían sido consideradas como propias de los gobiernos y que ahora son transferidas a ciertos actores privados; en segundo lugar, por las nuevas *formas* en que las temáticas tradicionales o novedosas son tratadas por los gobiernos (Muller: 2004). Actualmente ha alcanzado cierto consenso la idea de que gobernar no implica siempre intervenir directamente y con ello, se abre espacio para formas de colaboración entre los gobiernos y actores societales o transnacionales.

Las políticas públicas son objeto de un amplio debate acerca de sus beneficios o perjuicios. En sociedades democráticas la fuente de la autoridad política es el pueblo, y por lo tanto, las políticas son construidas, defendidas y debatidas, en nombre del “interés del pueblo” o el interés general. La definición de este Pueblo y sus intereses entonces se presenta con frecuencia como una fuente de controversias. Las nociones que justifican los cursos de acción de un gobierno como el interés general o incluso algo más concreto como problema público, son definidas en el marco de los procesos políticos y por ello son objeto de debate. De hecho, aún cuando los actores están más o menos de acuerdo sobre ciertos problemas que deben ser atendidos, no lo estarán necesariamente acerca de la forma en que estos deben ser resueltos y en qué orden de prioridad, sobre la cuota de recursos públicos destinados a cada uno; tampoco, por supuesto, sobre los impactos de las acciones una vez que estas han sido realizadas, etc.

Los gobiernos a los que elegimos para ocuparse del amplio campo de decisiones y acciones que requerimos de su acción, traducen su visión política a través del policy making. Ahora bien, su objetivo no es siempre el introducir cambios en el mundo real. En ocasiones, con las políticas públicas no se quieren introducir cambios sino mantener un estado de cosas. Por otra parte, como señala Richard Wilson (2006), existen diferentes niveles de policy making; en nivel alto los gobiernos definen sus objetivos y como serán alcanzados, pero a un nivel inferior,

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

existe un conjunto grande de decisiones intermedias de política, acerca de la interpretación e implementación de las políticas, que constituyen la acción cotidiana de los gobiernos. A menudo, la relación entre estos niveles de decisiones es conflictiva, provocando que los objetivos no sean alcanzados.

2.3.1 Definir las políticas públicas

La expresión “política pública” es a menudo utilizada de manera imprecisa, incluso por aquellos funcionarios gubernamentales encargados de su decisión y puesta en marcha. Como recuerda Birkland (2005), las políticas son consideradas como objetivos globales: “*queremos acabar con la pobreza*”; principios que guían las acciones: “*necesitamos conocer mejor la pobreza y pensar sobre sus causas*”, y como acciones específicas que son realizadas para alcanzar objetivos específicos: “*queremos ampliar el acceso de los habitantes de barrios pobres a la educación*”. Tampoco existe un consenso entre los académicos en torno a una definición; desde enfoques, momentos y contextos diferentes, cada uno enfatiza en diversos aspectos ligados a la acción de los gobiernos –por ejemplo, si los gobiernos realizan las políticas por su cuenta o a través de actores privados-, como vemos en la tabla siguiente:

Definición	Autor
<i>Cualquier cosa que el gobierno escoja hacer o no hacer</i>	Thomas Dye (1992)
<i>De forma simple, la política pública es la suma de las actividades de gobierno, actuando directamente o a través de sus agentes, mientras tenga influencia en la vida de los ciudadanos.</i>	B. Guy Peters (1999)
<i>Entiendo por política pública el conjunto de decisiones, acuerdos y acciones realizadas por un grupo de autoridades públicas, con o sin la participación de los particulares, encaminadas a solucionar o evitar un problema definido como relevante, y a seleccionar, diseñar e implementar los instrumentos que permitan cumplir sus objetivos. La política pública hace parte de un ambiente determinado, busca modificar o mantener ese ambiente, y puede producir o no los resultados esperados.</i>	Raúl Velásquez (2006)
<i>Una política pública se puede entender como la orientación general que define el marco de actuación de los poderes públicos en la sociedad, sobre un determinado asunto. De manera más concreta, la política pública se presenta como un proceso de decisiones y acciones gubernamentales actuando directamente o a través de sus agentes, tendiente a resolver un asunto de interés público</i>	William Jiménez (2007)
<i>Dispositivos político-administrativos coordinados en principio alrededor de objetivos específicos</i>	Pierre Muller e Yves Surel (1998)

Fuente : Birkland (2005), Velásquez (2006), Jiménez (2007) y Muller y Surel (1998).

Antes de proponer una definición, empecemos por discutir una de las citadas con mayor frecuencia: las políticas públicas son: “*todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer*”. Esta definición presenta algunos problemas, principalmente su énfasis en la racionalidad del actor gubernamental como productor de decisiones

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

públicas, que como veremos se ve relativizada, entre otras cosas, por la participación de nuevos actores en la construcción de políticas. Por otra parte, es una definición muy amplia, lo que dificulta su aplicación al análisis de casos concretos. Por tal razón, parece necesario adoptar una definición más específica, como algunas de las reseñadas en la tabla anterior, o la que presentamos a continuación y proponemos adoptar en esta unidad:

“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”. (Roth, 2002)

Esta definición nos permite considerar a las políticas públicas como un fenómeno empírico que puede ser estudiado, sin importar el nivel –nacional, local- o sector del que nos ocupemos. Sin embargo, es posible especificar aún más la definición a partir de proponer ciertos elementos comunes para las políticas públicas¹².

2.3.1.1 Una política pública define un marco normativo de acción

Esta afirmación significa, **en primer lugar**, que *una política está constituida por un conjunto de medidas concretas que constituyen su **contenido** visible: decisiones, medidas y acciones –planes, proyectos- e instrumentos de acción pública –normatividad, contratos, subsidios, etc.-*. Por ejemplo, en una política educativa encontraremos un conjunto de medidas orientadas a la construcción de colegios, procesos de evaluación de estudiantes y docentes, vinculación de docentes, introducción de nuevas tecnologías de comunicación en el proceso educativo, etc. Seguramente, encontraremos también diversos medios utilizados por los gobiernos para alcanzar sus objetivos de política, como por ejemplo, un conjunto de normas que regula diversos aspectos relacionados con la prestación del servicio educativo, el presupuesto público asignado o incluso programas de becas y subsidios para estudiantes de bajos recursos. A estos medios, los llamaremos instrumentos de acción pública¹³.

Por lo tanto, las acciones aisladas no constituyen una política pública. No existe una política de “uso del cinturón de seguridad”; esta medida haría parte de un marco de acción orientado hacia la seguridad en carreteras, del que también harían parte por ejemplo, los controles de velocidad y alcoholemia. Los instrumentos tampoco son las políticas, no existiría entonces una política del SISBEN, por ejemplo. En otras palabras, una política pública está constituida por declaraciones, actos, decisiones e instrumentos que no pueden ser considerados aisladamente. Es por esta razón que Muller y Surel (1998) señalan que una

¹² Para ello, retomamos los planteamientos de Muller y Surel (1998), con algunas adaptaciones útiles para la discusión del caso colombiano.

¹³ En la parte final de esta unidad, se analizan en detalle los instrumentos de acción pública.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

política pública es una construcción analítica, es decir que la primera tarea cuando se emprende un análisis es la reconstrucción del *marco de acción* definido por la política estudiada.

Decisión y no decisión: y si una política consiste en no decidir?

Puede considerarse que una política pública consiste en no hacer nada? En ocasiones, no decidir sobre un tema puede tener efectos políticos y sociales concretos, en la medida en que expresa una posición gubernamental de abstenerse de actuar en una situación determinada. Para Muller y Surel (1998) existen tres casos en los que la *no decisión* puede ser útil para el análisis:

- *La no decisión intencional.* Corresponde a las situaciones en las que puede demostrarse concretamente que existió voluntad de parte de las autoridades políticas y administrativas de no decidir.
- *La no decisión controversial.* Correspondiente a una situación en la que el problema es objeto de una controversia pública demasiado fuerte como para que se pueda tomar una decisión que aparezca como legítima frente al público.
- *La no implementación.* En algunos casos, una política es decidida en un cierto nivel, pero en niveles posteriores donde deben producirse decisiones posteriores, estas no se producen y la política no es efectivamente implementada.

En **segundo lugar**, como indica Velásquez (2006:9), si bien es posible “*que de un plan de desarrollo se desprendan las políticas de un gobierno, y que de ellas se deriven programas y proyectos, esta secuencia no es absoluta en la vida real*”. En efecto, no sólo algunas políticas públicas pueden surgir por fuera de los planes de desarrollo, como resultado por ejemplo de crisis ocasionadas por fenómenos naturales; sino que además, los programas y proyectos públicos pueden ser considerados como políticas públicas en la medida que reúnan los elementos de la definición propuesta.

Por otra parte, recuerda también Velásquez, las políticas públicas pueden perfectamente hacer parte de políticas públicas mayores que les dan origen y sustento¹⁴. Así, por ejemplo, Jolly (2004: 80) parte de la definición de Salazar (1999) para definir como megapolítica pública “*aquella que corresponde a un conjunto de políticas públicas ligadas entre si por relaciones funcionales o intencionales*”. Por lo tanto, considera que la megapolítica pública urbana podría a su vez descomponerse en: política pública “de la casa¹⁵”, política pública “del entorno urbano¹⁶” y política pública “del contorno urbano¹⁷”.

¹⁴ “Para entender esta situación, acudamos a las famosas muñecas rusas o “**matrioscas,**” y visualicemos a las políticas públicas, llámense planes, políticas, programas o proyectos, unas dentro de otras, pero al fin y al cabo todas reuniendo los elementos de la definición de política pública, es decir conjuntos de decisiones, acuerdos y acciones de autoridades públicas, con o sin la participación de particulares, que pretenden la solución o prevención de problemas definidos como relevantes” (Velásquez, 2006: 9).

¹⁵ “Que se refiere a todas las disposiciones que se toman en relación con la casa “puertas adentro”, (incluyendo el suelo urbanizable) sea para construirla o mejorarla”. (Jolly, 2004: 81)

¹⁶ “Que tiene que ver con la conexión a los servicios públicos domiciliarios (energía, acueducto, alcantarillado, telecomunicación básica) y los equipamientos del barrio y de la localidad (vías locales, parques de barrio, escuelas, centros de salud, canchas deportivas, etc.)”. (Jolly, 2004: 81)

¹⁷ “Que se refiere a los equipamientos metropolitanos (parques metropolitanos, sistema de transporte masivo”. (Jolly, 2004: 81)

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

En **tercer lugar**, cuando se señala que las políticas definen un marco *normativo* de acción, se está haciendo referencia a que toda política puede definirse en primera instancia a partir del conjunto de **objetivos que pretende alcanzar**. Estos objetivos son en ocasiones indicados de manera explícita en los textos y las decisiones gubernamentales (planes de desarrollo o documentos de política, p.e.) o pueden ser implícitos o incluso ambiguos.

Como podemos reconstruir las políticas?

Un problema el que nos enfrentamos en el análisis es a la definición de la sustancia de lo que llamamos política pública. En la medida en que nuestros Estados están organizados como Estados de derecho, tendemos a considerar que las políticas son una o un conjunto de leyes o regulaciones que abordan problemáticas o sectores específicos. No obstante, esta respuesta frecuente es solo parcialmente correcta. Las normas jurídicas son instrumentos de las políticas que expresan la forma en que en los Estados de Derecho se legitiman las decisiones tomadas. Por ello, son sólo una parte y no la totalidad del marco de acción de la política estudiada.

Las políticas tampoco están contenidas totalmente en los planes de desarrollo, puesto que los objetivos definidos allí, así como las acciones propuestas, deben ser puestos en práctica y con frecuencia, son interpretados y modificados por los actores encargados de aplicarlos. En consecuencia, debemos considerar que las políticas son reveladas a través de textos, prácticas y discursos –por ejemplo las explicaciones de los actores sobre las decisiones tomadas y sobre las acciones desarrolladas o no -. En suma, reconstruir y estudiar las políticas implica observar más allá de la decisión contenida en un acto normativo o formalizada en un plan de desarrollo.

De lo anteriormente expuesto, se concluye que con frecuencia las políticas públicas tienen elementos contradictorios. En otras palabras, no siempre se encuentra una coherencia absoluta entre los diferentes objetivos, acciones e instrumentos que las componen. De hecho, con frecuencia los decisores se enfrentan a conseguir objetivos contradictorios, como cuando deben establecer un balance entre la seguridad y la libertad (Stone, 1998).

2.3.1.2 Una política pública expresa la autoridad pública

Tradicionalmente, desde la definición Weberiana, la especificidad de la acción del Estado se funda en el hecho de que en la actividad gubernamental se encuentran elementos de decisión o de asignación de recursos de carácter autoritario – basados en la autoridad que descansa en la posibilidad última del uso de la fuerza legítima-. Las políticas públicas hacen parte de la acción del Estado, y en consecuencia son una expresión de su autoridad, cuyo objetivo es determinar – constreñir- los comportamientos sociales. Esto implica que una política pública requiere de la participación de actores gubernamentales aunque sea, en caso extremo, para ratificar una decisión tomada por actores privados.

No obstante esta dimensión autoritaria está presente en diversos grados en las políticas públicas. Con la extensión de funciones de los Estados durante el siglo XX, el espacio para la acción gubernamental se ha expandido y la dimensión

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

coercitiva de las políticas no siempre es un elemento discriminante para identificar las políticas públicas (Muller y Surel, 1998).

En efecto, en algunas políticas existe un potencial mayor de coerción (defensa y seguridad, política tributaria, etc); mientras que en otros casos, el uso de la coerción no esta previsto de manera evidente, como cuando la acción gubernamental esta orientada a la creación de derechos –reconocimiento de una pensión de jubilación, por ejemplo-. Aun así, en este ultimo caso, se evidencian las relaciones asimétricas entre el Estado, que modifica el ambiente jurídico de los individuos y los ciudadanos, sean estos beneficiarios o victimas de las reglamentaciones.

La discusión sobre la coerción, nos permite presentar una tipología muy conocida propuesta por Lowi y Salisbury que se basa en la naturaleza de la coerción ejercida en el marco de una política pública. Desde este punto de vista, las políticas se clasifican de acuerdo a si la coerción es ejercida directamente sobre el sujeto o de una manera indirecta. Y por otra parte, si alcanza al comportamiento del sujeto (limita su autonomía) o actúa a través de la modificación de su entorno.

Tipología según la coerción

La coerción pública se ejerce			
Sobre el entorno del comportamiento de los afectados	Directamente sobre el comportamiento de los afectados		
Políticas constitutivas	Políticas distributivas	Indirecta, lejana	La coerción pública es
Políticas redistributivas	Políticas reglamentarias	Directa, inmediata	

- *Políticas reglamentarias.* Acciones en las que se adoptan medidas que afectan directamente el comportamiento de los subordinados. Es decir, se afectan de manera directa las libertades individuales de los afectados, como podría ser la expedición de un código de tránsito.
Existe, no obstante, una excepción en las políticas autoreglamentarias, que en lugar de limitar las libertades, incrementan los privilegios del público al que se dirigen. Por ejemplo, las políticas que restringen el acceso a una profesión, creando opciones de renta para los agentes que pertenecen a ella.
- *Políticas distributivas.* Acciones mediante las cuales, el gobierno concede una autorización a casos particulares especialmente designados que satisfacen ciertas condiciones preestablecidas, como seria el caso de los permisos otorgados para construir o las licencias de conducción, que son otorgadas como un derecho, para cada caso en particular.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

- *Políticas redistributivas.* En este caso, se establecen criterios que dan acceso a ventajas asignadas no a sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos. El Estado designa los criterios generales, no designa individualmente a los beneficiarios o perjudicados, como en el acceso a la seguridad social.
- *Políticas constitutivas.* En las que se tiene como propósito poner en marcha una modificación sustantiva del aparato institucional o de las reglas de juego que orientan la intervención del Estado sobre un aspecto sustancial, lo que implica el ejercicio de la coerción de manera indirecta. Las reformas del Estado, orientadas a la fusión o supresión de ministerios, podrían ser un buen ejemplo de este tipo de políticas.

2.3.1.3 En la construcción de políticas públicas participan actores públicos y privados

Las decisiones sobre políticas públicas son resultado de la interacción – negociación, cooperación o conflicto- de individuos, grupos u organizaciones, dentro y fuera del Estado. En efecto, con ocasión de la construcción de toda política pública, se crea un marco de relaciones sociales y políticas en las cuales los actores implicados establecen relaciones cooperativas o conflictivas que tienen por objeto articular sus intereses a las decisiones finalmente adoptadas.

El análisis de las políticas revela que el Estado –y el gobierno- no pueden ser considerados como un bloque homogéneo y autónomo. En primer lugar, aunque acabamos de afirmar que en sentido general las decisiones sobre política pública deben ser consideradas como una expresión de la autoridad pública, no son espacios cerrados a la influencia de actores privados. En segundo lugar, cuando observamos de cerca el proceso que conduce a la adopción de una política pública en particular, encontramos con frecuencia que el análisis de los casos concretos evidencia no solo la dificultad para establecer fronteras precisas entre el espacio público y el privado, sino además, que la relación entre actores gubernamentales –como los ministerios- o entre estos y órganos del poder público –como el legislativo- puede ir desde la cooperación hasta el conflicto con ocasión de la construcción de políticas¹⁸.

Por lo tanto, para estudiar las políticas públicas, es necesario estudiar los individuos, grupos u organizaciones cuya posición social es afectada por la acción del Estado. Por lo tanto es necesario:

- Establecer el modo de participación y la intensidad de la participación de los actores, que puede variar de un espacio a otro, o de un momento a otro.
- Conocer los factores que determinan la capacidad de influencia de los actores. Estos factores pueden ser estructurales (resultado de la

¹⁸ La conflictiva relación entre la Corte Constitucional y algunos gobiernos en Colombia constituyen un buen ejemplo que se comentará en el aparte correspondiente al rol de los actores en política pública.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

organización del sector) o pueden depender de la capacidad del grupo para constituirse como actor colectivo y movilizar recursos útiles.

2.3.1.4 Las políticas y la acción sectorial del Gobierno

Uno de los elementos vinculados estrechamente a la comprensión de las políticas públicas es la idea de sector, que aparece como una referencia constante en algunas de sus definiciones: *“Una política pública se presenta como un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico determinado: la salud, la seguridad, una ciudad, etc” (Meny y Thoenig, 1992).*

Para algunos autores, las políticas públicas son, la mayor parte de las veces, no necesariamente la solución de un problema, sino una forma de institucionalización del trabajo gubernamental. En otras palabras, cada política tiende a circunscribirse en un sector de la sociedad: agrícola, salud, educación, etc. Esta forma de intervención pública sobre “segmentos de la realidad”, permite identificar la sustancia de los problemas por tratar, la naturaleza de las poblaciones implicadas y desarrollar conocimiento especializado que sustente la construcción de políticas públicas (Muller, 2004).

El sector está compuesto por un conjunto de actores públicos y privados con intereses particulares, así como por una dimensión institucional que expresa la división del trabajo administrativo traducido en un conjunto de organizaciones, de ministerios y de agencias, que contribuyen a estructurar la relación entre los actores del sector.

La noción de sector ha tenido diversos significados: desde una porción de la superficie de un círculo en la geometría, hasta la referencia de una zona geográfica donde se desarrolla la actividad militar. Solo a comienzos del siglo XX, se adopta la definición de sectores económicos: primario, secundario y terciario, en tanto campos de la actividad (Muller, 2004).

Pero la relación entre política pública y acción sectorializada encierra una paradoja: la sectorialización es necesaria para mantener un conocimiento especializado que permita orientar una acción pública efectiva, pero al mismo tiempo, muchos de los problemas que los gobiernos deben afrontar tienen una naturaleza multiforme, multicausal y remiten a una lógica de causalidad sistémica que trasciende el conocimiento y la acción especializada.

En otras palabras, cada vez mas los gobiernos reconocen su necesidad de acción en nuevos campos de intervención que no encajan precisamente en la lógica de acción sectorial. Los ejemplos no cesan de aparecer: lucha contra el desempleo, política ambiental, políticas dirigidas a grupos poblaciones: minorías étnicas, grupos etéreos –la juventud-, políticas de genero, entre otras. Estas políticas no corresponden a un sector, sino que requieren de un conjunto de acciones que implican a varios sectores diferentes, lo que puede generar dificultades tanto en la coherencia interna de la política, como en su puesta en marcha que implicará la

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

participación de diversas agencias gubernamentales o actores privados. Así, en el caso colombiano por ejemplo, la política nacional para las mujeres 2003-2006 incluía acciones en materia de empleo y desarrollo empresarial de las mujeres; educación y cultura; salud, salud sexual y reproductiva; violencias contra las mujeres; participación política, etc.

ACTIVIDAD DE AUTOAPRENDIZAJE:

1. Los planes de desarrollo suelen estar organizados siguiendo una lógica sectorial. A partir del plan de desarrollo de su ciudad o municipio, identifique los diferentes sectores.
2. A partir de los elementos propuestos en esta sección, seleccione una política pública y reconstruya su marco normativo de acción: objetivos de la política, acciones desarrolladas (planes, programas y/o proyectos) e instrumentos de política.

2.4 ACTORES Y REDES DE POLÍTICAS

Desde una perspectiva tradicional, gobernar es conducir la sociedad, establecer objetivos colectivos, construir políticas públicas por parte de autoridades que desempeñan roles de toma de decisiones al interior del aparato estatal. Desde esta perspectiva, la acción de gobierno descansa en la legitimidad resultante de procesos democráticos de selección de autoridades políticas y procesos meritocráticos de escogencia de cargos técnicos y personal encargado de la función pública. Los actores en el Estado se relacionan a partir de procedimientos jurídicos, políticos y administrativos. Los actores fuera del Estado se perciben como fuente de insumos (apoyos y demandas) para la acción pública.

No obstante, las teorías contemporáneas del gobierno tienden a reconocer la participación de actores no estatales en la conducción de la sociedad, que para algunos autores es una responsabilidad compartida y no exclusiva de actores estatales. La multiplicación de los actores involucrados hace más difícil el análisis del proceso; particularmente aislar el impacto de cada uno de los actores, considerado de forma individual, en particular si se trata de actores de la sociedad civil. El análisis debe en consecuencia, recurrir a diferentes herramientas para comprender la participación de nuevos actores, la transformación del rol de actores “tradicionales”, su impacto sobre las políticas públicas y la democracia; así como las formas de legitimación de estas nuevas formas de acción.

Como podemos, entonces, saber *quien hace las políticas públicas?*. El término *actor* designa a *individuos, grupos u organizaciones con autonomía y capacidad de acción. Para ser considerado como actor en una política pública, es necesario*

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

que la acción emprendida tenga repercusiones tangibles sobre un proceso de construcción de políticas públicas dado.

2.4.1 Los actores en la construcción de las políticas

La construcción de las políticas públicas está ligada estrechamente a la acción de individuos y grupos involucrados, de su capacidad de articular intereses, producir discursos y de sus formas de movilización (Muller y Surel, 1998). Aunque esto implica considerar que la decisión en las políticas públicas es el resultado de un proceso que hace intervenir diversos actores y cuyos procedimientos no están siempre fijados de antemano¹⁹.

Analizar a los actores en política pública implica prestar atención a dos dimensiones:

- La contribución del actor al proceso político (modalidad de participación)
- El impacto o la influencia de esta contribución sobre el resultado

Ahora bien, una primera forma de acercarse al análisis de los actores, implicaría establecer una distinción entre actores estatales y actores no estatales, que en adelante llamaremos genéricamente “actores privados”. Podría pensarse en una distinción aún más específica en esta última categoría entre actores propiamente privados y actores sociales; siendo los primeros motivados por la búsqueda de lucro, mientras que bajo la categoría “actores sociales” se incluirían organizaciones no gubernamentales, sectores académicos, organizaciones comunitarias, grupos de ciudadanos, etc. Sin embargo, en la práctica puede resultar difícil establecer unos límites precisos entre las motivaciones de los actores.

a) Actores individuales o colectivos:

El análisis es más difícil cuando se considera a los actores colectivos: a partir de qué punto una serie de individuos, una organización formal e informal, una institución o una agencia gubernamental pueden ser considerados como un actor?. La respuesta a esta inquietud es crucial en el caso de identificar el número de actores involucrados en un proceso, teniendo en cuenta a la vez el grado de agregación de actores individuales y el grado de fragmentación de una Administración dada, de una organización o una categoría social (Grossman, 2004).

¹⁹ Si en primera instancia tendemos a identificar los procesos decisorios con las reglas contenidas en la normatividad, con frecuencia los analistas encuentran que estas reglas son “interpretadas” o simplemente vulneradas por los actores, que desarrollan otros procedimientos para llegar a decisiones.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

De acuerdo con Patrick Le Galés, para definir un actor colectivo se deben seguir los siguientes criterios:

- Existencia de un sistema de decisiones colectivas
- Intereses comunes
- Mecanismos de integración
- Representación interna y externa del actor
- Una capacidad de innovación.

Estos criterios nos permitirían dar cuenta de la presencia de un actor colectivo, pero no indican nada sobre su capacidad de influencia sobre las políticas. De otra parte, para Scharpf, sólo los individuos son capaces de actuar intencionalmente; por ello en el caso de actores colectivos es necesario tomar en cuenta la dimensión interna y externa. Desde el exterior, se trata de determinar la capacidad de movilización de sus recursos en una acción estratégica. Desde el interior, se requiere conocer las interacciones que condujeron a las acciones atribuidas al actor colectivo²⁰.

b) Los recursos de los actores

Es posible distinguir diversos factores que facilitan la influencia de los actores en la construcción de las políticas: los recursos y los repertorios de acción de los actores involucrados (Muller y Surel, 1998).

Los recursos pueden ser definidos como las características que confieren a los actores una capacidad de actuar, o más justamente, que les aseguran un poder, que podría entenderse como un tipo particular de relación (la capacidad de A para constreñir a B para hacer algo que B no habría hecho sin esa intervención, para recordar la definición de Dahl). Estos recursos pueden clasificarse en primera instancia en:

- Recursos materiales: características objetivas que determinan la capacidad del grupo. *Por ejemplo, el dinero, la estructura del grupo y su capacidad de acción (número).*
- Recursos simbólicos: capacidad de un individuo o de un grupo para encarnar una reivindicación: carisma, atributos físicos, capacidad retórica, etc.

La naturaleza de los recursos varía de un país a otro, de una época a otra, e incluso de una esfera social a otro –experticia –conocimiento especializado-, recursos económicos, capacidad de organización, etc.-. Estos recursos no pueden observarse sino en las relaciones entre actores en las que son utilizados y los contextos particulares en los que operan. Algunos de ellos se encuentran frecuentemente: número de actores, recursos económicos, grado y modo de

²⁰ No obstante, en el análisis de una política dada, resulta difícil conocer con certeza todas las interacciones, deliberaciones, negociaciones, etc. que condujeron a la acción colectiva.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

organización del grupo, la naturaleza de sus dirigentes, autonomía para la definición de su propio interés, etc. (Muller y Surel, 1998).

c) *Repertorios de Acción:*

De qué manera intentan los actores influir en las políticas?. Los actores movilizan los recursos que tienen a su disposición con el objeto de reivindicar sus intereses individuales, organizacionales o de constituirse como grupo en relación con otros actores sociales y principalmente en su relación con el Estado. Estas formas de acción pueden agruparse bajo el término genérico de repertorios de acción, que podemos definir como: *conjunto de medios de presión teóricamente utilizables por una población movilizadora para la defensa de intereses colectivos (Tilly) o para ejercer un poder respecto de decisores públicos* (Muller y Surel, 1998). Los repertorios de acción dependen de los recursos de los que disponen los actores.

Podríamos mencionar algunos de los medios de presión utilizados en política pública: el lobby o cabildeo ante instancias de toma de decisión, movilizaciones colectivas o marchas, aportes de dinero para campañas políticas que luego son retribuidos con decisiones favorables a sus intereses²¹, informes académicos producidos por centros de investigación o think tanks que luego son presentados en foros o seminarios, el recurso a los medios masivos de comunicación, etc. Ahora bien, así como los recursos varían en contextos diferentes, los repertorios de acción colectiva también lo hacen.

La utilización de repertorios de acción colectiva tiene entre otros propósitos ampliar el público interesado por una reivindicación particular. Esto remite a la categoría de públicos desarrollada por Cobb y Elder:

- grupos de Identificación. Capaces de asociar sus propios intereses de manera estable y durable a los actores interesados (sindicatos)
- grupos de atención, cuya implicación esta ligada al problema específico
- Público atento, capaz de movilizarse a intervalos regulares en función de un interés específico en torno a problemáticas particulares.
- Público en general, difícil de movilizar.

d) Actores de Veto

Algunos trabajos contemporáneos se han ocupado del análisis del rol de un tipo particular de actores: *veto players* o actores de veto, quienes mas que movilizarse en favor de un “problema” o de una reivindicación particular, tienen la capacidad de rechazar un curso de acción particular. Para George Tsebelis, los actores de veto son aquellos de los que se requiere su aprobación para que una decisión o un curso de acción sean puestos en marcha. Puede hablarse de dos tipos de actores de veto: políticos o institucionales. Los primeros aparecen como resultado de las dinámicas políticas; un caso frecuente es el de un presidente o un alcalde cuyo partido, movimiento o coalición no tiene las mayorías en el Congreso o en el

²¹ Esta es, de hecho, una de las razones para el debate en torno de la financiación de las campañas políticas.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Concejo. De esta manera, es muy probable que no obtenga el apoyo para la puesta en marcha de sus propuestas de política pública.

Por otra parte, los actores de veto institucionales lo son como resultado de las reglas de juego existentes para la relación entre los órganos del poder público, como sería el caso de la Corte Constitucional como actor de veto en las políticas públicas en Colombia. Esta situación no es en modo alguna exclusiva de Colombia y ha motivado una amplia discusión en torno al impacto de la participación de las Cortes y Tribunales Constitucionales en las políticas, como presentaremos a continuación retomando a Meny y Surel (2004)

Son las cortes constitucionales actores en políticas públicas?

1. Las Cortes Constitucionales tienen en general un rol ambivalente. No pueden reducirse a un simple órgano político, pero tampoco se limitan a las funciones jurisdiccionales y de control constitucional. Esta situación híbrida es la que produce las tensiones entre la Corte y otros órganos jurisdiccionales así como con los poderes legislativo y ejecutivo. Como órganos políticos, las cortes constitucionales son, como lo señaló Robert Dahl, *policy makers*, que poco a poco han desarrollado métodos originales que les permiten en adelante disponer de un verdadero poder decisional en materia de políticas. Con el tiempo, los jueces no se han conformado con su arma radical: la simple anulación de las normas, sino que han adoptado otros mecanismos para influir sobre las decisiones. En algunos casos, se trata de anulaciones parciales o cualitativas que obligan al legislador a intervenir; mientras que en otros casos se avanza un poco más, en la medida en que la Corte Constitucional se atribuye la capacidad de indicar cursos de acción y las conductas que deberá seguir el aparato político – administrativo.

No obstante, a pesar de la ingeniosidad de las Cortes para crearse nuevos mecanismos de intervención; tienen dos limitaciones fundamentales a su status respecto de las demás instituciones estatales: en primer lugar, las Cortes no pueden implementar sus decisiones y deben contar con las otras ramas del Estado para hacerlas efectivas. En segundo lugar, las cortes “reaccionan” ante demandas que les son dirigidas, como podría ser la acción de tutela u otros pronunciamientos jurídicos. Las Cortes entonces no están, a diferencia del legislativo o del ejecutivo, en el origen de las políticas. Para pronunciarse, las Cortes deben esperar que se presente una “situación favorable” bajo la forma de una nueva ley, una decisión legislativa, administrativa o judicial que de lugar al control y a la declaración de constitucionalidad, o como en el caso colombiano que haya sido interpuesta una acción de tutela a fin de amparar derechos fundamentales.

2. Esta debilidad de las Cortes y jueces constitucionales explica que se haya visto en las cortes a “la rama menos peligrosa”. Aún así, muchos autores critican el “activismo judicial” como una práctica peligrosa para los principios democráticos (referidos a la soberanía popular) o inoportuna (elevados costos económicos que convierten a las cortes en generadoras de crisis). No obstante, pese a su debilidad, las Cortes han sabido afirmarse como *partenaires* esenciales, que pueden imponerse gracias a una virtud mayor de las democracias occidentales: el respeto de las reglas en vigor y la renuncia a al ley del más fuerte, en particular, cuando el más fuerte (el ejecutivo, quien goza de legitimidad democrática directa) debe inclinarse. Su capacidad depende de un principio que complementa al principio democrático. En este caso, se trata del principio liberal de control del exceso del poder (“checks and balances”, que permiten limitar el poder), en particular cuando se trata de una estructura institucional donde la figura presidencial tiene una preeminencia.

3. Las Cortes, debido a su rol eminente, se sitúan en un marco temporal diferente de aquel de otros actores políticos. En teoría, el cuerpo de normas a la cual se refiere está compuesto por valores intemporales (libertad, justicia natural) o que no se somete a la coyuntura como los demás actores, sometidos a la inmediatez de las demandas sociales y los ciclos electorales.

Otro elemento temporal que las diferencia está constituido por su duración del mandato y su modo de elección. Usualmente los jueces son designados o elegidos por periodos más largos que los elegidos políticos, y la renovación es parcial. Esas características tienen consecuencias importantes: una autonomía relativa respecto de los ciclos políticos sin que eso implique inmovilismo y en segundo lugar, que la forma de elección implica un mínimo de heterogeneidad y pluralismo. Dicho de otra manera, las decisiones pueden ser más progresivas y menos coyunturales que las de los otros poderes. En efecto, aun si pueden darse cambios profundos de jurisprudencia, esta tiende a modificarse de forma incremental.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

2.4.2 La evolución de los actores

Como hemos señalado al comienzo de este apartado, los análisis contemporáneos de políticas públicas tienden a identificar un número mayor de actores que participan en las políticas públicas, resultado de factores como la apertura de espacios para la participación de los ciudadanos en las decisiones públicas, la descentralización, la delegación de funciones públicas a actores privados, entre otros.

La multiplicación de actores participantes hace más difícil el análisis del proceso. En efecto, resulta más difícil aislar analíticamente el impacto de cada uno de los actores, considerado de forma individual, en particular si se trata de actores de la sociedad civil. No obstante, aun si resulta difícil la medición del impacto, permanece claro que estos actores tienen capacidad de influencia sobre las políticas públicas (Muller y Surel, 1998). Ahora bien, qué se gana con la participación de los actores privados en las políticas?, a continuación, se presentan algunos argumentos al respecto basados en (Donahue y Zeckhauser, 2006).

Por qué involucrar actores privados en la acción pública:

El motivo principal es que el involucramiento de actores no gubernamentales en tareas públicas mejora la capacidad para la acción pública; así, entidades privadas pueden ofrecer ventajas sobre organizaciones gubernamentales en varias –parcialmente sobrepuestas- dimensiones:

Recursos: la principal razón invocada para la colaboración del sector privado en funciones públicas es la falta de recursos del gobierno o de habilidad para movilizar los recursos requeridos para cumplir sus objetivos. Para los autores, la expresión “recursos gubernamentales” es imprecisa, puesto que en las democracias liberales, los gobiernos solo poseen los recursos que les son permitidos por los ciudadanos, antes que poseerlos por su propia cuenta. Los impuestos ejemplifican bien esta situación, pues idealmente dependen de la tolerancia de los ciudadanos para pagarlos.

Por lo tanto, la afirmación de que los recursos para desempeñar tareas públicas son insuficientes, significa que:

- Los ciudadanos no desean proveer a través de impuestos los ingresos para sostener una tarea particular, situación que implicaría una discusión sobre la aceptación de esta tarea como un objetivo público.
- Aunque los ciudadanos no son preguntados para proveer los recursos para una tarea pública, y no pueden por tanto manifestar su rechazo, su tolerancia hacia la imposición es escasa. Probablemente se deba a que no quieren que el dinero se siga gastando de la forma en que se ha hecho.
- Existen limitaciones procedimentales (reglas presupuestales, límites a la capacidad de deuda), que dificultan la atribución de fondos extra para un objetivo público independiente de sus méritos, o impiden que los recursos sean desviados de otros objetivos.
- Los ciudadanos podrían querer destinar recursos para una misión pública, pero estos no serían suficientes para desarrollarla. De esta manera, los costos para los ciudadanos pueden ser disminuidos si se involucran recursos no gubernamentales o mejorando la eficiencia a través de la intervención de actores privados.
- Un proyecto público en particular, provee beneficios que son ampliamente dirigidos o recibidos por un grupo particular –un gremio o un sindicato, por ejemplo- y el electorado podría creer que los beneficiarios primarios deben compartir los pagos.

Productividad: una segunda razón genérica para la participación de actores privados en la acción pública puede ser que actores externos al gobierno pueden ofrecer una capacidad productiva de la que este carece. Colaborando, particularmente con empresas privadas, los gobiernos pueden mejorar su eficiencia a través de incrementos en el

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

desempeño o disminución de costos o incluso de ambos; mejor que si actuara solo. Algunos actores enfatizan en la eficiencia asociada a las formas privadas de organización: incentivos asociados a la obtención de ganancias, procedimientos flexibles –por oposición a la rigidez jurídica de los gobiernos–, utilización de economías de escala, etc.

Información: incluso cuando no existe una limitación en los recursos financieros disponibles y la productividad gubernamental no es baja, la participación de actores privados puede ser deseable cuando es imposible o muy costoso para el gobierno la obtención de información necesaria para sus objetivos. Por ejemplo, la forma más eficiente y económica de reducir la polución de ciertos procesos industriales. En suma, en ocasiones, la mejor información no está disponible en manos del gobierno sino del sector privado.

Legitimidad: la participación privada puede fortalecer la legitimidad de ciertas acciones gubernamentales o incluso de la acción del gobierno en general. *La participación ciudadana en las políticas, mejora la legitimidad en la medida en que devuelve parte del poder para su ejercicio directo por el ciudadano.* En países donde el gobierno es visto como corrupto o que las reglas legales no son seguidas como están previstas, la participación privada puede servir para mejorar la legitimidad independiente de la actividad.

Como acabamos de observar, en la literatura sobre gobierno se reconocen algunas ventajas asociadas a la participación de actores privados en las políticas que han servido como fundamento para reformas del Estado que abren la opción a la delegación en actores privados, asociaciones público-privado, políticas contractuales, etc. Esto no debe impedirnos sin embargo de señalar que existen igualmente algunos riesgos asociados a su participación, como se señala a continuación (Donahue y Zeckhauser, 2006):

Riesgos del involucramiento privado en la acción pública

La participación de actores privados en la acción pública puede aumentar los recursos disponibles, mejorar la eficiencia o potenciar la legitimidad de una actividad particular en comparación con la acción exclusiva del gobierno; sin embargo, puede generar también un conjunto de potenciales problemas que algunos autores llaman “costos de agencia”. Obviamente esto no significa que no existan costos de agencia asociados al gobierno directo, puesto que muchos de quienes desempeñan funciones de gobierno pueden actuar en defensa de sus propios intereses; sin embargo, la relación entre actores públicos y privados puede generar otro tipo de costos:

- *Disminución del control:* con la excepción de las más simples formas de contractualización, la acción indirecta de gobierno disminuye el monopolio gubernamental de la autoridad para definir los objetivos y medios de la acción pública.
- *Incremento de los gastos:* que puede ser resultado de predicciones erróneas sobre la productividad de los actores privados, sea porque la disminución del control sobre el proceso puede conducir a definiciones más costosas sobre los objetivos y las acciones para alcanzarlos, o porque actores privados logran extraer recursos del gobierno para su propio beneficio. Igualmente, los costos de llegar a acuerdos se incrementan por la necesidad de involucrar más actores: tiempo, recursos, etc.
- *Vulneración de la reputación gubernamental:* la participación de actores privados, no sometidos al ordenamiento jurídico público, pueden afectar la legitimidad de las políticas. Esto sucede, sobre todo porque los actores privados, al contrario de los actores gubernamentales, no están obligados a responder por sus decisiones ante los ciudadanos.
- *Pérdida de la visibilidad de los procesos:* la negociación de los procesos puede ser difícil de conocer por parte de los ciudadanos.
- *Disminución de la capacidad gubernamental:* la negociación con actores privados vuelve a los gobiernos

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

más vulnerables y dependientes de recursos privados.

2.4.3 Las redes de políticas (policy networks)

El enfoque de redes *-policy network-* aparece como una forma de representar y analizar estas relaciones basadas en la corresponsabilidad, la negociación y el intercambio de recursos entre actores, en fin, en la cooperación –y el conflicto– antes que en el ejercicio vertical del gobierno, como puede verse en la siguiente lectura:

1. Las redes como una tipología de intermediación de intereses²²

1.1 Antecedentes: Los orígenes del análisis de los “policy networks”

La literatura sobre “policy networks” se ha desarrollado principalmente en Europa. No obstante, la literatura norteamericana ha realizado importantes contribuciones (Hecló 1978; Atkinson y Coleman 1989; Sabatier 1989; Peters 1998). El concepto “policy networks”, y su importancia para entender la relación entre los grupos de interés y gobierno, deriva de la noción de subgobiernos desarrollada en los EE.UU. y de los trabajos de Jordan y Richardson en Inglaterra sobre comunidades políticas (Richardson y Jordan 1979; Smith 1993:57).

Desde mediados de los 60, la literatura americana ha aceptado la noción de que la elaboración de políticas tiene lugar en subsistemas. En un subsistema político un limitado número de actores, incluyendo miembros de las agencias ejecutivas, de los comités del congreso y de los grupos de interés, elaboran la política en un área particular autónomamente del sistema político general (Freeman 1965). Esta rígida relación observada en sectores tales como agricultura, transporte y comunicación fue denominada frecuentemente triángulos de hierro para capturar la esencia de un férreo control sobre diversos aspectos del proceso político, que subvertía los principios democráticos y aseguraba que los propios intereses de los miembros del triángulo prevalecieran sobre el interés general (Lowi 1969). En efecto, un limitado número de participantes elabora las políticas dentro de redes cerradas, exclusivas y secretas.

Más recientemente autores como Hecló revelan que los triángulos de hierro no están siempre presentes y los subsistemas políticos varían de un asunto a otro y en el tiempo. Hecló identifica un tipo de subsistema más flexible y menos rígido: las “redes de asuntos” (“issue networks”). Una red de asuntos es un grupo donde los participantes comparten conocimientos que tienen que ver con algún aspecto de la política pública. Los participantes entran y salen continuamente de la arena política, con muy diversos grados de compromisos mutuo y de ese modo es imposible identificar claramente cuáles son los actores dominantes (Hecló 1991: 263-265). Los actores que participan en la elaboración e implementación de políticas no son solamente los miembros del congreso, de las agencias administrativas y de los grupos de presión, sino también se incluyen expertos, periodistas, analistas políticos, los cuales cumplen un papel importante en la difusión de las ideas políticas.

Para Hecló la elaboración de políticas tiende a ser pluralista por su fragmentación y especialización a causa de dos tendencias fundamentales, la expansión de las responsabilidades estatales y el aumento de la complejidad de los asuntos públicos. Esto ha tenido como resultado un aumento del número de actores de que son admitidos en la arena política. Otros analistas sobre políticas públicas, sin embargo, sostienen que la fragmentación tiende a incrementar la especialización de las arenas con un limitado número de participantes (Campbell 1989). Por el contrario, desde el enfoque de redes, la realidad parece mostrar que en diversas arenas políticas pueden existir diferentes tipos de relación entre el gobierno y los grupos (Smith 1993: 56).

Sin embargo, en EE.UU. el enfoque de los “policy networks” se ha desarrollado con menor profundidad, dado el predominio del paradigma pluralista que presupone una estructura más descentralizada de relaciones entre

²² Extracto tomado de Zurbriggen (2004).

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

los grupos y la administración pública, con la competencia abierta de una multiplicidad de agentes. Peters argumenta que las redes pueden afectar las políticas, pero en menor medida en EE.UU. porque la política norteamericana es menos estructurada que la que se encuentra en los países europeos. Existe una multitud de grupos intentando la dominación individual en un área de política pública, antes que trabajando cooperativamente dentro de redes estructurales (Peters 1998).

La literatura sobre los “policy networks” tiene un desarrollo más amplio en Europa, y fundamentalmente en Inglaterra en los años 80 y 90. El origen se encuentra en los trabajos de Richardson y Jordan quienes utilizan la noción de comunidad política (“policy community”) para referirse a que la elaboración de políticas en las modernas sociedades democráticas tiene lugar en subsistemas cerrados, generalmente alrededor de los diversos departamentos ministeriales y una red de grupos clientelares: La elaboración de políticas es realizada en serie de compartimientos verticales- cada segmento habita al lado de un diverso conjunto de grupos ordenados, y generalmente impenetrable por los grupos desconocidos o el público en general (Richardson y Jordan 1979:174). Estos autores enfatizan la desagregación, existe muchas divisiones dentro del gobierno, la sociedad es altamente fragmentada, y la elaboración de políticas tiene lugar en una variedad de redes caracterizadas por relaciones cerradas entre intereses particulares y diferentes secciones del gobierno.

Tanto el desarrollo del concepto de subgobiernos en EE.UU., como el de comunidad política en Inglaterra, fue un reconocimiento de los límites de la concepción pluralista clásica para interpretar las diversas formas de relaciones existentes entre actores públicos y privados en diversos ámbitos sectoriales de políticas públicas.

Por otra parte, la investigación sobre la relación entre Estado e intereses sociales no estuvo solo dominada por las diversas variantes de pluralismo. En los años 70, y fundamentalmente en Europa, el pluralismo fue desafiado por el corporativismo (Schmitter 1974, Lehbruch 1977). Se señalaba la existencia de organizaciones de interés con representación monopólica, reconocidas por el Estado, las cuales disfrutaban de relaciones privilegiadas con el gobierno y la administración. Sin embargo, las investigaciones empíricas desarrolladas en los años 80 mostraron también que el modelo corporativista no podía ser generalizado, ya que en estudio de casos era necesario matizar formas de analizar la estructura y los procesos de intermediación de intereses. De ahí que se adopten términos como “meso-corporativismo” o “economía negociada” para describir diversas variantes menos restrictivas de la pauta general de las relaciones corporativas existentes entre el sector público y privado (Cawson 1989; Lehbruch 1984, Schmitter 1989).

Dado los diversos orígenes y términos utilizados en los estudios sobre la relación entre Estado e intereses sociales, muchos autores sugieren abandonar los modelos corporativos y pluralistas, señalando la utilidad de desarrollar una tipología en la que la red sea un concepto genérico, que abarque diferentes tipos de relación entre el Estado y los grupos de intereses (Van Waarden 1992; Jordan y Schubert 1992). Las tipologías de redes difieren entre si en las dimensiones utilizadas, pero comparten la idea de las redes como relaciones de dependencia de poder entre el gobierno y los grupos de interés, en los cuales se intercambian recursos (Börzel 1997)¹. El elemento que une a estas tipologías es como señala Héritier, la descripción de un núcleo de “actores públicos y privados (instituciones, organizaciones, grupos, individuos)² y sus interacciones. Los miembros (...) dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de políticas públicas de interés común (Jordana 1995).

1.2 El modelo de redes de Marsh y Rhodes

De todos los trabajos existentes haremos especial referencia a la tipología de Marsh y Rhodes dado que los mismos crearon el interés por el estudio de los “policy networks” en Inglaterra y ha tenido una mayor difusión en los últimos años.

Para Marsh y Rhodes los modelos tradicionales de intermediación de intereses eran incapaces de dar cuenta de las diferentes formas de relaciones entre actores públicos y privados en diversos ámbitos sectoriales. De ahí que para estos autores del énfasis tradicional en las características de las organizaciones de interés, las nuevas investigaciones deben dedicar mayor atención a las peculiaridades de las instituciones políticas, como los diversos organismos del gobierno central o el ejecutivo, como factor necesario para entender la naturaleza de las relaciones entre actores públicos y privados.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

De ahí que Rhodes toma de Benson la definición de “policy networks” como un grupo o complejo de organizaciones conectadas entre sí por dependencias³ de recursos, y distinguidas de otros grupos o complejos por rupturas en las estructuras de dependencias (Smith 1993: 58). En consecuencia, las políticas surgen de la interacción entre las organizaciones gubernamentales (principalmente los departamentos u organismos del gobierno central) y una red de organizaciones de otro tipo (principalmente grupo de interés económico y profesional). El enfoque de los “policy networks” es institucionalistas (Rhodes 1997). Este autor enfatiza las relaciones estructurales entre las instituciones como elemento central en los “policy networks” antes que en las relaciones interpersonales. Los trabajos norteamericanos, como los estudios sobre comunidad política de Richardson y Jordan, ponen énfasis en las relaciones personales entre los actores principales antes que en la naturaleza estructural de esas relaciones (Marsh 1998a).

Marsh y Rhodes (1992) presentan un modelo de intermediación entre los grupos de interés y el estado, el cual es superior al pluralista y al corporativista. Este modelo localizado a niveles intermedios, sólo debe referirse a niveles sectoriales y no se aplica a niveles macro. En función de los miembros, del estilo de interacción dominante y distribución de recursos crean una tipología. En efecto, los tipos de redes pueden variar en un continuo de “policy networks” que varía desde redes cerradas (comunidades políticas) a redes abiertas (redes de asuntos).

Cuadro 1 Tipos de "Policy networks"

<i>Dimensión</i>	<i>Comunidad política</i>	<i>Redes de asuntos</i>
Miembros		
Número de participantes	Muy limitado, algunos grupos conscientemente excluidos	Muchos.
Tipo de intereses	Dominio de intereses económico /profesional	Amplio rango de intereses afectados.
<i>Integración</i>		
Frecuencia de interacción	Frecuente, alta calidad, interacción de todos los grupos sobre todas las materias vinculadas con las políticas de referencia	Los contactos fluctúan en frecuencia e intensidad
Continuidad	Miembros, valores básicos y resultados persisten en el tiempo.	Acceso fluctuante
Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad de los resultados.	Cierto grado de acuerdo, pero conflicto presente
<i>Recursos</i>		
Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es una relación de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos pero son limitados. La relación básica es la consulta.
Distribución de recursos dentro de las organizaciones participantes	Jerarquía, los líderes pueden deliberar con los miembros.	Variada, distribución variable y capacidad para regular a los miembros.
Poder	Equilibrio de poder entre los miembros. Aunque, un grupo puede dominar, debe tratarse de un juego de suma- positiva para que la comunidad persista.	Poderes desiguales, que reflejan recursos desiguales y acceso desigual –juego de suma- nula.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Fuente: Marsh y Rhodes 1992

Las comunidades políticas son redes cerradas, con un limitado número de participantes estables, principalmente determinados organismos del gobierno central o partes dentro de esos organismos, un grupo de interés o dos grupos que representan intereses no competitivos. Ciertas comunidades involucran "expertos" del gobierno o de otras instituciones o universidades. El acceso a la comunidad es altamente restringido, existiendo una exclusión consciente de otros grupos. Este tipo de red se encuentra dominada por un interés específico, especialmente de tipo económico y profesional. En una comunidad política, la interacción de alta calidad y frecuente entre sus participantes determina que sea fácil llegar a un consenso sobre qué reglas, procedimientos y normas prevalecen en la elaboración de políticas. Ese consenso permite determinar qué problemas van a ser tratados, el contenido de los mismos, así como la forma en que deben ser resueltos. Todos los participantes poseen recursos que intercambian en el proceso de elaboración de políticas basado en la negociación, y presume en consecuencia, la capacidad de los grupos de asegurar que sus miembros se sujeten a la decisión. Existe un balance de poder, pues si bien un grupo puede dominar, el tipo de relaciones que desarrolla entre los miembros no es de suma-cero, sino de suma positiva pues todos ganan si la comunidad persiste (Smith 1993). Una comunidad política es una forma institucionalizada de relación, que favorece ciertos intereses y excluye otros. Una comunidad política puede involucrar instituciones formales (un comité consultivo) o informales (contacto informal día a día), así como un conjunto de creencias que albergan un acuerdo de las opciones políticas disponibles. Por ello, ciertos grupos y asuntos se excluyen a través de la estructura de la red (Smith 1993).

Por el contrario, las redes de asuntos carecen de contactos formalmente institucionalizados entre grupos y gobiernos. Son redes abiertas con un número amplio de participantes con contactos fluctuantes en cuanto a su intensidad y frecuencia, existiendo un consenso limitado en la naturaleza de los problemas y soluciones, así como poder desigual reflejado en la distribución y el acceso a los recursos. Las redes de asuntos se desarrollan generalmente en áreas nuevas donde ningún grupo tiene un dominio establecido o donde no existen instituciones establecidas que posibiliten la exclusión.

Una red puede tener lugar a nivel sectorial y subsectorial. Algunos autores, como Jordan (1995) argumentan que las redes sólo existen a nivel subsectorial. No obstante, Marsh afirma que el nivel en que tiene lugar o la naturaleza de la relación entre redes en los dos niveles, es una cuestión empírica⁴.

2.5 PROBLEMAS Y AGENDAS

En la definición que acogimos en esta unidad, se señala que las políticas públicas tienen “*la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática*”. Al respecto, en este apartado, nos proponemos ofrecer una serie de argumentos provenientes del análisis de política pública en torno a la siguiente pregunta: Por qué ciertos fenómenos sociales adquieren el carácter de problema público y son susceptibles de ser objeto de una política pública?. Ante la gran cantidad de problemas sociales –desempleo, inseguridad, viviendas insuficientes– esta pregunta parecería carecer de sentido, sin embargo, es probablemente una de las más importantes en relación con el análisis de la acción gubernamental y en sentido más general, del poder político. Como Schattsneider afirma: la definición de las alternativas es el supremo instrumento del poder” (citado en Birkland, 2005: 108).

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

La condición de problema público, en efecto, no resulta de ciertas características objetivas de un fenómeno, sino que es producto de un trabajo de problematización por parte de actores individuales y grupos –dentro o fuera del gobierno- que van a impulsar ciertas condiciones sociales a fin de atraer sobre ellas la atención pública e incluirlas entre las prioridades gubernamentales para la construcción de políticas públicas, comprendidas en lo que el análisis de políticas denomina la *agenda de gobierno*.

En otras palabras, la existencia de hechos objetivos, aún si afectan de manera grave a una población, no implica automáticamente su calificación como problemas públicos. Señalemos por ahora dos ejemplos muy conocidos. En primer lugar, como recuerdan diversos autores, la polución ambiental no empezó a considerarse como problema en los países industrializados sino en los años setenta del siglo pasado, a pesar de que había aparecido mucho antes con la industrialización misma. En segundo lugar, aunque hoy nos parece normal que los gobiernos pongan en marcha políticas de género, es evidente que muchos de los que podríamos considerar como problemas relacionados con la situación de las mujeres –la violencia domestica, por ejemplo-, no son exclusivos de nuestros días. Como recuerda Muller (2006: 31) la consideración como problema público no parece estar ligada a un determinado umbral de intensidad; por esta razón, *“la cuestión no es saber si tal problema es “en sí” político, sino demostrar los mecanismos concretos que determinan la inscripción de este problema en la agenda del decidor”*

Para ello, vamos a dividir nuestra presentación en tres procesos ideales analíticamente diferentes: (Muller y Surel, 1998): la problematización, la inscripción formal en la agenda y la influencia eventual de “ventanas políticas”. Para abordar esta problemática, el análisis de política tradicionalmente se ha apoyado en una secuencia lógica: los fenómenos aparecen, se convierten en objeto de la atención y el debate público y finalmente, su resolución es atribuida al Gobierno que los incluye entre sus compromisos. Sin embargo, esta lógica secuencial no siempre se presenta. En primer lugar, los gobiernos no se limitan a un papel pasivo, en espera de demandas que le sean hechas por la sociedad; al contrario, con frecuencia es el gobierno quien define problemas y alternativas y luego las legitima frente a la sociedad. En segundo lugar, no siempre los problemas anteceden a las alternativas para resolverlos, como veremos más adelante al hacer referencia al concepto de “ventana política”.

2.5.1 La problematización

Para Muller y Surel (1998) *ninguna condición constituye un problema público a priori y ningún problema público lo es por esencia o automáticamente*. En efecto, los procesos de publicización y privatización demuestran como la frontera entre lo público y lo privado, lejos de ser un asunto establecido, es un objeto de debate en torno al establecimiento de representaciones legítimas sobre la acción pública. La respuesta a *que le corresponder hacer al gobierno?*, es menos simple de lo que

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

parecería, bien sea porque la sociedad desea que los gobiernos –o estos por su cuenta- asuman nuevas responsabilidades, o porque estos querrían dejar en manos de actores privados algunas funciones que tradicionalmente estaban a su cargo.

En la fase de problematización *“un cierto numero de actores va a ser conducido a percibir una situación como “anormal” y van a calificarla de una manera particular, que puede ser susceptible de atraer y/o reclamar la atención de una autoridad pública”*. (Muller y Surel, 1998: 57). Sobre este punto, una parte importante de los estudios desarrollados se concentra en el estudio del rol de un grupo particular de actores, los *“empresarios políticos”*, en la emergencia de un problema público y su inscripción en la agenda. Estos actores son individuos o grupos que utilizan sus recursos –la capacidad económica de los gremios, por ejemplo- o el número de miembros adheridos a su causa –los sindicatos- para influir sobre asuntos públicos. Suelen considerarse varias categorías: las élites políticas y administrativas (elegidos o altos funcionarios), grupos de interés y los movimientos sociales.

Otros trabajos enfatizan en la influencia de ciertos factores considerados tradicionalmente como más objetivos, que podrían agruparse en dos categorías:

- Factores internos o domésticos, que incluyen la evolución de indicadores o cambios tecnológicos (incluso cambios jurídicos) y fundamentalmente, los ciclos políticos, en particular la alternancia.
- Factores externos, que se refieren a crisis no anticipadas, como problemas de seguridad y terrorismo; guerras o catástrofes naturales.

En estos trabajos se presupone que sobre la problematización actúan una serie de factores que deben ser considerados, tales como variaciones económicas y del ambiente físico, relaciones de fuerza entre actores y características institucionales. En otras palabras, lejos de considerar como suficiente la existencia de una causa objetiva, defienden la multicausalidad. Esta propuesta conduce a la noción de *ventana política* que expresa la forma como ciertos factores externos crean condiciones para la emergencia e inclusión en la agenda de ciertos problemas públicos.

Ahora bien, una dimensión que en los estudios contemporáneos tiende a valorizarse en la medida en que involucra las otras dimensiones, es el estudio de los relatos o explicaciones que los actores formulan acerca de fenómenos sociales con el objeto de lograr su reconocimiento como problemas públicos. Desde esta perspectiva, autores como Birkland (2005), consideran que el proceso de definición de problemas y búsqueda de apoyo para impulsarlos en un amplio sector de la población es una construcción social. Para este autor, la construcción social de problemas se entiende como las formas en las cuales *“nosotros como una sociedad y los diferentes intereses contradictorios en su interior,*

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

estructuramos y producimos relatos acerca de cómo y por qué aparecen los problemas. Un grupo que puede crear y promover la más efectiva descripción de un asunto particular tiene una ventaja en la batalla sobre lo que se hará acerca de un problema (2005: 125).

La construcción de los problemas implica el esfuerzo por convertir condiciones sociales sobre las que carecemos de control y posibilidad de acción –desastres naturales, enfermedades, la pobreza, la delincuencia- en problemas susceptibles de ser tratados mediante la acción humana. Esto se hace fundamentalmente a través de la búsqueda por parte de los actores implicados, de las posibles causas de la situación vivida como problemática –*qué provoca la delincuencia?*-, así como de la definición de su naturaleza. El debate sobre el aborto fue un ejemplo interesante de esta última situación: *debe considerarse el aborto como un asunto de naturaleza moral y/o religiosa?, o es un asunto médico?, o finalmente, es un asunto ligado a los derechos y libertades de las mujeres?*. Es inútil preguntarse sobre cuál es la respuesta correcta –o real-; no existen consensos en torno a los problemas públicos, su naturaleza o sus causas, sino diferentes actores intentando dar sentido u ofrecer explicación a fenómenos caóticos de la realidad. Como recuerdan Muller y Surel “*la extrema complejidad de los fenómenos a interpretar explica que exista competición entre los actores por asignar a un fenómeno una causalidad que parezca coherente sus intereses, sus valores, sus visiones del mundo...*” (1998: 59).

Deborah Stone (2002) propone que esta competencia se expresa en la construcción de relatos alternativos propuestos alrededor de un mismo fenómeno, en los que los diferentes actores utilizan *símbolos y números* que contribuyen a estructurar *historias causales*. En primer lugar, los debates y controversias alrededor de los problemas públicos involucran con frecuencia información numérica –estadística, por ejemplo- utilizada para identificar y cuantificar un fenómeno a partir de criterios establecidos, pero igualmente como mecanismos de alarma cuando un nivel de medición es sobrepasado –por ejemplo, la tasa de inflación alcanza dos dígitos-. Obviamente, se tiene que considerar que las estadísticas son construidas a partir de unos criterios establecidos y de metodologías de recolección y análisis de información, y que tanto los unos como las otras, son en sí mismos objetos de un permanente debate sobre su validez y utilidad, como se observa por ejemplo en las discusiones al interior del gobierno colombiano sobre la validez de las metodologías del DANE para la medición del nivel de desempleo. Por supuesto, desde fuera del gobierno las críticas sobre las estadísticas oficiales pueden ser permanentes, puesto que es una forma de discutir la eficacia de las acciones gubernamentales.

De otra parte, la construcción de problemas, como la de políticas, en general, es un proceso de argumentación y de persuasión política que involucra el uso de símbolos, imágenes y figuras retóricas, cuyo objetivo es crear emociones, dramatizar un contexto y generar apoyos en torno a determinados problemas. En esta competencia de actores y relatos, los símbolos son un elemento central.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Finalmente, el núcleo de los relatos es la construcción de historias causales. Estas pueden considerarse como una *descripción narrativa de las causas de un problema público; tales historias contienen argumentos normativos acerca del problema mismo tanto como de la persona, institución o grupo que es responsable de causarlo*. La estructura de causas propuestas dentro del relato está ligada con la presentación de cursos de acción para resolverlo. Así, si el aborto aparece presentado como un problema moral ligado a la pérdida de valores, entonces los cursos de acción propuestos serán muy diferentes de si es presentado como un problema medico causado por la deficiente información o acceso sobre métodos de prevención de embarazos no deseados.

La eficacia de los relatos, es decir, su capacidad para imponerse frente a relatos concurrentes –en otras palabras, frente a definiciones alternativas sobre un mismo u otros fenómenos- no está fundamentada en la calidad de la información propuesta o la solidez de la argumentación; es ante todo un asunto de poder. El acceso de los actores a espacios de difusión aparece entonces como un recurso fundamental. En este punto, los medios de comunicación son tanto amplificadores de los debates como actores productores de relatos concurrentes. En cualquier caso, debe tenerse presente que los medios de comunicación tienden a seleccionar la información de acuerdo con criterios como su adecuación con los valores sociales dominantes, el rating, los intereses de los anunciantes, etc.

Al respecto, los trabajos de Cobb y Elder sobre surgimiento de problemas públicos enfatizan sobre el rol de los actores en dos aspectos esenciales:

- actores individuales o grupos asumen fenómenos sociales, le otorgan una primera definición y lo hacen visible
- los actores desarrollan estrategias de movilización en la búsqueda de alianzas y la lucha por captar la atención de autoridades públicas.

Para estos autores, existe una desigualdad entre los recursos y la capacidad de acceso de algunos actores a los espacios decisorios, determinada por factores como los siguientes:

- un actor encargado de la decisión representa a un grupo particular.
- algunos grupos tienen recursos materiales, simbólicos, organizacionales superiores, lo que garantiza mayor capacidad de acceso.
- algunos grupos están situados en una posición estratégica.
- algunos grupos son socialmente valorizados, lo que legitima sus reivindicaciones.

2.5.2 La inscripción en la Agenda

El análisis de políticas tradicionalmente ha utilizado la noción de agenda como una analogía para comprender la forma en que las políticas aparecen. Esta noción

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

provee un esquema para reconocer la existencia de diversas causas que explican la atención prestada a un asunto: cómo ciertos asuntos emergen de una relativa oscuridad hasta convertirse en asuntos discutidos ampliamente como un serio aspirante a ser objeto de legislación u otras medidas de política.

Sin embargo, el hecho de que un problema sea objeto de debate no garantiza necesariamente la construcción de una política pública. De acuerdo con Cobb y Elder, esto implica la transición de una agenda sistémica –que reagrupa los problemas públicos que apelan la atención por parte de los actores públicos- a la agenda de gobierno –que se refiere a los problemas que serán objeto de tratamiento por parte de los actores político-administrativos-. En el caso colombiano, los planes de desarrollo corresponden de manera bastante cercana a la noción de agenda de gobierno; en efecto, los planes de desarrollo más que las políticas en si, contienen los asuntos que serán objeto de intervención por parte de los gobiernos correspondientes.

Para Padoleau, la agenda constituye el conjunto de problemas que en un instante (t) llaman la atención y/o la intervención de uno o más actores públicos.

El ingreso de los problemas a la agenda de gobierno es igualmente denominado *institucionalización*, lo que implica que sea adaptado a las lógicas y normas de funcionamiento del aparato político – administrativo: estructuras de competencias, funciones y responsabilidades de las autoridades públicas. Igualmente, como los gobiernos suelen estar organizados según una lógica sectorial, es necesario que el problema sea reconocido en la agenda del sector correspondiente (educación, salud, etc.) o que se logre su inserción dentro de diversas agendas sectoriales para problemas intersectoriales como el desempleo.

De otro lado, el ingreso en la agenda gubernamental, que como dijimos se refiere a los compromisos adquiridos por el gobierno, requiere de una definición del problema que pueda lograr un equilibrio entre apoyo político y eficacia. *“El problema de la definición de los problemas públicos es entonces doble. Por un lado enfrenta la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar de alguna manera consenso; por el otro, debe conducir a una definición operativa que de pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno”* (Aguilar, 1993: 57).

De acuerdo con la literatura de políticas públicas, existen varios modelos de *puesta en agenda*:

- Modelo de *movilización externa*, en el cual grupos organizados logran transformar su problema en un asunto de interés público, constituyendo una coalición y constriñendo a la autoridad pública para inscribirlo en la agenda de gobierno y tomar decisiones al respecto. En general, se pueden proponer como ejemplo, los movimientos de defensa de derechos humanos

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

- o del medio ambiente, que surgen fuera del Estado buscando que sus reivindicaciones sean reconocidas en el marco de las políticas públicas.
- Un modelo opuesto es el de *anticipación*, en el cual las autoridades políticas y administrativas inician o impulsan la atención hacia un asunto en particular. En estos casos, las autoridades públicas introducen el tema en la agenda gubernamental antes que este ingrese en la agenda sistémica. La reforma del Estado o la flexibilización laboral, son generalmente impulsadas desde los gobiernos, que luego deben exponer reiteradamente los argumentos para mostrar la necesidad de las acciones emprendidas.
- Otro modelo propone una *movilización interna*, lo que implica que ciertos grupos externos poseen ciertas relaciones privilegiadas o recursos políticos suficientes para acceder directamente a la agenda gubernamental, sin que exista una problematización externa previa. Este tipo de modelo enfatiza generalmente en la capacidad de los gremios para establecer un acceso directo a las agendas.
- Finalmente, un modelo de *movilización*, que enfatiza en el rol de los medios de comunicación en la definición, legitimación e imposición de los problemas públicos.

Ahora bien, la realidad suele ser más compleja que las tipologías que proponemos para analizarla; estos modelos suelen en la practica combinarse en lugar de ser mutuamente excluyentes. De otra parte, es necesario tener ciertas precauciones con la noción de agenda (Garraud, 2004 y Sheppard, 2004):

- En primer lugar, la agenda no es el producto espontáneo de “demandas sociales” y menos aún, la expresión de la libre competencia de los grupos. La inscripción de un problema en la agenda necesita de recursos, movilizaciones, coaliciones y relaciones de fuerza. No se desarrolla bajo principios equitativos, en los que la capacidad para influir esté repartida igualmente entre todos los actores.
- La noción de ingreso en la agenda es más una imagen o metáfora general que un concepto riguroso. El argumento central de Cobb y Elder es que la puesta en agenda implica la transición entre la agenda sistémica y la agenda de gobierno. No obstante, este argumento debe ser complementado con el reconocimiento de la existencia de que no existe una sola “agenda sistémica”, sino varias relacionadas entre si (mediáticas, académicas, políticas) con distintas categorías de actores.
- De la misma manera, existen dentro del Estado diversas agendas; de un lado, diversas agendas sectoriales dentro del Ejecutivo, la agenda legislativa y algunos autores señalan la existencia de una agenda de la rama judicial, particularmente de la Corte, caso al que ya se hizo alusión.
- Por otra parte, la mayor parte de los problemas están sujetos a procesos no lineales, sino discontinuos con episodios de re-emergencia, re-definición y re-cualificaciones sucesivas. El caso de las políticas de seguridad nacional en Colombia ilustran bien la situación de un problema que no desaparece

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

de las agendas sino que es continuamente redefinido, en función de lo que en un momento particular se definen como amenazas a la seguridad.

- Finalmente, la mayoría de los trabajos producidos sobre problemas y agendas son pensados para el contexto norteamericano, por lo que aun teniendo toda su vigencia como esquemas analíticos, deben ser adaptados para contextos políticos diferentes como el colombiano. Propondremos unas reflexiones al respecto al final de esta sección.

Que significa entonces que un problema sea “público²³”?

A partir de lo que hemos mencionado, podemos proponer entonces ciertos elementos *para discutir* en que sentido se puede considerar un problema como público:

- En el sentido de que implica la movilización de diversos públicos.
- Se convierte en público cuando penetra en la escena pública y es objeto de un debate público (lo que implica entre otras cosas considerar el rol de los medios masivos de comunicación y la existencia de una agenda mediática).
- El problema es público si es asumido por autoridades políticas o administrativas o si se hace un llamamiento a su resolución por parte de estas autoridades.

2.5.3 La noción de ventana política y la importancia de los ciclos políticos

Además de los factores institucionales y cognitivos antes mencionados, algunos autores señalan la importancia de los ciclos políticos y específicamente los ciclos electorales en los procesos de inscripción en la agenda (Ravinet, 2004). El autor de referencia en relación con este tema es Jhon Kingdon (1984), quien desarrollo el modelo de análisis de corrientes múltiples, al interior del cual propone la noción de ventana política o ventana de oportunidad.

El propósito de Kingdon es tomar en cuenta el azar y la incertidumbre dentro de un modelo de análisis de la puesta en agenda. Su presupuesto básico es que las soluciones de política no son creadas para resolver problemas particulares ni tienen necesidad de problemas concretos para existir. Es decir, que cuando se construye una política pública no se parte necesariamente del diagnostico de una problema para luego pensar en las posibles alternativas para resolverlo; el proceso es algo mas azaroso y dependiente entre otras cosas de la coyuntura política. La noción de ventana es tomada de los lanzamientos de misiones espaciales, que no pueden realizarse sino en momentos muy limitados, cuando existen ciertas condiciones de alineamiento de los planetas.

El modelo de Kingdon plantea que la esfera política, esta dividida en tres corrientes cada una con un desarrollo autónomo, reglas y calendarios diferentes: problemas, alternativas y política. Cada una de ellas funciona de acuerdo con sus propias reglas y dinámicas. **La primera corriente es la de los problemas.** Para Kingdon, puede hablarse de problemas públicos “*cuando la gente se convence de*

²³ Extracto adaptado de Sheppard (2004)

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

que alguna cosas puede hacerse para mejorar una situación”. Para comprender por qué algunos fenómenos reciben atención y otros no, Kingdon señala que depende en gran medida de las condiciones en que son definidos como problemas: indicadores estadísticos (incremento del nivel de desempleo); eventos dramáticos o crisis (catástrofes naturales, accidentes) y respuestas a programas existentes (evaluaciones]). Algunas condiciones son definidas como problemas y en consecuencia, reciben más atención que otros. Esta definición es hecha por los actores, a partir de sus valores y creencias, ubicando los temas en unas categorías antes que otras y comparando las condiciones en diferentes países.

La segunda corriente es la de alternativas de política o soluciones. Incluye una amplia variedad de ideas que son generadas por especialistas (burócratas, miembros del staff parlamentario, académicos e investigadores) quienes comparten una preocupación común sobre un área o sector de políticas, como la salud o el medio ambiente. Igual que los problemas, las ideas son muchas, pero solo unas pocas reciben seria atención. Los criterios de selección de las alternativas incluyen factibilidad técnica y consistencia con los valores sociales dominantes.

La tercera es la corriente política, integrada por tres elementos: variaciones del estado del espíritu nacional *-national mood*²⁴-, alternancias parlamentarias o de administración y campañas de presión de grupos de interés. Estos elementos transforman la naturaleza y los actores del juego político. National mood hace referencia a que un amplio numero de individuos en un país dado tiende a mantener líneas comunes de pensamiento y que estas cambian a lo largo del tiempo. Los policy makers buscan conocer los cambios en el humor nacional a través de encuestas de opinión, por ejemplo. Por otra parte, el apoyo o la oposición de grupos de presión puede ser un indicador fiable del consenso o del disenso en un sector dado en torno a una determinada decisión. Finalmente, los cambios en el Legislativo o en el ejecutivo frecuentemente permiten modificaciones en la agenda. De acuerdo con Kingdon, de los tres elementos, la combinación que produce mayores efectos sobre la conformación de las agendas es la combinación del estado del espíritu nacional y los cambios administrativos.

A esa forma ordinaria y separada de funcionamiento de esas corrientes se oponen ciertas condiciones extraordinarias en las que las tres corrientes se unen debido a la aparición de una *ventana política* conectada con un cambio brusco de la opinión pública o una competencia electoral. Gracias a esta ventana política, ciertos temas tienen una mayor posibilidad de ingresar en la agenda. Los accidentes aéreos, por ejemplo, abren la posibilidad de una mayor receptividad y reforzamiento al control gubernamental de la seguridad aérea. La ventana política implica la apertura de un periodo de mayor receptividad por parte de los actores

²⁴ Aunque es muy difícil encontrar una traducción en español, podría sugerirse pensarlo como el estado del humor nacional; que aun sin que se pueda considerar como equivalente, hace referencia a modificaciones en las corrientes predominantes de opinión pública.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

gubernamentales lo que permite a algunos actores promover sus soluciones preferidas o atraer la atención sobre problemas particulares. Las ventanas políticas son de corta duración, y pueden ser predecibles como una discusión anual sobre el presupuesto o aleatorias como un desastre natural.

En otras palabras, la noción de ventana implica que en un momento particular, están dadas las condiciones políticas necesarias para que un problema y una solución encajen y puedan ingresar en la agenda gubernamental. Cuando una ventana se abre, los empresarios políticos, es decir, *actores dispuestos a invertir tiempo, energía, reputación o dinero para promover una alternativa de política en particular, en cambio de ciertos beneficios que esperan obtener*, deben tomar la oportunidad de iniciar una acción. De otra manera, la oportunidad se pierde y los empresarios deben esperar por la siguiente ventana política.

ESTUDIO DE CASO: La génesis de la política de seguridad democrática en el gobierno de Alvaro Uribe Vélez (2002-2006)

SANDRA LILIANA LEÓN GIRÓN**

¿Por qué y como surgen las políticas públicas?. Con el objeto de aportar una respuesta más completa a este interrogante, un grupo de autores enfatizan en el papel de factores como el conocimiento, las ideas, las representaciones e incluso las creencias sociales, en el surgimiento o en el cambio en las políticas. Desde esta perspectiva se analizan los marcos dentro de los que se definen las acciones y las representaciones que se encuentran detrás de las políticas y asimismo que provocan o permiten cambios, autores como Pierre Muller han generado propuestas teóricas acerca de la génesis de las políticas¹. Otros autores, como Fouilleux (2000) proponen entender las ideas como *inputs* del proceso decisional, que vienen a condicionar la política pública y la problematización que se construye alrededor de ella.

Este enfoque ofrece una interesante perspectiva para un tema complejo y polémico como las políticas de seguridad, por cuanto la definición de la seguridad pasa por una construcción compleja, que difícilmente puede generalizarse en una concepción única de la misma, teniendo en cuenta que ésta parte de identificar una serie de amenazas y necesidades que los individuos determinan como prioritarias y que necesitan ser atendidas². Teniendo en cuenta que la seguridad de antemano se configura como un tema relevante para toda sociedad y por tanto es claramente susceptible de ser el fundamento de una política pública, es igualmente cierto, como ya se mencionó, que la definición de la seguridad dependerá de características propias de cada sociedad, así como de las condiciones que en determinado momento intervengan y los actores relevantes que actúen sobre ellas; lo cual pone de presente que una política de seguridad, responde a una forma específica en que fue determinada la seguridad y las amenazas a la misma, por unos actores específicos.

Por tanto puede afirmarse que la “Política de Seguridad Democrática”, no aparece como resultado del reconocimiento de un problema nuevo o reciente, sino como una modificación en la concepción de la seguridad que trae consigo un nuevo gobierno en el poder. La génesis de la política corresponde entonces a un proceso de cambio en la política de seguridad entre los periodos de gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) y el primer período de Alvaro Uribe Vélez (2002-2006).

De esta forma en el caso de estudio lo que se encuentra es que luego de entrar en un periodo de desgaste, crisis y deslegitimación, la política de seguridad colombiana que se fundamentaba en el logro de la paz, como era la política de seguridad planteada por el gobierno de Andrés Pastrana, empezó a mostrarse limitada e incluso incapaz de dar soluciones a anomalías propias del contexto, haciendo necesaria la búsqueda de nuevas alternativas, dentro de las que se posicionó la opción encabezada por Álvaro Uribe Vélez, que ya desde su experiencia como gobernador de Antioquia, venía reconstruyendo y redefiniendo su visión de la realidad colombiana y en este sentido de las acciones puntuales que debían desarrollarse para dar solución a la problemática de la seguridad en nuestro país.

** Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, Candidata a Magister del programa de Maestría en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Así pues, es preciso observar que en un escenario donde se presenta la ruptura de las negociaciones con las FARC-EP, lideradas por el gobierno de Andrés Pastrana, hecho que simbolizó para la opinión pública³ colombiana, un fracaso más hacia la paz y un debilitamiento del Estado frente a los grupos insurgentes, se alejó aun más la posibilidad de una salida negociada al conflicto en el futuro inmediato y se creó un ambiente en el que se empezó a considerar la salida militar como la alternativa más viable de solución⁴. Esta situación, que coincidió con el período de elecciones presidenciales, impulsó a la población a apoyar al candidato que desde el inicio de su campaña se presentó en franca oposición a las salidas negociadas, generando un ambiente favorable para que un buen segmento de la población colombiana viera en Álvaro Uribe y en su propuesta de Seguridad Democrática una posible salida a la encrucijada en la que se encontraba el país luego del fracaso del proceso de paz.

Adicional a esto, es posible ubicar que hechos coyunturales que se desarrollaron en el mundo, como lo sucedido el 11 de septiembre de 2001, ofrecieron un ambiente internacional dispuesto a respaldar todo tipo de iniciativa y esfuerzo antiterrorista⁵. En esta medida, las iniciativas del gobierno de Álvaro Uribe encontraron mayor acogida “*Su propuesta de cambiar la negociación por la seguridad tuvo éxito electoral al resultar favorecida por el clima internacional de cero tolerancia al terrorismo, a raíz de los criminales atentados del 11 de septiembre.*” (MOLANO, 2003:58)

Los atentados contra el “World Trade Center” en Nueva York, y contra el Pentágono en Washington, así como la situación interna del país y el fallido proceso de paz, incidieron profundamente en el replanteamiento que el nuevo gobierno hizo del conflicto colombiano, permitiendo que la política de seguridad democrática se configurara como una redefinición de la seguridad. Ahora bien, esto no significa necesariamente que la concepción de “seguridad democrática” y las acciones que derivan de esta hayan nacido con la elección de Álvaro Uribe Vélez, sino que éstas ideas, hacen parte de un proyecto político que con anterioridad venía construyendo Uribe Vélez, que encuentra en el escenario electoral gracias a condiciones externas que hacen favorable el clima de opinión, la posibilidad de posicionarse como una alternativa legítima, que se materializa una vez es elegido como presidente de la república Álvaro Uribe Vélez.

De esta manera, las condiciones de contexto, así como la trayectoria política de Álvaro Uribe Vélez, se convierten en fichas claves en el análisis de la génesis de la política de seguridad democrática, por cuanto muestran no solo los antecedentes y la construcción y permanencia de unas ideas que configuran un proyecto político, sino además la forma en como ciertas características contextuales, son aprovechadas e interiorizadas en un ejercicio constante de legitimación que se hace de la política.

Por tanto puede afirmarse que existen para el momento de la concepción y construcción de la política de seguridad democrática, una serie de ideas que posibilitan la construcción y puesta en marcha de dicha acción de política pública y que éstas ideas no surgen espontáneamente en ese momento, sino que hacen parte de un proyecto político de largo aliento encarnado en Álvaro Uribe Vélez, el cual encuentra en el momento coyuntural de las elecciones presidenciales de 2001 un ambiente propicio para establecerse como el proyecto político dominante.

** Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, Candidata a Magister del programa de Maestría en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP–.

Pierre Muller busca dar cuenta del proceso de génesis, al querer reconstruir el camino por el cual ha transcurrido la política, estableciendo los referenciales que la sostienen. Es preciso plantear que Muller considera que la creación de una política pública pasa por la construcción de una representación o una imagen de la realidad sobre la que se quiere actuar, y que es precisamente dicha “*imagen cognitiva*” sobre la que los actores constituyen su apreciación del sistema y precisan las soluciones y las acciones a implementar. A estas imágenes Muller las denomina “*el referencial de la política pública*” (MULLER, 2006).

² Puede decirse que la seguridad se establece a partir de la definición de los factores que la vulneran o que generan “inseguridad”, así como lo ve el periodista y analista chileno Raúl Sohr “*En cada Estado de acuerdo con los patrones culturales, sociales y políticos, se evaluarán de forma diferente las amenazas a la seguridad*” (SOHR, 1991: 18).

³ Cabe anotar al respecto, que para el momento en que se da la ruptura de las negociaciones, en Colombia se sentía un cierto malestar general, un ambiente de decepción que se evidenciaba en los titulares y reportajes de los medios de comunicación que hablaban de un total fracaso, del tiempo perdido e incluso de la burla que para el país representaba el desenlace del proceso de paz.

⁴ “*La ruptura de conversaciones entre el Gobierno y la guerrilla, y la entrada en una guerra de desgaste, expresada en el recurso del sabotaje y el terrorismo, lo cual progresivamente debilitará el mito de la victoria militar rápida sobre la guerrilla. Pero igualmente una posición ambigua de los colombianos pasa con facilidad de la ilusión de la paz a la ilusión de la guerra*” (VARGAS, 2004:85).

⁵ Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 hicieron relevante la amenaza del terrorismo, trayendo como consecuencia el inicio de la lucha global contra este fenómeno, en donde el adversario es impreciso y la lucha no es necesariamente contra Estados. Debido a esto, “*se actúa en dimensiones colaterales (disuasión al entorno, guerra psicológica, acciones de control y prevención) y no necesariamente enfrentando a un ejército adversario precisado con claridad*” (VARGAS, 2002:74) Desde la perspectiva de Hugo Fazio, estos acontecimientos le dieron un sustento de legitimidad a las guerras contra el terrorismo o a todo lo que se le parezca, bien sea en el contexto internacional o en el nacional (FAZIO, 2002:67).

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

FAZIO VENGOA, Hugo (2002). El mundo después del 11 de septiembre. IEPRI-Alfaomega. Bogotá, Colombia.

FOUILLEUX, Eve (2000). “ Entre Production Et Institutionnalisation Des Idées: La Réforme De La Politique Agricole Commune ” En : Revue Française de Science Politique, Vol. 50 N° 2, avril 2000. Pág. 277 – 305.

MOLANO, Alfredo (2003) “Apuntes para el Análisis de la Seguridad Democrática”. En Revista Número. Edición 38 Septiembre, Octubre, Noviembre. Bogotá.

MULLER, Pierre (2006). “Las Políticas Públicas”. Universidad Externado de Colombia. Bogotá.

SOHR, Raul (1991). “Reflexiones Sobre los Ámbitos de la Seguridad y la Defensa”. En AMORIN, Armando (1991). “La Seguridad y La Defensa en América Latina”. Ministerio De Relaciones Exteriores. Colombia. Págs. 17- 24.

VARGAS, Alejo (2002). “Las Fuerzas Armadas en el Conflicto Colombiano Antecedentes Y Perspectivas”. Intermedio Editores. Primera Edición. Bogotá.

VARGAS, Alejo (2004). “El Gobierno de Álvaro Uribe: Proyecto y Resultados. Políticas, Estrategias y Doctrinas”. En Revista Nueva Sociedad 192 julio / agosto de 2004. Editorial Nueva Sociedad. Venezuela. Págs.85 – 97.

2.6 Instrumentos de política

Como señalamos antes, el diseño de una política pública implica definir objetivos, acciones y responsables por ejecutarlas, tanto como seleccionar los medios que serán utilizados para que los fines perseguidos sean alcanzados. Los gobiernos, en efecto, tienen diversos medios o herramientas que les permiten materializar su influencia sobre la sociedad o el mercado, que varían desde discursos o reglamentaciones hasta complejos sistemas para la distribución de beneficios sociales. A estos medios y herramientas, se les denomina *instrumentos de acción pública*²⁵. La instrumentación de la acción pública se refiere en consecuencia a la *selección y uso de instrumentos (herramientas, técnicas, etc.) que permiten materializar y operacionalizar la acción gubernamental*. Ahora bien, con frecuencia en las políticas públicas se utilizan al mismo tiempo varios instrumentos, lo que puede generar problemas de coordinación.

2.6.1 Definición

A pesar de que existen múltiples definiciones, la más simple y útil de todas parece ser la propuesta por Lester Salamon y Michael Lund (1989), que entienden los instrumentos como “*un método a través del cual el gobierno busca un objetivo de política*”.

2.6.2 Tipos de instrumentos de política

El estudio de los instrumentos de política permite comprender la manera como los gobiernos escogen entre los instrumentos disponibles y los usan para alcanzar sus fines. Al mismo tiempo, es una perspectiva útil para revelar cómo la naturaleza de la acción de gobierno ha cambiado. Como señala Salamon (2002), en los últimos años se ha desarrollado un conjunto de teorías que describen a las agencias gubernamentales como jerarquías fuertemente estructuradas aisladas de las fuerzas del mercado y de la presión efectiva de los ciudadanos y sin embargo, dispuestas a servir a los intereses personales e institucionales de la burocracia.

²⁵ Algunos autores los denominan *instrumentos de políticas (Velásquez)* o *instrumentos de gobierno (salamon)*.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Las reformas del Estado, en su mayor parte orientadas desde estas teorías, han producido al mismo tiempo modificaciones profundas en los instrumentos o medios disponibles para las políticas públicas. Así, mientras la producción y distribución de bienes y servicios estaba fundamentalmente a cargo de las burocracias estatales, los gobiernos recurren ahora a un conjunto amplio de contratos, regulaciones, asociaciones público-privado, cofinanciaciones, etc. Para algunos autores, como Salamon, este es justamente el criterio diferenciador para clasificar los instrumentos: la prestación directa o indirecta de los bienes o servicios por parte de los gobiernos –en otras palabras, si se trata de instrumentos de gobierno directo o de gobierno indirecto-.

Para Salamon y Lund (1989), existen algunas dimensiones centrales que permiten distinguir entre los instrumentos de política:

- La naturaleza de la actividad en la que el gobierno está comprometido, que podría clasificarse en cuatro amplias categorías: pagos directos del gobierno; provisión de bienes y servicios –incluyendo información-, protecciones legales –tales como monopolios- y restricciones o sanciones – como regulación o leyes penales-.
- Estructura de entrega del servicio, que para los autores se divide en directa o indirecta. La entrega o prestación directa involucra un sistema en el cual el gobierno es el único actor en prestar el servicio –control del tráfico aéreo, por ejemplo-; mientras que la entrega o prestación indirecta involucra la prestación del servicio a través de un intermediario que puede ser un nivel local de gobierno o un actor privado –con o sin ánimo de lucro-.
- Grado de Centralización, que esta relacionado con la anterior, en la medida en que si el servicio es provisto de manera directa, en mayor medida la administración será centralizada.
- Grado de “automaticidad”, que se refiere básicamente al grado en el cual los programas requieren una acción administrativa más detallada. Por ejemplo, los incentivos tributarios requieren poco esfuerzo administrativo pues los beneficiarios se adecuan por su cuenta a los requisitos establecidos, mientras que los programas sociales frecuentemente necesitan de un enorme esfuerzo –identificación y control de beneficiarios, logística para la entrega de bienes y/o servicios, etc.

En la siguiente tabla, adaptada de Birkland (2005) se retoman algunas de las clasificaciones de instrumentos propuestas por autores anglosajones:

Tabla					
Tipos de Herramientas o instrumentos de Política (como las categorizan los principales estudiosos de política)					
Peters	Levine, Peters, Thompson	Schneider e Ingram	Anderson	Descripción	Ejemplos
Ley	Ley y regulación	Herramientas de autoridad	Poder directivo	Pronunciamientos de política que lleven la fuerza de ley; esto es, que constriñen los comportamientos	Ley criminal, regulaciones ambientales, ley antimonopolio.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

				particulares y al cumplimiento.	
Servicios	Provisión directa de bienes o servicios		Servicios	Servicios directos dados por el gobierno a los usuarios	Servicios postales, control del tráfico aéreo, predicción del clima.
Dinero	Pagos de transferencias		Beneficios	Pagos de “Transferencias” de dinero del gobierno.	Seguridad Social, estampillas de alimentos, beneficios de veteranos.
	Subvenciones intergubernamentales				
	Subcontratación		Contratos	Contratos con firmas privadas para proveer bienes o servicios.	Contratos para iniciar prisiones, hospitales; contratos para ofertar bienes complejos al gobierno; como equipo militar o computadores.
			Gastos generales	Gasto general hecho por el gobierno cada día en la gente, bienes y servicios que necesita para funcionar.	Costos de personal, suministros, servicios públicos, etc. (El gasto del gobierno en estos ítems tiene un efecto económico sustancial nacional y localmente.)
			Operaciones de mercado y de propiedad	Las actividades del gobierno que tienen contrapartes privadas, y que tienen consecuencias económicas y políticas.	Actividades de mercado del Banco de la Reserva Federal (fijación de los tipos de interés, La compra y venta de valores para influir en el mercado).
Impuestos	El sistema tributario (gastos fiscales)		Impuestos	Políticas destinadas a alterar el comportamiento haciendo algunas actividades, más o menos, deseables económicamente.	Crédito fiscal (como el interés de préstamos estudiantiles), deducciones de impuestos (deducción fiscal de hipoteca, los gastos médicos) impuestos al tabaco y el alcohol, llamados “impuestos al pecado,” para aumentar los ingresos y desalentar el consumo.
Otros instrumentos económicos	Préstamos y garantías de préstamos		Préstamos	Préstamos para inducir la actividad económica u otra actividad deseable.	Prestamos de Administración de Pequeñas Empresas (SBA), préstamos estudiantiles.
			Subsidios	Pagos para asegurar la viabilidad económica de una actividad, particularmente cuando la actividad se ocupa de algunos objetivos más amplios.	Subsidios a las granjas; a las franquicias deportivas, subsidios a los negocios que se ubiquen en comunidades particulares.
	Seguros			Prestación de servicios de seguro que no están disponibles en el mercado de seguros privado.	Seguros contra inundaciones, seguros de depósitos federales.
		Herramientas exhortativas		Intentos de persuadir a la gente a participar en comportamientos deseables o para evitar incurrir en las conductas negativas	Campañas públicas para desestimular el fumar o beber, campañas antidroga, campañas, campañas en pro de ejercicio.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

		Incentivos y sanciones	Sanciones	Herramientas que inducen “acciones quasi- voluntarias o quasi-coercitiva basadas en beneficios tangibles” (Schneider e Ingram)	Las multas por violación de los reglamentos; bonificaciones en pagos por terminación a tiempo de contratos.
		Herramientas de construcción de capacidad		"La capacitación, la asistencia técnica, la educación y la información necesaria para tomar las correspondientes medidas de política" (Peters) y la autonomía de otros organismos	La transferencia de tecnología, la capacitación, la provisión de productos de información para el gobierno local; Transferencia de efectivo a contratar más personal
		Herramientas de aprendizaje		Herramientas para ayudar a aprender los aspectos relevantes de los problemas de política	Grupos de enfoque, encuestas de opinión, los censos, la investigación básica y aplicada [Por ejemplo, los Institutos Nacionales de Salud (NIH) National Science Foundation (NSF)]
			Licencias	Autorización del gobierno para entablar actividades prohibidas in tales licencias	Licencias de conducción, licencias profesionales (médicos, abogados, ingenieros y otras). Licencias de hospitales, permisos, cartas de las empresas (Anderson)
			Procedimientos informales	Procedimientos no especificados en la ley o la regulación para resolver problemas.	Intercambio de correspondencia entre los contribuyentes y el IRS para resolver controversias; La negociación en el proceso penal.
<p><i>Fuentes:</i> B. Guy Peters, <i>American Public Policy: Promise and Performance</i> (Chappaqua, N.Y.: Chatham House/Seven Rivers, 1999), 6-13; Charles H Levine, B. Guy Peters, y Frank Thompson, <i>Public Administration: Challenges, Choices, Consequences</i> (Glenview, Ill.:Scott, Foresman/Little Brown, 1990), 64- 73; Anne Larason Schneider y Helen Ingram, <i>Policy Design for Democracy</i> (Lawrence: University Press of Kansas, 1997), 93-97; James E. Anderson, <i>Public Policymaking</i>, 4th ed. (Boston: Houghton Mifflin), 233-244.</p>					

Fuente: Birkland (2005)

2.6.3 Perspectivas económicas y políticas para la selección de los instrumentos de política

Qué criterios se deben seguir para la selección de los instrumentos en políticas públicas?; en general, puede afirmarse que existe una perspectiva que enfatiza en criterios económicos y otra en criterios políticos. Howlett y Ramesh (citados por Birkland, 2005) consideran al respecto que los modelos económicos de instrumentos de política se enfocan en la libertad e iniciativa individuales y en la posibilidad de elección, por lo cual tienden a privilegiar instrumentos no coercitivos, Sin embargo, algunos enfoques económicos tienden, en sentido contrario, a reconocer la necesidad de instrumentos mas coercitivos como el impuesto a la renta para corregir los resultados de la acción libre del mercado. En cualquier caso, para los autores, desde la perspectiva económica la selección de instrumentos se toma como una cuestión técnica en la que deben encajar el problema que debe resolverse, con la agencia encargada de su solución

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

gubernamental o no gubernamental- y la naturaleza de los instrumentos escogidos.

Una perspectiva diferente es la de quienes consideran que la elección de los instrumentos no tiene un carácter técnico. Para algunos autores como Lascoumes y Le Galés (2004), los instrumentos de política no pueden considerarse simplemente como herramientas técnicas, desprovistas de intenciones o intereses políticos. En otras palabras, así como el reconocimiento de ciertas condiciones como problemas depende en alguna medida de presiones políticas y sociales, la selección de la forma en que se actuara frente a ellos –y los instrumentos que se utilizaran- también es una cuestión política. En general, señalan los autores, los gobiernos prefieren utilizar instrumentos menos coercitivos a menos que se vean obligados –por presiones sociales o por la naturaleza de la política involucrada- a seleccionar instrumentos más coercitivos.

Birkland (2005) propone otros criterios que podrían ser utilizados para la selección de instrumentos. Uno de ellos, es la factibilidad política; puesto que instrumentos que podrían ser técnicamente superiores, pueden no ser adoptados por carecer de respaldo político. En segundo lugar, los recursos disponibles para la implementación de la política. Las campañas de educación para la prevención suelen tener un menor costo –aunque pueden tener un buen nivel de éxito- y por tanto, suelen referirse a otras estrategias mas costosas, como la represión de ciertos comportamientos: fumar, conducir embriagado, etc. Un tercer criterio, está basado en las asunciones sobre el comportamiento de las poblaciones, grupos o entidades que son el objeto –target- de la política. Por ejemplo, puede conducir a preferir instrumentos coercitivos antes que incentivos para obtener un comportamiento deseado.

La selección de los instrumentos revela para Linder y Peters (1993) las intenciones y propósitos de quienes los eligen, además de las influencias y restricciones de un contexto en particular. Para estos autores, puede suceder que los decisores no tengan una completa claridad conceptual sobre los instrumentos que tienen a su disposición, por tanto sus decisiones podrían ser tomadas basándose en la tradición, la intuición, la ideología o simplemente la familiaridad –soluciones y medios que son familiares para los decisores-. El análisis de los instrumentos debe por lo tanto orientarse hacia la comprensión de las razones que llevan a escoger un instrumento en lugar de otro, además de identificar los efectos de esta elección. Linder y Peters (1993) proponen agrupar los diferentes criterios planteados en la literatura sobre instrumentos, dentro de cuatro categorías generales:

- Intensividad en los recursos, incluyendo atributos como el costo administrativo y la simplicidad operacional.
- La determinación de los objetivos, incluyendo precisión y selectividad.
- El riesgo político, compuesto de atributos relacionados con el apoyo y la oposición, tal como la visibilidad pública.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

- La restricción, que incluye coercitividad y principios ideológicos que pretenden la limitación de la actividad gubernamental.

Para los autores, la primera y tercera categorías (intensividad en recursos y riesgo político) pueden considerarse como correlatos de la factibilidad política. La intensividad hace referencia a los intereses intragubernamentales y el riesgo político, los intereses externos. La segunda categoría, determinación de objetivos, se relaciona con la factibilidad técnica y la evaluación de la calidad de los instrumentos. Por su parte, la categoría *restricciones* vincula los instrumentos relacionados con las creencias fundamentales acerca de lo que es ideológicamente aceptable –mayor intervención del Estado o menor regulación del mercado, por ejemplo-, más allá de consideraciones relacionadas con la calidad o el costo de los instrumentos.

En la tabla siguiente, adaptada de Birkland (2005) se presentan algunas de las características asociadas a los principales instrumentos de política, que podrían ser utilizadas como criterios para su selección:

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Tabla

Características Probables de instrumentos de Política

	Certeza	Puntualidad	Menor costo	Eficiencia	Efectividad	Flexibilidad	Visibilidad	Rendición de cuentas	Elección
Explicación	Certidumbre del proceso administrativo y del cumplimiento de los objetivos	La medida en que la herramienta funciona con rapidez	Gastos de la herramienta	La medida en que la herramienta maximiza productos para un determinado insumo	La medida en que la herramienta puede alcanzar sus objetivos	La facilidad con la que las herramientas pueden ser alteradas con la evolución de las necesidades y circunstancias	La medida en que el programa es conocido (a veces la invisibilidad es un objetivo importante).	Medida en que los ejecutores son responsables de sus acciones	Grado de elección por parte de los ciudadanos que es ofrecida por la política.
Prestación directa del Servicio	+					-	+	+	-
Transferencias	+					-	+	-	+
Subvenciones	-					-		+	+
Gasto fiscal	-			+				-	+
Regulaciones	+							+	-
Préstamos	-	-	+				+	-	+
Aseguramiento	+	-	+				-	-	+
Contratos	-	-		-		+	-	-	+
Licencias	-					-	-		
Procedimientos informales	-		+			+	-	-	
Construcción de capacidad	-	-						-	
Incentivos	-	-	+					-	
Sanciones	+	+	-						
Herramientas exhortativas	-	-					+		+

Fuente: Exhibit 3.1, "Probable Characteristics of Policy Instruments," en *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences*, by Charles H. Levine, B. Guy Peters, y Frank J. Thompson. Copyright © 1990 Por Charles H. Levine, B. Guy Peters, y Frank J. Thompson. Reimpreso por permiso de Addison Wesley Longman Publishers inc.

Nota: Los signos mas (+) indican la presencia de un atributo; los signos menos (-) indican la ausencia de tal atributo.

Fuente: Birkland (2005)

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

ESTUDIO DE CASO: INSTRUMENTOS PARA POLÍTICAS DE EMPLEO A NIVEL LOCAL (Extracto de Ramírez, 2006)

Aunque hemos propuesto un listado amplio de instrumentos de política, no todos están disponibles de igual manera para todos los niveles de gobierno. Esto genera, en consecuencia, oportunidades para la innovación, particularmente por parte de las autoridades locales. El caso de la política de empleo en Bogotá refleja bien esta situación.

En general se considera la existencia de tres tipos de políticas en relación con el empleo: *la política activa de empleo*, que esta concebida al interior de la política económica y la estrategia general de desarrollo que incluye (fomento al crecimiento, incremento de la demanda agregada, inversión, competitividad). *La política laboral*, que realiza medidas de intervención en la relación empleador trabajador mediante disposiciones sobre el contrato de trabajo y las convenciones y pactos colectivos. *La política de mercado de trabajo*, que implican la intervención a fin de evitar el desempleo, mitigar sus efectos o apoyar a la población en riesgo de desocupación. Se considera que las dos primeras son de competencia del nivel nacional y que solamente sobre la última tienen capacidad para actuar los niveles territoriales (Jiménez, Roncancio y Ramírez, 2006b).

Se ha asumido tradicionalmente que las políticas activas de empleo deben ser competencia de los niveles centrales de gobierno y no de las ciudades. Para ello se ha señalado, fundamentalmente, que el control de ciertas variables macroeconómicas directamente relacionadas con el empleo es de responsabilidad –competencia- del gobierno nacional, así como de las medidas en materia *salarial, prestacional, pensional o de contratación laboral* y que una política urbana de empleo podría generar desequilibrios regionales. Sin embargo, además de la importancia del desempleo en los debates políticos locales; la ley 715 de 2002 (artículos 74, numeral 15, 75 y 76, numeral 18) establece que departamentos, distritos y municipios deberán “participar en la promoción del empleo y la protección de los desempleados”. Cómo pueden las autoridades locales cumplir esta obligación sin contar con los instrumentos nacionales?. Esto puede generar, en primera instancia, la necesidad de una mayor coordinación entre autoridades nacionales y locales; y en segunda instancia, la necesidad de innovación a nivel departamental o local en la definición de instrumentos que permitan alcanzar los objetivos definidos en la lucha contra el desempleo.

En el Plan de Desarrollo “Bogotá sin indiferencia” 2004-2008, se estableció al respecto que el desempleo no se puede atacar fundamentalmente a través de la generación de empleo público, por lo tanto, la política de empleo debería definir el marco para que el sector privado lo genere o para que sea producido por los mismos ciudadanos a partir de la promoción del emprendimiento y el autoempleo. Como instrumentos son propuestas las Unidades Locales de Desarrollo Empresarial –ULDE’s-, definidas como “centros articuladores de la demanda y oferta pública y privada, para el desarrollo social endógeno, a partir del análisis de las tendencias del mercado de bienes y servicios a nivel distrital, regional, nacional e internacional y la puesta en marcha de las políticas referentes al fortalecimiento de las empresas existentes, el desarrollo del espíritu emprendedor y la generación de condiciones de ingresos y empleo” (DAPD, 2005: 12). Las ULDE’s son concebidas como un instrumento fundamental para el fortalecimiento empresarial –principalmente a través de la creación de condiciones para el desarrollo de MiPyMes competitivas-, el emprendimiento –promoción de empresas innovadoras- y el empleo –tanto proteger el nivel de empleo, como disminuir el friccional y promover condiciones para la generación de nuevas alternativas de empleos e ingresos (DAPD, 2005).

Tal como son concebidas, las ULDE’s no debe limitarse al trabajo técnico de apoyo empresarial. Su objetivo principal es el desarrollo de una institucionalidad para la acción concertada de los diversos actores del desarrollo económico local; esto es, “aquellas personas, empresas e instituciones que conforman el capital social de cada localidad en particular” (DAPD, 2005:18). Es decir, reconocer e incluir la diversidad de la “sociedad local” incluyendo las empresas, redes y clusters; así como las organizaciones del sector privado y asociaciones empresariales; sin olvidar las entidades representantes de los niveles nacional, distrital y local de gobierno. Involucra también la participación de las diversas Agencias de Desarrollo Local y diversas organizaciones de la Sociedad Civil, entre ellas, las universidades y centros de estudio e investigación.

La participación de los actores se refleja también en el esquema de administración propuesto inicialmente para las ULDE’s, que sería flexible para adaptarse a las condiciones propias de cada localidad e incluyente para que representantes de cada sector puedan participar. Por ello, serían entidades de carácter mixto con personería jurídica y

patrimonio independiente, y al menos en la propuesta inicial creada bajo la figura de un convenio de asociación. Como esquema de participación mixta público-privada ofrecería las siguientes ventajas: trascendencia a los programas de gobierno; facilidad para la recepción de fondos de organismos públicos o privados, tanto en calidad de préstamos como de donación o subsidio y un grado de independencia del resto de las organizaciones aportantes (DAPD, 2005).

Aunque carecemos de un balance definitivo, se encontraron múltiples problemas para la puesta en marcha de las ULDES como para la política de empleo distrital en general; sin embargo, muestran de manera inequívoca la preferencia de los gobiernos por la creación de instrumentos de política que permitan incorporar actores y recursos públicos y privados en la construcción e implementación de las políticas públicas.

2.7 Análisis de políticas públicas

La primera cuestión a tener en cuenta es **qué significa el análisis de políticas públicas**. Una primera definición, bastante completa es propuesta por Meny y Thoenig (1992):

“El análisis de políticas públicas es una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas. Pretende entonces explicar antes que prescribir: comprender los factores que explican las decisiones de política pública, sus resultados y efectos. Reconstruir y comprender la actividad concreta del Estado, permite sacar a la luz a actores esenciales que un análisis en términos de política de partido, parlamentaria o gubernamental no permitiría mostrar”.

El análisis de políticas públicas podría entonces entenderse como una “Caja de Herramientas”, como un conjunto de modos de razonamiento, métodos de acción, conceptos involucrados, técnicas y datos que provienen de diferentes disciplinas: el derecho, la economía, la sociología, la ciencia política, la administración, entre otras.

Ahora bien, como mencionamos antes, las políticas públicas son instrumentos de la acción de gobierno, orientadas a ejercer control sobre el mundo. Por ello, el análisis aparece hacia la mitad del siglo XX en los Estados Unidos como una forma de manejar esa ambición, en un contexto de ampliación de la acción del Estado que empieza a pensarse como un agente de modernización de la sociedad. En efecto, la instauración de Estados de Bienestar genera el desarrollo de políticas públicas en materia económica y social, lo que orienta la atención de la comunidad de científicos sociales hacia la forma y efectos de las decisiones y acciones gubernamentales. Los estudios se orientan a la producción de herramientas de acción y decisión.

Esta era ciertamente una empresa modernista y altamente tecnocrática, que hacía parte de un proyecto más amplio: las ciencias de las políticas de la democracia, cuyo objetivo era mejorar la práctica democrática. Si bien la orientación hacia el mercado a la que asistimos con las reformas neoliberales contribuyó a relativizar el rol del Estado respecto de la solución de problemas sociales, el propósito inicial del análisis de políticas sigue manteniendo su vigencia: *analizar las políticas tiene*

por objeto ofrecer información para mejorar la vida de los ciudadanos, sea a través de proveer información técnica para la toma de decisiones, o bien permitiendo un conocimiento más profundo sobre la forma en que se presentan las relaciones políticas en nuestras sociedades.

Por lo tanto, el análisis no puede limitarse exclusivamente a la medición de la efectividad y la eficiencia. Como recuerdan Ingram y Schneider (2006) los gobiernos deben ser medidos por su habilidad para intervenir estratégicamente a fin de mejorar el acceso a la información, corregir los desequilibrios de poder a favor de actores mejor posicionados para acceder a los beneficios de las políticas, y crear áreas de discurso público.

2.7.1 El ciclo de políticas

Tras un poco más de cincuenta años de desarrollo, se ha generado una comunidad de investigación alrededor del análisis de políticas, con un vocabulario autónomo que le otorga identidad propia. Una de sus improntas y probablemente su principal herramienta metodológica es el ciclo de políticas, que no es propiamente una propuesta teórica, sino un método de análisis de políticas públicas, fundado en la noción de secuencia.

El ciclo de políticas corresponde a un conjunto de operaciones necesarias para la constitución de una política pública -, esto es, una serie de etapas distintas, que se corresponden con momentos temporales diferentes cuyo objetivo es la solución de un problema público. El objetivo de este método es elaborar un modelo del funcionamiento de la acción pública suficientemente amplio y general para aplicar a toda política pública. En suma, proponer una descripción de la realidad, a la vez que un tipo – ideal para la acción pública, que se relaciona directamente con la resolución de problemas.

2.7.1.1 Etapas

Aunque existen diversos esquemas secuenciales que han desarrollado autores clásicos como Laswell, Lindblom, de León, Brewer, entre otros; uno de ellos, el propuesto por Charles Jones en 1970, cuyas etapas presentamos a continuación, se ha convertido en una referencia obligada para los estudiosos sobre el tema:

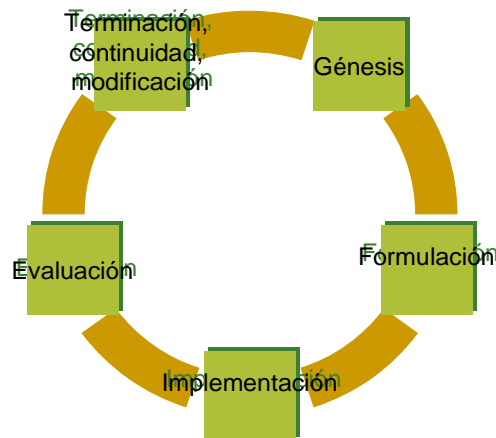
- Identificación del problema: incluye tanto la emergencia del problema como la puesta en agenda. Se refiere a la percepción de los eventos y su definición en términos de problema público, la agregación de intereses, la representación de demandas, etc.
- Formulación de alternativas: el programa tomado a cargo por el gobierno se convierte en una política, es decir, es formalizado a través de la formulación de alternativas y de su legitimación por la búsqueda de consenso político.

- Decisión: la selección de una alternativa. Implica la medida más visible pero más difícil de aislar analíticamente.
- Implementación: implica la disposición de medios por parte del aparato administrativo para su aplicación en el terreno.
- Evaluación: Se trata de apreciar los efectos debidos a la acción gubernamental plasmada en la política. Implica por lo tanto, la definición de los criterios, la obtención de los datos y su análisis.
- Terminación: supone el abandono de la política analizada y por tanto la iniciación de una nueva acción. No obstante, es en si misma ambigua toda vez que hace referencia a la “extinción de una política” sea como resultado de la realización de los objetivos establecidos –cosa muy poco frecuente- o por la terminación del plazo establecido para su puesta en marcha.

2.7.1.2 Aportes y críticas del ciclo de políticas

Entre los aportes se destaca en primer lugar, que permite simplificar, adoptar una mirada relativamente sencilla de un proceso complejo. De esta manera, puede introducir cierto orden a lo que en apariencia resulta caótico, organizando temporal y analíticamente, y facilitando el trabajo del investigador.

EL CICLO VITAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Dr. William Guillermo Jiménez- Profesor de planta ESAP

En segundo lugar, permite la comparación, mediante la disección en unidades idénticas de análisis. Cada etapa puede ser a su vez dividida, lo que permite profundizar el análisis e identificar procesos complejos desarrollados dentro de cada una de las etapas del ciclo. Además, aunque aparece ligado a posturas

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

racionales, no es vinculado en particular a ninguna de ellas, lo que le ofrece una utilidad innegable para diversas posturas teóricas.

En contrapartida, la crítica más importante, y frecuentemente esgrimida en contra de este tipo de análisis, refiere a la simplificación excesiva. La linealidad del proceso, de acuerdo al esquema del ciclo de políticas muchas veces no se adapta a la realidad, en tanto las etapas son dinámicas y tienden a yuxtaponerse, lo que hace difícil identificar en un proceso empírico las fronteras entre una y otra etapa. Por otro lado la idea de terminación, oculta el hecho de que existe cierta continuidad de reglamentaciones, de organizaciones, y otros elementos de una política pública, que impactan en el desarrollo de futuras políticas.

En la siguiente lectura complementaria se encontrará una descripción breve y precisa de las fases del ciclo de políticas, que comienza desde la formulación toda vez que en páginas anteriores hicimos referencia a los problemas y agendas públicas.

LECTURA COMPLEMENTARIA: Fases del ciclo de políticas. Tomado de Jiménez (2007)

4.2.1. La formulación.

Consiste en una serie de actividades mediante las cuales el problema se delimita, se diagnostica y se **formulan** diferentes alternativas de acción, tendientes a su solución o tratamiento²⁶. Para efectos del análisis de políticas, se puede dividir en dos componentes:

a) El análisis. Comprende la definición e investigación sobre el problema, en clave diagnóstico-tratamiento. Se despliegan las diversas alternativas para enfrentar el problema.

b) La selección de alternativas. Proceso de reducción de las alternativas a una sola teniendo en cuenta criterios de maximización o satisfacción. Cada alternativa es un cálculo social que mezcla la orientación política y la racionalidad técnica, siendo éstas inversamente proporcionales, es decir, a mayor meta política, menor factibilidad técnica y viceversa. El siguiente cuadro puede resumir los modelos racional y político en la formulación de políticas públicas.

Modelos de formulación y decisión de políticas públicas

MODELO RACIONAL- INTELECTIVO	MODELO INCREMENTAL- POLÍTICO
Modelo ideal científico para la elaboración de políticas públicas	Modelo estratégico-político para la elaboración de políticas
SUPUESTOS: <ul style="list-style-type: none">• Mente humana capacitada para enfrentarse con complejidades del mundo social.• Elevan el componente analítico y reducen componente político en elaboración.• Elaboración de políticas públicas es más un ejercicio intelectual que un proceso político.• Presionan por un tipo de organización centralizada con burocracia cualificada, jerarquía, líneas de mando y manuales.	SUPUESTOS: <ul style="list-style-type: none">• Capacidad limitada del conocimiento humano.• Inexistencia de métodos de previsión y evaluación infalibles y satisfactorios.• Subordinación del análisis racional a la interacción de intereses implicados.• Partidarios de mantener autoridad difusa dentro de la organización político administrativa, flexibilidad y discrecionalidad.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

<p>PROCESO:</p> <ul style="list-style-type: none">• Recogida y análisis de información. Definición de problemas.• Definición de todas las alternativas posibles.• Análisis de alternativas. Pros y contras.• <u>Decisión racional</u>: Se escoge la alternativa que maximice los objetivos. <p>* Este modelo va a abandonar la racionalidad absoluta, y reconocer la racionalidad limitada.</p>	<p>PROCESO:</p> <ul style="list-style-type: none">• Elaboración de políticas no es un proceso nuevo, parte de situación preexistente.• Los estudios se ponen al servicio de la interacción política: mejorar posición en el juego, para persuadir en influir.• Ajuste mutuo entre las partes. Negociación, transacción• <u>Decisión incremental</u>: Se buscan las Decisiones satisfactorias antes que las óptimas.
<p>TÉCNICAS:</p> <p>Pert, investigación de operaciones, técnicas de planeación, modelos econométricos, estudios de consultoría, etc.</p>	<p>TÉCNICAS:</p> <p>Análisis Partidista: interacción de unas personas sobre otras; uso del análisis para la persuasión.</p>

Fuente: Adaptación de Lindblom (1991).

4.2.2. La decisión.

Es el momento en el cual, las autoridades competentes protocolizan de manera oficial, la decisión respecto a la política a seguir, frente a la problemática planteada. Por lo general, corresponde a una o pocas personas quienes toman la decisión y casi siempre se ratifica la alternativa previamente seleccionada o escogida. Puede ocurrir el fenómeno de la NO DECISIÓN, que debe entenderse como una forma “negativa” de política pública, en el sentido de no hacer nada al respecto, o posponer la resolución del problema. En este caso, la no-decisión no significa no que no haya política pública al respecto

Dado que en el Estado Social de Derecho, las actuaciones de todas las autoridades se someten al imperio de la ley como garantía constitucional (principio de legalidad), los actos de las autoridades, deben ser públicos, formales y oponibles; entonces, las decisiones se condensan en leyes, decretos, resoluciones y acuerdos donde se recogen los lineamientos generales de la política pública, **pero no debe entenderse que esas normas (principios, directrices y reglas) son la política pública misma**: ella es la resultante del proceso integral de tratamiento del problema público²⁷.

Hay que subrayar la **importancia del momento decisorio** para la política pública, pues de él se desprenden consecuencias de orden práctico. Mientras no haya una decisión “oficializada” no se pueden poner en marcha los diversos mecanismos que hacen posible la ejecución de la política; esto significa por ejemplo, apropiaciones presupuestales, asignación y delimitación de competencias y funciones entre los órganos de la administración pública, fijación de objetivos y metas, etc. De esta manera, las disposiciones legales y los actos administrativos son la base legal que desencadenan toda una suerte de procedimientos administrativos, sin los cuales la acción de los funcionarios públicos violaría el principio de legalidad.

Para el caso colombiano, debe entenderse que la expedición de la ley, el decreto o la norma, no es la fase cumbre de la política pública con la cual terminan el proceso (como es creencia generalizada), porque más bien, es el inicio de un proceso cuyas implicaciones jurídico-legales apenas inician y se deben aprovechar al máximo: “*En efecto, las normas constitucionales y legales son la expresión jurídica de los valores fundamentales a partir de los cuales se diseñan las políticas públicas*” (Roth, 2002: 173-174). En conclusión, las normas jurídicas tales como los principios (constitución, tratados internacionales) y las reglas (leyes, decretos, resoluciones) que contienen una decisión, no son importantes por sí mismas, sino en cuanto producen efectos jurídicos (genera derechos y obligaciones) y administrativos (permite que la administración haga cosas) de vital importancia para la implementación de la política pública. Precisamente en el tema II, se planteará el estudio de las políticas públicas desde el derecho, considerándolas como un tipo de norma jurídica especial: las directrices; éstas fijan objetivos de acción, llenan los espacios normativos entre los principios y las reglas y, permiten de esta manera, concretar los principios y las reglas en programas de acción pública.

4.3. La implementación de políticas públicas.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Es la fase en la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, objetivos, textos y discursos; es la ejecución de la política pública como tal. Los análisis sobre implementación identifican algunos enfoques que son útiles para estudiar la implementación.

a) *Enfoque formal-jerarquizado (Top down)*. Parte de la existencia de estructuras formales, distinguiendo aquellas que toman las decisiones y otras que las ejecutan; el temas central es cómo lograr que las decisiones se ejecuten efectivamente y explicar las razones que hacen que esto no suceda, en una mirada de arriba hacia abajo. Características:

- Se basan en la jerarquía de la autoridad; el proceso de ejecución responde a órdenes y directivas entre superiores y subalternos.
- La decisión es tomada como un dato externo que no se analiza.
- Separan la política de la administración: aquella fija los objetivos y valores, ésta ejecuta ciegamente a través de su conocimiento técnico.
- La administración pública es considerada la espina dorsal de la implementación.
- Búsqueda del principio de la eficacia.

Esta aproximación inspirada en el modelo burocrático weberiano muy típico de los países europeos continentales y de gran parte de latinoamérica (donde se refuerza con la tradición exageradamente legalista), le concede poca discrecionalidad y libertad de acción a los ejecutores de política y complementariamente, minimiza el significado que la ejecución de políticas públicas pueda tener para el político y su actividad.

b) *En enfoque informal-descentralizado (Bottom up)*. Aparece como fruto de investigaciones que encontraban estrecho el enfoque anterior. Características:

- Se rescata el papel político de la implementación y de sus ejecutores que había sido considerado como un aspecto meramente “técnico”.
- Se anulan las diferencias entre políticos y administradores; tanto unos como otros toman decisiones e intervienen en la ejecución de políticas públicas.
- Atención al proceso ascendente de la ejecución; es decir estudiar la implantación de la política pública desde abajo, desde los funcionarios de ventanilla o aquellos directamente en contacto con los beneficiarios, para determinar las fallas en los procesos de decisión.
- Se tiene en cuenta aspectos formales e informales para explicar los desempeños.

c) *Enfoque sistémico*. La aproximación sistémica ofrece la idea de circularidad y unidad de los procesos; en el campo de la implementación, el concepto de retroalimentación posibilita realizar las conexiones entre decisión y ejecución para entenderlos como procesos circulares, no lineales.

Dentro de los estudios de implementación también hay un capítulo para analizar EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA O DE LA BUROCRACIA. Si bien, en un comienzo se le atribuía a la administración pública el papel de ser la columna vertebral de la ejecución, hoy se debe tener en cuenta que **la ejecución efectiva de gran parte de las políticas públicas, se realiza mediante la contratación pública, a través de empresas privadas y organizaciones sociales sin ánimo de lucro** (prestación y provisión de bienes y servicios públicos). Este hecho ha desplazado la manera directa de intervención del Estado y la administración pública, que ha sido reemplazada por mecanismos propios del mercado tales como la desregulación, la comercialización y la competencia en la provisión de bienes y servicios públicos; por lo tanto, los estudios sobre implementación deben incorporar instrumentos que permitan analizar la acción de empresas privadas y ONG'S en la ejecución de programas públicos. En esto consiste precisamente el paradigma de la denominada “nueva gestión pública”.

En todo caso, la administración pública se reserva el control, regulación, vigilancia e inspección de la prestación de los servicios públicos. Son precisamente las funciones de supervisión y control de la ejecución, el núcleo central de la actividad de los funcionarios públicos de hoy.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Ahora bien, se han identificado una serie de condiciones que hacen que el funcionario público o el burócrata adquieran un poder real, y por lo tanto, sean muy tenidos en cuenta en los procesos de implementación, especialmente frente a los políticos u otros actores externos a la administración pública. Estas ventajas son:

- La continuidad en el cargo. Mientras muchos políticos pasan, los funcionarios se mantienen; además pueden formar redes o coaliciones de apoyo o de veto con sus compañeros, establecer asociaciones, sindicatos, etc.
- Posee un conocimiento técnico o especializado, que muchas veces se impone a la opinión del superior cuando se presentan polémicas.
- Conocimiento del servicio que se presta. Esto incluye conocer el sector específico, así como el medio en que se mueve (proveedores, competidores, usuarios, órganos de control, etc).

4.4. La evaluación de políticas públicas.

En términos generales, la evaluación es una operación mental que consiste en establecer un juicio (valorar) sobre un dato (resultado), con referencia a un valor (objetivo). Como fase del proceso de políticas públicas, la evaluación es una actividad necesaria para determinar el grado en que se están alcanzando los objetivos y sugerir los cambios adecuados.

Dado que la evaluación es un ejercicio eminentemente valorativo, puede verse afectada por la introducción de prejuicios morales en el análisis; para introducir mayor rigor se recomienda tener en cuenta lo siguiente:

- a) Los valores de referencia, es decir los manifestados en la política pública, o los que el analista seleccione de antemano;
- b) Los efectos observables sobre el terreno, tales como datos y hechos (objetividad); y
- c) Considerar una secuencia de tiempo suficiente que permita apreciar los cambios (Meny y Thoenig, 1992).

4.4.1. Tipos de evaluación.

a) Según las finalidades y objetivos:

- *Evaluación endoformativa*, si el objetivo de la misma es retroalimentar con información sobre la marcha de un programa en ejecución, para mejorarlo, modificarlo o transformarlo; los destinatarios son los propios responsables de la política.
- *Evaluación Recapitulativa*, cuando el objetivo es informar al público en general o actores externos para que se formen una opinión sobre la política, se logre el apoyo requerido, o se ilustre para una eventual formulación de política similar en otro lugar (Roth, 2002).

b) Según el momento de la evaluación:

- *Evaluación ex ante o a priori*, es una herramienta prospectiva que busca pronosticar cuáles serán los impactos futuros de una política pública, teniendo en cuenta su eficacia, su impacto previsible y su influencia sobre otras políticas. Se ha usado mucho en estudios de impacto ambiental, proyectos de infraestructura, proyectos de desarrollo y proyectos legislativos.
- *Evaluación concomitante*, se realiza sobre la marcha de la política pública, a manera de seguimiento o monitoreo, con el objetivo de controlar el cumplimiento de metas y procedimientos y detectar anomalías que puedan ser rápidamente corregidas. Puede ser de carácter continuo o periódico; realizada desde “adentro” o con personal externo. Un ejemplo podría ser el control Interno que realizan las entidades públicas en Colombia.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

- *Evaluación ex post o a posteriori*, como su nombre lo indica, el momento de la evaluación es después de la implementación de la política pública. El objetivo es obtener información y datos para obtener conocimiento acerca de los procesos que se desarrollaron, las metas logradas y en fin, la enseñanza para decisiones futuras.

c) Según los niveles de evaluación:

- *Evaluación a nivel de medios o eficiencia*. Énfasis en establecer si se emplearon los recursos de manera idónea para obtener los objetivos; relaciona el resultado de la meta con los recursos invertidos y se realiza comparaciones con otros sectores o políticas similares. Se utilizan una serie de indicadores tales como: PIB/per cápita, Inversión y costo per cápita, etc. Limitaciones: no informan sobre los impactos de la política, ni sobre por qué se produjeron los indicadores.
- *Evaluación a nivel de resultados*. Compara los resultados de la política pública con los objetivos previamente establecidos; se utilizan indicadores de logro de carácter cualitativo fijados previamente en la formulación de las metas de política, por ejemplo: presupuesto programado/ejecutado, número de personas atendidas, número de subsidios entregados, números de consultas realizadas, etc. Limitaciones: exageradamente cuantitativa, se contenta con obtener “buenos números”, informando muy poco sobre los impactos y eficacia de la política.
- *Evaluación de impactos o eficacia*. Énfasis en establecer si la política está generando efectos y cambios sociales propuestos frente a una determinada problemática pública; por ejemplo, disminución de tasas de accidentalidad, tasa de homicidios, tasa de desempleo, disminución violaciones de derecho humanos, nivel de satisfacción de usuarios con la política, entre otros. Este tipo de evaluación es más costoso y complejo que los anteriores y desafortunadamente, el que menos se aplica.

4.4.2. Formas de evaluar.

Se refiere a la manera como se realiza la evaluación, especialmente a quién la realiza. Hay al menos tres formas de realizar la evolución:

a) Por la misma administración pública. En tal caso, son los funcionarios encargados de coordinar o implementar la política pública, quienes realizan la evaluación de la misma. Se ha criticado el hecho que los funcionarios no son imparciales a la hora de autoevaluarse.

b) Por expertos externos. Introducida con el fin de corregir los defectos anteriores, tiene el inconveniente que es más costosa y muchas veces no garantiza la suficiente imparcialidad, sobre todo cuando la firma evaluadora es contratada por la misma entidad que se está evaluado.

c) Por los usuarios. Son las evaluaciones menos realizadas debido a su costo y además porque requieren de funcionarios calificados para ello, de los cuales se carece. También puede ocurrir que la evaluación se realice pero no se utilice, como sucede por ejemplo con los buzones de quejas y reclamos.

d) Formas intermedias. Resultan de conjugar los tres tipos anteriores, o aplicar parcialmente cada una de ellas. Por ejemplo, una entidad puede contratar una consultoría externa, pero la evaluación será a partir de lo que digan los usuarios. Dentro del Estado existe órganos de control y vigilancia que realizan evaluación a políticas públicas de otras entidades (contralorías, procuradurías, personerías); esta es una forma de evaluación externa, pero dentro del mismo aparato estatal.

Finalmente de debe mencionar a ciertas empresas privadas y Ong’s nacionales, así como a organizaciones internacionales que realizan balances e informes sobre el comportamiento de determinados sectores (aunque muchas veces no son evaluaciones de política pública *strictu sensu*).

2.7.2 Enfoques contemporáneos del Análisis de Políticas

Los enfoques del análisis de políticas se inscriben en debates teóricos más amplios sobre el Estado y sus relaciones con la Sociedad. Estos debates, provenientes de la teoría social, diferenciaron a las grandes escuelas modernas (marxismo, liberalismo, corporativismo, etc.) y sus relecturas contemporáneas. Simplificando, y de acuerdo con Meny y Thoenig (1992), los modelos de análisis de políticas públicas pueden reunirse en tres grupos:

- modelos que desde un enfoque social privilegian al individuo y al pluralismo social y solo conceden al Estado un rol funcional, como arena encargada de resolver las controversias sociales.
- modelos que adoptan un enfoque estatista, que otorgan al Estado una autonomía marginal frente a los intereses del capital (neo-marxismo) y los de burócratas y expertos que lo controlan desde su interior (neo-weberianismo).
- modelos que buscan interpretar los equilibrios entre Estado y sociedad vistos a través de las políticas públicas, en donde encontramos posturas como el neoinstitucionalismo, neocorporatismo, enfoques cognitivos y enfoques de redes.

Muchos de los trabajos actuales buscan conciliar elementos de estos diversos modelos, entendiéndolos como complementarios.

Por otra parte, en cuanto a los enfoques propiamente dichos, Para Sabatier y Schlager (1999), el análisis de políticas públicas está caracterizado por un lado por escuelas o enfoques aislados en sus concepciones teóricas, ocasionalmente relacionados entre si por algunos métodos compartidos y trabajo empírico, y por otro, por una serie de trabajos descriptivos no relacionados con ninguno de estos enfoques teóricos.

Ahora bien, en lugar de proponer un listado exhaustivo de enfoques y modelos de análisis, acogeremos la propuesta de Surel (2002), quien considera que es posible agruparlos en torno a tres dimensiones básicas sobre las que enfatizan en sus explicaciones: los intereses de los actores individuales, las instituciones o las ideas. **No debe perderse de vista que el enfoque que se utiliza actúa como un lente conceptual que condiciona la forma en que se aborda el sujeto de estudio. En otras palabras, el enfoque que utilizamos para el análisis nos dice qué aspectos de la realidad debemos ver y cuales aspectos podemos dejar de lado; cuáles aspectos son importantes para explicar la realidad y cuales no tienen apenas importancia. En consecuencia, influyen en las conclusiones que extraemos de los casos observados.**

A continuación presentamos cada una de las tres dimensiones propuestas:

a) Dimensiones institucionales: Poner el problema en estos términos, implica prestar atención al tejido mas o menos antiguo y estructurado de reglas y practicas enraizadas que pesan sobre el comportamiento de actores públicos y privados (Surel, 2002). Para abordar el impacto de las instituciones, los analistas han utilizado en particular, los aportes del neoinstitucionalismo.

La perspectiva neoinstitucionalista propone que la forma en que el poder político está estructurado define las reglas de juego del comportamiento político – las instituciones políticas – y por tanto, modela los resultados (Steinmo, 2004). En efecto, Las instituciones designan los actores que participan en las decisiones políticas, su rol y la forma como deben comportarse en el proceso político. Ejemplo: la adopción de un sistema electoral tiene consecuencias diferentes sobre la naturaleza y número de partidos, la forma en que representaran la población y por ejemplo, el tipo de políticas públicas que podrán ser adoptadas.

De acuerdo con este enfoque, puede entenderse a las instituciones como: *“las configuraciones legales, procedimientos, convenciones, normas y estructuras organizativas que dan forma a la interacción humana (...) que consisten en relaciones de autoridad que definen cual actividad es o no permisible y especifican a quienes se aplican y en que situaciones”*. (Noogard, citado por Cavadias, 2001: 6). Ahora bien, se reconoce la existencia de instituciones formales e informales, entendidas como (Jiménez, Roncancio y Ramírez, 2007):

Instituciones formales: Hace referencia a las reglas escritas en las leyes y reglamentos, que son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. Igualmente a las organizaciones como las legislaturas burocraticos o marcos legales.

instituciones informales: Se refiere a las reglas no escritas, que evolucionan y se acumulan a lo largo del tiempo y quedan registradas en los usos y costumbres. Son el fruto de la evolución de los códigos de conducta, valores, ideas y tradiciones de las sociedades. Igualmente, a redes de organizaciones interactuantes.

En suma, los planteamientos básicos de la perspectiva neoinstitucional podrían retomarse como sigue (Goodin, 2003):

- Los agentes individuales y los grupos persiguen sus respectivos proyectos en un contexto que se encuentra colectivamente restringido. Esto, es que las instituciones son rasgos estructurales de la sociedad y/o la forma de gobierno.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

- Las restricciones toman la forma de instituciones: patrones organizados de normas y papeles socialmente contruidos asi como conductas socialmente prescritas que se esperan de quienes desempeñan tales papeles, los cuales son creados y recreados con el correr del tiempo.
- Las instituciones, aun producidas por los individuos, son elementos externos al conjunto de los agentes que crearon, formularon e implementaron las políticas públicas.
- Tales restricciones (instituciones) tienen, distintivamente, raices historicas, como artefactos residuales de las acciones y elecciones del pasado
- Las instituciones facultan o dan posibilidades de acción a los actores involucrados, o pueden al contrario, constreñir a los agentes para que actúen de una forma determinada – constriñen su voluntad -. Tales restricciones encarna, preservan e imparten recursos de poder diferenciales con respecto a los distintos grupos e individuos.
- Las instituciones influyen en el proceso de construcción de las políticas públicas, pero cada una de ellas lo hace en diverso grado.
- Las instituciones incorporan y excluyen, es decir, establecen que agentes, con base en que recursos, demandas y procedimientos son aceptados en el proceso de decisiones y contribuyen a conformar la distribución de la probabilidad de los resultados.

b) Dimensiones individualistas: el individualismo metodológico, propio del conductismo y las teorías de la elección pública y de la elección racional, centra el análisis en las decisiones de acción individual, buscando pautas de comportamiento universalizables. Estos estudios se han esforzado en hallar modelos de conducta eficientes para la toma de decisiones públicas.

De manera simple, la idea de racionalidad implica la adecuacion entre los medios y los fines en la seleccion de un comportamiento. Es parte de los planteamientos Weberianos que asume la accion social como resultado de comportamientos motivados teniendo en cuenta al otro”. En terminos generales, las discusiones sobre la racionalidad han partido de trabajos de economistas que utilizaron elementos propios de la microeconomia. El intrumento mas importante ha sido la teoria de juegos, que ha permitido refinar el analisis donde hay interdependencia estrategica, esto es, que la eleccion de una estrategia optima de un individuo esta influida por lo que elijan los demas.

Los esquemas de analisis tienen vocacion analitica y normativa al tiempo. Esto es, que son a la vez una forma de representar la politica y un conjunto de prescripciones sobre como orientarla. Así, los trabajos sobre public choice (Buchanan, Tullock, Ostrom) proponen que las intervenciones de los gobiernos democraticos con el fin de enmendar los problemas del mercado generan mas problemas de los que resuelven. Esto se explicaría por la combinación del interés personal de los burócratas por maximizar su presupuesto y por el control que poseen de la informacion sobre costos reales de la provision de bienes públicos.

En otras palabras, puesto que a los burócratas les conviene un presupuesto más elevado, van a inflar los costos y todo ello culmina con un suministro excesivo a costa de los ciudadanos.

Igualmente, desde este enfoque se plantea el problema de los *rent seekers*, que señala cómo la presión de grupos de interés organizados les permite obtener monopolio y oligopolios, así como subvenciones de los Estados, con la consiguiente merma en la eficiencia del mercado y la disminución del crecimiento económico. Por estas razones, la teoría de la elección pública prescribe abiertamente la limitación constitucional del tamaño y la autonomía del Estado, lo que fue el fundamento de las reformas hacia el mercado del *thatcherismo* y la *reaganomics*; que en nuestros países conocemos como reformas neoliberales. Para los autores de este enfoque, lo fundamental es producir reglas de juego que permitan mejorar los intercambios; por consiguiente no existe apenas ninguna preocupación por los resultados de los procesos políticos y por tanto, de cualquier valoración de tipo ético o redistributivo.

Para una aplicación de estos enfoques al caso colombiano se recomienda ver Wiesner (1997).

c) Dimensiones cognitivas y normativas:

Algunos enfoques recientes del análisis de políticas públicas, comparten un interés por el peso que el conocimiento, las ideas, representaciones, valores y creencias sociales tienen sobre la construcción de políticas públicas. Más que una corriente homogénea – muchos de los autores ni siquiera se reconocen como pertenecientes a una misma tendencia teórica –, son una serie de trabajos recientes que criticaron a las corrientes de análisis existentes, particularmente aquellas basadas en la noción de racionalidad (Surel, 2004).

De entrada, los análisis que enfatizan en esta dimensión se enfrentan a la ausencia de una sustancia fácil de asir empírica y teóricamente. Podría pensarse, en efecto, que las ideas, son menos concretas e importantes que los intereses individuales, por ejemplo. Sin embargo, los diversos trabajos realizados alrededor de estas dimensiones han permitido delimitar y guiar el análisis. Los puntos comunes que son compartidos por estos trabajos son, entre otros (Surel, 2004):

- Los discursos no son considerados solamente como simples justificaciones posteriores a la acción o como un instrumento retórico que “esconde” los conflictos de intereses. Al contrario, son signos – expresiones – pertinentes del contenido de las políticas y como los marcos garantes de las alianzas, colusiones y conflictos que se encuentran en el corazón de las políticas públicas.
- Los conocimientos, principalmente científicos, alimentan diagnósticos variados sobre las políticas públicas, cuando son asociadas a

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

representaciones más o menos compartidas sobre la Sociedad y el Estado. Ej: Varios trabajos enfatizan en que las reformas neoliberales en América Latina se apoyaron en grupos de economistas que compartían las mismas creencias en materia económica.

- Todo cambio significativo en las políticas públicas es asociado a una transformación de los elementos cognitivos y normativos característicos de una política, un problema o un sector de intervención pública dado. Ej: Hall analiza el paso de un paradigma keynesiano a uno monetarista en la formulación de preceptos dominantes sobre las políticas macroeconómicas contemporáneas.

Pueden encontrarse referencias a estos enfoques en Muller (2002) y Roth (2002), publicados en Colombia.

La siguiente tabla presenta de manera general, algunos aspectos para comparar el análisis desde estas tres dimensiones:

	Enfoque Institucional	Enfoque de la Elección Racional	Enfoque de las Ideas
Base Explicativa	Instituciones políticas (Gobierno, parlamentos, burocracias)	Preferencias y estrategias de negociación de los actores	Ideas y creencias sobre las actividades públicas
Objeto Análisis	Limitaciones que los actores deben afrontar. Examen de normas y costumbres del proceso de elaboración de políticas en diferentes sistemas políticos y subsistemas de políticas.	Examen de las preferencias y decisiones de los actores.	Valoración de las ideas y creencias de los actores y sus concepciones de las políticas.
Tesis	El ajuste a las reglas de un contexto institucional es el rasgo clave y principal explicación de la variación, estabilidad y cambio en las políticas. Las instituciones lo abarcan todo (son portadoras de normas insertas en las reglas y convenciones constitucionales).	El proceso de elaboración de políticas es un juego de negociación entre individuos en el que se debaten tanto los resultados como las propias reglas de decisión. Los procesos de negociación se explicitan en varios tipos de juegos en un contexto en el que las decisiones están determinadas por constricciones institucionales y socioeconómicas.	Las ideas circulan y ganan influencia independientemente (pero en relación) de los intereses presentes en el proceso de políticas. Las motivaciones individuales, dinámicas grupales y marcos institucionales surgen de las intenciones y creencias de los participantes en el proceso de políticas públicas.
Influencia	Fija el modo en que los politólogos entendieron los procesos decisionales en la primera mitad del siglo XX.	Nacida del desarrollo de modelos formales en economía, el enfoque subraya la complejidad de la elección individual y la	Se configura como una línea de análisis nutrida de las aportaciones de los demás enfoques.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

	Base del neoinstitucionalismo de los ochenta y noventa (reafirmación de la importancia del Estado y de las rutinas en las políticas).	interacción estratégica. Durante los setenta y ochenta influye en el análisis de políticas públicas y en los estudios sobre la articulación de las burocracias.	Su influencia se refleja en los estudios sobre diseño de políticas y transferencia de soluciones en contextos diversos; mecanismos de aprendizaje; y análisis del lenguaje, persuasión y debate.
Líneas de Trabajo	Neo-Institucionalismo; Modelo de Política Burocrática; Estudios sobre el Ejecutivo y Legislativo.	Modelo Racional de Toma de Decisiones; Comportamiento Burocrático; Elección Racional Institucional.	Fijación de Agendas; Transferencia, Aprendizaje y Diseño de Políticas; Post-positivismo. Psicología del <i>policy making</i>

Tabla (Adaptada de Bouzas, 2005): *El análisis de la variabilidad y el cambio en las políticas públicas*. Fuente: Bouzas (2005) a partir de John (1998); Hall (1993), Heidenheimer (1985) y Regonini (1989).

Ahora bien, como indica Sabatier (1999), en el mundo actual la acción pública se ha complejizado, resulta poco útil el recurso a esquemas explicativos unidimensionales: por lo que resulta de mayor utilidad incorporar los conocimientos teóricos disponibles y aplicarlos de ser posible, en la investigación empírica. En otras palabras, que en vez de utilizar esquemas analíticos basados en sólo una de las dimensiones anteriores, resulta más adecuado y provechoso construir esquemas que combinen varias de las dimensiones que venimos de indicar. Para Sabatier esto ofrece algunas ventajas:

1. constituye una garantía contra la asunción de que una teoría particular es la única teoría válida para explicar determinados fenómenos.
2. reconocer que en diferentes teorías pueden tener ventajas comparativas en distintos escenarios
3. conocer otras teorías puede hacerlo más sensible a las asunciones implícitas de la teoría favorita del analista.

En el caso colombiano, pueden verse los trabajos del profesor Raúl Velásquez (2003 y 2007) que se basan en su propuesta de un modelo integrador para el análisis de políticas públicas.

2.8 ACTIVIDAD DE EVALUACIÓN

- A. Analice los programas de gobierno de los candidatos de los candidatos a la alcaldía de su municipio en las últimas elecciones. Cuáles son los problemas que los candidatos identifican como los más relevantes?, cómo explican esos problemas (cuáles son sus causas), qué plantean para resolverlos?, qué actores involucran en su resolución?

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

- B. Identifique una política pública local y reconstruya los elementos que la componen: cuáles son sus objetivos, cuales son los programas, planes y proyectos definidos para alcanzar sus objetivos?, cuáles son los instrumentos de la política?, y finalmente, en qué etapa del ciclo de políticas se encuentra la política en este momento?

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Allison, Graham. “La esencia de la decision: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba.” Grupo Editorial Latinoamericano. Buenos Aires. 1998
- Araujo, Kathya et al. (2000) “El surgimiento de la violencia doméstica como problema público y objeto de políticas”. En Revista de la Cepal, No. 70, Abril.
- Birkland, Thomas (2005) « An introduction to the policy process. Theories, concepts and models of policy making », M. E. Sharpe, New York.
- Bouzas, Ramón (2005) “Los fenómenos de cambio en el análisis de las políticas públicas”, En Revista Administración y Desarrollo No. 43 , ESAP, Bogotá
- Cobb, R. y Elder, W. (1993) “Formación de la Agenda: el caso de la política de los ancianos”. En Aguilar, Luis Fernando (ed), Problemas políticos y agenda de gobierno. Miguel Angel Porrúa, México. Pp. 77 – 104
- De Leon, Peter. (1997) “Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier”. En Gestión y política pública. Vol. VI, Num. 1, primer semestre.
- Garraud, Philippe (2004) « Agenda/émergence » en Boussaguet et al. « Dictionnaire des politiques publiques », Presses de Sciences Po, Paris.
- Goodin, Robert (2003) « *Teoría del Diseño Institucional* », Editorial Gedisa, España.
- Goodin, Robert et al.(2006), “The oxford handbook of public policy”, Oxford University Press, New York.
- Grossman, Emiliano (2004) « Acteur », en Boussaguet et al. « Dictionnaire des politiques publiques », Presses de Sciences Po, Paris.
- Jacquot, Sophie (2004) « Approche séquentielle » en Boussaguet et al. « Dictionnaire des politiques publiques », Presses de Sciences Po, Paris.
- Jiménez, William (2007) Módulo « Seminario Políticas Públicas y Derechos Humanos », Especialización en Derechos Humanos, ESAP, Bogotá.
- Lascoumes Pierre et Le Galés, Patrick (2004) « instruments » en Boussaguet et al. « Dictionnaire des politiques publiques », Presses de Sciences Po, Paris.
- Meny, Yves et Jean Claude Thoenig (1992) “Las políticas públicas”. Editorial Ariel, Barcelona.
- Muller, Pierre y Surel, Yves (1998) “L’analyse des politiques publiques”, Montchrestien, Paris.
- Muller, Pierre (2004) « Secteur » en Boussaguet et al. « Dictionnaire des politiques publiques », Presses de Sciences Po, Paris.
- Muller, Pierre (2006) “Las políticas públicas”, Universidad Externado de Colombia.
- Peters, Guy B. (2003) “El Nuevo Institucionalismo”, Gedisa Editorial, Barcelona, España.
- Ravinet, Pauline (2004) « Fenêtre d’opportunité » en Boussaguet et al. « Dictionnaire des politiques publiques », Presses de Sciences Po, Paris.
- Roth, André–Nöel. (2002) “Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación”. Editorial Aurora.
- Sheppard, Elizabeth (2004) « Problème Public » en Boussaguet et al. « Dictionnaire des politiques publiques », Presses de Sciences Po, Paris.
- Steinmo, Sven (2004) « Néo-Institutionnalismes », en Boussaguet et al. « Dictionnaire des politiques publiques », Presses de Sciences Po, Paris..
- Stone, Deborah (1989) “Causal Stories and the formation of policy agendas”. En *Political Science Quarterly*, 104, 2, pp. 281 – 300.
- Surel, Yves (2004) « Approches Cognitives » en Boussaguet et al. « Dictionnaire des politiques publiques », Presses de Sciences Po, Paris.
- Surel, Yves (1998) “Idées, intérêts, institutions dans l’analyse des politiques publiques”, En *Revue Pouvoirs*, No. 87, pp. 161 – 178.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

- Velásquez, Raúl (2003) « Bogotá : políticas públicas de gobierno local », CEJA, Bogotá.
- Velásquez, Raúl (2007) “Módulo Gestión de Políticas Públicas”, Diplomado en gerencia pública, ESAP, Bogotá.
- Wiesner, Eduardo (1997) “La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional”, Tercer Mundo Editores. Bogota.
- Zurbriggen, Cristina. (2004) “Redes, actores e instituciones”. En Reforma y Democracia, No. 30, CLAD, Venezuela.

U NIDAD III

Las transformaciones de los estudios sobre el gobierno: Gobernabilidad, Gobernanza y Políticas Públicas

Contenidos de la Unidad

Gobernabilidad y Gobernanza

Dos conceptos y dos debates diferentes

Origen y usos de la Gobernabilidad

Origen y usos de la Gobernanza

- Lectura complementaria: “las cambiantes mareas de la gobernanza”

Como relacionar estos conceptos?

La relacion entre gobernabilidad, gobernanza y políticas públicas

La gobernabilidad y la gobernanza desde el análisis de políticas públicas

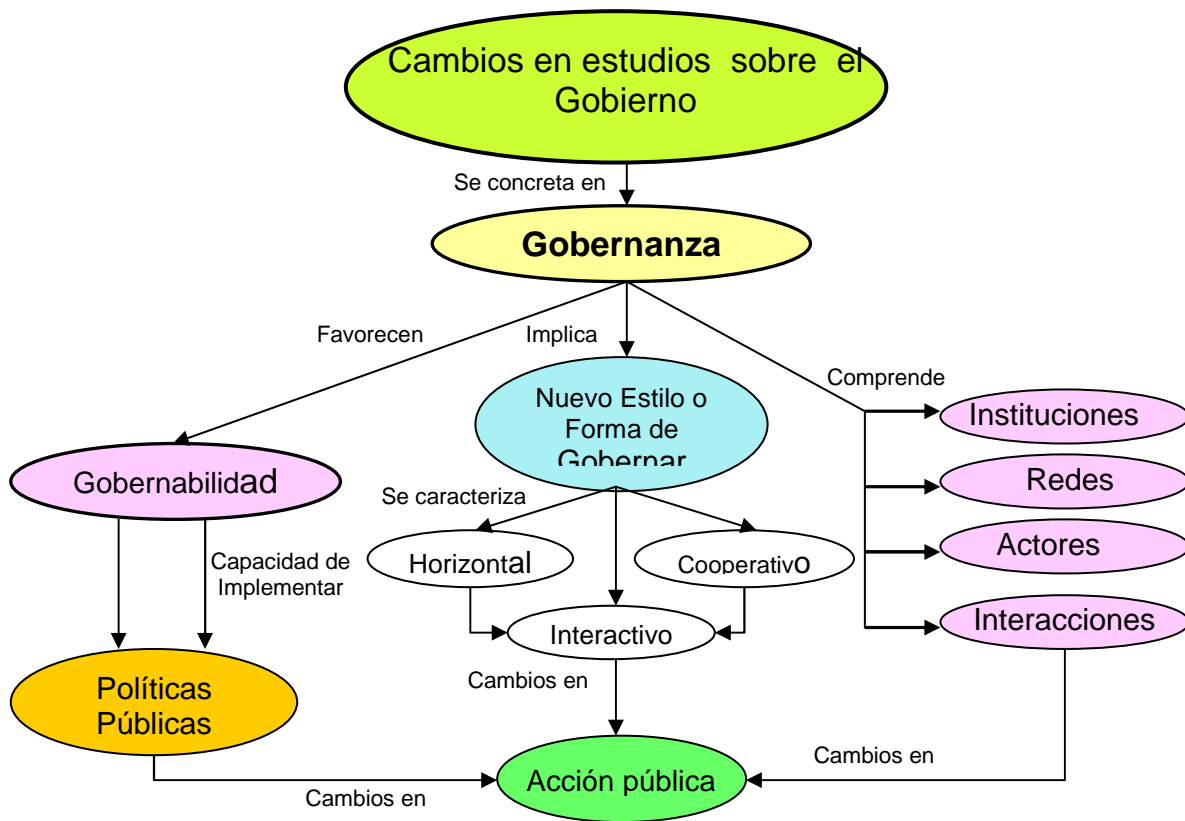
Las políticas públicas desde los análisis de gobernabilidad

Gobernanza y políticas públicas

Cómo aplicar este análisis al estudio del gobierno a nivel local y urbano?

- Caso de Estudio No. 1: las estructuras de concertación en la Ciudad-Región Bogotá-Cundinamarca
- Caso de Estudio No. 2: Política de empleo en Bogotá 2001-2006.

MAPA CONCEPTUAL



3.1 INTRODUCCIÓN²⁸

Como vimos en las unidades anteriores, asistimos a una creciente participación de actores privados en las políticas públicas: empresas que construyen obras de infraestructura, administran parques o centros educativos; grupos de ciudadanos que intervienen en la asignación de prioridades en los presupuestos públicos; organizaciones no gubernamentales que desarrollan proyectos ecológicos en el marco de políticas públicas de carácter nacional o local; diversos actores privados hacen parte de procesos de integración regional etc. Mientras que en algunos casos, estos actores desarrollan actividades por encargo del Estado, como en un contrato para construir una carretera; en otros, los actores privados participan como asociados de los actores políticos y administrativos, tomando decisiones y aportando recursos para la construcción de políticas públicas. En esta unidad abordaremos más en detalle este último caso, las nuevas formas de acción pública puestas en marcha y la manera como desde los estudios sobre el gobierno se proponen conceptos y enfoques para analizarlas.

En efecto, los estudios sociopolíticos han recibido recientemente aportaciones desde los enfoques de “la gobernabilidad” y “la gobernanza” como conceptos que pretenden dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, complejidad/diferenciación social, avance científico-tecnológico y descentramiento de la política. También desde el punto de vista del análisis político, son destacados los aportes del enfoque de políticas públicas, su arsenal teórico y metodológico para comprender la acción pública a partir de la interacción Estado-sociedad.

Los estudios tradicionales sobre gobierno, se encontraban enmarcados dentro de una teoría de Estado, que con el correr de los tiempos empezó a tornarse caduca frente a los nuevos retos contemporáneos. Se puede hablar entonces de un grupo de “*teorías tradicionales del Estado*”, centrada en los siguientes aspectos: a) el control de poder político, b) el control del territorio y la población, c) la naturaleza e intervención del Estado, d) las relaciones políticas y e) la prestación de servicios. Por otro lado, se tiene otro grupo de propuestas que pueden agrupar en una serie de “*teorías contemporáneas del Estado*”, cuyas preocupaciones centrales son: a) las relaciones Estado-sociedad, b) la legitimidad del poder político, c) la ciudadanía y la esfera pública, d) Los procesos de formación e implantación de políticas públicas, e) el tema de la gobernabilidad (governability) referido a la capacidad de un sistema político para dar respuesta a las crecientes demandas sociales sobre la esfera pública, y f) finalmente está la evolución hacia una teoría sociopolítica de la “gobernanza”, que se refiere a formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre sector público, sector privado y actores sociales para la construcción de políticas públicas.

Sin embargo, se hace necesario profundizar aún más en la relación entre los enfoques de políticas públicas y los enfoques sobre la gobernabilidad y la gobernanza, cuya conexión no es explícita desde cada uno de los respectivos “paradigmas”. Esto lo abordaremos en la primera parte de la unidad, mientras que en la segunda a partir de un caso de estudio propondremos un enfoque para el análisis de casos.

3.2 OBJETIVOS

Presentar el debate sobre el origen y usos de la gobernabilidad y gobernanza en los estudios contemporáneos sobre el gobierno, y establecer sus relaciones con el análisis de políticas públicas.

Discutir la aplicación del debate sobre gobernabilidad y gobernanza al ámbito local y urbano, así como proponer un enfoque teórico y metodológico que pueda ser aplicado por los estudiantes al análisis de casos.

3.3 LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA

3.3.1 Dos conceptos y dos debates diferentes.

En este apartado, el tratamiento de los conceptos “governability” y “governance” se hace de manera separada pues si bien están interrelacionados, se refieren a fenómenos distintos y proceden de tradiciones y ámbitos geográficos también diferentes. Por lo que respecta a Europa, en un primer momento se utilizó el término “governing” para referirse a las labores directas de la conducción política (enfoques tradicionales sobre el gobierno); es decir, los procesos y actos propios de gobernar, los cuales implican orientar, influir, intervenir y equilibrar la interacción de actores políticos y sociales. Sin embargo, el término giró hacia “governance” –gobernanza- que implica una transformación de la conducción de las sociedades hacia formas más horizontales y cooperativas en la formulación y elaboración de las políticas.

Por su parte, en América se utilizó el término “governability” (governabilidad) en 1975 con el informe de la Comisión Trilateral sobre el estado de las democracias de países desarrollados. El término alude a la capacidad de las democracias para tramitar las demandas ciudadanas y evitar los riesgos de la crisis. Este concepto se ha mantenido prácticamente inalterable y ha encontrado una amplia acogida en el mundo de habla hispana, aunque ha perdido importancia en el mundo anglosajón; de este modo, “governability” significa en nuestro medio, la capacidad gubernamental para dar respuestas a las demandas, manejar las crisis y mantener el sistema político en condiciones de estabilidad.

De esta manera, tenemos en el castellano dos términos y dos conceptos diferentes: “governability” y “governance”, e incluso un tercero si se quiere: “governación”. No así ocurre en el inglés o francés donde en los últimos tiempos se ha usado primordialmente el mismo término: “governance”. Si realizamos una correspondencia con el inglés (algo forzada y con algunos inconvenientes), tendríamos las siguientes equivalencias:

- a) Gobernación. Se correspondería con el viejo término de “Governing”, entendido como elemento procedimental de gobernar, la acción de gobernar.
- b) Governabilidad. Se correspondería con la extraña palabra –poco usada- de “Governability”, entendida en sentido lato como capacidad del gobierno para dar respuesta a demandas y ejecutar políticas.
- c) Governanza. Correspondería a la última significación de la “Governance”, es decir, como la capacidad de autogobierno de una sociedad, prescindiendo de las jerarquías y favoreciendo la adopción de políticas en redes horizontales de actores públicos y privados.

Los **conceptos** son construcciones sociales, representaciones abstractas de la realidad, que tienen como objetivo designar o circunscribir fenómenos. La

conceptualización es siempre una interpretación de la realidad.

Al hablar de **usos** pretendemos reconocer que los conceptos aparecen, tienen significados específicos y son utilizados dentro de contextos espaciales y temporales particulares, que imprimen un sentido a su utilización dentro de marcos analíticos o propuestas normativas.

Como señala Giovanni Sartori, “*La historia gobierna las definiciones ya que las palabras contienen experiencias*”. Así, el concepto de democracia, por ejemplo, adquiere significados diversos en contextos diversos. La democracia clásica de los griegos se parece muy poco a la democracia moderna. La primera refiere a la idea de autogobierno y la democracia directa mientras que la segunda se fundamenta en la representación y el respeto de los derechos individuales.

3.3.2 Origen y usos de la gobernabilidad.

Hemos indicado que la preocupación de los estudios sobre el gobierno se ha orientado recientemente en mayor medida hacia el análisis de la forma en que se realiza la conducción política de las sociedades; sin embargo, analistas e investigadores no siempre precisan los términos que usan en sus trabajos. Como indica J. O. Prats:

La gobernabilidad parece haberse convertido en la última muletilla de la ciencia social, y, hasta cierto punto, todo parece ser un problema de gobernabilidad, lo que hace que su utilidad para el analista disminuya, convirtiéndose en un cajón de sastre de límites vagos donde todo cabe y es difícil decir qué se queda fuera (Prats, 2003:1).

3.3.2.1 Primer referente: la Comisión Trilateral.

El origen contemporáneo de la gobernabilidad como concepto de uso corriente parece ser uno solo: El informe sobre la crisis de las democracias presentado en 1975 a la Comisión Trilateral por Huntington, Watanuki y Crozier. Dicho informe se ubica en una coyuntura que combina la polémica sobre la crisis del Estado de Bienestar, la crisis del petróleo y el debate en torno a la necesidad de una nueva división internacional del trabajo allende las fronteras nacionales. Su planteamiento central es que el sistema político es incapaz de responder a estas nuevas realidades y a las demandas crecientes de una ciudadanía acostumbrada a altos niveles de bienestar. El informe advierte, que la escasa capacidad de los actores tradicionales para gobernar y los “excesos de la democracia” han generado como resultado “crisis de gobernabilidad” y “crisis de democracia” en el mundo occidental.

En el contexto del informe, el concepto de Gobernabilidad es incorporado al discurso político como “crisis de gobernabilidad”. La crisis aparece como sinónimo de incapacidad, la cual refiere a la distancia entre las demandas sociales y la habilidad del gobierno para satisfacerlas o llevarlas a términos manejables. Por el

contrario, la gobernabilidad era entendida como la capacidad de las instituciones públicas para atender las demandas y desafíos del entorno social. En cualquier caso, el Informe presenta como resultado que la democracia está en crisis y esta crisis es crisis de gobernabilidad. Por lo tanto, el acento se desplaza desde la democracia hacia la capacidad del gobierno para dar respuesta a las necesidades y demandas sociales; de esta manera, la crisis de la democracia no está dada por la calidad de la misma sino por la calidad del gobierno: el problema de la democracia se resuelve en la mayor o menor capacidad gubernativa de las instituciones políticas para mantener un nivel “adecuado” de equilibrio y estabilidad dentro de los parámetros de la llamada democracia liberal-burguesa. Por lo tanto, el centro del problema es el gobierno, su competencia y capacidad; la democracia en cuanto tal es un aspecto secundario, un telón de fondo que se toma por supuesto.

Un elemento central en la construcción del concepto de Gobernabilidad y de sus usos, dadas sus aplicaciones posteriores en los ámbitos político y administrativo, está dada por la relación que sostiene con la democracia. Ya vimos con el Informe de la Comisión Trilateral que la relación entre gobernabilidad y democracia es paradójica, ya que el “exceso de democracia” se presenta como situación problemática para los países del “primer mundo” puesto que abre la posibilidad para un aumento de las demandas sociales, que desbordan la capacidad del gobierno. Era evidente entonces, que un recorte de la democracia sería aconsejable, si con esto se fortalecían las tareas de conducción y control del gobierno sobre la agenda y los actores de política pública. La idea, entonces era: menos Estado (en cuanto a intervención pública) y más gobierno (mejor conducción política)²⁹.

3.3.2.2 *La gobernabilidad democrática en América Latina.*

La Gobernabilidad y la democracia se juntan en una relación de mutua interdependencia cuando el debate se traslada a los países de América Latina en los años ochenta. El ambiente se desenvuelve en el periodo de las denominadas “transiciones democráticas”, cuando los países del Cono Sur junto con Brasil, están en procura de dejar atrás las ataduras de los gobiernos autoritarios militares o civiles que predominaron durante los años sesenta y setenta. En el contexto Latinoamericano, la gobernabilidad incorpora un matiz que como concepto la hace absolutamente opuesta al de la Comisión Trilateral. Se sugiere hablar de *Gobernabilidad Democrática* en tanto que, la democracia como sistema político es el opuesto deseado frente al autoritarismo recién superado. Diversos autores e intelectuales como Camou (1995), Garretón (1993), O’Donnell (1993) y Tomassini (1998), confluyen desde diferentes perspectivas para indicar que la *Gobernabilidad Democrática* se funda sobre aspectos tales como: participación política de los ciudadanos, consensos sociales y políticos, legitimidad, fortalecimiento institucional (administrativo y sistemas de representación) y,

canalización y respuesta efectiva a la construcción de las demandas sociales. También se identifican algunos elementos de la gobernabilidad, los cuales serían:

- ✓ *Eficiencia/eficacia* referida al ejercicio del poder político y la capacidad gubernamental.
- ✓ *Legitimidad* como aceptación social, incorporando elementos de justicia y bienestar general.
- ✓ *Estabilidad*, que trata directamente de la capacidad del sistema político para adaptarse a su entorno nacional e internacional en términos económicos, sociales y políticos, lo cual le permitirá durar en el tiempo.

El planteamiento de los analistas de la gobernabilidad en los Países de América Latina se puede sintetizar en dos aspectos: Primero, se muestra contraria frente al diagnóstico y sugerencias de la Comisión Trilateral dado que antes que un “exceso” señala un “constreñimiento” de la participación democrática debido al autoritarismo político y segundo, presenta un abordaje de la gobernabilidad con vocación normativa, esto es, que realiza una apuesta en torno al “deber ser” de una apertura democrática, donde el reto está en gobernar democráticamente con miras al fortalecimiento del Estado de derecho y de los mecanismos institucionales de participación política y de respuesta a los problemas sociales.

3.3.2.3 *Planteamientos sobre la gobernabilidad en Colombia.*

La mirada que desde Colombia se hace de la gobernabilidad no es ajena a la de región, pues se sitúa en la arena de la Gobernabilidad Democrática. Indiquemos brevemente algunos puntos del debate. En primer lugar, se plantea que los problemas de gobernabilidad emergen gracias a la discordancia entre norma y realidad, problemas palpables en el proceso de “doble transición” (apertura democrática y apertura económica) que tuvo como hecho significativo la promulgación de la Carta de 1991 (Vargas, 1994); otros explican la gobernabilidad en términos de proceso, es decir, mostrando los escenarios principales de discusión y decisión política, los límites de la acción gubernativa y la legitimidad que se atribuye socialmente a las acciones del ejecutivo (Medellín, 2000). Igualmente, hallamos en este planteamiento la incursión de elementos que siendo ajenos a la dinámica interna del sistema político, tienen fuerte impacto en la definición de las situaciones de gobernabilidad, ejemplo de ello es la globalización que hace de factores externos, elementos determinantes en el ejercicio y la calidad del gobierno (cepeda Ulloa, 1992). Por último, cabe señalar la postura de quienes situados en un extremo de la discusión cuestiona el estatus científico de la gobernabilidad y prefiere indicar aquello que verdaderamente existe son diferentes visiones del mundo que hacen ver la gobernabilidad de una u otra manera; según esto, tres son las visiones predominantes que se esconden tras la gobernabilidad: la neoliberal, la conservadora y la perspectiva de los sectores democráticos (Pizarro, 1998).

3.3.2.4 *La gobernabilidad para los organismos internacionales.*

Hasta este punto podemos afirmar que alrededor de la gobernabilidad hay dos posturas claramente diferenciadas. Ahora bien, aunque es difícil hablar de una perspectiva unificada de todos los organismos internacionales, se aprecia una influencia notable del Banco Mundial en la concepción más extendida de este término, lo que parece ser el germen de la actual vaguedad del concepto. En efecto, en los informes del Banco Mundial, la gobernabilidad hace parte de un concepto más amplio: *la Governance* –gobernanza- que aparece en los reportes del Banco Mundial a propósito de la crisis del desarrollo en el África subsahariana (1989). El término se extiende rápidamente a otros organismos de ayuda al tercer mundo, principalmente al sistema de las naciones unidas, convirtiéndose en parte de los parámetros operacionales de diferentes organismos internacionales (Banco Mundial, PNUD, OCDE), para la elaboración de proyectos y otorgamiento de préstamos.

Inicialmente, el Banco Mundial establece una distinción entre tres aspectos de la *governance*:

- ✓ La forma de un régimen político
- ✓ Los procesos por los cuales es ejercida la autoridad en la gestión de recursos económicos y sociales de un país
- ✓ La capacidad de un gobierno para concebir, formular e implementar políticas y la forma general de conducir las funciones del gobierno.

De esta forma, la gobernabilidad concebida en otros escenarios generalmente en relación con la capacidad del gobierno (el tercer elemento), es entendida aquí tan solo como un aspecto de la *governance*. Por otra parte, al contrario de los usos antes mencionados de la gobernabilidad, el Banco Mundial no manifiesta ninguna preferencia por la forma del régimen político; esto es, que no se establece relación alguna entre la gobernabilidad –la “*governance*”- y la democracia. En cambio, se convierte en un argumento para la legitimación de sus estrategias de impulso a la liberalización del comercio y a los ajustes estructurales del Estado, amparada por una pretensión de neutralidad y racionalidad técnica. Estas estrategias enfatizarán en un enfoque técnico (tomado de la gestión empresarial) sobre la acción del Estado que enfatiza en su papel de garante de derechos para permitir la libre acción del mercado.

No obstante, en los informes más recientes del Banco Mundial y de otros organismos internacionales, se retoma el interés por los resultados de la democracia, y se precisan los alcances del término “gobernabilidad”. Por lo tanto, se propone la intervención sobre los procesos democráticos con el objeto de mejorar la gobernabilidad, a través de la búsqueda de eficiencia y eficacia en sus

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

respuestas –fundamentalmente en las políticas públicas-, así como de la recuperación de la confianza de los ciudadanos.

La OEA, por ejemplo, adopta la Declaración de Santiago “*Sobre Democracia y Confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas*” así como la resolución 1960 con el objeto de crear el programa de gobernabilidad democrática en las Américas (OEA, 2003b). Aunque no contiene una definición precisa de Gobernabilidad, señala con claridad los elementos que estarían relacionados con ella:

- a) El fortalecimiento de los partidos políticos como intermediarios de los ciudadanos en una democracia representativa.
- b) Promover la ampliación de la participación ciudadana para aumentar la confianza y credibilidad.
- c) Modernización del Estado, con el propósito de elevar la eficiencia, probidad y transparencia en la gestión pública.
- d) La reforma y modernización judicial.
- e) Promoción del desarrollo sostenible, en términos ambientales y sociales.

La gobernabilidad para la OEA sería, entonces, resultado de la capacidad de respuesta (la calidad de las políticas) para actuar respecto de la superación de la pobreza y la exclusión social: “*El fortalecimiento de la gobernabilidad democrática requiere la superación de la pobreza y de la exclusión social y la promoción del crecimiento económico con equidad, mediante políticas públicas y prácticas de buen gobierno que fomenten la igualdad de oportunidades, la educación, la salud y el pleno empleo*” (OEA, 2003a) .

Por su parte, documentos recientes del Instituto del Banco Mundial, señalan que la gobernabilidad (indiferente de la governance) se refiere a la idea de conducción política de las sociedades y a la producción de políticas públicas eficaces. Kaufman, la relaciona con el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan como se ejerce la autoridad en un país; lo que comprende:

- 1) el proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos y sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general; 2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común, y 3) el respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales” (Kaufman, 2000: 10).

De acuerdo con lo anterior, los elementos relacionados con la gobernabilidad, serian:

- a) Voz y rendición de cuentas: que hace referencia a la comunicación efectiva y constante con los ciudadanos para rendir cuentas y a la libertad para la actividad competitiva de la prensa.
- b) Inestabilidad y violencia política.
- c) Eficiencia gubernamental. Esto es, calidad de la formulación de las políticas y funcionamiento adecuado de la burocracia y la prestación de servicios públicos.
- d) Un Marco regulatorio claro y respetado por los actores sociales y políticos.
- e) Firmeza del Estado de derecho, para garantizar la sanción a quienes quiebran los arreglos institucionales. Entre otros aspectos, hace referencia a la protección de derechos de propiedad y la independencia judicial.
- f) Control de la corrupción, desde una óptica que incluya la reforma de las prácticas estatales con el desarrollo de una ética corporativa.

3.3.3 Origen y usos de la gobernanza.

Como se adelantó en la introducción, se ha empezado a reconocer que hay un divorcio entre la realidad compleja de la toma de decisiones y los marcos analíticos y normativos usados para estudiar, comprender y explicar la acción del gobierno. De esto resulta la necesidad de revisión conceptual ya que las herramientas analíticas para la comprensión de la dirección política resultan tan inadecuadas como el recurso a la autoridad jerárquica en el ejercicio cotidiano del gobierno. En este contexto aparece la “gobernanza”, como un concepto que pretende dar cuenta de las transformaciones en la dirección de las complejas sociedades contemporáneas.

3.3.3.1 Origen y evolución del término.

Como se indicó, la palabra gobernanza deriva del último significado del término “governance” (inglés) o “gouvernance” (francés). Si bien la acepción contemporánea aparece a fines de los años ochenta, el origen de la palabra “governance” se ha rastreado hasta el siglo XIII en lengua francesa. En el francés medieval, *gouvernance*, *gouverne* et *gouvernement* son sinónimos de gobierno y se refieren indistintamente a la función de conducción de la sociedad de acuerdo con la metáfora del pilotaje de un navío, a la que se hizo referencia en la unidad 1. El término es exportado posteriormente a Gran Bretaña y de allí a los Estados Unidos donde reaparece en el siglo XX con un significado diferente.

La separación de los significados de *gouvernance* y *gouvernement* comienza a producirse con la aparición del Estado Moderno y las reflexiones que se producen sobre el poder político. Los trabajos iniciales de Maquiavelo y Bodin sobre el Estado y la soberanía absoluta conducen a la concepción de un Estado que ejerce un poder monopólico sobre una población en un territorio dado. La idea de *gouvernement* -gobierno- se asocia, entonces, al poder estatal y jerarquizado,

mientras que la idea de *gouvernance* evoluciona separadamente con referencia a la dirección de los asuntos públicos, en forma independiente del asunto del poder.

En la Alemania del siglo XVIII hay un uso del término *governance* con referencia a las “ciencias camerales y de policía”, esto es, el uso óptimo de los recursos del Estado, la satisfacción de las necesidades de la población y el desarrollo económico y social de un país. El término *gouvernance* reaparece en el siglo XX en relación con la idea de gestión más que con la de poder. La palabra pasa a convertirse en *governance* (en Estados Unidos) dentro de los análisis de las organizaciones y de la gestión de las empresas privadas. Sólo a comienzos de los noventa, ciertas obras devuelven parte del significado original del término, ligado a la cuestión del poder político.

A continuación, se presentan algunos de los usos más relevantes sobre el término, los cuales denotan su vaguedad y heterogeneidad.

3.3.3.2 Usos del término.

a) Corporate governance. Aparece en 1937 en las obras de Robert Coase, quien establece que las relaciones de cooperación interna en una empresa permiten reducir o eliminar los costos causados por la adquisición de bienes o servicios en el exterior como contratos, negociaciones, definición de normas de calidad y otros. La gobernanza se transforma en una metáfora de la política, concebida como una red de actores reunidos con el objetivo de buscar beneficios o lograr una mejor gestión. La “corporate governance” toma nueva fuerza en los años noventa como un sistema de dirección y control de las organizaciones, que podría ser aplicado igualmente en el sector público que en el privado. Sus principios fundamentales son: apertura de la información, integridad y accountability a través de la asignación clara de roles y responsabilidades (Hermet, 2004; Rhodes, 1996).

b) Gobernanza como “buen gobierno” (good governance). Se identifica con el impulso que los organismos internacionales hacen de la idea de “buen gobierno” dentro de los programas de desarrollo y lucha contra la pobreza. Como se había dicho, el término aparece en los reportes del Banco Mundial y se extiende rápidamente a otros organismos de ayuda al tercer mundo, principalmente al sistema de las Naciones Unidas. Se usa para prescribir de una parte, la necesidad de una buena gestión pública basada en la denuncia de la corrupción y la privatización de servicios públicos y de otra, la adopción de los principios de la economía de mercado. Se convierte entonces en la contraparte política e institucional de las estrategias de desarrollo económico que estos organismos impulsan basándose en principios de orientación neoliberal. La expresión “good governance” liga el new public management a los principios de la democracia liberal, lo que involucra entre otras cosas: eficiencia de los servicios públicos, un sistema judicial independiente y garantías jurídicas para los contratos, administración responsable de los fondos públicos, auditoría pública

independiente, respeto por la ley y los derechos humanos en todos los niveles de gobierno, estructura institucional pluralista y prensa libre.

c) Gobernanza urbana. Después de los 60's y 70's, la *governance* es retomada por los impulsores de la democracia participativa de proximidad, quienes son los primeros en utilizarla por fuera del medio empresarial, así como posteriormente los técnicos de la modernización de la gestión pública local y urbana. Los trabajos sobre gobernanza urbana abordan el problema de la transformación del papel de los gobiernos locales, en particular su capacidad de dirección en un entorno complejizado y globalizado. Se trata de conciliar las demandas por democratización con aquellas por la descentralización; esto es, combinar eficacia en la prestación de servicios y un incremento en la participación de los beneficiarios directos, bajo diferentes formas de asociación entre redes de actores público-privados, público-públicos o público-ciudadanos.

d) Gobernanza global. Este concepto es usado por los estudios sobre la globalización. Desde esta perspectiva, la gobernanza hace referencia a la inexistencia de un actor central que dirija el sistema global; por lo tanto, es la interacción de múltiples actores (estatales y no estatales) y la acción de instituciones poderosas y “libres de soberanía”, como el FMI, el Banco Mundial, la OMC, las multinacionales y ciertas ONG's de influencia a escala global, la que permite la negociación global de normas y la búsqueda de objetivos comunes.

e) Gobernanza en la construcción de la Unión Europea. En este caso, la gobernanza aparece mejor definida en tanto se sustenta en la existencia de una institucionalidad con múltiples niveles de decisión, en procedimientos construidos históricamente, doctrinas adoptadas por los organismos internacionales, una tradición de negociación, cooperación, decisión y consulta así como de un lenguaje compartido buscando impulsar una dimensión tecno-liberal de la gobernanza en oposición a la dimensión política. La intención del uso del término es, en este caso, la promoción de la autoridad de la Unión Europea sobre los países miembros, que remite a la posición de la UE como el escenario de creación de los nuevos referentes globales para la acción pública. Para autores reconocidos como Mayntz (2000), en los años noventa aparece un nuevo desafío al paradigma: la europeización y globalización; es precisamente aquí donde la “*governance*”, va a adquirir nuevos significados, básicamente dos que se pueden resumir de la siguiente manera:

- ✓ Para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo de control jerárquico, caracterizado por un mayor grado de cooperación e interacción entre el Estado y actores no estatales;
- ✓ Como una modalidad distinta de la coordinación de las acciones individuales, como formas primarias de construcción del orden social.

3.3.3.3 *Por qué la gobernanza?: algunas precisiones y elementos para una definición.*

Hemos presentado en las páginas anteriores, diferentes usos de la gobernanza, que coinciden en presentarla como una forma cualitativamente diferente de ejercicio de la conducción de una sociedad. El planteamiento general se expresa en la crítica de la idea tradicional de un gobierno central capaz de proveer una dirección jerárquica a la sociedad a partir de un proceso racional de decisión e implementación de políticas públicas. Por ende, de la inadecuación de los esquemas decisorios y de los instrumentos tradicionales de la coordinación política para hacer frente a los problemas que son sometidos a los gobiernos, debido a su dificultad para ajustarse a las nuevas formas de organización social, económica y política³⁰.

Hay un divorcio entre la realidad compleja de la toma de decisiones y los marcos analíticos y normativos usados para estudiar, comprender y explicar la acción del gobierno

En otras palabras, el argumento puede precisarse como sigue: al gobierno— como órgano especializado de la conducción política- le corresponde encargarse de la dirección de la sociedad a través de la agregación de los diferentes intereses particulares mediante la definición del interés general. De acuerdo con Renate Mayntz (1997, citada en Papadopoulos, 2002), el sistema político es la única instancia legítimamente percibida como el “especialista de lo general”; esto es, la instancia a la cual convergen las demandas por la “gestión de la interdependencia”, entre entidades sociales diferenciadas que a pesar de su interdependencia -en términos de recursos-, persiguen objetivos propios y se muestran frecuentemente indiferentes a las externalidades generadas (Papadopoulos, 2002).

Los procesos de diferenciación y fragmentación interna de las sociedades, así como la globalización contribuyen, no obstante, a tornar más complejo el contexto en el que se desarrolla la conducción de las sociedades. Este contexto se caracteriza, entre otros aspectos, por el aumento de la densidad técnica de los problemas; la vinculación de actores de diversos tipos -gubernamentales, privados, sociales, ciudadanos, académicos, mediáticos, etc.— cuya interdependencia e integración tiende a desvanecer la dicotomía público–privado y la problemática articulación entre la política electoral –selección de élites, debate público, competición por representación y acceso a puestos de poder– y la política de los problemas. En consecuencia, las decisiones públicas requieren cada vez más de una mayor coordinación de actores y recursos, que los gobiernos no controlan plenamente o que no son disponibles desde una perspectiva jerárquica. En particular, el *expertise* (las causalidades de los problemas son múltiples,

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

inciertas y evolutivas), la autoridad (los públicos objetivo pueden desconocer o invalidar las decisiones tomadas por los gobiernos), o incluso la capacidad de organización administrativa necesaria para implementar sus propias decisiones (Papadopoulos, 2002).

El objetivo de los gobiernos es lograr que estos recursos puedan estar disponibles para la acción pública o que al menos, no sean usados en contra de sus iniciativas. Por lo tanto, *“asegurando la co-producción de las políticas públicas por los interesados, las instancias de gobernanza deben permitir responder a la exigencia de conciliación de intereses particulares frecuentemente contradictorios, asegurando que los recursos para la toma de las decisiones necesarias a este fin, compartidos en realidad por diversos actores, sean puestos en común en la acción pública”* (Papadopoulos, 2002:139). Así, la capacidad de dirección de la ley y las políticas públicas, puede aumentarse a través de la inclusión de sus destinatarios en la búsqueda de consensos y en los procesos de toma de decisiones.

El argumento detrás de las prácticas de gobierno que reconocemos como gobernanza es que formas más flexibles de gobierno son más eficientes que las “armaduras jerárquicas tradicionales”. En otras palabras, la inclusión de actores privados –empresas privadas, actores gremiales, grupos de ciudadanos, ONG’s, académicos y expertos- en las decisiones y en la implementación de políticas públicas permite aportar más recursos además de los que dispone el Estado, y resuelve problemas de legitimidad y eficacia de la acción pública

En suma, la conducción de las sociedades no dependería exclusivamente de las capacidades de por ende no solamente del aparato político-administrativo gubernamental, sino de su habilidad para involucrar y coordinar actores privados, públicos y sociales para la co-producción de las políticas públicas. Por lo anterior, Renate Mayntz, señala que la gobernanza moderna es ante todo *“un nuevo modo de gobernar... más cooperativo, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil”*. Esto corresponde esencialmente a la *“cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil para la formulación de las políticas públicas”* (Mayntz, 1998:1); que se realizaría en diversos escenarios y estructuras de concertación; como las redes mixtas de políticas, consideradas como formas de coordinación horizontal entre diferentes actores (públicos, privados y sociales) donde predominan las relaciones informales y descentralizadas³¹.

En la siguiente lectura, Guy B. Peters presenta una comparación entre lo que llama el modelo tradicional del gobierno –jerárquico y vertical- y la gobernanza.

LECTURA COMPLEMENTARIA

Las cambiantes mareas de la gobernanza³²

Guy Peters

Actividades de la gobernanza

Si proseguimos con el análisis funcional de la gobernanza que hemos presentado hasta aquí, entonces podríamos pensar que el ejercicio de gobernar implica el equilibrio entre dos actividades fundamentales que se realizan para conducir la sociedad. Estas actividades son la adaptación y la implementación.

Ambas actividades, en alguna medida, son análogas a los aspectos de insumo/diseño en la elaboración de políticas, por un lado, y obviamente la implementación de esas políticas, por otro. Sin embargo, esta analogía no es perfecta ya que ambas actividades básicas para gobernar tienen dimensiones algo más complejas que van más allá de la simple diferenciación entre insumo/producto. Esto resulta especialmente verdadero dado el abanico de instituciones involucradas en cada una de ambas actividades cruciales.

A nivel de insumo o diseño, la actividad crucial para la gobernanza es adaptarse a condiciones cambiantes del medio ambiente y a demandas consecuentemente cambiantes. Cualquier gobierno efectivo debe enfrentar necesidades y demandas que cambian constantemente, por lo tanto debe decidir cuán rápidamente debe responder a ellas, e inversamente, debe decidir cuánto énfasis quiere darle a la estabilidad de sus respuestas en el plano de las políticas. Con el objeto de ser efectivo al dar esas respuestas, el gobierno debe estar abierto a los insumos que provienen del entorno, tanto técnico como político. Los gobiernos que optan por gobernar marcadamente desde arriba hacia abajo y que carecen de buenos vínculos con la sociedad, probablemente serán poco efectivos cuando se trata de responder a su entorno. Y eso lo hará parecer vacilantes y faltos de claridad frente a las necesidades y demandas provenientes de la sociedad.

Esta actividad de adaptación es importante para la capacidad de diseño y de respuesta política, pero también es importante para la función de retroalimentación requerida para gobernar. Los gobiernos necesitan tener claro qué han realizado y cuáles han sido las consecuencias que sus opciones de política han tenido para la sociedad. Más aún, deben aplaudir o censurar (aparentemente más que nada censurar) a aquellos funcionarios que han sido responsables de las acciones de gobierno. Sin esa retroalimentación, los gobiernos a menudo van tropezando de crisis en crisis.

El otro lado de la función de gobernar, considerada ésta al nivel más amplio posible, es la capacidad de implementar las políticas una vez que han sido formuladas. Para ser capaz de gobernar, las decisiones que un gobierno toma deben ser realizadas efectivamente y de la manera más cercana posible a la forma en que fueron concebidas. Hay una extensa literatura relativa a la implementación de políticas (Winter, 2003; Wildavsky y Pressman, 1974), y en toda esa literatura se enfatiza que conducir las políticas desde el papel a la acción no es fácil y que ello requiere de un gran talento administrativo y político. También requiere de un gran compromiso político como para que las buenas intenciones no se escurran en la arena. Claramente, las formas más autoritarias -Rechtstaat- de gobernanza debieran ser más efectivas en su implementación que otras. El compromiso con el legalismo y con los procedimientos burocráticos formalizados puede hacer menos efectiva la implementación de las políticas que otros formatos de gobernanza.

El otro aspecto de ambas funciones de la gobernanza, y que puede resultar evidente a partir de lo que se ha analizado, es que dichas actividades constituyen el resultado de una negociación; así, sistemas de gobierno que son excelentes en un tipo de actividades, hipotéticamente hablando, pueden encontrar dificultades para lograr el otro tipo. La versión jerárquica, arriba/abajo, de gobernanza probablemente sea más efectiva en todas las actividades relacionadas con la implementación de las políticas, dado que en este caso sólo se depende de la autoridad y de la ley para lograr los propósitos. En la medida que los instrumentos legales son imperfectos, en sí mismos, para lograr sus objetivos, la premisa básica en la utilización de los instrumentos legales es que la ley, tal cual se implementa, debiera corresponder con la ley tal cual fue escrita. En varios modelos de implementación y de otras formas de gobernanza, esta premisa no funciona exactamente así; por ello se puede afirmar que existen otros caminos para gobernar que pueden permitir -incluso pueden estimular- desviaciones respecto de los mandatos formalizados ya sea por la legislación o por otras fuentes de autoridad.

Como se mencionó antes, nos concentraremos en las formas cambiantes de gobernanza y en la importancia y el peso que esas formas alternativas de dirigir tienen sobre la capacidad con la cual los gobiernos cumplen las funciones que mencionamos anteriormente⁵. Este análisis será, en parte, histórico (para una presentación más completa ver Finer, 1997), aunque sólo se considere la última mitad del siglo pasado; y también será, en alguna medida, prospectivo. Sin embargo, el propósito de este análisis no es sólo el de documentar los cambios que se han producido en la forma de dirigir las sociedades, sino más bien considerar las implicaciones que han tenido las opciones asumidas, en el marco de un análisis más general de la capacidad para gobernar. Del registro histórico se desprende que ya se ha dado una notable transformación en el ejercicio de la gobernanza y que actualmente empieza una segunda transformación. Esta segunda transformación en el estilo de gobernar hará que muchas sociedades vuelvan a algo que abandonaron no hace mucho tiempo, puntualizando eso sí que esas reformas en la manera de gobernar tienen, en realidad, un repertorio limitado de respuestas posibles ante las demandas continuas.

El modelo tradicional. Podemos empezar con el “modelo tradicional”, en el cual el Estado fue la principal fuente de gobernanza para la sociedad. Buena parte del estudio en la Ciencia Política y en la Administración Pública se ha fundamentado en esta forma de gobierno en la que el sector público es un actor relativamente autónomo, que toma sus propias decisiones sobre las metas y que utiliza sus propios recursos para alcanzarlas (Walsh y Stewart, 1992). La autoridad y la ley constituían los instrumentos primarios con los cuales se suministran los servicios públicos en esta forma de gobernar, y el estilo general de gobierno era “desde arriba hacia abajo”, tanto en el interior de las organizaciones públicas como en las relaciones entre éstas y la sociedad. Este modo estatista de gobernar constituye, en muchos sentidos, una versión operacional de la forma racional de gobierno asociada con las ideas de Weber sobre el sector público. En la mayoría de los sistemas políticos democráticos de gobierno, que asumían este modelo tradicional, el público se involucraba sólo en la selección inicial de las metas del gobierno, pero sólo de una manera muy indirecta, a menudo poco efectiva (Rose, 1974). El público estaba en realidad involucrado en la selección de sus líderes -los que a su vez

planteaban objetivos y metas- pero su influencia no podía ir mucho más allá de su voto. Por supuesto, en sistemas menos democráticos esa oportunidad de participación estaba aún más limitada, y en realidad la única posibilidad de influir en la gobernanza era con un cambio total de régimen.

La gobernanza, entonces, en el modelo tradicional es, con mucho, una concepción elitista de la forma en la cual dirigir la sociedad. Depende en gran medida de la capacidad de la elite para conceptualizar las necesidades de la sociedad y desarrollar los medios para implementar los programas. La sociedad en sí misma estaba poco involucrada en esa forma de gobernar.

Aun cuando estemos utilizando el término "tradicional" para denominar este tipo de gobierno, como si se tratara de un modelo del pasado, en realidad existe un gran número de países, incluso con sistemas políticos democráticos, que continúan apegados a esta forma de gobernanza y asumen, así, que en realidad es la única forma de gobernar.

La forma tradicional de gobernanza ha sido efectiva en varios sistemas políticos, y, dada esa efectividad, estos han encontrado pocas razones para desviarse de ese patrón. Incluso en sistemas políticos que han cambiado hacia formas menos tradicionales de gobernanza, para ciertas operaciones y en ciertas áreas de políticas se han mantenido apegados al modelo tradicional. Típicamente, las funciones más definidamente estatales (Rose, 1974) permanecen gobernadas de una manera jerárquica, al igual que otras áreas de política; en cambio las áreas de política social tienden a cambiar hacia una mayor participación ciudadana.

Como se insinuó, esta forma tradicional de gobernanza no se concretó realmente en algunas partes del mundo, especialmente en los Países Bajos (Heisler, 1974) y Escandinavia (Rokkan, 1967). Aunque dichos países tienen muchos rasgos Rechtstaat, en la práctica ellos fueron transformándose en la medida que permitían crecientes niveles de participación del público. Una variedad de mecanismos, descritos por los académicos ya sea como corporativismo o como pluralismo corporativo, se fueron desarrollando de manera tal que fueron permitiendo a los intereses organizados de la sociedad ejercer su influencia cuando se diseñaban las políticas públicas y, además, asumir un rol sustancial en la implementación de esas políticas. Estos mecanismos democráticos, combinados con una fuerte tradición estatal de legalidad y poder, en la medida que era requerida, dio como resultado un Estado que tiene, a la vez, una considerable legitimidad política y, además, una substancial capacidad para que sus reglas se hagan efectivas tal cual fueron concebidas.

A nivel normativo, este modelo de gobernanza ha tendido a hacer bien ciertas cosas y a hacer menos bien otras. Si nos remitimos a las dos funciones básicas de la gobernanza que ya mencionamos, entonces podemos decir que el modelo tradicional jerárquico tiende a ser mucho mejor en lo que respecta a la implementación de las políticas de lo que es en relación a su capacidad de respuesta a las demandas de la sociedad y a su retroalimentación. Indudablemente, de alguna manera, el modelo tradicional de gobernanza puede evadir las oportunidades de retroalimentación, dado que descansa fuertemente en sus propios recursos para gobernar, y para comprender la naturaleza del mundo en el cual está gobernando. El Estado no necesita ser autista (McCarthy, 1998) pero en realidad este estilo de gobierno puede producir su distanciamiento de la sociedad.⁶ En este sentido, un sistema altamente burocratizado depende para su funcionamiento de su propia experticia y de sus propias concepciones y es muy poco

frecuente que busque retroalimentación en la sociedad.

Del gobierno a la gobernanza. El modelo tradicional de gobierno de la sociedad comenzó a recibir ataques, tanto en el ámbito práctico como en el académico, cuestionándose que fuera un medio apropiado para conducir efectivamente la economía y la sociedad. En particular, los críticos del modelo tradicional argumentaron que esa forma de gobierno no proporciona suficientes oportunidades para que el público se involucre y logre tener algún nivel de influencia y, de esa forma, ha malgastado una buena parte de las capacidades existentes en la sociedad. Especialmente cuando se trata de las sociedades modernas, en las cuales el público es razonablemente bien educado, y que tienen la riqueza de contar con organizaciones de la sociedad civil que pueden participar en la gobernanza; en sociedades así, continuar con el modelo tradicional y jerárquico de gobierno es poco probable que entregue los mejores resultados.

Una de las respuestas tipo más frecuente al modelo jerárquico ha sido enfatizar el uso de los actores societales, y especialmente, utilizar las redes de actores que rodean casi todas las áreas de políticas (Marsh y Rhodes, 1992; Kooiman, 1993; Kickert, Klijn y Koppenjans, 1997) para su formación y administración. Llegando al extremo, hay académicos que han planteado que puede existir "gobernanza sin gobierno", con lo que quieren decir que las redes formadas por los grupos y partes interesadas podrían ser capaces de dirigir las áreas de políticas en las cuales están involucrados. Se supone que este abanico de organizaciones auto-referenciadas y auto-organizadas (In 't Veld, 1992) son capaces de tomar decisiones colectivas y de controlar la manera en la cual se diseñan y se implementan las políticas. El estilo de gobierno que puede surgir de este modelo emergente de gobernanza puede ser muy conveniente para quienes participan formalmente en este proceso pero, como plantearemos luego, puede no ser nada conveniente para aquellos actores del proceso que están menos organizados y cuya participación es menos obvia.

Otra de las respuestas tipo al modelo jerárquico de gobernar ha sido el de alterar la forma en que se implementan las políticas públicas involucrando a la sociedad civil y aun a las organizaciones con fines de lucro en el suministro de los servicios. Este tipo de reforma representa lo que ahora resulta ya familiar y que además quizás resulta impopular; hablamos del enfoque "conducir, no remar", propuesto por Osborne y Gaebler (1992). El supuesto básico que ha orientado este tipo de reformas ha sido que los gobiernos son actualmente menos capaces de suministrar servicios que las organizaciones del sector privado; por ello resulta oportuno que el gobierno permita a dichas organizaciones -que están fuera del ámbito público y pueden realizar esas tareas con eficiencia- que efectivamente tomen esa responsabilidad. Como se puede notar, la lógica de estas reformas se basa en un supuesto que ha ido ganando cierta base de apoyo en observaciones empíricas de algunos esfuerzos realizados en ese sentido, pero que también ha sido objeto de rechazos bien fundamentados. Este tipo de enfoque sobre la reforma no ha enfatizado la utilización del sistema de redes per se sino que, más bien, ha descansado en el gobierno como gestor de políticas que, en tanto tal, ha encontrado los medios para lograr las metas relacionadas con esas políticas de una manera más eficiente y efectiva.

Otro aspecto de la reforma administrativa que ha enfatizado la eficiencia por sobre la participación ha sido la creación de agencias y otro tipo de organizaciones autónomas o

semi-autónomas, cada una de las cuales responsable de suministrar un solo servicio. Esta desagregación del sector público ha sido muy frecuente en varias democracias industrializadas (Gains, 2003), y también ha sido adoptada en una amplia gama de sociedades menos desarrolladas y en transición (Pollitt y Talbot, 2003). Este modo de gobernar tiende a exacerbar la tendencia de otras reformas a ligar cada uno de los programas a grupos particulares de clientela en lugar de orientarlos hacia una concepción más generalizada y comprehensiva del bien público. Sin embargo, el gobierno puede conducirse razonablemente bien dentro de los "stovepipes" que se definen por las redes y otras estructuras que relacionan a los grupos y agencias que tienen un interés común en las políticas.

En el contexto de Estados en transición, de Europa Central y del Este, Asia y América Latina, el modelo de gobernanza basado en redes podría no percibirse como la alternativa más apropiada frente el modelo jerárquico. Indudablemente, uno podría argumentar que la necesidad primaria, en estas sociedades, es la de desarrollar Estados jerárquicos y burocracias weberianas que puedan desempeñarse sine irae ac studio, más que implementar sistemas que puedan ser dominados por partidos o por personas corruptas, como ha sido la características de esos sistemas políticos en muchos casos (Peters, 2000, capítulo 6). Sin embargo, como se ha dicho, también existen presiones para desarrollar sistemas más participativos de gobierno que puedan servir, justamente, para estimular el desarrollo de la sociedad civil, así como para reaccionar frente a las estructuras existentes que procesan las demandas de los ciudadanos (Rothstein, 2003).

Incluso para las sociedades más desarrolladas, y para muchas áreas de políticas dentro de ellas, la utilización del mecanismo de las redes para tomar las decisiones relativas a las políticas resulta potencialmente problemático. Por un lado, si el sistema de redes es inclusivo y proporciona el acceso a un amplio rango de intereses económicos y sociales, es posible que ello pueda dificultar el proceso de toma de decisiones. Redes de este tipo tienen la virtud de la apertura pero, generalmente, se les dificulta llegar a acuerdos respecto de los medios para tomar decisiones frente a demandas e ideas conflictivas, que con seguridad van a surgir dada justamente esa inclusividad. Si la idea de las redes es que exista un cierto nivel de deliberación y de involucramiento, entonces la formalización de las normas puede debilitar justamente este importante elemento de la democracia tal cual se percibe en dicha estructura. Además, las instituciones convencionales de la gobernanza política tienen normas institucionalizadas, por ejemplo la norma de la simple mayoría, que permiten tomar decisiones incluso cuando hay intereses en conflicto.

Por otro lado, si la red de políticas no es inclusiva y se define sobre la base del compromiso con ideas particulares sobre las políticas o con puntos de vista profesionales específicos dentro de un área de políticas, en ese caso la toma de decisiones se hace más fácil al interior de la red, pero esas decisiones tienen gran probabilidad de no ser aceptadas por todos los segmentos de la sociedad los cuales pueden tener un interés legítimo respecto de esas políticas.

En comunidades epistémicas (Haas 1993; Adler, 1992) definidas en términos de una base común y particular de conocimientos, por ejemplo, puede resultar sumamente fácil tomar decisiones entre ellos, pero difícilmente esas decisiones van a satisfacer a los otros "jugadores" involucrados; los médicos pueden tomar las decisiones que quieran respecto de la política de los cuidados de salud, pero esas decisiones no van a satisfacer necesariamente a los pacientes, a los hospitales o a los fondos de seguro que conforman

el sistema total de salud.

La discusión anterior sobre el sistema de redes deja en evidencia que uno de los elementos más problemáticos del modelo de gobernanza basado en redes es el rol que la democracia puede jugar dentro del proceso de gobernar.

Mirado superficialmente, el modelo de redes aparece como un modelo de gobernanza que amplía la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que se da dentro del sector público; también permite que ellos escapen de las limitaciones que tiene la democracia representativa convencional dentro de la cual sólo tendrán una capacidad esporádica de transformarse en jugadores del proceso de gobernanza (Sorenson y Torfing, 2002).

Por otro lado, si las políticas van a ser determinadas por una agregación de grupos e individuos directamente vinculados a esas políticas, entonces existe un mayor peligro de que el interés público general se vea afectado. Si continuamos con el ejemplo de la salud dado anteriormente, entonces podemos decir que aun cuando los diferentes profesionales de área de la salud estuvieran de acuerdo respecto de las políticas, ello tampoco asegura que el “interés público” quede resguardado frente a esas decisiones .

La preocupación democrática respecto a la gobernanza basada en sistemas de redes y en otras formas de descentralización pone de manifiesto el problema esencial de la rendición de cuentas (accountability) en dicho sistema de redes. ¿Hasta qué punto pueden los actores sociales tomar decisiones en su propio nombre y hasta qué punto pueden -en consulta con otros actores autónomos del proceso- asumir la responsabilidad por esas decisiones y, además, por los resultados de esas decisiones? No está para nada claro que esta forma de gobernar proporcione defensas adecuadas contra la apropiación del interés público por parte de intereses particulares de unos relativamente pocos actores, incluso si esos actores involucrados provienen de diferentes tipos de grupos y, nominalmente, tienen intereses distintos (...).

3.3.4 Como relacionar estos conceptos?: la gobernanza como una necesidad para la gobernabilidad.

Es posible relacionar los dos conceptos que acabamos de presentar?. Como se señaló antes, los dos provienen de debates diferentes; desde la gobernabilidad se discute la efectividad de la acción pública, mientras que la gobernanza se refiere al cambio en el rol del gobierno para garantizar su capacidad de respuesta frente a la complejidad de las sociedades. Algunos autores proponen vincular los dos conceptos en la medida en que la gobernabilidad requiere hoy de un giro hacia estilos más cooperativos –menos verticales- de gobierno, compatibles con la idea de gobernanza.

El termino gobernabilidad ha sido usado en contextos diferentes y con significados variados aunque complementarios. En efecto, se le relaciona con las reglas del sistema político para resolver conflictos entre actores y para producir decisiones (legalidad); con el funcionamiento adecuado de las instituciones y la aceptación ciudadana (legitimidad); con la respuesta a las demandas sociales (eficacia) y con la generación de consensos e inclusión de múltiples actores sociales que

interactúan mediante métodos democráticos (participación)³³ (Villacorta y Gallicchio, 2003). Sin embargo, **el núcleo esencial del concepto de gobernabilidad**, hace referencia a la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas, a la tensión entre demandas sociales y las respuestas públicas; esto es, entre las necesidades y las capacidades³⁴.

En la medida en que, como se mencionó antes, la acción pública se desarrolla en un entorno más complejo y el gobierno depende de recursos de propiedad privada que escapan de su control, se requiere por lo tanto de la asociación y cooperación con actores no gubernamentales antes que del ejercicio del control jerárquico (Zurbruggen, 2003). Por lo tanto, la gobernabilidad, desde esta perspectiva, no depende exclusivamente de la capacidad de acción del gobierno –de su aparato político-administrativo- sino también, y especialmente, de las posibilidades ofrecidas por la co-producción de políticas públicas. En otras palabras, la eficacia del gobierno depende de su capacidad para involucrar a otros actores en la construcción de políticas públicas.

“El reconocimiento desde la teoría de la gestión pública de que en sociedades de alta complejidad, diversidad, dinamismo e interdependencia, la eficacia y eficiencia de la gestión ya no depende solo de la acción de gobierno (“governing”) sino de la capacidad para la creación y gestión de redes de actores, de cuya calidad depende la gobernabilidad” (Villacorta, Gallicchio, 2003: 17).

No obstante, esta relación no siempre aparece claramente definida y tienden a confundirse la Gobernanza y la Gobernabilidad³⁵. Algunos analistas, como Prats (2003) plantean que esta relación debe observarse desde una perspectiva institucional. Para este autor, lo institucional e independiente (gobernanza) se identifica –erróneamente con las capacidades que otorga lo institucional, esto es, lo dependiente (la gobernabilidad), para traducir efectivamente las demandas ciudadanas en políticas efectivas³⁶. Así, la gobernabilidad estaría condicionada por los patrones existentes de interacción (instituciones) y las oportunidades de concreción de políticas que esas reglas o patrones posibilitan: *“Esta es una buena forma de vincular gobernanza y políticas a través de la gobernabilidad, que en último término hace referencia al refuerzo mediante el proceso político de las demandas y preferencias canalizadas institucionalmente y las políticas llevadas a cabo”* (Prats, 2003: 9, subrayado fuera de texto).

3.3.4.1 ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE (Guía de Lectura)

A partir de lo estudiado en la unidad y de la lectura complementaria anterior, establezca en forma argumentada:

a) *Describa brevemente los diferentes usos de la gobernabilidad*

b) Qué es la gobernanza y cuál es su diferencia con el ejercicio tradicional del gobierno.

c) Cuál es la relación entre la gobernabilidad y la gobernanza

Elabore un documento de no más de cinco páginas con su reflexión.

3.4 LA RELACIÓN GOBERNABILIDAD, GOBERNANZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El propósito de este aparte, será el de establecer relaciones entre enfoques teóricos y conceptuales sobre gobernabilidad/gobernanza y las políticas públicas. Dicha relación, se presenta de manera ambigua o se da como un supuesto en la mayoría de los textos especializados; por lo tanto, dichas relaciones parecen estar aún por definir y aclararse desde el punto de vista teórico y práctico.

Las revisiones teóricas permiten concluir que desde el paradigma de la gobernanza -“governance”-, la noción de policy network –redes de políticas– establece relaciones directas en lo teórico y lo metodológico con el análisis de políticas públicas. Por otra parte, algunos autores han planteado recientemente algunas relaciones entre la gobernabilidad y el análisis de políticas públicas como fundamentos de investigación. Estas propuestas nuevas implican una modificación de los planteamientos que conciben el papel de las políticas públicas como variable, instrumento u oportunidad para la gobernabilidad, antes que unidad de análisis en sí misma, que es precisamente como la toman los teóricos de las políticas públicas.

De otra parte, los enfoques sobre políticas públicas han considerado el gobierno en relación con las necesidades de sus propios marcos teóricos; esto es, en lugar de una conexión de los fenómenos en términos de gobernabilidad -como función o como cualidad del sistema político-, lo que existe es una consideración del gobierno en tanto actor privilegiado de políticas, su campo de actuación y su vinculación al problema de la decisión pública.

Hecha esta breve aclaración, propondremos a continuación algunas posibilidades de relación teórica y problemática entre los conceptos estudiados, que se espera, sirvan como fundamento a futuros proyectos de investigación sobre la problemática.

3.4.1 La gobernabilidad y gobernanza desde el análisis de políticas públicas.

Desde el nacimiento “oficial” de los estudios de políticas públicas en 1951, el interés del nuevo campo de conocimientos se dirigió a entender y explicar el proceso de elaboración de las *policies*. El movimiento se originó a partir de dos fuentes de preocupaciones. 1) La escalada de problemas que aparecían como inmanejables para los gobiernos de los países desarrollados dirigió a los *policy*

makers (políticos y gobernantes) a buscar ayuda para solucionar estos problemas; 2) La contraparte de los investigadores académicos, quienes se aprestaron a aplicar sus conocimientos para tratar esos problemas (Ham y Hill, 1993). Encontramos aquí una preocupación común a la señalada por el Informe de la Trilateral en 1975, que introdujo el concepto de gobernabilidad (véase el apartado 1), pero en 1951 el énfasis de los estudios de políticas públicas se concentró en mejorar la decisión pública mediante asesoramiento, empleando técnicas de la planificación y la ingeniería de sistemas, entre otras.

De esta manera, se esperaba que los problemas a que se enfrentaban los gobiernos se solucionarían mejorando las decisiones públicas y no estudiando el ambiente que determinaba la calidad del gobierno (esto último es una preocupación más cercana al tema de la gobernabilidad). Las cosas continuaron así, hasta finales de los 70's cuando se aprecia un cambio de énfasis hacia la implementación y el retiro hacia la academia en busca de reformulaciones teóricas. Así mismo, hubo intentos para establecer un centro de estudios de políticas en el Reino Unido que produjera alta calidad de trabajos sobre los problemas de gobierno, el cual no llegó a materializarse. Posteriormente, el análisis de políticas entra con fuerza en Europa Continental durante los ochentas, recibiendo nuevos énfasis y preocupaciones que tienen que ver con la intervención pública, la legitimidad y funcionamiento del Estado y la dinámica social, entre otros. En todo el recorrido realizado (particularmente al menos hasta el final de los ochentas), no se encuentra desde los estudios de *policies* una reflexión que conecte los problemas de la gobernabilidad a su marco de análisis.

3.4.2 Las políticas Públicas desde los análisis de gobernabilidad.

Los analistas de la gobernabilidad han propuesto recientemente algunas posibilidades de relación con el análisis de políticas. Hemos identificado al menos tres posibles abordajes que relacionan las políticas públicas a partir del problema de la gobernabilidad. Estas han puesto especialmente énfasis en la formación de la agenda pública y en los procesos de implementación, como veremos a continuación.

3.4.2.1 *Gobernabilidad democrática y agenda pública.*

Este enfoque rescata el papel de las políticas públicas dentro del “paradigma” de la gobernabilidad de tal manera, que el problema de la gobernabilidad puede ser abordado desde el enfoque de políticas, especialmente si se enfatiza en la construcción social de los problemas y en la agenda pública. Esto ofrece enormes posibilidades para que se pueda realizar una integración de los dos paradigmas, o al menos un tipo de análisis integrado que pueda compartir y utilizar categorías de uno y otro lado. En este planteamiento, el necesario alineamiento entre las demandas sociales, concretadas en términos de problemas públicos y la capacidad de respuesta gubernativa, conduce al punto neurálgico del proceso

mediante el cual esas problemáticas públicas se convierten en políticas públicas. La conexión entre gobernabilidad y políticas públicas ocurre precisamente de esta manera: al momento de la conformación de la agenda pública (Tomassini, 1998; J.O. Prats, 2003).

El análisis debe centrarse en la *forma* antes que en el *contenido* de la agenda pública pues lo que resulta más productivo para el analista es la manera cómo es conformada la agenda:

En la medida en que una agenda pública es más construida y controlada por la sociedad, mayores serían los niveles de gobernabilidad que se obtendrían. De esta manera, el análisis de políticas públicas permitiría establecer los niveles de gobernabilidad democrática dentro de un subsector específico de políticas.

3.4.2.2 *Gobernabilidad, instituciones y políticas.*

Se plantea integrar el papel de las instituciones con las problemáticas de la gobernabilidad. De igual manera que en la sección anterior, se concibe la gobernabilidad como la capacidad de un gobierno para formular e implementar decisiones públicas; esta definición señala la tensión entre las demandas sociales y las respuestas públicas, entre las necesidades y las capacidades. La anterior sería una aproximación básica y minimalista de gobernabilidad, la cual se pretende enriquecer y complementar al incluir el papel de las instituciones.

Dado que la capacidad de formular e implementar políticas requiere procesos de interacción entre actores estratégicos en diferentes niveles de política, es allí donde se incluye el papel que juegan las instituciones, las cuales funcionarían como las dotaciones en términos de derechos y oportunidades de los individuos, otorgando o negando oportunidades de realización de políticas públicas efectivas para la sociedad (Prats, 2003). Así, la gobernabilidad estaría condicionada por los patrones existentes de interacción (instituciones) y las oportunidades de concreción de políticas que esas reglas o patrones posibilitan.

Así, la gobernanza estaría referida a procesos de interacción social regida por reglas de juego (instituciones), y la gobernabilidad pasaría a ser algo más amplio que el desempeño gubernamental, sería la cualidad conjunta del sistema sociopolítico para gobernarse así mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. En esta propuesta, las necesidades no son exclusivas de la sociedad y las capacidades tampoco lo son del gobierno, sino que son interdependientes como políticas y sociales, como públicas y privadas, referentes al Estado y a la sociedad: las necesidades (demandas) y las capacidades (políticas efectivas) se construyen socialmente y el resultado depende de la estructura institucional y de los actores.

En este contexto es que se propone una doble aproximación al concepto de gobernabilidad: 1) Dimensión analítica, en cuanto se fundamenta en reglas formales e informales que inciden en la interacción de actores estratégicos, generando un mayor o menor grado *observable* de correspondencia entre necesidades y capacidades; 2) Dimensión normativa, en tanto requiere la identificación acerca de cuáles son dichas necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas; en este punto, la gobernabilidad se asocia con mayores niveles de democracia y bienestar. La perspectiva analítica ofrece a su vez, dos tipos de conceptos operativos sobre gobernabilidad: a) Negativa y b) Positiva:

La gobernabilidad analítica negativa, se define como la ausencia de ingobernabilidad; la condición necesaria mínima (pero no suficiente) es que exista capacidad de formulación de políticas, lo cual no ocurre en situaciones de crisis de gobierno o de coaliciones donde se impide tal proceso (ingobernabilidad).

La gobernabilidad analítica positiva complementa la anterior, pues se refiere a la efectiva implementación de las políticas y es la condición suficiente para la gobernabilidad.

La primera de estas aproximaciones –negativa- se preocupa de la transformación de las preferencias ciudadanas en políticas a través de instituciones políticas, pero no se ocupa de la implementación (como es el caso tratado antes); por ello, las variables frecuentes de análisis son: sistema electoral, sistema de partidos, la relación entre poderes, la ideología y las condiciones económico-sociales.

Por su parte, desde la aproximación positiva, las variables que determinan la implementación están referidas en gran medida a los diseños institucionales que posibilitan o entorpecen la implementación de las políticas. Es decir, se hace necesario el análisis de políticas para establecer el nivel de desempeño institucional.

3.4.3 Gobernanza y políticas públicas.

Se propone aquí que la evolución de los estudios sobre la gobernanza está determinada por los énfasis en los estudios de políticas públicas, pero referido más al contexto europeo que al anglosajón, veamos:

El paradigma de la *governance* y sus ampliaciones

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Paradigma fundamental	Elaboración de las políticas públicas (por parte del gobierno) e implementación de éstas (a cargo de las agencias públicas).
1° extensión	Incluye la perspectiva <i>bottom-up</i> : estructura sectorial y comportamiento de los destinatarios.
2° extensión	Incluye la formulación e implementación de las políticas en el interior de las redes públicas/privadas y en los sistemas sociales de autorregulación.
3° extensión	Incluye el efecto de las políticas europeas en las estructuras sectoriales internas y en la hechura de políticas en el ámbito nacional.
4° extensión	Incluye el nivel europeo de formación de políticas.
5° extensión	Incluye los procesos políticos de <i>input</i> sobre los niveles europeo y nacionales.

Fuente: Mayntz (2000).

La evolución pretende demostrar cómo se fue pasando de estudios iniciales, cuyo énfasis era la acción del gobierno y sus agencias como responsables directos de la conducción política, a extensiones sucesivas del paradigma que ponían el acento en las estructuras, actitudes y comportamientos de las comunidades beneficiarias (1° extensión), para luego pasar a cuestionar el papel central del Estado (gobernanza política) y fijar la atención en nuevos centros y escenarios alternativos de decisión política (*societal governance*). De esta manera surgieron los principios del mercado y la autoorganización horizontal como opciones al control político jerárquico de producción de políticas (2° extensión); finalmente, los procesos de construcción de la Unión Europea exigieron nuevas aproximaciones al estudio de las *policy* más allá de los marcos del Estado nacional (posteriores evoluciones).

Los cambios de énfasis en los estudios de políticas públicas sirven de indicadores para inducir cambios en el paradigma de la gobernanza; esto haría pensar en la *posible* existencia de un único paradigma conformado por los problemas de la *governance* y su articulación de las políticas públicas. En todo caso, el estudio de las políticas públicas se convierte en un referente fundamental para determinar los cambios que, a nivel de una teoría de la gobernanza, se convierten en determinantes de la acción pública y del papel que se le asigna al gobierno en un momento determinado. Concluyendo: pareciera que el arsenal que ofrece el enfoque de políticas públicas (estudio del proceso, análisis de actores, modelos de elaboración, tipologías y estilos, etc), es el mismo instrumental que se necesita para estudiar los problemas propios de la gobernanza.

Finalmente, la noción de *policy network* – red de políticas - desarrollada a partir de los 70's es un elemento central de la concepción contemporánea de gobernanza,

como se dijo antes. En este caso, se trata de una evolución que parecería ir del análisis de políticas públicas hacia la gobernanza, en donde la noción de red se convierte, de un esquema de representación de las relaciones entre actores durante la construcción de una política pública a la caracterización de una nueva forma de gobierno que trasciende la coordinación política ejercida primordialmente por el Estado o la coordinación a través del mercado.

Si la gobernanza moderna corresponde esencialmente a la *“cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil para la formulación de las políticas públicas”* (Mayntz, 2000), y los análisis de políticas públicas han pretendido una mirada del Estado y de la sociedad en interacción, es evidente el punto de encuentro entre uno y otro marco de análisis.

3.5 Como aplicar esta discusión al análisis del gobierno a nivel local y urbano?³⁷

La discusión sobre la gobernabilidad y las nuevas formas de acción pública que hemos llamado genericamente como gobernanza, tienen un campo efectivo de aplicación en el gobierno de las ciudades y en el gobierno local. Este debate ha servido en efecto para el estudio de los procesos de transformación urbana, de integración regional –ciudades y regiones-, la participación democrática a nivel local, nuevos partenariados publico-privado, etc. Para ilustrar la discusión, propondremos en este apartado, abordar el caso del gobierno en las ciudades y en segunda instancia su utilidad para el estudio de los procesos de integración regional, como en el caso de la Ciudad-región Bogotá-Cundinamarca.

Keating (2005) presenta el contexto del debate sobre la transformación del gobierno en las ciudades: las dos tendencias en apariencia contradictorias que caracterizan los comienzos del siglo XXI. De una parte, la desterritorialización de la vida económica, cultural y política ante el empuje de la globalización y de otra, la reterritorialización *“a medida que los sistemas funcionales, las identidades, y las culturas e instituciones se reestructuran a si mismas en este nuevo nivel espacial, por encima y debajo del Estado”* (2005: 129).

Soja (2005) plantea que estas transformaciones se materializan en un continuum de formas de organización que se inician en lo local y ascienden hacia regiones, estados y conjuntos supraestatales integrados, lo que obliga a repensar las formas de organización local y social. La ciudad es, para este autor, una unidad cada vez menos idónea o viable de organización local y social, en comparación con las ciudades – región o las redes regionales de ciudades.

Como resultado, las ciudades concentran a nivel micro y mezo muchos de los desafíos de gobernabilidad de nuestro tiempo: la ciudad debe asegurar condiciones mínimas de seguridad, libertad, oportunidades y dignidad humana mediante la garantía de los servicios esenciales sin los que no puede producirse el

espacio público ni el sentido de pertenencia (Prats, 2000). Dicho de otra manera, las ciudades y sus gobiernos emergen claramente como actores relevantes de la gobernabilidad, pero al mismo tiempo, el contexto donde se desarrolla su acción se torna más complejo; por consiguiente, la ciudad se redefine y su gobierno se transforma para adaptarse a esta situación³⁸.

En primer lugar, se presenta una transformación de las relaciones entre las ciudades y los niveles nacionales de gobierno, más allá de los procesos de descentralización o transferencia de competencias. En efecto, las ciudades – particularmente las capitales-, junto con grandes empresas y organizaciones internacionales se posicionan como actores económicos y fuerzas políticas nuevas, en competencia con el nivel central estatal. La globalización de una parte significativa de los intercambios, las demandas de descentralización y las estrategias de localización de las grandes empresas superan tanto los medios públicos clásicos de intervención económica como las “armaduras jerárquicas” tradicionales asociadas a ellos (Gaudin, 2002). Así, *“la relación entre poderes que comparten competencias e iniciativas en niveles múltiples se efectúa hoy en términos de coordinación mas que de encadenamientos jerárquicos, de cofinanciaciones mas que de subvenciones otorgadas, pero también de concertaciones especializadas mas que de debates públicos”* (Gaudin, 2004: 66).

En segundo lugar, como indica Keating (2005), se ha pasado de una situación en la cual las ciudades y regiones desempeñaban roles complementarios en los mercados y en los sistemas políticos, a uno en el que están compitiendo en el mercado nacional y global, así como en los sistemas transnacionales. En consecuencia, en la búsqueda de mayor competitividad y de integración al mercado mundializado, las ciudades definen canales nuevos de inserción a las redes globales de mercados y ciudades, y desarrollan estrategias de integración regional, que ponen a prueba su autonomía y la de sus gobiernos, con el objeto de atraer capitales e inversiones. Al respecto, Jiménez (2005) señala la necesidad de una gestión de la integración, que implica: a) introducir la dimensión regional en los planes de desarrollo de la ciudad, b) adaptar la administración pública local al espacio integrado y 3) desarrollar nuevas formas de organización y gestión territorial, que integren y articulen las iniciativas individuales para enfrentar los desafíos y del proceso de integración internacional³⁹.

Finalmente, los gobiernos buscan adaptar el funcionamiento de sus aparatos políticos y administrativos, así como el ordenamiento jurídico, para reconocer e incorporar a diferentes actores y organizaciones privadas y sociales en la construcción de políticas públicas. En otras palabras, los recursos y la información necesarios para el desarrollo urbano raramente están concentrados en una autoridad gubernamental central, requiriéndose el concurso de actores de diverso tipo y dirigencias locales (Prats, 2000). Esto implica también la modificación del liderazgo de los gobernantes locales, convertidos en un mediador político que

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

dinamiza recursos, reclama información e impulsa la participación de otros actores que le garantice el cumplimiento de sus proyectos (Navarro, 2002). Por otra parte, la demanda por una mayor democratización de los procesos políticos, ha propiciado la creación de canales de participación de ciudadanos en la construcción y evaluación de políticas públicas. En suma, aparecen nuevas prácticas de gobierno que pueden verse como una expresión de la transición del gobierno a la gobernanza.

A continuación presentamos dos casos que ilustran la forma como en Bogotá, los gobiernos distritales han reconocido recientemente nuevas necesidades de política y al mismo tiempo las innovaciones en el gobierno a las que han llevado. En el primero de los casos se señala como los procesos de integración regional presentan elementos de esta transición del gobierno a la gobernanza; más en particular, una de sus principales características: la creación de estructuras para la concertación entre actores públicos, privados y sociales en la construcción de políticas públicas. Es un caso que aun se está desarrollando, por lo que nos abstendremos de ofrecer conclusiones definitivas, pero se presentaran sus rasgos mas pertinentes de acuerdo con el proposito de la unidad. En primera instancia se presenta el esquema general del proceso, y se finaliza con la discusión de algunos problemas observados en torno al proceso, que se refieren fundamentalmente a la forma y resultados de la participación privada en la construcción de políticas:

El segundo de los casos propone un esquema para el análisis de la relación entre gobernabilidad y gobernanza en un caso de política pública. Se trata en particular, del caso de la política de empleo en el distrito capital. Como se discute más adelante, las políticas de empleo en las ciudades presentan un reto para los gobiernos y requieren de innovaciones que implican entre otras cosas, el establecimiento de relaciones cooperativas con actores privados.

CASO DE ESTUDIO 1: Las estructuras para la concertación en la ciudad – región (extracto tomado de Ramirez (2006))

Si bien, el debate en torno de la relación entre Bogotá y la sabana es de larga data, solo hasta el 2001 se inicia un proceso de integración en el marco de la construcción de la ciudad-región Bogotá – Cundinamarca. Se trata en lo fundamental de un proceso iniciado por los gobiernos locales de la región, pero que será apoyado por el nivel nacional mediante la aprobación en diciembre de 2003 del documento CONPES 3256 cuyo objetivo es propiciar el trabajo conjunto entre las instancias del nivel nacional y los actores regionales públicos y privados, con el propósito de lograr una región más productiva, competitiva, con mayor inclusión y cohesión social.

En el marco de la Ciudad-Región se establecieron el Consejo Regional de Competitividad y la Mesa de Planificación Regional como estructuras para la concertación y coordinación de las diferentes iniciativas de acción pública; a partir de los cuales se genera y proyecta la región con una visión conjunta, con participación de actores gubernamentales, el sector privado, la academia y la sociedad civil. Con ello, se pretendía, en primera

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

instancia, integrar los niveles del gobierno que trabajan de forma aislada y en ocasiones en conflicto, asimismo lograr la inclusión de actores distintos a los gubernamentales que se interesaran en el proceso y por último, trascender los cambios de administración y lograr así una mayor continuidad del proceso (MESA DE PLANIFICACIÓN REGIONAL, UNDESA, UNCRD, 2005).

La Mesa de Planificación Regional Bogotá-Cundinamarca se conformo como espacio de concertación entre distintos niveles de gobierno: gobierno nacional, Departamento de Cundinamarca, Distrito Capital de Bogotá, las administraciones locales de 116 municipios y tres autoridades de manejo ambiental. Por su parte, en el CRC « Consejo Regional de Competitividad de Bogota y Cundinamarca”, participan cerca de 1800 organizaciones públicas y privadas, que van a proponer las bases del Plan Regional de Competitividad 2004 – 2014, que recogen la visión compartida sobre la región. La participación es amplia, y la iniciativa ha sido en lo fundamental de los representantes de los principales gremios de la región, que en 2002 conformaron el Comité Intergremial de Bogotá y Cundinamarca, y con la instalación del Consejo Regional de Competitividad, como una red integrada por 1.800 representantes del Congreso de la República, la Asamblea de Cundinamarca, el Concejo Distrital, los alcaldes de los municipios de Cundinamarca y de las localidades de Bogotá, los consejos territoriales de Planeación, las organizaciones de trabajadores, las organizaciones comunitarias, universidades, centros de investigación y los gremios y las empresas de la región. La red del Consejo está integrada por diferentes grupos que se ocupan de problemáticas tan amplias como la exportación, la atracción de inversiones, Ciencia, Tecnología e Innovación, Cadenas Productivas, Plataforma Funcional y relación con otras Regiones.

Como puede verse en este caso, la dinámica generada por la integración Bogota - Cundinamarca tiende a normalizar los lazos cooperativos entre actores, ahora entendidos como socios estratégicos. Al mismo tiempo, la institucionalización de este fenómeno “asociativo” se extiende a otros sectores y problemáticas de la acción pública: región central. La idea de la integración regional –y con ello el diseño institucional basado en la corresponsabilidad- se continúa con el proceso Región Central que involucra las ciudades y departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Meta, Tolima y Bogota, en el proyecto Región Central. Así, en julio de 2004 se suscribe el Acuerdo de Voluntades por parte de los gobernadores y alcaldes de la región –elegidos para el periodo entre 2004 y 2007-; quienes se comprometen a incluir la integración regional como asunto prioritario dentro de los planes de desarrollo. Como instrumento de planificación y coordinación institucional se constituye el comité técnico de Región Central, conformado por las instancias de planeación de las ocho entidades territoriales.

En la medida en que no existe experiencia anterior sobre la integración regional, los actores, a partir de sus acuerdos iniciales crean sus propias reglas de juego, que se expresan en escenarios amplios de concertación y cooperación entre actores gubernamentales, privados y sociales. Ahora bien, esta experiencia de concertación no debe considerarse en modo alguno como un punto de partida, sino como un desarrollo de la cooperación publico-privado-social en la construcción de políticas en el Distrito Capital. En efecto, como recuerda Jiménez (2005), en la concepción del plan estratégico Bogota 2000 -en 1994- bajo la iniciativa de la Cámara de Comercio, ya aparece una estrecha colaboración, entre actores gubernamentales, sindicatos, gremios empresariales, empresas, universidades, medios de comunicación, organizaciones

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

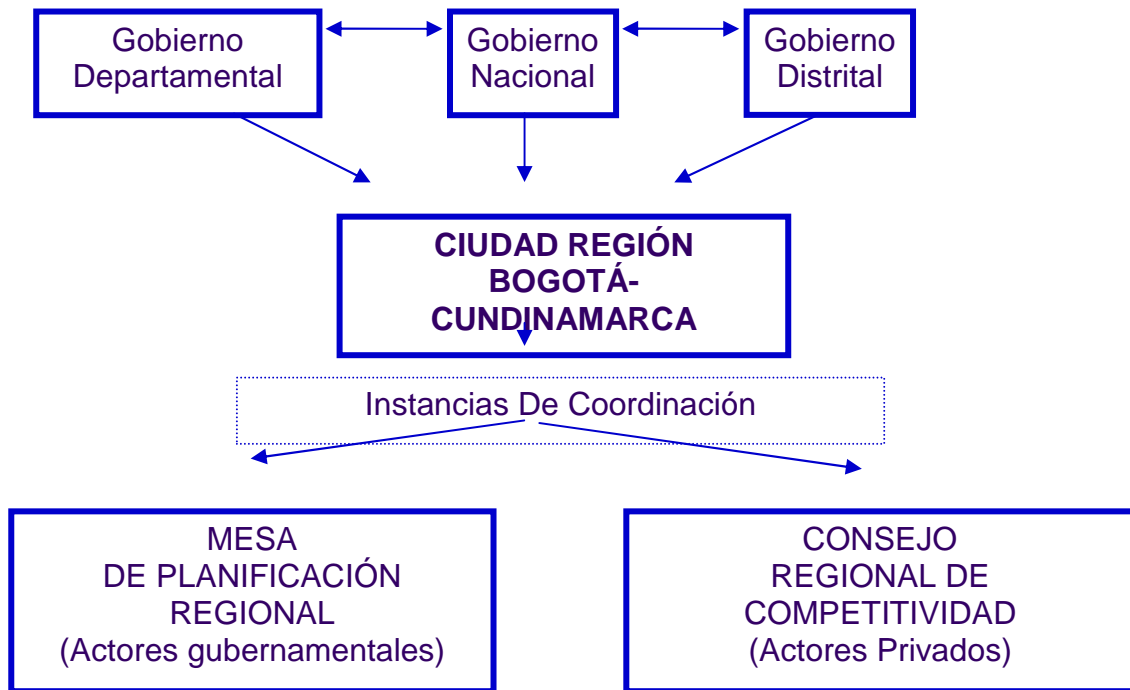
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

cívicas y comunales. Igualmente, escenarios interinstitucionales como el Consejo de Política Social, que cuenta con la participación de actores sociales, desplaza a escenarios habituales como el Concejo de Bogota en el debate y tratamiento de temas considerados vitales como el empleo. En el mismo sentido, escenarios de participación como el Consejo Territorial de Planeación o los Consejos Locales de Planeación apenas tienen un rol consultivo y no vinculante en la toma de decisiones en el distrito.

Como expresión del compromiso de Bogotá con la integración, en el Plan de Desarrollo de Bogotá 2004 – 2008 se reconoce como una política del eje urbano-regional, la búsqueda de la integración nacional, latinoamericana y la proyección internacional⁴⁰. Para ello, se propone la promoción del fortalecimiento y legitimación de los escenarios de concertación regional: la Mesa de Planificación Regional y el Consejo Regional de Competitividad, entre otros, con el objeto de asegurar la representación de todos los sectores y vincular instancias técnicas de municipios y departamentos con el objeto de procurar la coordinación en planes de desarrollo así como la defensa de los intereses de la ciudad y la región. En tal sentido, la gestión gubernamental se orienta hacia el desarrollo de avances en materia del Plan Estratégico Exportador Regional y la búsqueda por anticipar y prevenir los efectos de los acuerdos de libre comercio sobre la situación de la ciudad y la región. Para ello, se requiere, como lo reconoce el plan, del afianzamiento de la unidad de acción, mejoramiento de la gestión y el control de las actuaciones publico-privadas en el territorio mediante la coordinación y fortalecimiento de los diferentes agentes políticos e institucionales en el marco del sistema distrital de planeación. Por ello, uno de los programas pretende fortalecer los escenarios acción conjunta publico-privada como el CRC y las ULDE”s.

En últimas, se pretende que la viabilidad futura de la ciudad depende de la articulación de redes de ciudades y municipios; que permitan el desarrollo de una institucionalidad para articular y ejecutar iniciativas de impacto regional. Dos de las estrategias ilustran bien este propósito: 1) Avanzar en la agenda conjunta con Cundinamarca como desarrollo de la Agenda de la Mesa de planificación Regional Bogotá – Cundinamarca, el documento CONPES Bogotá Cundinamarca y el Plan Regional de Competitividad. Los temas prioritarios serían seguridad alimentaria, recursos hídricos, salud y educación, infraestructura y competitividad. 2) Búsqueda de una agenda común con los departamentos y ciudades capitales de la región Central.

BOGOTÁ Y CUNDINAMARCA CIUDAD-REGIÓN



Algunos problemas observados en la Ciudad Región

Como se indico antes, la reestructuración global de los procesos económicos, políticos y culturales, ha hecho necesaria la adopción de reformas políticas y territoriales que se exprese en formas diferentes de gobierno. Las propuestas sobre la conducción de las ciudades región, particularmente desde el nuevo regionalismo, propugnan la creación de *“una forma flexible y democrática de gobernanza regional y planificación que pueda ser adaptable a las condiciones rápidamente cambiantes y mejorar la competitividad regional en la economía global, a la vez que asegura una protección social eficaz, la integración cultural y el respeto medioambiental para todos los residentes”* (Soja, 2005: 70). En suma, el modelo propuesto busca una concertación socio-institucional que por supuesto, no podría lograrse mediante estructuras centralizadas y monolíticas. Este esquema es policéntrico, con interconexiones en varios niveles y una distribución descentralizada de las autoridades encargadas de la toma de decisiones cercana a los planteamientos sobre gobernanza, que se examinaron en apartes anteriores.

La propuesta es atractiva, al menos en apariencia. Se funda en la necesidad de un

diseño institucional que exprese la interdependencia y corresponsabilidad de los diferentes actores (gubernamentales, privados, de la sociedad civil) en la definición conjunta de los objetivos de desarrollo. Como vimos, esta propuesta anima la definición de escenarios de concertación en la ciudad – región Bogotá y Cundinamarca. No obstante, parece necesario tener en cuenta algunas precauciones a partir de la literatura que aborda tanto la gobernanza como las ciudades-región. Como señala Soja (2005) es frecuente que existan asimetrías entre los veloces procesos de reestructuración económica y el ritmo parsimonioso de los cambios políticos e institucionales, lo que produce un déficit de gobernanza. El argumento de Keating, por su parte, es que no existe un vínculo automático entre el cambio económico y el cambio político, que la política todavía controla las políticas económicas y que la nueva política territorial es extremadamente diversa. Los efectos del cambio económico son poderosos pero están mediados por la cultura, por las instituciones y por las políticas. La política local tiene sin duda, una enorme importancia y resulta de las diferentes bases políticas de los actores: *“las estructuras de gobierno, el acceso al poder y a los recursos y la relaciones sociales son todavía importantes”* (2005: 136). Sobre este punto, cabe resaltar que en el caso analizado, los intereses políticos de los gobernantes locales han estado tras el impulso al proceso o a su estancamiento, como parecen ser el caso para algunos autores. Sin embargo, es posible eliminar la política del proceso?, un análisis de las dinámicas políticas sería indispensable.

De otra parte la literatura sobre gobernanza enfatiza en los problemas ligados a la toma de decisiones dentro de redes de políticas; experiencias que podrían extrapolarse para el caso de las estructuras de concertación analizadas. Podría empezarse por el déficit de participación o de otra manera, por el predominio de actores gubernamentales y privados en detrimento de actores de la sociedad civil. Para Keating (2005), el énfasis en el desarrollo económico como un imperativo para las ciudades y regiones aumenta el poder del sector privado, que es quien posee los recursos necesarios para invertir. Este poder se incrementa por la tendencia a utilizar instrumentos y organizaciones privadas con fines públicos y con el crecimiento de las asociaciones público – privadas. Esta situación conduce a que se señale la captura del interés público por organizaciones privadas; pero también la falta de publicidad de las negociaciones y acuerdos a los que se llega, que están ligados a la falta de responsabilización de los actores involucrados, particularmente los del sector privado. En esta dirección, para Botero (2005) en el caso de Bogotá y Cundinamarca, las dos estructuras de concertación agrupan tanto a actores gubernamentales como privados, mientras que se echa de menos la participación de la sociedad civil para garantizar la unión de esfuerzos y la sostenibilidad del proceso. En la construcción de los procesos de integración regional por venir, deberían pensarse estrategias que favorezcan la participación de actores sociales.

En relación con la situación anterior, muchos de los procesos de construcción de ciudades-región –Bogotá y Cundinamarca no parecen ser la excepción- tienden a enfatizar en lo sectorial, por oposición a la complejidad con que debería ser abordado el desarrollo local. Como indica Keating (2005) en muchos de los casos de ciudad-region se tiende a separar las acciones relacionadas con el desarrollo económico de las relativas al desarrollo social o distributivo.

Al respecto, Botero (2005) señala que los proyectos adoptados por la Mesa de Planificación Regional han sido primordialmente de carácter económico e institucionales

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

lo que reduce el carácter de integralidad y sostenibilidad, que se propone en el proceso al hacer referencia a la importancia de vincular lo social, político, ambiental y cultural. Desde la teoría de la complejidad, ubica el caso dentro del debate en torno al desarrollo y sus distintas miradas y enfoques, lo cual permite hacer una valoración de distintos componentes. Para Botero, *“Hoy, el desarrollo puede ser entendido como el logro de un contexto social, económico, político, ecológico y cultural, pero, también, como un medio para evolucionar en las estructuras sociales de base”* (BOTERO, 2005:89). Señala que el desarrollo no está dado solamente por el crecimiento y la distribución de la riqueza, sino también por el cubrimiento de necesidades como el afecto, la protección, la participación, entre otras, asimismo, por el fortalecimiento del *capital social*, entendido como el reconocimiento de identidades culturales y el respeto de los derechos humanos, que permitan y propicien la organización comunitaria; el *capital cívico*, que se refiere a prácticas democráticas, confianza en las instituciones públicas, asociaciones entre sectores público y privado, etc; *capital simbólico* como el poder de la palabra para construir realidad basada en la cultura; *capital institucional*, como la capacidad del tejido institucional para dar respuesta al medio; y *capital humano* que permita que una sociedad trabaje conjuntamente en busca de un objetivo compartido. A partir de los conceptos expuestos, la autora encuentra una serie de limitaciones del proceso; particularmente que la Mesa, es incapaz de entender la región como un sistema complejo y por tanto sectorializa su comprensión y sus intervenciones alrededor de proyectos y se olvida de otras interacciones: *“al no existir la visión de la región como un sistema complejo, se sigue creyendo que el desarrollo se logra a partir de la suma de proyectos y, con ello, el objetivo se torna esquivo o al menos incompatible con la contemporaneidad de las demandas sociales”* (BOTERO, 2005:103).

De otra parte, en la medida de lo posible, las iniciativas locales deben ser coordinadas dentro de un contexto de planificación más amplio, lo que conduce a plantearse la relación entre los actores locales y el nivel nacional; y mas en particular, la necesidad de una política de ordenamiento territorial que establezca claramente un marco estatal para la conformación y funcionamiento de regiones. En el caso de la Ciudad-Region Bogota – Cundinamarca, ese parece un claro déficit que dificulta el avance de la ciudad-región y la articulación de planes de desarrollo de niveles diferentes, afectando la gobernabilidad local.

CASO DE ESTUDIO 2: POLÍTICA DE EMPLEO EN BOGOTÁ, 2001- 2006. (Extracto tomado de Jiménez W.G., Roncancio, P., y Ramírez C. (2007)

Presentación del caso:

La idea de un gobierno centralizado, jerárquico, aislado y distanciado de su entorno, parece dar paso a estilos de gobierno caracterizados por la cooperación, la horizontalidad y el apoyo mutuo con diversos sectores y agentes de la sociedad; lo anterior, parece ser muy cierto en los gobiernos locales. Conceptos tales como “gobernanza”, “Estado relacional”, “gestión de redes” parecen recoger esta nueva realidad. Así, los planteamientos teóricos más tradicionales sobre gobernabilidad, se enriquecen con los aportes sobre la gobernanza; en este sentido, el objetivo central del estudio es establecer la relación entre una determinada estructura de gobernanza y el

mayor o menor nivel de gobernabilidad obtenido. Para esto, el análisis se realiza sobre un subsistema de política pública: la política de empleo en Bogotá durante 2001-2006.

El objetivo central del caso es estudiar la relación entre una determinada estructura de gobernanza y el mayor o menor nivel de gobernabilidad, que se presenta en la política de empleo de Bogotá durante 2001-2006. Secundariamente se pretende: a) caracterizar el tipo de estructura de gobernanza que determina las interacciones entre actores públicos y privados en torno a la política de empleo en Bogotá; b) explorar la relación necesidades/capacidades como núcleo central del concepto de gobernabilidad, para el caso de la problemática del desempleo, a partir de los conceptos analíticos de gobernabilidad negativa y gobernabilidad positiva; y c) poner a prueba las elaboraciones teóricas que explican o relacionan los enfoques de políticas públicas y los enfoques sobre la gobernabilidad y gobernanza.

2. DISEÑO METODOLÓGICO

Para hacer operativos los conceptos de gobernabilidad y gobernanza en estudios de políticas públicas y poder definir variables e indicadores, hemos adoptado los siguientes conceptos:

2.1. Gobernabilidad analítica negativa y positiva.

Se ha definido la gobernabilidad como la relación demandas ciudadanas/respuestas gubernamentales mediante políticas públicas. Para su análisis partimos de la formulación hecha por Prats (2003):

a) Gobernabilidad analítica negativa. Entendida como la ausencia de ingobernabilidad, la cual se consigue al menos, mediante la formulación de la política de empleo. Esto nos conduce a interrogarnos por el proceso de formulación: ¿Cuándo se considera formulada la política de empleo en Bogotá?, ¿Qué características mínimas debe tener tal formulación de la política para satisfacer la condición de gobernabilidad mínima o negativa?

b) Gobernabilidad analítica positiva. Se logra mediante la ejecución plena de la política, esto es, con la implementación. Sin embargo, vuelven a surgir ciertas inquietudes e interrogantes al respecto: ¿De qué tipo de implementación estamos hablando?, ¿Basta una implementación exitosa para el logro de los objetivos de la política?, ¿es necesario realizar evaluación a la política para determinar el grado de respuesta o manejo del problema al que responde la política?.

2.2. Estructuras de gobernanza.

La gobernanza como dimensión de análisis, puede hacerse operativa a partir del concepto de estructuras de gobernanza, que permite expresar las formas diversas que revisten las relaciones entre actores públicos y privados en torno a temáticas y subsistemas de políticas específicos. A este respecto, acogemos el planteamiento de Mayntz (2001) que propone tres tipos diferentes de estructuras:

a) Arreglos neocorporativos.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

b) Formas de autorregulación de la sociedad.

c) Redes mixtas de políticas. Estas últimas entendidas como patrones estables de relaciones entre actores interdependientes -públicos, sociales y privados- alrededor de problemas y políticas. Implica intercambios, negociación, conflicto y cooperación en torno de recursos distribuidos de manera asimétrica entre sus miembros

Para estudiar la gobernanza, deben identificarse los actores que intervienen en el proceso de construcción de las políticas de empleo, la forma e impacto de su participación y el marco institucional en el que interactúan. Estas son las variables a partir de las cuales daremos cuenta de la existencia de estructuras de gobernanza.

2.3. Variables e indicadores para el análisis.

Para el caso, se consultaron diversos estudios que plantean mediciones de la gobernanza o de la gobernabilidad a través de indicadores y variables (Echebarría, 2004; Whittingham, 2002; Ruano de la Fuente, 2002; Parrado, Löfler y Bovaird, 2005, entre otros). Si bien algunas se han recogido en el presente diseño metodológico, la mayoría de variables se han construido para el caso (*Tablas 1 y 2*). Hemos optado por la construcción de variables e indicadores de carácter “idiográfico”, antes que indicadores “macro” o de agregados como los usados por el Banco Mundial para comparar y clasificar los países.

Tabla 1
Gobernabilidad

DIMENSIONES DEL ANÁLISIS	VARIABLES	SUBVARIABLES	INDICADORES
GOBERNABILIDAD ANALÍTICA NEGATIVA Marco de referencia	1. RECURSOS Elementos y medios materiales e inmateriales de los que dispone un actor para efectos de intercambiar, participar, negociar, cooperar en la construcción de la política pública de empleo.		- Origen: Púb., Priv. - Cantidad (\$, servicios, bienes) - Porcentaje/total - Naturaleza (\$, servicios, bienes)

(Prats, 2003)

MÓDULO "GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS"

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

	<p>2. PRIORIDAD Comprende el grado de importancia (relevancia) que se otorga a una alternativa o propuesta de acción dentro de la agenda pública, la cual puede estar orientada a la construcción de política pública.</p>		<p>- tipo de alternativa - Origen: Púb., Priv. Soc.</p>
	<p>3. PROYECTOS O ALTERNATIVAS DE ACCION Se refiere a las alternativas de medidas o cursos de acción propuestos por los actores que intervienen en la construcción de políticas públicas.</p>	<p>3.1. PRESENTADOS</p>	<p>- # Proyectos presentados por cada tipo de actor/proyectos totales - Origen: Púb., Priv.</p>
		<p>3.2. FORMULADOS Y DECIDIDOS</p>	<p>- # Proyectos decididos/proyectos totales - # Proyectos presentados por tipo de actor que son formulados y decididos/proyectos totales formulados y decididos - Origen: Púb., Priv.</p>
<p>GOBERNABILIDAD ANALÍTICA POSITIVA</p>	<p>4. EFICIENCIA Medida de utilización del uso de recursos dentro de la política de empleo y el logro de objetivos propuestos.</p>		<p>% de ejecución \$/persona \$/funcionario # de Instituciones que intervienen</p>

Marco de referencia (Prats, 2003)

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

	5. RESULTADOS Efectos y rendimientos producidos por la política de empleo distrital, así como la valoración que se realiza acerca de las acciones de la autoridad pública frente a la problemática.		Metas alcanzadas/metapas proyectadas Proyectos implementados/proyectos formulados
--	--	--	--

Fuente: Jiménez W.G., Roncancio, P., y Ramírez C. (2007)

Tabla 2
Gobernanza

DIMENSIONES DE ANÁLISIS	VARIABLES	SUBVARIABLES	INDICADORES
ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA Marco de referencia teórico (Mayntz): 1. Arreglos Corporativos 2. Redes 3. Formas de Autorregulación social.	1. PARTICIPACIÓN O INTERACCIÓN Se refiere a la forma e impacto de la intervención de los actores en el proceso de construcción de la política pública de empleo en Bogotá.	1.1. INTENSIDAD	1. Consulta 2. Información 3. Co-decisión 4. Co-gestión
		1.2. NORMALIZACIÓN	1. Rutina 2. Tiempo 3. Rotación de Actores 4. Frecuencia de interacción
		1.3. FORMA O MODO DE PARTICIPACION	1. Rol 2. Estrategia 3. Discurso

	<p>2. INSTITUCIONES configuraciones legales, procedimientos, convenciones, normas y estructuras organizativas que dan forma a la interacción humana</p>	<p>2.1. FORMALES</p>	<p>1. Reglas de inclusión de actores sociales y privados 2. Reglas sobre relaciones entre alcaldía y concejo 3. Instituciones del mercado laboral 4. Normatividad sobre prestaciones sociales 5. Incentivos para promover participación del sector privado</p>
		<p>2.2. INFORMALES</p>	<p>1. Patrones de relación entre alcaldía y concejo 2. Mecanismos de interacción de actores gubernamentales y sociales</p>
	<p>3. ACTORES Se refiere a los individuos, grupos y organizaciones que realizan acciones relevantes con impacto sobre las decisiones y la implementación de la política de empleo en Bogota.</p>	<p>3.1. PÚBLICOS 3.2. PRIVADOS 3.3. SOCIALES</p>	<p>1. Existencia de ONG's en temas de empleo. 2. existencia de sindicatos 3. existencia de gremios empresariales 4. Existencia de actores gubernamentales 5. Número de tipo de actor/ Total de actores</p>

Fuente: Jiménez W.G., Roncancio, P., y Ramírez C. (2007)

3. LA POLÍTICA PÚBLICA DE EMPLEO EN BOGOTÁ 2001-2006

A pesar de las dificultades y el hecho de existir diversas definiciones sobre política pública, existe un relativo consenso dentro de la comunidad académica en identificar una

serie de elementos comunes: a) un contenido, b) un programa, c) una orientación normativa, d) un factor de coerción y e) una competencia social (Mény y Thoenig, 1992), que usaremos como criterio para determinar la presencia o no de una política pública de empleo en Bogotá. De otro lado, el periodo de análisis comprende la alcaldía de Antanas Mockus 2001- 2003 y los tres primeros años de gobierno del alcalde Luis E. Garzón: 2004-2006.

3.1. La política de empleo y la competencia de las ciudades.

Tradicionalmente, la política de empleo ha sido pensada dentro del ámbito de la política económica general y de la estrategia de desarrollo, comprendiendo una serie de medidas e instrumentos de tipo macroeconómico -fomento al crecimiento, incremento de la demanda agregada, la inversión, competitividad, etc.-, social -formación laboral, política demográfica- e institucional que afectan el nivel y la calidad de empleo. Según este enfoque: *“...el empleo es considerado como una variable residual dentro del funcionamiento de la economía, es decir, que se ajusta de acuerdo a los lineamiento de la política monetaria y fiscal del gobierno de turno”* (López y Quiroga, 2000: 45). Puesto que el manejo de la política monetaria y fiscal es de resorte exclusivo del nivel nacional de gobierno, sobre todo en las formas de Estado unitarias y presidenciales, desde este enfoque se minimiza el papel que pueden jugar los niveles subnacionales, los cuales no disponen de instrumentos para incidir en la esfera macroeconómica regional. De otro lado, se confía en que bastan los estímulos de políticas macro para incrementar la productividad y la competitividad para la generación de empleo (Contraloría de Bogotá, 2003).

Los diferentes planes de desarrollo de Bogotá, en consecuencia, no habían contemplado una política sobre el paro (desempleo), o mencionado el empleo dentro de sus objetivos generales relegando esta problemática a un nivel secundario dentro del conjunto de prioridades, bajo las orientaciones del nivel nacional.

3.2. Gobierno Mockus 2001-2003: ausencia de una política pública de empleo.

El análisis muestra que durante el gobierno del alcalde Antanas Mockus, no hubo una política de empleo sino, en el mejor de los casos, algunas acciones puntuales relacionadas con políticas de mercado de trabajo. Sin embargo, el Consejo territorial de Planeación Distrital –CTPD- al rendir concepto sobre la propuesta de Plan de Desarrollo recomendó la inclusión de una política de empleo, pero el gobierno de Mockus no la acogió. Además, hasta 2003-4 la concepción predominante sostenía que la política de empleo era de resorte del gobierno nacional; por lo tanto, los planteamientos realizados en el 2001, año en el cual se discutió y aprobó el Plan de desarrollo de Mockus 2001-2003 no contemplan una política pública al respecto.

3.3. Gobierno Garzón: hacia una política integral de empleo

El problema del desempleo empieza a aparecer con mayor fuerza en las propuestas de los candidatos a la alcaldía de Bogotá en 2003. El CTPD al revisar la propuesta del Plan de desarrollo, recomendó la inclusión de una política de empleo, que el gobierno de Garzón acogió e incluyó en su Plan. También contribuyó el hecho que la ley 715 de 2001,

instara a las entidades territoriales (distritos, departamentos y municipios), para que participaran en la promoción del empleo y la protección de los desempleados.

Por lo anterior, en el Plan de Desarrollo “*Bogotá sin Indiferencia 2004-2008*” del alcalde Luis E. Garzón, se definen expresamente las orientaciones para una política de generación de empleo y oportunidades de ingreso, la cual se formulará en documentos posteriores. Lo anterior no significa que no haya habido dificultades a la hora de la implementación, debido en gran medida a la multisectorialidad de la política de empleo y a la fragmentación de la acción del distrito Capital en múltiples entidades, lo cual dificultó dar una unidad de criterio al proceso.

¿Qué procesos y dinámicas generaron resultados dispares en los dos gobiernos distritales frente al tema del empleo?, ¿el tipo de estructura de gobernanza presente en cada caso tiene efectos sobre el resultado final?, ¿existe alguna relación entre la estructura de gobernanza presente y la gobernabilidad generada en el subsistema de la política de empleo?, ¿qué nivel de gobernabilidad se obtuvo en uno y otro caso frente al manejo de la problemática del desempleo? Estos y otros interrogantes son los que pretendemos resolver a continuación.

4. ESTRUCTURAS DE GOBERNANZA Y GOBERNABILIDAD EN EL EMPLEO

Dado que el estudio del caso determinó que no hubo una formulación e implementación de política pública de empleo como tal durante el gobierno del alcalde Mockus (2001-2003), los análisis sobre la relación gobernanza-gobernabilidad no se pueden llevar a cabo en este periodo, como se había esperado. Por tanto, los alcances del estudio se concentran en la política de empleo en Bogotá durante el gobierno de Luis E. Garzón. Sólo en la medida que la información lo permita se realizarán algunas comparaciones entre las dimensiones de análisis presentes en los gobiernos de Mockus y de Garzón.

4.1. Caracterización de la estructura de gobernanza encontrada.

a) Una diversidad de actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados y una evolución hacia la corresponsabilidad en el tratamiento del problema. Debido a la naturaleza transectorial del desempleo, se encuentra un grupo amplio y estable de actores del aparato político-administrativo distrital; igualmente, se convierte en centro de la atención de diversas organizaciones privadas y sociales.

b) Pocos actores estratégicos con capacidad para participar activamente en la toma de decisiones. Sobre el modo y la intensidad de la participación de los diferentes actores, el estudio revela que si bien en algunos escenarios existe un debate de mayor amplitud, como en el Consejo Territorial de Planeación Distrital (CTPD) -que condujo a la inclusión de la política de generación de empleo e ingresos en el plan de desarrollo finalmente aprobado por el Concejo de Bogotá-, el proceso decisorio no incluye sino un número limitado de actores, fundamentalmente gubernamentales.

c) El control sobre recursos fundamentales para las políticas como los financieros, organizacionales y de autoridad sigue reposando en los actores gubernamentales del Distrito capital.

d) Un proceso influido por la institucionalidad formal al exterior en términos de competencias y agendas, pero en el que se desarrolla al interior una institucionalidad informal y nuevos escenarios de deliberación.

e) La coordinación del proceso es asumida por actores gubernamentales, lo que implica a su vez dificultades de coordinación y coherencia internas del aparato político-administrativo. Esto no implica sin embargo que la construcción de la política de empleo en Bogotá sea vertical y basada en la autoridad. La coordinación entre los actores gubernamentales no está, sin embargo, exenta de dificultades; la Secretaría de Planeación tiene la competencia legal, que no siempre se articula con la competencia funcional de otros actores gubernamentales que se expresa en programas específicos, intereses organizacionales y poblaciones objetivo diferentes.

*f) Qué tipo de estructura de gobernanza? El esfuerzo de caracterización nos conduce hacia el concepto de *comunidad de políticas* toda vez que encontramos un proceso donde la decisión y gestión de la política de empleo están en cabeza de un número pequeño de actores, fundamentalmente gubernamentales con alto grado de interdependencia. El marco institucional formal establece fundamentalmente las condiciones de acceso y participación en la construcción de la política de empleo, aunque existe una propensión del alcalde por considerar favorablemente tanto escenarios formales de participación, como voces provenientes de los sectores académico, social y privado.*

En conclusión, podemos afirmar que no existe una estructura “moderna” de gobernanza, sino una tendencia hacia su desarrollo; pues según se infiere del estudio, se pasó de una estructura cerrada y estatal en el gobierno de Mockus, a otra un poco más abierta y cooperativa en el gobierno Garzón.

4.2. Niveles de gobernabilidad en la política de empleo.

a) Gobernabilidad analítica negativa. Capacidad del gobierno distrital para formular una política de empleo.

En principio, la gobernabilidad en sentido negativo –ausencia de ingobernabilidad- en el campo del desempleo, parece darse por descontada si tenemos en cuenta que el gobierno Garzón logró formular una política pública sobre la materia. Sin embargo, al analizar los resultados sobre las variables de la gobernabilidad analítica negativa, éstos no son tan contundentes como para confirmar el supuesto teórico acerca que la simple formulación de la política garantiza la no ocurrencia de la ingobernabilidad. Por ejemplo, la iniciativa en cuanto a aporte de recursos y proyectos presentados, ha quedado en manos del gobierno distrital, aunque se deben reconocer los aportes del CTPD al inicio del proceso; de otro lado, parece existir en los actores involucrados poco conocimiento acerca del contenido, objetivo y acciones de la política pública de empleo, la cual se percibe de manera borrosa o poco identificable. Lo anterior nos hace pensar que no basta únicamente con la formulación de una política para garantizar la gobernabilidad negativa, si esta no se encuentra acompañada de la difusión y publicidad suficientes que permitan la identificación de la misma por parte de los actores relevantes, como por cuenta del público en general. Además, la formulación debe lograr ciertos niveles mínimos de compromiso y aporte de recursos entre los actores que participan en el

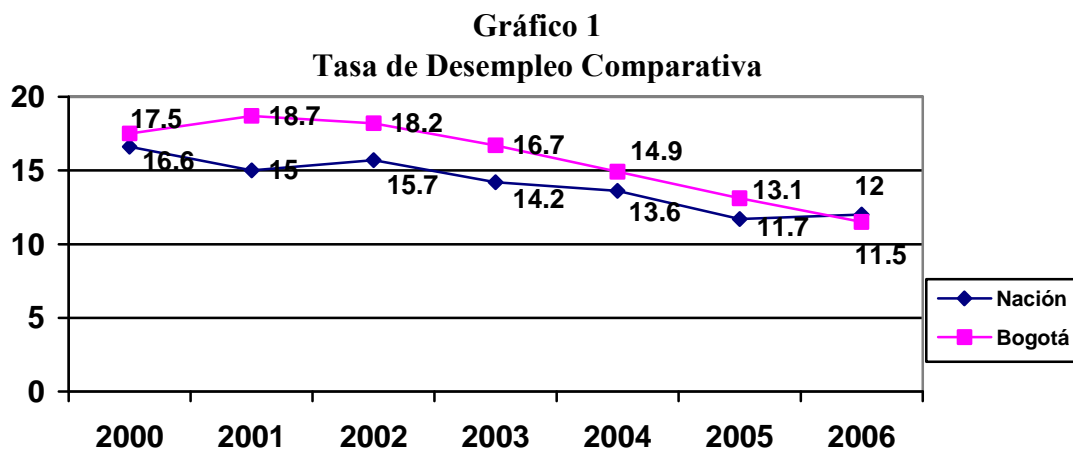
proceso.

b) Gobernabilidad analítica positiva. Han mejorado los resultados y la valoración de las acciones gubernamentales sobre el empleo.

En cuanto a eficiencia, el uso de recursos y el logro de objetivos favorecen más al gobierno de Garzón que al de Mockus, puesto que en éste último no se encontraron proyectos con recursos y objetivos dirigidos específicamente a luchas contra el desempleo y además, las inversiones realizadas fueron poco productivas para la reactivación de empleo. En Garzón, se han identificado programas y proyectos específicos sobre empleo e ingresos con un importante nivel de ejecución presupuestal y de logro de las metas en los tres primeros años.

Respecto a resultados e impacto, se observa una disminución de la tasa de desempleo de 6 puntos porcentuales durante el periodo de estudio, al pasar de 17.5% (finales 2000) a 11.5% (2006); durante Mockus se reduce 0.8% en tres años y con Garzón se ha reducido en 5.2% en el mismo periodo. Esto podría atribuirse a la política de empleo distrital del último gobierno; sin embargo, se debe considerar también que esta reducción puede obedecer más bien a la dinámica de la economía nacional. A este respecto, las tasas de desempleo nacional y distrital presentan un comportamiento paralelo siendo más alta la tasa distrital, pero las curvas se van acercando hasta 2006 cuando la tasa nacional es superior por primera vez que la tasa distrital; al observar el gráfico 1, es evidente cómo durante el gobierno Garzón (2004-2006) no sólo se acercaron las dos curvas, sino que se cortan; esto sin lugar a dudas, es un resultado más atribuible a las bondades de la implementación de la política de empleo distrital.

(Gráfico 1)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DANE, Contraloría de Bogotá y DAPD

Con todo, está el hecho de la persistencia del empleo informal y el subempleo durante todo el periodo de análisis, lo cual señala las limitaciones de las políticas distritales.

Finalmente, la valoración de la ciudadanía acerca de las acciones gubernamentales frente al desempleo, favorecen a Garzón frente a Mockus. Si bien el empleo es de lejos el primer problema identificado por la gente, ha bajado un poco su peso relativo en los últimos años; además la calificación de las entidades públicas distritales relacionadas con el empleo, ha mejorado un poco más con Garzón; hasta 2005, la favorabilidad de los alcaldes ha sido de 50% en promedio para Mockus y de 70% para Garzón, y la calificación del desempeño de los alcaldes en el tema específico del empleo, arroja un puntaje de 2.65 para Mockus y de 3.2 para Garzón (Fundación Corona, 2005).

Con los datos analizados, es posible concluir que el nivel de gobernabilidad positiva ha mejorado ostensiblemente con Garzón, en cuanto tiene que ver con el manejo de la temática y problemática del empleo en la ciudad. Sin embargo, los niveles de ejecutoria presentados son todavía bajos, pudiendo calificarse de aceptables aunque no de satisfactorios.

5. CONCLUSIONES

En primer lugar, sobre el objetivo general de la investigación, se puede decir que existe una correlación importante entre la forma de conducción política y la formulación e implementación de la política; es decir se evidencia una relación entre la estructura de gobernanza y los niveles de gobernabilidad tal y como las hemos definido. En efecto, se estableció que no hubo formulación de política de empleo en el gobierno de Mockus (2001-2003) y que en consecuencia, no hubo gobernabilidad –tanto negativa como positiva-, en ese sector del empleo durante el periodo. De otro lado, el estudio dejó claro que en el gobierno de Garzón, al menos durante sus tres primeros años (2004-2006), si existió una política pública sobre el empleo en la ciudad –aunque con dificultades en su formulación e implementación-, lo cual le representa obtener niveles de gobernabilidad aceptables aunque no satisfactorios, en dicho sector como lo demuestran los indicadores y variables. La evidencia recogida permite concluir que dicha gobernabilidad se obtuvo gracias a la diferente estructura de gobernanza presente en cada periodo de gobierno, pues la inclusión misma de la política de empleo en el gobierno Garzón se debió a la iniciativa de un actor no gubernamental –CTPD-, y se acogió gracias a la apertura y concertación que caracterizaron el estilo de gobierno, al menos en su primer momento. El análisis del gobierno de Antanas Mockus indica, por el contrario, un estilo poco abierto a la concertación, como se verificó durante el estudio.

De esta manera, pareciera que una estructura de gobernanza más de tipo moderno, es decir, flexible, más abierta a la interacción y concertación horizontales, eleva o mejora los niveles de gobernabilidad, tanto en su forma negativa como positiva y por lo tanto, el estudio corroboraría las tesis según las cuales la gobernabilidad es una variable dependiente de la gobernanza. Sin embargo, se advierte que estas afirmaciones son validas sólo para nuestro caso específico, una política de tipo social; pero tal vez, en otros campos de intervención pública –por ejemplo, seguridad, movilidad, política tributaria, etc.-, puede suceder lo contrario: que estructuras cerradas de gobernanza produzcan mejores resultados, mejor gobernabilidad. Nuevos estudios al respecto podrán arrojar conclusiones más generales.

En segundo lugar, los cambios más apreciables en las estructuras de gobernanza parecen estar ligados al estilo personal de gobierno del Alcalde mayor, lo cual representa un desafío para la teoría sobre gobernanza y redes de políticas, que sobrevaloran la interacción horizontal de diversos actores más allá de los meramente gubernamentales. En tal sentido, la institucionalidad de las estructuras de colaboración público-privada-social es débil en la medida en que están sujetas al estilo de liderazgo del gobernante. Por supuesto que esta circunstancia avala la hipótesis general de nuestra investigación, pues desde un comienzo se intuía que un cambio en la estructura de gobernanza se desencadenaba por un cambio de gobierno en la ciudad; hipótesis que a su vez descansaba en el inveterado carácter “presidencialista” y “caudillista”, en cuanto al ejercicio del poder ejecutivo en Colombia, en todos sus niveles territoriales. El estudio permite corroborar ese carácter a nivel del Distrito Capital.

Finalmente, el estudio permitió poner a prueba los planteamientos teóricos que relacionan o acercan los enfoques de políticas públicas a los enfoques de gobernabilidad. Por un lado se demuestra la pertinencia de estudiar la gobernabilidad y gobernanza a partir de procesos concretos de políticas públicas, ofreciendo una alternativa a los estudios tradicionales de la gobernabilidad centrados hasta ahora, en el seguimiento de ciertos indicadores macro para realizar comparaciones entre diferentes sistemas políticos –nivel de corrupción, acatamiento a las normas, rendición de cuentas, etc.-. Esta metodología ha demostrado sus limitaciones en la práctica, pues dichos indicadores no tienen en cuenta la dimensión cultural y la idiosincrasia de cada sistema, desvirtuando de este modo, las bondades del método comparado. De otro lado, permite entender a la política pública más allá de un proceso de decisiones y acciones gubernativas, para entenderlas también como el cauce que desencadena procesos de estructuras de gobernanza y condiciones de gobernabilidad; en este sentido, la adopción de una política, puede en sí misma crear o modificar las circunstancias para cambios de gobernanza y generar oportunidades para la gobernabilidad.

3.6 ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE FINAL

I. A partir de la siguiente cita explique (en no más de 5 páginas):

“asegurando la co-producción de las políticas públicas por los interesados, las instancias de gobernanza deben permitir responder a la exigencia de conciliación de intereses particulares frecuentemente contradictorios, asegurando que los recursos para la toma de las decisiones necesarias a este fin, compartidos en realidad por diversos actores, sean puestos en común en la acción pública” (Papadopoulos, 2002:139).

- a) Qué significa la co-producción de políticas públicas entre actores públicos y privados?
- b) Por qué pueden ser contradictorios los intereses de los actores públicos y los de los actores privados?
- c) Qué recursos pueden aportar cada uno de estos actores?
- d) Cree usted que esto sucede en la cooperación entre actores en el caso de Colombia

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

II. Cuáles son los espacios a nivel local para la participación de actores privados y sociales en la construcción de políticas públicas? Explique el caso en detalle.

III. Identifique si existe una política de empleo en su localidad y analice:

a) Qué entidades locales desarrollan actividades como parte de esta política y como se relacionan entre ellas?

b) Participan actores privados y sociales en la política de empleo?,

c) Si es así, de que manera lo hacen y cual es su relación con los actores gubernamentales?

Referencias bibliográficas

Bobbio, Norberto. (1997) “Estado, Gobierno y Sociedad: por una teoría general de la política”, México D.F., Fondo de Cultura Económica.

Camou, A. (1995). “Gobernabilidad y Democracia”, en: *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No 6*, Instituto Federal Electoral, México. Consulta a través de página Web: http://deceyec.ife.org.mx/gobernabilidad_y_democracia.htm, septiembre de 2004.

Cepeda Ulloa, Fernando (1992) “La Gobernabilidad: Nuevos actores en busca de un viejo tema”, ESAP, centro de documentación, documento N°8594.

Crozier, M., Huntington, M. y Watanuki, J. (1975) “*The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Comisión*”, New York, University Press, New York

Feldman, E. (2000) “A propósito de la publicación de un nuevo informe a la Comisión Trilateral sobre la salud de las democracias avanzadas: algunas reflexiones sobre una oportunidad perdida”, en: *Instituciones y desarrollo N°7*, pp. 121-127. Se consultó el texto de la página web del Instituto Internacional de Gobernabilidad, www.iigov.org/, septiembre de 2004.

Galicchio, Enrique y Villacorta, Alberto. (2003) *Gobernanza y Desarrollo Local*, Documento de Debate, Programa de Gestión de las Transformaciones Sociales, UNESCO.

Garretón, M. (1993). “Aprendizaje y gobernabilidad en la redemocratización chilena”, en: *Revista Nueva Sociedad No 128* Noviembre- Diciembre, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, pp. 148-157.

Ham, C. y Hill, M. (1993). *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, London, Harvester-Wheatsheaf, second edition.

Hermet, G. (2004). “¿Un régime à pluralisme limité? À propos de la gouvernance démocratique”, en: *Revue Française de Science Politique*, Vol. 54 No. 1. Paris.

Jessop, B (2003) “Dinámicas de asociación y fallas de governance”, en: *Revista Administración y Desarrollo No. 38*, ESAP, Bogotá.

Jiménez, W., Roncancio, P. y Ramírez, C. (2007) Gobernabilidad y gobernanza en la transformación de la acción pública. Propuesta teórica y estudio de caso. ESAP, Bogotá.

Jiménez, W., Roncancio, P. y Ramírez, C. (2006) “Gobernanza y Gobernabilidad: ¿de qué estamos hablando?”, en: *Revista Administración y Desarrollo No. 44*, pp. 94-113.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Jiménez W., Ramírez C, y Roncancio P. (2005). “Gobernabilidad y Governance: Propedéutica para estudios de Políticas Públicas”. ESAP, Maestría en Administración Pública, Bogotá, 2005.

Kaufman, D. (2000). “La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción”, en: *Revista Finanzas y Desarrollo*, Junio, Washington.

Lechner, N. (1997) “Three Forms of Social Coordination”, en: *CEPAL Review N° 61 (April): 7-17*.

Mayntz, R. (2000) “Los nuevos desafíos de la teoría de la governance”, en: *Instituciones y Desarrollo*, No. 7, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Catalunya.

Mayntz, R. (2001) “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”, en: *Revista Reforma y Democracia*, Caracas, CLAD.

Medellín Torres, P. (2000). “Gobernabilidad y Globalización En América Latina. El difícil camino de la gobernabilidad democrática”, <http://www.iigov.org/documentos>, consulta Octubre de 2004.

Organización de Estados Americanos (2003) *Declaración de Santiago “sobre Democracia y Confianza ciudadana: un nuevo compromiso de gobernabilidad para las Américas”*

O’Donnell, G. (1993). “Estado, democratización y ciudadanía”, en: *Revista Nueva Sociedad No 128*, Noviembre- Diciembre, Caracas, Ed. Nueva Sociedad, pp. 62-87.

Papadopoulos Y. (2002). « Démocratie, gouvernance et « management de l’interdependance » : des rapports complexes », en: Santiso, (dir) *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts a Guy Hermet*. Paris, Khartala.

Peters, Guy (2003) “La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?”, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 27 (octubre), Caracas.

Pizarro Leongómez, E. (1998: 405-428). “La Crisis de los partidos y los partidos en la crisis” En: Urzúa, Raúl y Agüero, Felipe. *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática*. Santiago, Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile.

Prats, J. O. (2003) “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, en: *Instituciones y desarrollo N° 14-15*, pp. 239-269. Se consultó el texto de la página Web del Instituto Internacional de Gobernabilidad. www.iigov.org/, agosto de 2004.

Ramírez, César (2007) “Nuevas necesidades de política y nuevas formas de acción pública en Bogotá”, En *Revista Administración y Desarrollo*, Facultad de Investigaciones, Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá (en prensa).

Ramírez, César (2005) “De las redes a la governance: una breve revisión teórica”, en: Juvinao, D. y Bernal R. (Comps.) *Reflexiones de la Administración Pública*, Bogotá, Imprenta Nacional de Colombia, pp. 57-73.

Rhodes, R.A.W. (1996) “The New Governance: Governing without Government,” en: *Political Studies*, Vol. 44: p.p. 652-667.

Ruano de la Fuente, J.M. (2002). “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico”, ponencia presentada al *VII Congreso Internacional del CLAD*, Lisboa, Portugal.

Tomassini, Luciano (1998), “Gobernabilidad y Políticas Públicas”, en: Urzúa, R. y Agüero, F. *Fracturas en la Gobernabilidad Democrática*, Santiago, Universidad de Chile, pp. 31-63.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez
Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

Vargas Velásquez, A. (1994). “Hacia la gobernabilidad democrática en Colombia al final del siglo”, En: *Constitución, gobernabilidad y poder*. Bogotá. Universidad Nacional de Colombia - Universidad Industrial de Santander.

World Bank (1989) “*Sub-Saharan Africa. From crisis to sustainable growth – a long term perspective study*”, Washington.

Zurbruggen, C. (2003) “Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica” Colección documentos Instituto Internacional de Gobernabilidad.

ACTIVIDAD FINAL DE INVESTIGACIÓN

« Constituye un craso error el teorizar sin poseer datos. Uno empieza de manera insensible a retorcer los hechos para acomodarlos a sus hipótesis, en vez de acomodar las hipótesis a los hechos”.

Sherlock Holmes en A. Conan Doyle “Aventura de un escándalo en Bohemia”

La actividad propuesta es el análisis de una política pública que los estudiantes deberán realizar en grupos de cuatro personas. El esquema que proponemos a continuación es una guía general que debe ser adaptada al caso de estudio escogido por cada grupo.

Paso 1: Definir la pregunta de investigación: (Qué es lo que queremos saber de la política estudiada?)

De acuerdo con Pierre Muller (2002), podemos plantearnos tres tipos diferentes de preguntas, cada una de las cuales da lugar a un tipo de trabajo diferente. Cada grupo puede seleccionar **alguna** de estas tres opciones, de acuerdo con el caso que quieran estudiar:

- A. Énfasis en la génesis o transformación de las políticas públicas: *a través de cuáles procesos sociales, políticos o administrativos se toman las decisiones que constituyen las políticas públicas?*. Esto implica estudiar los actores sociales o gubernamentales involucrados, los discursos propuestos, los escenarios en los que aparecen y se modifican los problemas, las instancias de decisión, los relatos de políticas sobre el problema, etc.
- B. Estudios sobre el funcionamiento de la administración en las políticas públicas. Dada la especificidad del programa de APT, es pertinente preguntarse: *cuál es el impacto del proceso de descentralización sobre la construcción de políticas públicas a nivel local? Existen diferencias en la forma en que los municipios construyen casos similares de política pública? (perspectiva comparada)*. Pero también, implica conocer cuales relaciones se establecen entre actores gubernamentales y los actores (organizaciones o grupos) privados –con o sin ánimo de lucro– involucrados en la construcción e implementación de políticas públicas. **Igualmente, las relaciones entre los diferentes niveles de gobierno**

y las posibilidades efectivas de autonomía en la construcción de políticas públicas en el nivel local.

- C. Efectos de las políticas públicas sobre la sociedad. Se trata entonces, de definir *cómo medir o evaluar el impacto de una política pública en un campo social y económico?*, esto es, de conocer como una política pública modifica el tejido social que buscaba afectar y en qué grados esos efectos corresponden a las expectativas de los decisores.

Paso II: Definir el enfoque de investigación:

- a. Construcción de los conceptos base de la investigación que permiten al investigador construir su problema. Por ejemplo, para un trabajo sobre política de salud es necesario definir que se entiende por salud, atención básica, población afectada, etc, según sea el caso. Se trata de definir los conceptos que serán utilizados a lo largo de la descripción del caso.
- b. Selección de fuentes: se trata de identificar los documentos que deberán analizarse, los actores para entrevistar (si es posible) y las instituciones analizadas durante el trabajo de campo.
- c. Trabajo de campo: corresponde al análisis de fuentes documentales, la búsqueda de información, visitas a instituciones y entrevistas, etc.

Paso III: Identificar y Análisis los actores

Debe entenderse por actores los individuos, grupos y/o organizaciones que tienen posibilidad de influir en la construcción de la política en cuestión. Para identificarlos conviene seguir las siguientes instrucciones y construir una matriz que permita recopilar la información obtenida (Velásquez, 2007):

- ✓ Elaborar una lista de actores que se relacionan con la política o el problema.
- ✓ Clasificarlos de acuerdo con su posición frente a la política o el problema: actores beneficiados o actores perjudicados.
- ✓ Clasificar en activos o pasivos según su propensión a movilizarse.
- ✓ Identificar los beneficios y perjuicios ocasionados por la política.
- ✓ Identificar los recursos y la estrategia de los actores (alianzas, competencia, conflicto entre actores)

Paso IV: Identificar los elementos que componen la política pública estudiada:

a. Identificar la estructura causal de la política. Corresponde al análisis de la construcción del problema: cuáles son las causas identificadas, las implicaciones y las consecuencias propuestas en el marco de la política. En últimas, se trata de reconstruir el diagnóstico de la situación problemática abordada en la política.

b. Precisar los objetivos que persigue la política. Tanto el objetivo general (que debe estar delimitado espacial y temporalmente, y debe referirse a la situación problemática definida en la política); como los objetivos específicos (que deben atender a las principales causas identificadas en el punto anterior).

c. Reconstruir las acciones (planes, programas y proyectos). Se trata en este aparte, no solo de identificar las diferentes medidas propuestas para desarrollaran los objetivos planteados, sino además, de establecer los responsables por su ejecución (recuerden, que no solo se trata de actores gubernamentales). Igualmente, identificar los presupuestos asignados y empleados en la política pública estudiada.

d. Identificar los instrumentos empleados en la política. En lo fundamental, se trata de precisar los medios empleados para alcanzar los objetivos. Ej. Normas legales, contratos, concesiones, subsidios, créditos, etc.

Paso V: Redacción del informe de investigación

Este es un documento donde, de acuerdo con la información recopilada y las preguntas de investigación, se presentan los hallazgos finales del grupo en torno a la política pública estudiada.

GLOSARIO GENERAL

En este apartado, se retoman y complementan algunas de las definiciones propuestas en las unidades e igualmente se proponen otras con el objeto de facilitar una mayor comprensión de los contenidos del módulo.

- **Acción Pública:** El concepto de acción pública aparece como crítica al concepto “tradicional” de política pública, que las entiende como producto de la acción exclusiva de un Estado Centralizado sobre sectores bien definidos y delimitados. En efecto se considera que esa visión tradicional ha sido sobrepasada en varios sentidos (Lascoumes et Le Galès, 2007). En primer lugar, porque aparecen nuevos niveles desde los cuales se construyen las políticas públicas; hacia abajo con los procesos de descentralización y hacia arriba con la integración regional (caso Unión Europea o Mercosur, por ejemplo). En segundo lugar, los actores con capacidad para influir sobre las políticas públicas no están concentrados únicamente dentro de las fronteras nacionales, como los organismos internacionales, particularmente influyentes en nuestro contexto. Finalmente, la introducción de mecanismos de mercado, las prácticas de cooperación público-privado o de mecanismos de gestión empresarial en el sector público. Por las anteriores razones, el concepto de acción pública ofrece una perspectiva más amplia para entender las políticas públicas como un proceso colectivo en el que el Estado no es ni el único actor ni necesariamente el actor central en todos los casos.
- **Actor de Veto:** A partir de la definición de George Tsebelis, son aquellos actores que tienen la capacidad para oponerse a una modificación del status quo. En otras palabras, se requiere su aprobación para que una decisión o un curso de acción sean puestos en marcha. Para este autor, los actores de veto pueden derivar su poder de factores institucionales o políticos. En el primer caso, por ejemplo, de la constitución política, como la Corte Constitucional que puede ordenar una modificación de las decisiones de política pública como en la acción gubernamental frente al desplazamiento forzado en Colombia. En el segundo caso, por factores políticos como las mayorías legislativas obtenidas por un partido diferente al que controla el ejecutivo, lo que les permite oponerse a sus decisiones.
- **Agenda:** Para Padioleau “*constituye el conjunto de problemas que en un instante (t) llaman la atención y/o la intervención de uno o mas actores públicos*” (citado en Muller y Surel, 1998)
- **Análisis de políticas:** De acuerdo con Meny y Thoenig (1992) el análisis de políticas públicas es una metodología de investigación social aplicada al análisis de la actividad concreta de las autoridades públicas. Pretende

entonces explicar antes que prescribir: comprender los factores que explican las decisiones de política pública, sus resultados y efectos. Reconstruir y comprender la actividad concreta del Estado, permite sacar a la luz a actores esenciales que un análisis en términos de política de partido, parlamentaria o gubernamental no permitiría mostrar.

- **Ciclo de políticas:** La noción de policy cycle es a la vez un **modelo** del funcionamiento de la acción pública suficientemente amplio y general para ser aplicado a toda política pública; así como una **herramienta analítica** fundada en la noción de secuencia, que corresponde a una serie de etapas distintas y momentos temporales diferentes. El esquema secuencial propuesto por Jones en 1970 –que es una referencia clásica- incluye las siguientes etapas: identificación del problema, formulación de alternativas, decisión, implementación, evaluación y terminación.
- **Empresarios políticos:** Actores dispuestos a invertir tiempo, energía, reputación o dinero para promover una alternativa de política en particular, en cambio de ciertos beneficios que esperan obtener de su acción.
- **Estado:** Podemos entenderlo, de acuerdo con O'Donnell como *“Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de estas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso, para efectivizar las decisiones que toman, la supremacía en el control de medios de coerción física que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquél territorio”*.
- **Expertise:** Saber especializado que es utilizado en el tratamiento de una coyuntura o situación problemática.
- **Evaluación de políticas:** Es un conjunto de prácticas de recolección y análisis de información tendientes a conocer si los medios y acciones jurídicas, administrativas y financieras dispuestas en el marco de una política han permitido alcanzar los objetivos propuestos, así como valorar y medir sus efectos. Por lo tanto, da cuenta de las divergencias entre la programación inicial de las políticas y la realidad de la ejecución. Se trata entonces de explicar las razones para esa divergencia y proponer alternativas para paliar las deficiencias de la implementación o los errores en la concepción misma de las políticas.

- **Formulación:** Conjunto de actividades mediante las cuales un problema se delimita, se diagnostica y se formulan diferentes alternativas de acción, tendientes a su solución o tratamiento.
- **Gobierno:** El gobierno es el centro desde el cual se ejerce el poder político sobre una sociedad. En otras palabras, desde un punto de vista orgánico y funcional puede entenderse como las estructuras encargadas de la conducción política del Estado; y desde un punto de vista individual, como las autoridades que dentro de esas estructuras están encargadas de la toma de decisiones.
- **Gobernación:** Corresponde con el término anglosajón “Governing”, entendido como el aspecto procedimental de la función de gobierno, la acción de gobernar.
- **Gobernabilidad:** capacidad del gobierno para dar respuesta a demandas sociales y ejecutar políticas públicas.
- **Gobernabilidad analítica negativa:** *Ausencia de ingobernabilidad; la condición necesaria mínima (pero no suficiente) es que exista capacidad de formulación de políticas, lo cual no ocurre en situaciones de crisis de gobierno o de coaliciones donde se impide tal proceso (ingobernabilidad).*
- **La gobernabilidad analítica positiva** *complementa los aspectos incluidos en la gobernabilidad analítica negativa, con la efectiva implementación de las políticas. Es la condición suficiente para la gobernabilidad.*
- **Gobernanza (Nueva Gobernanza):** Entre las múltiples definiciones propuestas conviene retener la siguiente por su sencillez y claridad: *“un nuevo modo de gobernar... más cooperativo, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil”.* Corresponde esencialmente a la *“cooperación entre el Estado y la Sociedad Civil para la formulación de las políticas públicas”* (Mayntz, 1998:1).
- **Ideas (enfoque desde las ideas):** Aunque no se trata de una corriente teórica homogénea, reagrupa una serie de trabajos surgidos a partir de los años ochenta como crítica a las corrientes de análisis existentes, particularmente aquellas basadas en la noción de racionalidad. Estos trabajos comparten un interés por el análisis del rol que el conocimiento, las ideas, representaciones, valores y creencias sociales tienen sobre la construcción de políticas públicas.

- **Implementación:** Proceso por el cual las políticas promulgadas por el gobierno son puestas en marcha –convertidas en acciones concretas- por las agencias gubernamentales o privadas implicadas.
- **Incrementalismo:** Esta noción aparece en los trabajos de Charles Lindblom, para indicar que el proceso decisorio está basado en la negociación de acuerdos entre los diferentes actores involucrados, razón por la cual la decisión en lugar de modificar sustancialmente el status quo va a modificar de manera progresiva y continua –es decir, incremental- la situación.
- **Instituciones:** *“Configuraciones legales, procedimientos, convenciones, normas y estructuras organizativas que dan forma a la interacción humana (...) que consisten en relaciones de autoridad que definen cual actividad es o no permisible y especifican a quienes se aplican y en que situaciones”.* (Noogard, citado por Cavadias, 2001: 6).
- **Instrumentos de Acción Pública:** de acuerdo con Lester Salamon y Michael Lund, podemos considerarlos como *“un método a través del cual el gobierno busca un objetivo de política”*, por ejemplo: contratos, normas legales, subsidios o impuestos.
- **Neoinstitucionalismo:** En términos generales, propone que la forma en que el poder político está estructurado define las reglas de juego del comportamiento político –las instituciones– y por tanto, modela o al menos influye en sus resultados –entre ellos, las políticas públicas-. De acuerdo con Peter Hall, dentro de esta corriente neoinstitucionalista pueden identificarse tres perspectivas: sociológica, histórica y de elección racional.
- **Políticas públicas:** *“un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática”.* (Roth, 2002)
- **Red de Políticas (Policy network):** *“Patrones estables de relaciones entre actores interdependientes -públicos, sociales y privados- alrededor de problemas y políticas. Implica intercambios, negociación, conflicto y cooperación en torno de recursos distribuidos de manera asimétrica entre sus miembros”.*
- **Problemas públicos (construcción social de problemas):** Algunos enfoques del análisis de político proponen esta expresión para indicar las

formas en las cuales *“nosotros como una sociedad y los diferentes intereses contradictorios en su interior, estructuramos y producimos relatos acerca de cómo y por qué aparecen los problemas. Un grupo que puede crear y promover la más efectiva descripción de un asunto particular tiene una ventaja en la batalla sobre lo que se hará acerca de un problema (Birkland, 2005: 125).*

- **Régimen Político:** El concepto de régimen incorpora una serie de valores y funcionamientos particulares de lo político. Puede considerarse como parte del concepto de sistema político, y sus elementos integrantes son: (Morlino, 1985 citado en Pegoraro y Zulcovski, 2006)
 - a) Ideologías, valores y creencias cristalizadas en instituciones
 - b) Normas o reglas de juego formalizadas para la resolución de los conflictos políticos, así como reglas de juego informales.
 - c) Estructuras de autoridad, que se dividen en: Estructuras de decisión (cuya función es distribuir costos y beneficios dentro de la sociedad) y estructuras de *enforcement* orientadas a la ejecución de las decisiones que fuerzan a la obediencia y redistribuyen los recursos de la sociedad hacia el Estado.

- **Sector:** El sector expresa la división del trabajo gubernamental. De acuerdo con Muller (2004), está compuesto por un conjunto de actores políticos, administrativos y privados con intereses específicos; así como por una dimensión institucional que se traduce en una normatividad específica y conjunto de organizaciones, de ministerios y de agencias, que contribuyen a estructurar la relación entre los actores del sector.

- **Sistema político:** Su origen se enraíza en el enfoque conductista de análisis político. Es el concepto más amplio y general para referirse a la organización política de una sociedad cuyo propósito era abarcar a cualquier tipo de conducta política en todo tiempo y lugar, sea en una comunidad tribal o un Estado Moderno.

Puede entenderse como un subsistema del sistema social, distinguible analíticamente. Esto significa que en sentido estricto, el sistema político es un conjunto de conductas sociales, aisladas analíticamente por el observador, que asignan valores a una sociedad determinada de forma obligatoria (Easton, 1953). Desde esta conceptualización, clásica en ciencia política, el sistema político tendría tres componentes (Pegoraro y Zulcovski, 2006):

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

- a) La Comunidad Política: los ciudadanos y todo sujeto que esté expuesto a la decisión de las autoridades y a la forma de funcionamiento del régimen.
 - b) Las autoridades, titulares de cargos de autoridad política
 - c) El régimen, entendido como las normas, reglas y procedimientos de formación y funcionamiento de las instituciones.
- **Ventana política:** Esta noción aparece en los trabajos de Jhon Kingdon para referirse a la apertura de un periodo de mayor receptividad por parte de los actores gubernamentales lo que permite a algunos actores promover sus soluciones preferidas o atraer la atención sobre problemas particulares. Las ventanas políticas son de corta duración, y pueden ser predecibles como una discusión anual sobre el presupuesto o aleatorias como un desastre natural. En otras palabras, la noción de ventana política implica que en un momento particular, están dadas las condiciones políticas necesarias para que un problema y una solución encajen y puedan ingresar en la agenda gubernamental.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

NOTAS AL PIE DE PÁGINA

Tomado del Documento de *Condiciones Iniciales Factor No 4. Estructura Curricular*. Escuela Superior de Administración Pública. Programa a Distancia. 2004.

² Tomado del Programa Curricular de Ciencias Políticas y Administrativas. Escuela Superior de Administración Pública. 1998.

³ Si los pensamos a partir de la aparición de los estudios de políticas en Estados Unidos, en la década de los 50's.

⁴ Basada en la versión anterior de este módulo.

⁵ La lengua toscana es una derivación del latín. En éste último se encuentran referentes de la moderna noción de Estado; así, encontramos el término *status-us*, sustantivo que tenía diferentes significados: 1) Como postura, posición y actitud: *status accubatio* (el modo de sentarse en la mesa); 2) Una forma figurativa que significa posición, situación, estado: *Status rei publicae* (situación política, régimen político); 3) Como posición mental o actitud intelectual. Es posible que la reiteración de *status rei publicae* como régimen político, haya sido la razón para que en el renacimiento, Nicolás Maquiavelo utilizara el término “lo stato” como sinónimo de organización política.

⁶ Tomado del documento base de la conferencia dictada por el profesor O'Donnell en la Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires, Seminario CIEDAL/ EPG, Mayo 9 de 2007.

⁷ Extracto tomado de PNUD (2003 : 24) « La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos ».

⁸ Algunos de los argumentos expresados a continuación están desarrollados más extensamente en Jiménez (2006).

⁹ La correspondencia con las funciones del gobierno serían: a) Desarrollo de un proyecto político, b) Mantener el control sobre funcionarios y lograr el favor del pueblo, c) Velar por los intereses generales de la polis y d) Conducción política y toma de decisiones fundamentales.

¹⁰ No es de extrañar que algunos definan al Derecho Constitucional como “El encuadramiento jurídico de los fenómenos políticos”.

¹¹ Por considerarla importante para la discusión sobre gobierno, se introduce esta discusión sobre los arreglos institucionales democráticos; aun así, la discusión sobre democracia será abordada en detalle en la siguiente sección.

¹² En este aparte, la referencia a la administración pública se hace únicamente con el objeto de establecer una distinción con los términos estado y gobierno antes tratados.

¹³ Para ello, retomamos los planteamientos de Muller y Surel (1998), con algunas adaptaciones útiles para la discusión del caso colombiano.

¹⁴ En la parte final de esta unidad, se analizan en detalle los instrumentos de acción pública.

¹⁵ “Para entender esta situación, acudamos a las famosas muñecas rusas o “**matrioscas,**” y visualicemos a las políticas públicas, llámense planes, políticas, programas o proyectos, unas dentro de otras, pero al fin y al cabo todas reuniendo los elementos de la definición de política pública, es decir conjuntos de decisiones, acuerdos y acciones de autoridades públicas, con o sin la participación de particulares, que pretenden la solución o prevención de problemas definidos como relevantes” (Velásquez, 2006: 9).

¹⁶ “Que se refiere a todas las disposiciones que se toman en relación con la casa “puertas adentro”, (incluyendo el suelo urbanizable) sea para construirla o mejorarla”. (Jolly, 2004: 81)

¹⁷ “Que tiene que ver con la conexión a los servicios públicos domiciliarios (energía, acueducto, alcantarillado, telecomunicación básica) y los equipamientos del barrio y de la localidad (vías locales, parques de barrio, escuelas, centros de salud, canchas deportivas, etc.)”. (Jolly, 2004: 81)

¹⁸ “Que se refiere a los equipamientos metropolitanos (parques metropolitanos, sistema de transporte masivo”. (Jolly, 2004: 81)

¹⁹ La conflictiva relación entre la Corte Constitucional y algunos gobiernos en Colombia constituyen un buen ejemplo que se comentará en el aparte correspondiente al rol de los actores en política pública.

²⁰ Si en primera instancia tendemos a identificar los procesos decisorios con las reglas contenidas en la normatividad, con frecuencia los analistas encuentran que estas reglas son “interpretadas” o

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

simplemente vulneradas por los actores, que desarrollan otros procedimientos para llegar a decisiones.

²¹ No obstante, en el análisis de una política dada, resulta difícil conocer con certeza todas las interacciones, deliberaciones, negociaciones, etc. que condujeron a la acción colectiva.

²² Esta es, de hecho, una de las razones para el debate en torno de la financiación de las campañas políticas.

²³ Extracto tomado de Zurbriggen (2004).

²⁴ Extracto adaptado de Sheppard (2004)

²⁵ Aunque es muy difícil encontrar una traducción en español, podría sugerirse pensarlo como el estado del humor nacional; que aun sin que se pueda considerar como equivalente, hace referencia a modificaciones en las corrientes predominantes de opinión publicada.

** Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia, Candidata a Magister del programa de Maestría en Administración Pública de la Escuela Superior de Administración Pública –ESAP-.

²⁶ Algunos autores los denominan *instrumentos de políticas (Velásquez)* o *instrumentos de gobierno (salamon)*.

²⁷ El símil con la actividad médica es muy afortunado: el diagnóstico de un problema de salud, lleva a la expedición de un tratamiento que se expresa en la “fórmula” o receta médica.

²⁸ Un acercamiento jurídico a las políticas públicas, se presenta en el tema II. Baste decir por ahora, que la norma jurídica admite al menos tres categorías: Principios, reglas y directrices (políticas públicas).

²⁹ Los desarrollos de esta unidad están basados en los trabajos del grupo de investigación “Políticas públicas y Gobernabilidad. Transformación de la acción pública”, del que hacen parte los autores. Buena parte de los argumentos expuestos en esta unidad han sido publicados o aparecen en trabajos previos de los autores; por ejemplo en Jiménez, Roncancio y Ramírez (2005, 2006 y 2007), Jiménez (2007) y Ramírez (2005 y 2006).

³⁰ Estos objetivos se concretan atacando dos frentes. Por un lado, se introducen nuevas formas de gestión y conducción política diferentes a las tradicionales acordes con el Estado de bienestar (cambios institucionales, desregulación, nueva gestión pública, etc.); por otro lado, se necesita crear un entorno menos proclive a la sobrecarga de la administración y más proclive a la selección, desvío y restricción de demandas sobre el sistema político-administrativo; en este sentido, procesos tales como la desconcentración, descentralización y privatización de tareas y funciones públicas, son funcionales al nuevo esquema de búsqueda de gobernabilidad.

³¹ Para Lechner (1997) en la modernidad el Estado había sido la instancia privilegiada de coordinación social basada en la idea de soberanía territorial. El Estado es el centro jerárquico que articula la vida social mediante la coordinación política caracterizada por ser centralizada, jerárquica, pública y deliberada.

³² Kickert (1990) define a las redes de políticas como patrones estables de relaciones entre actores interdependientes, que toman postura sobre problemas y programas políticos.

³³ Extracto tomado de « la capacidad de gobernar : retrocediendo hacia el centro » Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 27. (Oct. 2003). Caracas.

³⁴ Como en los trabajos sobre gobernabilidad democrática, que enfatizan en la construcción participativa de las agendas públicas así como el respeto de las instituciones y procedimientos democráticos en el ejercicio del gobierno.

³⁵ Como algunos autores en el contexto latinoamericano plantean: “*el reconocimiento de que la gobernabilidad de la democracia depende de la capacidad de atender equilibradamente las aspiraciones sociales relacionadas con el crecimiento y el bienestar, con la equidad y la igualdad de oportunidades, y con la participación ciudadana en el gobierno, va de la mano con la desconfianza de los grandes modelos y con la valorización de la habilidad de los gobernantes y la calidad de la gestión pública para mantener esos equilibrios, asegurando la obtención de los resultados con transparencia y sin corrupción*” (Tomassini, 1998: 46).

³⁶ Como se señaló en páginas anteriores a propósito de los organismos internacionales.

³⁷ Al final de esta unidad se ofrecerá un debate más extenso sobre la relación entre estos dos conceptos, que se expresará en un análisis aplicado a estudios de caso en la unidad 4.

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

³⁸ En este apartado se retoman principalmente los argumentos expuestos en Jiménez, Ramírez y Roncancio (2007), en Jiménez (2006) y Ramírez (2006), entre otros productos académicos del grupo de investigación.

³⁹ *“Lugares de reagrupamiento de la riqueza mundial, las ciudades son igualmente el lugar del reagrupamiento de las grandes pobreza. Lugares de aculturación y lugares de integración social, las ciudades son el lugar de fracturas sociales, de marginalización, de exclusión e incluso, paradójicamente, de aislamiento. Ellas se constituyen también en el terreno privilegiado de la innovación social y política y el terreno de una nueva reflexión sobre las normas y las prácticas de la acción pública local de mañana” (Goddard, 1996: 2)*

⁴⁰ Esta necesidad aparece reconocida en el Plan de Desarrollo de Bogotá 2004 – 2008, en el que se incluye como una política general la “Integración Internacional” en el siguiente sentido: *“el Distrito Capital emprenderá una gestión de relaciones internacionales con perfil propio en materia política, comercial, cultural, institucional y de cooperación técnica, dando prioridad a los vínculos con ciudades, regiones y países andinos, iberoamericanos y del Caribe, a fin de promover su inserción competitiva en la comunidad internacional. Se establecerá en la estructura administrativa del Distrito una instancia con la función de orientar y ejecutar la política y los programas de Relaciones Internacionales”* (subrayado fuera de texto).

⁴¹ Ver la política 2 del Eje urbano regional: “Ciudad-Región”.

⁴² Síntesis del documento de “condiciones mínimas de calidad” presentado al Ministerio como requisito para obtener el “registro calificado”.

⁴³ ENTWISTLE, Noel, La comprensión del aprendizaje en el aula, Ediciones Paidós, Barcelona - Buenos Aires - México

⁴⁴ NOVAK, J.D. La comprensión en el aula de clase. Universidad de Cambridge, 1984

MÓDULO “GOBIERNO Y POLÍTICAS PÚBLICAS”

William Guillermo Jiménez Benitez

Cesar Alejandro Ramirez Chaparro

WILLIAM GUILLERMO JIMÉNEZ BENITEZ

Profesor de planta – ESAP -

Administrador Público

guillermo.jimenez@esap.edu.co

CESAR ALEJANDRO RAMIREZ CHAPARRO

Profesor catedrático – ESAP-

Administrador publico

Magíster en

Estudios políticos

cesaler@hotmail.com