

POLÍTICA PÚBLICA TERRITORIAL

PROGRAMA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TERRITORIAL

**MAURICIO BETANCOURT GARCIA
CESAR ALEJANDRO RAMIREZ CHAPARRO**



ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

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

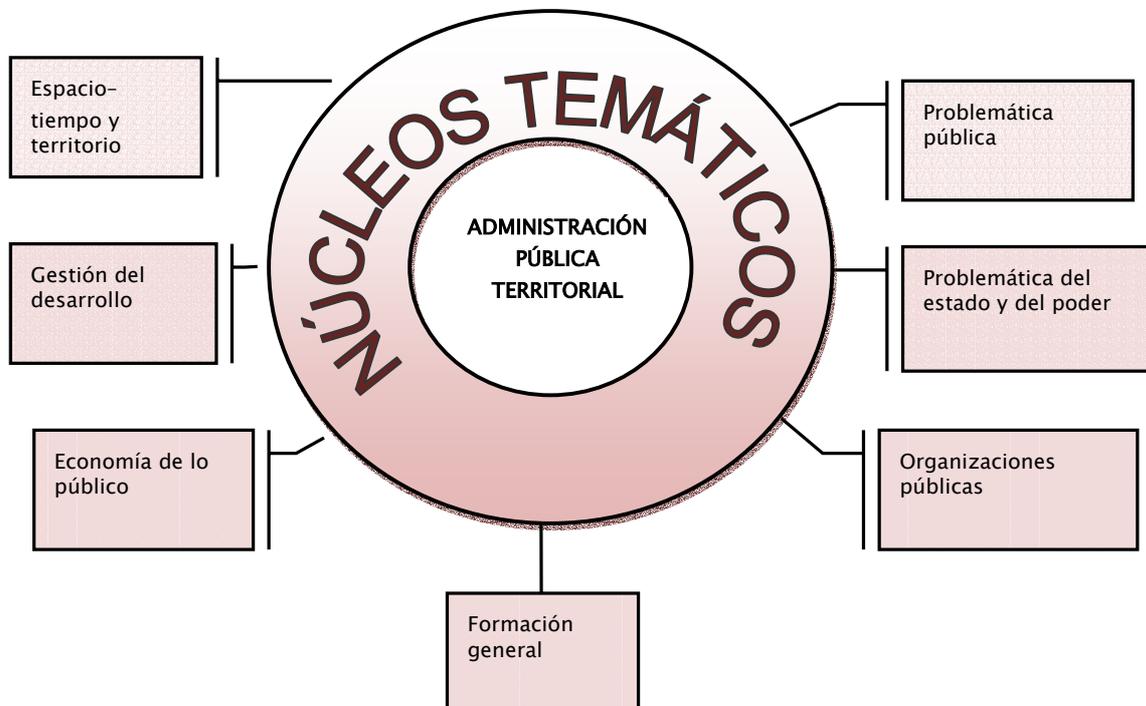
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

MAURICIO BETANCOURT GARCIA

CESAR ALEJANDRO RAMIREZ CHAPARRO

Bogotá D.C., Enero de 2008

DE LOS NUCLEOS 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

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 “Estado y poder” permite al estudiante comprender y analizar, de manera autónoma, la problemática del Estado y, de modo consecuente, entenderlo como la máxima instancia de organización política y de las relaciones de poder que le son consustanciales. Analiza 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 han asumido 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 sociedades. Pero, de igual manera, ha de reconocerse que la concreción de tales ideas colectivas requirió la organización de aparatos administrativos que dieron origen a las instituciones de carácter público, sin un interés individual o privado.

De otra parte, no se puede desconocer cómo este tipo de organización ha sufrido cambios históricos, políticos, culturales y económicos que la han redimensionado hasta el punto de ofrecer una compleja red de relaciones que afectan el pasado, el presente y el 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.

Ahora bien, la administración pública y la administración estatal se hallan estrechamente relacionadas, puesto que el campo de lo público se encuentra mayoritariamente en el aparato estatal. De ahí que, en el plan de estudios se aborde esta relación de manera interdisciplinaria; se pretende, de este modo, la proyección política-administrativa a partir de nueve (9) asignaturas:

¹CONDICIONES INICIALES. Op. cit.

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.

POLÍTICA PÚBLICA **TERRITORIAL**



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

INTRODUCCION GENERAL

Este módulo tiene como propósito ofrecer una discusión conceptual sobre las políticas públicas, así como ofrecer elementos para su diseño y puesta en marcha. Esta propuesta tiene como telón de fondo las transformaciones recientes en el gobierno local que han dado lugar a la emergencia de nuevas formas de acción pública. En efecto, la descentralización y las demandas por una mayor democratización de la vida local –fenómenos estrechamente vinculados- han propiciado la creación de mecanismos para la participación de los ciudadanos en la construcción de políticas públicas locales. De otra parte, nuevas ideas y prácticas sobre la función de gobierno propician la inclusión de actores privados, organizaciones no gubernamentales y otros actores no estatales.

A partir de estos elementos contextuales, nos proponemos ofrecer elementos a los (las) estudiantes que les habiliten para participar en la construcción de las políticas públicas a nivel local sea como funcionario(a)s público(a)s o como ciudadano(a)s. Para ello, este modulo estará organizado de la siguiente manera: en una primera unidad, se presentan fundamentos conceptuales básicos para la comprensión de las políticas públicas. Igualmente, se ofrece una definición de política pública y de los principales elementos asociados a su definición; a partir de lo cual se introduce la discusión sobre la participación de actores privados y de ciudadanos en la construcción de políticas públicas a nivel local. En la segunda unidad, se ofrecen elementos conceptuales para la comprensión del diseño de las políticas (definición de objetivos, teorías causales e instrumentos), así como para su implementación y evaluación. A partir de estos elementos, en la tercera unidad,

Las fuentes y lecturas utilizadas para la elaboración de este módulo provienen de la literatura sobre análisis de política pública y sobre desarrollo local; así como de las experiencias de investigación de los autores. Se espera que los argumentos acá expuestos enriquezcan las experiencias de los estudiantes y les permitan comprender y actuar sobre su propia realidad a partir de los conceptos y herramientas analíticas propuestas.

OBJETIVOS

General²

Estudiar las políticas públicas que han impactado el orden y la organización territorial del Estado y la Sociedad, a través de indagar por los procesos de apropiación social del espacio y las divisiones político-administrativas del Estado, con el objeto de mejorar el diseño y puesta en marcha de efectivos ordenamientos públicos para la nación, sus regiones, provincias, municipalidades, localidades, ciudades, territorios indígenas, zonas de colonización y campesinas.

Específicos:

- Proponer unos fundamentos conceptuales básicos para el estudio de las políticas públicas.
- Definir las políticas públicas y precisar algunos elementos asociados a su definición: tipologías, actores y agendas.
- Precisar y distinguir las formas sectoriales y territoriales de intervención del Estado y los conflictos entre ellas con ocasión de la construcción de políticas públicas a nivel local.
- Ofrecer elementos conceptuales y prácticos aplicables para el diseño, instrumentación e implementación de las políticas públicas.

² Como fue definido por el programa de Tecnología.

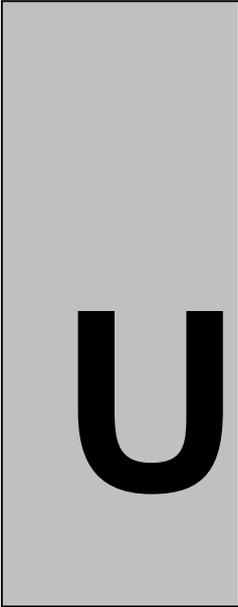
METODOLOGÍA GENERAL³

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.

³ Tomada del módulo de "Gobierno y Políticas Públicas" del programa de APT.



UNIDAD I

Fundamentos conceptuales para el estudio de las políticas públicas

INTRODUCCIÓN

Las políticas públicas son una expresión del ejercicio del poder político; es decir, se refieren a la forma como son dirigidas las sociedades por parte de autoridades reconocidas legítimamente para tomar decisiones colectivas y obligatorias. En el caso latinoamericano, a partir de la independencia en el siglo XIX, nuestras sociedades se organizaron políticamente con la conformación de Estados Nacionales bajo el modelo de los Estados Europeos. Es, entonces, desde el Estado que tradicionalmente se ha organizado la vida en comunidad, a través de la definición de objetivos comunes, el reconocimiento de problemas que deben ser tratados, y de acciones, medios y recursos necesarios para su tratamiento.

Sin embargo, hoy se discute esta visión tradicional sobre la acción del Estado y nos encontramos con la participación activa de los ciudadanos, del sector privado y de organizaciones no gubernamentales en esas tareas. En otras palabras, se observan cambios en los procesos de construcción de las políticas públicas; por lo tanto, la forma e implicaciones de ese cambio serán el telón de fondo sobre el que se desarrollará la discusión a lo largo del módulo.

Por lo anterior, resulta conveniente que empecemos nuestro módulo por unas precisiones conceptuales sobre *Estado, gobierno y administración*, conceptos relacionados pero diferentes que son necesarios para la comprensión de las políticas públicas. Se propone a continuación una definición de *política pública* y se precisan algunos elementos relacionados con esa definición, como los *actores, los problemas y las agendas, y los instrumentos*. Finalmente, se ofrece una mirada de conjunto a partir de la discusión sobre la transformación del ejercicio del gobierno, a partir de la discusión sobre gobernanza. Para facilitar la comprensión de los conceptos se utilizarán algunas lecturas adicionales, así como referencias tomadas del caso colombiano.

Bajo esta perspectiva, con el estudio de la presente unidad se busca:

- Precisar conceptualmente gobierno, estado y administración para introducir al estudiante a la comprensión de las políticas públicas.
- Presentar el debate en torno a la transformación del gobierno a partir del concepto de gobernanza.
- Proponer una definición de política pública y discutir los principales elementos asociados a ella: actores, problemas y agendas, e instrumentos de acción pública.

1.1 CONCEPTOS BÁSICOS PARA EL ESTUDIO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La expresión política pública hace referencia a las acciones realizadas por autoridades legítimamente constituidas –presidentes, ministros, alcaldes, por ejemplo- que tienen por objeto actuar sobre ciertas condiciones de la realidad sea para modificarlas o para mantenerlas –nivel de empleo, inflación, seguridad, etc-. Aunque más adelante propondremos una definición más completa y precisa, lo que acabamos de mencionar nos permite señalar que para comprender las políticas públicas necesitamos relacionarlas con la forma en que se ejercen las funciones de gobierno en un contexto político dado.

En el caso latinoamericano, y en el colombiano en particular, la vida política está organizada por el Estado, quien regula la vida social a través de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones, la construcción de políticas públicas y de otras formas concretas en las que se viabilizan las decisiones públicas (Roth, 2002). Para este autor, el Estado utiliza los recursos a su disposición –la ley, principalmente- para modificar o mantener las reglas de juego que orientan los comportamientos sociales. Por ello, estudiar las políticas públicas significa comprender al “Estado en Acción”.

1.1.1 Estado

1.1.1.1 ¿Qué es el Estado?

El Estado es una entidad relativamente autónoma de poder respecto de la sociedad civil que puede entenderse en dos sentidos: en primer lugar, *Estado como aparato*, que lo define en función de sus soportes institucionales y materiales; y en segundo lugar, *Estado como estructura de dominación y dirección*.

Dentro de las teorías del Estado, algunos enfoques se centraron solamente en el Estado como aparato (empirismo) y otros particularmente se centraron en la dominación asimétrica que supone (marxismo). Para el marxismo el Estado es el reflejo de una relación de dominación por lo que supone una dependencia del Estado respecto de la sociedad civil y sus divisiones de clase.

La definición clásica de Estado es de 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*”.

Por lo tanto para Weber el Estado Moderno tiene algunas características que le son propias:

- “Monopolio de la violencia legítima”
- Centralización administrativa
- Recaudación de impuestos (como mecanismos permanentes y eficientes)
- Racionalización de la administración.

Para Weber el Estado sólo puede subsistir si los dominados se someten, por lo que observa las motivaciones internas de sometimiento. A partir de este análisis construye tres tipos ideales de dominación legítima: tradicional, carismática y racional-legal. El tipo de dominación legítima que caracteriza al Estado Moderno es el racional legal.

El Estado Moderno significó también la centralización del poder político y sus medios de administración. Para Weber el Estado Moderno es un Estado burocrático porque en él aparece un conjunto de instituciones estatales con funciones diferentes y una tendencia fuerte al desarrollo de burocracias. La administración burocrática, en efecto, se ajusta a la perfección a su tipo ideal racional-legal por caracterizarse por ser impersonal, formal, y basar su legitimidad en su apego a las normas y procedimientos.

Definición de Estado: *“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” (O’Donnell, 2007).*

1.1.1.2 Origen y formas históricas del Estado

El Estado es un concepto que tiene un contenido histórico específico. La existencia de un Estado no es una constante en la historia ya que en otros momentos las relaciones de poder no estuvieron ni **institucionalizadas** ni **centralizadas**. 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.

De acuerdo con Heller (2004), en las etapas premodernas las organizaciones políticas deberían calificarse como “proto-estados” –organizaciones políticas que

no tienen todas las características de los Estados modernos- porque no existía una unidad de dominación. En la Edad Media por ejemplo el proto-estado estamental es pluralista, ya que casi todas las funciones y atributos de poder estaban repartidos entre Iglesia, la nobleza, las ciudades y otros actores dotados de privilegios especiales. Al soberano monárquico del “estado feudal” le quedan muy pocos atributos inmediatos de dominación⁴.

Es a partir de la expropiación de atributos de poder a los distintos actores internos y externos que se produce una **centralización del poder** que posibilita la construcción del Estado Moderno. Será en los siglos XVII – XVIII que las monarquías absolutas lograrán la unidad política, jurídica y económica. *El Estado moderno se caracteriza entonces, en oposición al modelo feudal, por contar con un aparato jurídico único (derecho sistematizado), un poder político de carácter público, la concentración de los instrumentos burocráticos, económicos y militares, un saber especializado, la centralización de funciones de administración y la ampliación del mercado.*

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 con base en pactos entre élites regionales y alrededor de una primera codificación fundacional, las Constituciones.

Las formas históricas del Estado pueden dividirse a grandes rasgos en tres: Estado absolutista, Estado Liberal y Estado de bienestar. Todas ellas son formas típicas construidas a partir de la evolución que ha sufrido el Estado en Europa pero que sirve también de guía para comprender los estados en otros contextos. En efecto, para comprender las políticas públicas necesitamos conocer las formas y funciones que el Estado asume en cada contexto.

El Estado Absolutista es la primera forma histórica del Estado moderno caracterizado por una fuerte concentración del poder en la persona del monarca en perjuicio de la Iglesia y la nobleza. De esta manera se elimina cualquier limitación externa al poder absoluto del monarca. Surge por necesidades militares (seguridad), económicas (ampliación del mercado) y por la necesidad de seguridad jurídica unificada en todo el territorio.

⁴ En esta época la única organización de autoridad más o menos centralizada era la Iglesia, el orden jurídico era independiente para cada señorío o para cada fuero, es decir el derecho era subjetivo y variaba de acuerdo al lugar de residencia y al estatus social del individuo. El poder político está desagregado en varias manos y tiene por tanto un carácter privado y autónomo; además de estar limitado tanto en lo interno como en lo externo.

El absolutismo 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 se 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 restricción del poder político entonces va a dar lugar a dos reformas importantes: la introducción de un derecho positivo que debe ser cumplido por todos, incluyendo al monarca, y del cual el Estado se presenta como garante, y la restricción de los poderes de los gobernantes a través de la división de poderes.

El **Estado de bienestar** es anterior al Estado de Bienestar Keynesiano o Estado interventor, por lo que es necesaria la distinción entre ambos. El Estado de Bienestar tiene su origen en el siglo XIX, particularmente en la Alemania de Bismarck, aunque también de forma incipiente en Gran Bretaña. Estado de Bienestar significa que el Estado asume la responsabilidad de proveer asistencia y apoyo, en sus orígenes a través de políticas de asistencialismo a la vejez o a la pobreza.

La progresiva 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 Keynesianos** por la incorporación de funciones al Estado basadas en la teoría económica de Jhon Maynard Keynes. Para sanear las fallas del mercado el Estado debe intervenir con medida 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**. En la década de 1980 comienza en América Latina la retirada del Estado en dos sentidos: en tanto productor directo de bienes y servicios; y en cuanto regulador de la economía a través del establecimiento de reglas para el funcionamiento de los

mercados. Las políticas sociales vuelven en general al asistencialismo y se flexibilizan los derechos sociales.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Completo el siguiente cuadro:

EL ESTADO		DEFINICIÓN	
TIPOS ESTADO	DE	CARACTERÍSTICAS	
		Absolutista	
		Liberal	
		De bienestar	

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 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,*

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.

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.

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.

1.1.2 El Gobierno

Etimológicamente el concepto de *gobierno* deriva del griego *kybernao* que significa dirigir una nave con el timón, es decir refiere a la imagen del timonel que guía la nave. Para Aristóteles el buen gobierno era equivalente al timonel que conduce la nave a buen puerto.

Actualmente el gobierno puede ser entendido como “*el centro desde el cual se ejerce el poder político sobre una sociedad*”. En otras palabras, desde el punto de vista orgánico y funcional 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. Sin embargo, podemos precisar más la definición a partir de la presentación de tres enfoques diferentes que han sido utilizados para el análisis del gobierno⁶:

- Gobierno como conjunto de individuos (autoridades).
- Gobierno como conjunto de actividades vinculadas al proceso de toma de decisiones políticas, es decir, funciones.
- Gobierno como conjunto de instituciones a partir de las cuales se ejerce la autoridad (estructuras de toma de decisiones políticas)

Definición de gobierno:

“Las posiciones en la cúpula de las instituciones del estado; el acceso a dichas posiciones se realiza a través del régimen, el cual permite a los funcionarios respectivos tomar, o autorizar a otros funcionarios a tomar, decisiones que son normalmente emitidas como reglas legales vinculantes para la población y el territorio delimitadas por el estado” (O’Donnell, 2007).

1.1.2.1 Gobierno como conjunto de individuos

El gobierno puede entenderse como el conjunto de personas que ejercen el poder político y, en consecuencia, determinan la orientación política de una sociedad.

La definición de gobierno que nos brinda este enfoque es:

“una red de funcionarios públicos íntimamente ligados al ejecutivo, que participan en los procesos de diseño y ejecución de políticas como

⁶ Cada uno de ellos ha construido su definición a partir de la abstracción y generalización de determinados elementos de la realidad. Por consiguiente la connotación del concepto de gobierno depende del grado de importancia que se le asigne a los diversos elementos que lo componen.

miembros de dicha red, y cuya permanencia es inseparable del ejecutivo". (Baloyra, 1987 citado en Orlando y Zelaznik, 2002)

Esto significa en primer lugar que gobierno es identificado a los miembros del Poder Ejecutivo y particularmente el segmento superior de este poder. En el caso colombiano, por ejemplo, el artículo 115 de la Constitución Política establece que *"el Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos. El Presidente y el Ministro o Director de Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno"*. En efecto, es el poder ejecutivo el centro donde se decide la mayoría de las iniciativas políticas, además de organizar y controlar su proceso de implementación o puesta en marcha.

En segundo lugar, esta definición de gobierno refiere a los funcionarios vinculados al poder ejecutivo. En efecto, el crecimiento de la actividad gubernamental ha estado acompañada por el crecimiento de la burocracia, es decir, por un cuerpo de funcionarios profesionales.

En consecuencia puede hacerse una distinción entre:

- Gobierno electo. Limitado en el tiempo por los períodos de gobierno definidos por la constitución. En el caso de Colombia, por ejemplo, cuatro años para la presidencia con posibilidad de reelección inmediata por un período.
- Gobierno de funcionarios, que constituye el brazo administrativo de duración indeterminada. En efecto, aunque los funcionarios de carrera están subordinados a los políticos electos, la burocracia conserva márgenes importantes de decisión, particularmente por su conocimiento técnico y por el control de los procedimientos administrativos.

Todo gobierno necesita tener autoridad para ejercer el poder político. Pero en la modernidad el poder del gobierno no es personal, esta institucionalizado en el orden legal. Por esta razón en un Estado moderno las estructuras de autoridad están separadas de las autoridades. Como explica Max Weber el poder está en el cargo y no en la persona.

1.3.2.2 Gobierno como conjunto de funciones

La metáfora griega del timón de la nave postula como la función principal del gobierno la de dirigir políticamente a una sociedad, de tomar decisiones políticas e implementarlas. Ahora bien, aunque es claro que lo propio del gobierno es la toma de decisiones, es menos claro sobre que aspectos tiene capacidad de decidir.

Originalmente dos actividades se consideran propias del gobierno:

- El mantenimiento de la unidad de la comunidad política hacia el interior.

- La seguridad externa.

Sin embargo, definir al gobierno a partir de las funciones que le son propias implica un problema fundamental, pues no es fácil distinguir alguna función que haya sido **siempre** considerada propia del gobierno y que haya sido **exclusiva** del gobierno. La seguridad no fue considerada una competencia exclusiva de los gobiernos sino a partir de la conformación de los Estados Nacionales. La construcción de infraestructura, por ejemplo, se ha delegado a actores privados, vinculados a través de contrato. De otra parte, nuevos temas se reconocen como propios de la acción gubernamental como el SIDA, la protección de los derechos de minorías sexuales, problemas ambientales, entre muchos otros.

Las diversas formas que fue adquiriendo el Estado moderno otorgaron a los gobiernos diversas funciones específicas. La tendencia durante todo el siglo XX fue hacia la ampliación y diversificación de las actividades del gobierno, llegando a su máximo apogeo con los Estados de bienestar.

1.1.2.3 Gobierno como conjunto de instituciones

Las instituciones son *“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 qué situaciones”* (Noogard: 1999).

El tipo de régimen político determina qué instituciones forman parte del gobierno; por ello, no encontramos el mismo tipo de instituciones de gobierno en regímenes democráticos y en regímenes autoritarios. Por ejemplo, una institución de gobierno frecuente en los regímenes autoritarios encabezados por las fuerzas armadas en América Latina de las décadas de 1960 y 1970 fue la junta militar, que reunía a los mayores oficiales de las diferentes fuerzas.

En sentido amplio el gobierno refiere a todas las estructuras de toma de decisiones. En un régimen democrático éstas podrían identificarse como los poderes legislativo y ejecutivo. Esto se explica porque en la práctica muchas de las decisiones políticas son tomadas por los dos poderes, de hecho, la discusión sobre una ley implica una decisión política que es tomada de acuerdo con procedimientos establecidos. En otras palabras, supone la formalización en un acto legal, de una decisión política.

En sentido estricto el gobierno es un órgano particular de toma de decisiones, el que concentra además la capacidad de implementar las políticas. En contextos democráticos podría asimilarse entonces solamente al poder ejecutivo, particularmente en gobiernos de tipo presidencialista.

Estado y Gobierno⁷

⁷ PNUD (1997:22), *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997*.

El término Estado, en su sentido más amplio, denota un conjunto de instituciones que poseen los medios para ejercer coerción legítima sobre un territorio definido y su población, al a que denomina sociedad. El Estado monopoliza la elaboración de la reglas dentro de su territorio por medio de un gobierno organizado.

Gobierno es un término que a menudo se usa de forma diferente según el contexto. Puede referirse al proceso de gobernar, al ejercicio del poder. Puede también referirse a la existencia de ese proceso, a una situación de “imperio del orden”. Con frecuencia, por “gobierno” se entiende el conjunto de personas que ocupan puestos de autoridad en un Estado. Por último, el término puede referirse a la manera, método o sistema de gobernar una sociedad, a la estructura y organización de los cargos públicos y al modo en que se relacionan con los gobernados. Sin olvidar estas distinciones, utilizamos también los términos Estado y Gobierno en sentido coloquial y, algunas veces, en forma intercambiable –como ocurre con frecuencia en los debates y publicaciones en todo el mundo.

Normalmente se considera que el Estado tiene tres poderes distintos, cada uno con una función determinada. El primero es el poder legislativo, encargado de elaborar las leyes; el poder ejecutivo a veces llamado también “gobierno”, cuya función es aplicar la legislación; el tercero, el poder judicial, responsable de la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico.

Hay muchas clasificaciones del sistema de gobierno, pero todas suelen centrarse en dos criterios: la estructuración de los órganos gubernamentales, que es un concepto más restrictivo, y la relación entre el gobierno y los gobernados. La primera relación se basa entre el poder ejecutivo y el legislativo. En un sistema parlamentario, la permanencia de un gobierno en el poder depende de que conserve el apoyo del poder legislativo. Por lo común los miembros del gobierno, son también miembro de este último. Un primer ministro puede ser el miembro más poderoso del gobierno, pero las decisiones importantes del poder ejecutivo las adopta normalmente de forma colectiva un consejo de ministros. En un sistema presidencialista, la posición del poder ejecutivo es independiente de la del legislativo; normalmente, los miembros del gobierno no son miembros del poder legislativo, y la facultad decisoria última del poder ejecutivo reside en una sola persona, el presidente.

La segunda clasificación se centra en la distribución del poder entre los distintos niveles de gobierno. En un Estado unitario toda la autoridad legislativa reside en un órgano legislador supremo cuya jurisdicción abarca todo el país; puede haber órganos legisladores locales, pero solo con el consentimiento del órgano nacional. En un Estado Federal, los órganos legislativos locales tienen garantizado al menos cierto grado de facultad decisoria autónoma. En una Confederación, un grupo de Estados soberanos

se une para ciertos fines específicos, pero sin renunciar a su propia soberanía.

1.2 La organización política de los Estados: federalismo, centralismo y descentralización

Los Estados se organizaron inicialmente como estructuras centralizadas o como estructuras autónomas centralizadas por un gobierno nacional con algunas atribuciones propias, en general delegadas por sus Estados miembro. **Los Estados centralistas o unitarios** son organizaciones que dejan a los gobiernos locales en una posición de subordinación respecto del poder central ya que sus poderes no están garantizados constitucionalmente ni son autónomos a nivel financiero. El caso inglés y el francés han servido de ejemplo a todos los Estados Unitarios.

Según Bobbio, los Estados unitarios o centralistas se caracterizan por: la unificación vertical de la toma de decisiones (concentración del poder); existencia de una administración central que, o bien designa delegados regionales, o bien controla directamente el poder local; la administración local es sólo el brazo ejecutor del gobierno central; las subunidades no tienen autonomía; y el pueblo sólo vota representantes a nivel nacional (Bobbio: 1998). Históricamente existió una asociación entre la centralización del poder y la conformación de los Estados-Nación. Sin embargo, tras la complejización de las sociedades los Estados centralistas tuvieron que flexibilizarse.

Por su parte, **el federalismo** es, según Linz, una forma particular de organizar un Estado que no debe ser confundida con la descentralización, ya que es posible descentralizar manteniendo un formato unitario (Linz 1997). La participación de las sub-unidades federadas en la elaboración de decisiones nacionales es una de las características que diferencia al federalismo de la descentralización.

Conceptualizando el federalismo puede ser entendido como la separación y división de competencias, *“...algunos asuntos están exclusivamente dentro de la competencia de ciertas unidades (cantones, estados o provincias) que no se encuentran constitucionalmente al alcance de la autoridad del gobierno nacional, y otros asuntos se encuentran fuera del alcance de la autoridad de las unidades más pequeñas”* (Dahl, 1986), es decir que representa un diseño de descentralización y cooperación multilateral. En un Estado federal cada entidad federada (provincias o Estados) dispone de *“un orden jurídico y de competencias propias... que no son otorgadas por el poder central sino que provienen directamente de la constitución federal y de las leyes que la completan. Además, dentro de los límites de su territorio y de sus competencias materiales, las colectividades federadas están dotadas del conjunto de funciones estatales:*

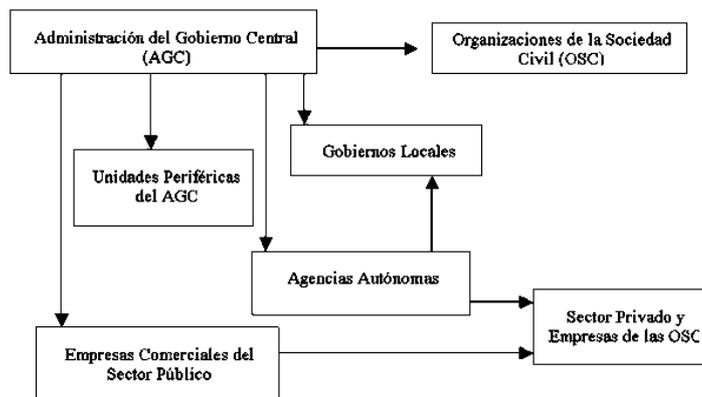
función constituyente, legislativa, jurídica, gubernamental y administrativa” (Beaufays, 1997).

Para Marcello Carmagnani el principio federal se caracteriza por presentar soberanías limitadas (para el gobierno nacional y los provinciales) dibujándose un sistema de interrelación de poderes compartidos o coordinados (Carmagnani, 1996). En varios trabajos sobre federalismo –por ejemplo, los de Stepan o Linz- se hace hincapié en que es preferible este tipo de ordenamiento político en contextos multinacionales, multiculturales, multireligiosos, etc., por su mayor capacidad a representar en el nivel nacional a los distintos componentes de un mismo cuerpo político, evitar la desintegración y los conflictos parainstitucionales. Sin embargo, los conflictos en la exChecoslovaquia y la ex Yugoslavia han puesto en duda los alcances de éste rol atribuido al federalismo.

La descentralización, consiste en la relocalización de una actividad de gobierno o un servicio público. Desde la década de 1980 ha habido una clara tendencia a la descentralización de funciones estatales tanto en Estados centralistas como federales. En términos generales se puede considerar la descentralización como la transferencia de responsabilidades del gobierno central a otros ámbitos de gobierno o de la administración. Existen muchas definiciones de descentralización; una particularmente útil es la de Rondinelli (1981, citado en FAO, 2002) quien la entiende como la: *"Transferencia de las responsabilidades de planificación, administración y obtención y asignación de recursos desde el gobierno central a:* a) unidades locales de los ministerios u organismos del gobierno central; b) unidades o ámbitos subordinados al gobierno; c) instituciones o corporaciones públicas semi-autónomas; d) instituciones regionales o funcionales que cubren una zona determinada. Estos casos, se refieren a reformas realizadas al interior del aparato político y administrativo Estatal, por lo tanto, implican una modificación de la estructura y los procesos de la toma de decisiones así como de la asignación de recursos y responsabilidades entre los diferentes ámbitos del gobierno (FAO, 2002).

Para algunos autores, como en el documento que acabamos de citar, es necesario agregar: e) organizaciones del sector privado o voluntario". Este tema, es objeto del debate sobre el paso del gobierno a la gobernanza, al que haremos referencia en el apartado siguiente.

Figura 1
Descentralización de las responsabilidades desde el gobierno central



Fuente FAO, 2002

El término *gobierno central* hace referencia a “todas las unidades de la administración pública que dependen jerárquicamente del Presidente y de los ministerios⁸ a cargo de diversos sectores de la administración central. Estas unidades pueden estar localizadas en la sede central del gobierno o en diferentes partes del territorio y tener diferentes responsabilidades, dependiendo de si operan en el ámbito regional, provincial, municipal o en un ámbito aún más bajo” (FAO, 2002).

Por su parte, podemos entender por *gobierno local* a las unidades de la administración pública “que no dependen jerárquicamente de la administración central en aquellas funciones que pueden ejercer de manera autónoma” (FAO, 2002). Las autoridades de los gobiernos locales pueden ser nombrados por el gobierno central o ser elegidos a nivel local. Este último caso es un elemento característico de la descentralización política, que se presenta en el caso colombiano desde 1988. No obstante, la descentralización a nivel político no está siempre acompañada de la transferencia de funciones y competencias, así como de los recursos necesarios para llevarlas a cabo.

La relación entre los gobiernos locales y el gobierno central está definida por la estructura de competencias y responsabilidades. Es normal, sin embargo, que sobre el mismo territorio actúen entidades que dependen de las autoridades locales elegidas democráticamente y al mismo tiempo, agencias del orden nacional que dependen directamente del gobierno central. La relación entre gobiernos y administraciones en los niveles de gobierno determina en gran medida la autonomía de las autoridades locales para la construcción de políticas públicas o, de otro lado, su rol como simples ejecutores de decisiones tomadas en el nivel central del gobierno.

⁸ En el caso colombiano, podría incluirse también a los Departamentos Administrativos.

1.3 Qué es la administración pública?

La Administración pública puede definirse en dos sentidos:

- 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)
- En tanto estructura: como el conjunto de individuos e instituciones gubernamentales cuya función es desempeñar las tareas contenidas en 1. (Peters: 1999)

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.

➤ **Funciones administrativas y políticas**

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.

1.4 LAS POLÍTICAS PÚBLICAS⁹

Las políticas públicas son un instrumento a partir del cual el Estado regula la vida social, como por lo demás lo hace a través de la promulgación de textos jurídicos y administrativos, de la creación de organizaciones y de otras formas concretas en las que se viabilizan las decisiones públicas. El estudio de las políticas permite observar como el gobierno, en tanto instituciones encargadas de la conducción política de las sociedades, va a definir los objetivos comunes, organizar y disponer los recursos sociales asignando beneficios y costos entre los ciudadanos, y el impacto que estas decisiones tienen sobre su bienestar.

Las políticas públicas revelan la evolución en la acción del Estado, al menos en dos sentidos; en primer lugar, por las nuevas problemáticas 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 estas problemáticas tradicionales o novedosas son tratadas por los gobiernos (Muller: 2004). Como indicamos en la sección anterior, actualmente hay un debate en torno a la idea de que gobernar no implica siempre

⁹ La mayor parte de los argumentos expuestos en este apartado están basados en la unidad 2 del módulo “Gobierno y Políticas Públicas”, del programa APT elaborado por los profesores William Jiménez y César Ramírez.

intervenir directamente y con ello, se abre espacio para formas de colaboración entre los gobiernos y actores societales o transnacionales.

Estos debates no se limitan a la teoría, sino que están vinculados directamente con la práctica del gobierno. En efecto, el análisis de las políticas va a aparecer en los Estados Unidos como parte de un proyecto normativo orientado a debatir y proponer modelos adecuados para el ejercicio del gobierno (por ejemplo, discutir cuáles problemas deben ser tratados por ellos y de qué manera deben hacerlo), lo que en gran medida continúa influyendo el desarrollo de los estudios y de la formación académica tanto en el contexto anglosajón, como en el nuestro. Esta búsqueda de *conocimiento útil*¹⁰ va a orientar la reflexión conceptual de esta sección, que permitirá establecer las bases para discutir sobre el diseño de políticas en la sección siguiente.

1.4.1 Definición

La expresión *política* es polisémica. Hace referencia tanto a la actividad de lucha por el poder político –en inglés *politics*- como a las acciones e instrumentos políticos y administrativos puestos en marcha por los gobiernos alrededor de ciertos objetivos colectivos –las políticas públicas, en inglés *policies*-. Para precisar nuestro objeto de estudio, que es la última acepción, necesitamos de una definición precisa que pueda ser aplicada a casos concretos. Las definiciones más clásicas de política pública la consideran un programa de acción gubernamental o como proponen Yves Meny y J.C. Thoenig “*las intervenciones de una autoridad investida de autoridad pública y de legitimidad gubernamental sobre un dominio específico de la sociedad o sobre un territorio*”¹¹.

Cada una de las definiciones existentes –que son tantas como el número de autores que escriben sobre el tema- va a enfatizar sobre un aspecto u otro de la acción de gobierno (resolución de problemas, acción sectorial o territorial, participación de actores privados, etc.). Para nuestros propósitos, acogeremos la definición siguiente, que resulta suficientemente clara y completa:

Definición de política pública: “*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.)

¹⁰ En este caso, *útil* se refiere a su aplicabilidad inmediata, no necesariamente a la inutilidad de la reflexión teórica.

¹¹ Sobre esta definición volveremos más adelante a propósito de la acción sectorial y territorial.

No obstante, con el objeto de especificar aún más esta definición, propondremos a continuación algunos elementos vinculados al concepto de política pública¹².

1.4.2 Elementos de las políticas públicas

Proponemos considerar que una política pública está compuesta por cuatro elementos:

- Principios: se refieren a una representación general sobre la manera de conducir los asuntos públicos.
- Objetivos: entendidos como prioridades específicas definidas en relación con un asunto particular.
- Un conjunto de medidas concretas: decisiones, acciones, disposiciones procedimentales.
- Instrumentos: medios disponibles para alcanzar los objetivos propuestos.

Explicemos cada uno de estos elementos en detalle:

- Una política pública expresa unos *principios sobre la acción pública*.
- Los objetivos de las políticas.

Los objetivos de las políticas expresan la visión política de los gobiernos. Estos, sin embargo, no siempre quieren introducir cambios; en ocasiones su propósito es mantener el estado de las cosas –*statu quo*–.

Las políticas públicas pueden identificarse 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 (plan de desarrollo o documentos de política, por ejemplo), pueden ser implícitos o incluso ambiguos. Por otra parte, algunos objetivos tienen que ver con la provisión o distribución de bienes **materiales** como la construcción de escuelas, hospitales, la asignación de subsidios, diseño de impuestos, etc. Otros objetivos, son en cambio, propósitos de carácter **simbólico** que apelan a los valores y al comportamiento de los ciudadanos, sin que esto implique de manera inmediata el suministro de bienes o recursos materiales; como por ejemplo, la modificación de ciertos comportamientos considerados inadecuados o peligrosos a través de campañas de comunicación: “diga no a las drogas” o “no mezcle gasolina con alcohol”¹³.

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

¹³ Otro ejemplo interesante podría ser el de la campaña de las estrellas negras que responde al objetivo de lograr la disminución de muertes por accidentes de tránsito.

Ahora bien, existen niveles diversos en la construcción de políticas públicas. Como señala Richard Wilson (2006) existiría un nivel de definición de objetivos y de las estrategias que permitirían alcanzarlos y un nivel inferior, en el que se toma 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. La relación entre estos dos niveles de acción de los gobiernos es un factor determinante en el éxito de las políticas.

- Una política está constituida por un *conjunto de medidas concretas* que constituyen su sustancia visible.

Las políticas públicas son visibles a partir de las acciones que desarrollan los objetivos propuestos. Estas medidas concretas son un conjunto de planes, programas, proyectos; pero también de discursos y declaraciones, que contribuyen a explicar y justificar las decisiones tomadas. Así, por ejemplo, en una política ambiental podremos encontrar diferentes medidas relacionadas con el control de emisiones contaminantes de vehículos o de industrias, recuperación de recursos hídricos, gestión de parques naturales, etc.

Por ello, se afirma que *acciones aisladas no constituyen una política pública*. No existe una política de “*uso del cinturón de seguridad*”; esta medida sería parte de un conjunto de acciones para garantizar la seguridad en las carreteras, del que también harían parte por ejemplo, los controles de velocidad y alcoholemia. En otras palabras, una política pública esta constituida por declaraciones, actos y decisiones que no pueden ser considerados aisladamente, sino en relación, y en función de los objetivos que se pretenden lograr. No obstante, como afirma Velásquez (2006:9) “*los programas y proyectos públicos pueden ser considerados como políticas públicas en la medida que reúnan los elementos de la definición propuesta*”.

De otra parte, aunque 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*” (Velásquez, 2006:9). En efecto, es evidente que el esfuerzo de planificación no puede prever ni controlar todos los fenómenos que podrían ser susceptibles de generar una acción gubernamental; por ello, algunas políticas surgen por fuera de los planes de desarrollo, como resultado por ejemplo de crisis ocasionadas por fenómenos naturales; la aparición de epidemias, problemas de seguridad etc.

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, la FAO –Organización de las Naciones Unidas para la

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*

agricultura y la alimentación- consideraba en un documento reciente (FAO, 2004: 23) que una política agrícola consta de varios componentes, cada uno de los cuales puede considerarse también como una política pública:

- **“Política de precios**, que en la economía de mercado está determinada en su mayor parte, pero no totalmente, por las políticas macroeconómicas.
- **Políticas de recursos**; incluyendo la **política de tenencia de tierras** y las **políticas de manejo de los recursos** (tierra, agua, bosques y pesquerías).
- **Políticas de acceso**, incluyendo el acceso a insumos agrícolas, mercados de productos y tecnología. La política financiera rural es una parte importante de la política de acceso, ya que la financiación es en muchos casos un prerrequisito para obtener insumos y comercializar los productos”.

Ahora bien, como el mismo documento señala, a menudo es difícil establecer divisiones claras entre cada una de las políticas que componen la política agrícola: *“Las divisiones entre estos tres grandes grupos de políticas no son rígidas. Por ejemplo, las medidas de política diseñadas para mejorar los canales del mercadeo (mejorar el **acceso**) probablemente también elevan los precios en las fincas y, por tanto, forman parte de la **política de precios**. Una concepción amplia de la política de recursos incluye al **capital humano**, un recurso básico para el cual son esenciales la educación rural y los programas de capacitación. El papel de la política de tenencia de tierras es proporcionar seguridad de acceso a este recurso, lo cual puede ser tan importante como el acceso físico a la tierra”* (2004: 23).

- Los instrumentos de las políticas

Los gobiernos utilizan diversos medios para conseguir los objetivos previstos en la política, tales como normas, subsidios, contratos, campañas de propaganda, etc. En una política ambiental encontramos, por ejemplo, regulación en materia ambiental –leyes, por ejemplo-, presupuestos públicos destinados a la administración de los parques, incentivos tributarios o multas en relación con la conversión a tecnologías “limpias” para las industrias, reglamentación en materia de control de emisión de gases vehiculares, campañas de información pública sobre cuidado de los cursos de agua, etc. Estos diferentes medios y herramientas son denominados por los analistas como *instrumentos de acción pública*¹⁵.

Puesto que, como acabamos de ver, una política pública es un conjunto de elementos, no es infrecuente que existan problemas de coherencia entre objetivos, medidas e instrumentos de una misma política pública. Por supuesto, sucede también con frecuencia que unas políticas tengan propósitos contradictorios

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 En la siguiente unidad se analizan en detalle los instrumentos de acción pública.

respecto de otras políticas. Esto se explica en parte porque los gobiernos se ven obligados a buscar objetivos contradictorios.

Decisión y no decisión: y si una política consiste en no decidir? (Jiménez y Ramírez, 2008)

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.*

1.4.3 Aspectos relacionados con las políticas públicas

Además de los elementos que acabamos de proponer, hay un relativo consenso por parte de los analistas de políticas públicas, en torno a los siguientes aspectos que permiten aclarar más la definición propuesta:

1.4.3.1 Una política pública es una expresión de la autoridad pública

Como señalamos al hablar de Estado, un rasgo característico de su definición es la posibilidad de tomar decisiones que son colectivas –para todos- y obligatorias –basadas en el poder autoriza, que están respaldadas en última instancia por el monopolio del uso de la violencia física.

En las políticas públicas, que son una expresión de la acción del Estado, no está siempre presente esta posibilidad del ejercicio de la violencia física. Esto, debido a que con la extensión de funciones de los Estados durante el siglo XX, el espacio para la acción gubernamental se ha expandido

En efecto, en algunas políticas existe un potencial mayor de uso de la coerción (defensa y seguridad, política tributaria, etc); mientras que en otros casos, el uso de la coerción no está 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 último caso, se evidencian las relaciones asimétricas entre el Estado, que modifica el ambiente jurídico de los individuos y los ciudadanos, sean estos beneficiarios o víctimas de las reglamentaciones.

1.4.3.2 Las políticas públicas son el resultado de un proceso colectivo que involucra actores de diverso tipo.

La construcción y aplicación de las políticas es un proceso de acción colectiva en el que participan individuos, grupos u organizaciones, que pueden o no ser parte del Estado. Esto supone la posibilidad de cooperación o conflicto entre los diversos actores, que tienen por objetivo lograr que sus intereses se vean representados en las decisiones finalmente adoptadas. La relación entre actores está mediada por los marcos institucionales y los escenarios en donde se desarrolla, como veremos en una sección posterior de esta unidad.

La anterior afirmación implica una reevaluación de los análisis que tienden a considerar las políticas públicas como la expresión de la autoridad pública encarnada en el actor estatal; y al Estado como un bloque monolítico, homogéneo y autónomo respecto de la sociedad. Esto implica, de una parte, que no puede darse por sentada de antemano la identificación de intereses y percepciones entre los actores gubernamentales, el legislativo y autoridades judiciales como la Corte Constitucional. Al contrario, encontramos que su relación es con frecuencia conflictiva: ministros que se enfrentan por asignaciones presupuestales; el ejecutivo descontento con sentencias de la Corte Constitucional sobre temas de política pública; problemas para lograr acuerdos entre el ejecutivo y el legislativo, etc.

Políticas de Estado y Políticas de Gobierno

Una queja recurrente tanto de los analistas como de los ciudadanos en general es la “falta de políticas de Estado”. Quienes sostienen esta afirmación critican que las políticas públicas sean abandonadas cuando se termina el período del gobierno que las puso en marcha. Por lo tanto, señalan, es necesario que existan políticas públicas que se mantengan durante varios períodos de gobierno, lo que las convertiría en políticas de Estado.

Como este argumento es muy frecuente, es conveniente precisar un poco sus implicaciones. En democracias con formas de gobierno presidencial, como la nuestra, el ejecutivo es elegido para un período fijo¹⁶. La principal de sus facultades es la de poner en marcha su proyecto político a través de la construcción y puesta en marcha de políticas públicas. Puede ser que entre sus

¹⁶ Evidentemente esta afirmación no es válida en los parlamentarismos, en los que el ejecutivo no tiene períodos fijos.

prioridades políticas esté la continuidad de las políticas de sus predecesores; o puede ser, al contrario, que decida modificar las políticas del gobierno anterior, o prestar atención a problemáticas que antes no habían sido consideradas como prioritarias. En cualquier caso, no hay obligación de carácter legal por la que se vean forzados a mantener las políticas existentes. Los mecanismos que operan en este caso, son exclusivamente de orden político. El primero de ellos, es la posibilidad de reelección inmediata, que de obtenerse implicaría un apoyo popular para la continuidad de las políticas del gobierno. En segundo lugar, la elección de candidatos con propuestas que planteen la continuidad de políticas que cuentan con el respaldo popular. Ahora bien, en los dos casos planteados, la continuidad no implica necesariamente la presencia de una política de Estado, puesto que se trata básicamente de una decisión más bien autónoma de los gobiernos afectada por la coyuntura política. Un caso diferente, sería que la política pública quede incluida en la constitución o en la reglamentación de forma tal que se limite la discrecionalidad de los gobiernos. En este último caso, puede hablarse con más validez de una política de estado.

1.4.3.3 El ciclo de políticas

Con frecuencia, las políticas públicas suelen verse como un conjunto de etapas realizadas de forma secuencial para solucionar un problema; James Anderson, por ejemplo, define las políticas como “una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o un conjunto de actores gubernamentales, a la hora de tratar con un asunto que los afecta”. Este conjunto de etapas, denominado **ciclo de políticas**, apareció con un doble propósito: proponer un **modelo** del funcionamiento de la acción pública suficientemente amplio y general para aplicar a toda política pública, así como una **herramienta analítica** fundada en la noción de secuencia.

El ciclo de políticas, en suma, corresponde a una serie de etapas distintas, que se corresponden con momentos temporales diferentes. Existen múltiples esquemas secuenciales, no obstante 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 (Jiménez y Ramírez, 2008):

- Identificación del problema: recubre 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: 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 tanto a la “extinción de una política” como a la realización de los objetivos establecidos.

La crítica más importante en contra del ciclo de políticas es que no refleja adecuadamente la realidad, en la que las políticas públicas no se desarrollan siguiendo un proceso lineal. En efecto, con frecuencia encontramos políticas debidamente formuladas en documentos oficiales, pero que nunca son llevadas a cabo, o que son implementadas de una forma completamente diferente de lo previsto en su diseño. La implementación, por otra parte, no puede considerarse como una simple ejecución por parte de las agencias administrativas de las decisiones tomadas por los actores políticos. Las agencias administrativas o las autoridades políticas locales no se limitan a ejecutar ciegamente las decisiones sino que las modifican, sea para adaptarlas a las condiciones locales o por razones políticas.

Tampoco la evaluación puede considerarse como la etapa final del proceso; sino una actividad que se realiza de manera continua desde la selección de alternativas, el diseño, el seguimiento de la implementación y por supuesto, la valoración de sus resultados. Por otro lado, hoy tiende a reevaluarse la etapa de terminación por cuanto se reconoce que existe una cierta continuidad de las reglamentaciones, de las estructuras organizacionales y otros productos de una política pública, que impactan en el desarrollo de futuras políticas. *Por todo lo anterior, no resulta apropiado señalar que una política pública sea una serie de etapas separadas, sino más bien que atraviesa diferentes momentos de formulación, implementación y evaluación que se repiten y afectan nuevamente* (Velásquez, 2006).

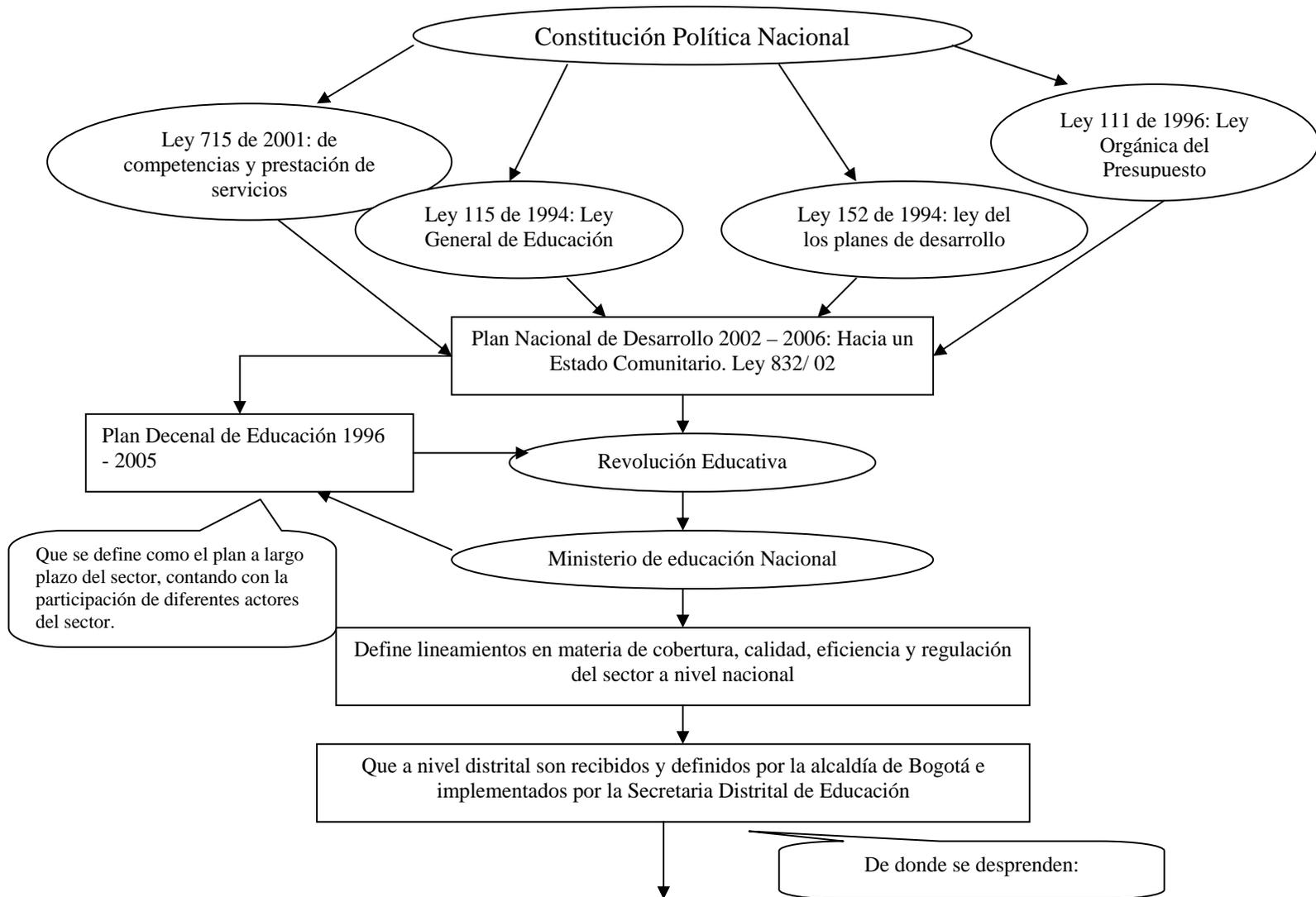
Si el ciclo de políticas perdió su validez como modelo de la acción pública por las razones que acabamos de presentar; mantiene su importancia, sin embargo, como **herramienta analítica**. Entre sus aportes se destaca que permite adoptar una mirada relativamente sencilla de un proceso complejo. De esta manera, permite organizar temporalmente la información para el análisis; y comparar diferentes políticas a partir de la identificación de unidades analíticas idénticas, como son los momentos de formulación, implementación o evaluación. Finalmente, es una herramienta que puede utilizarse para el análisis desde diversas posturas teóricas.

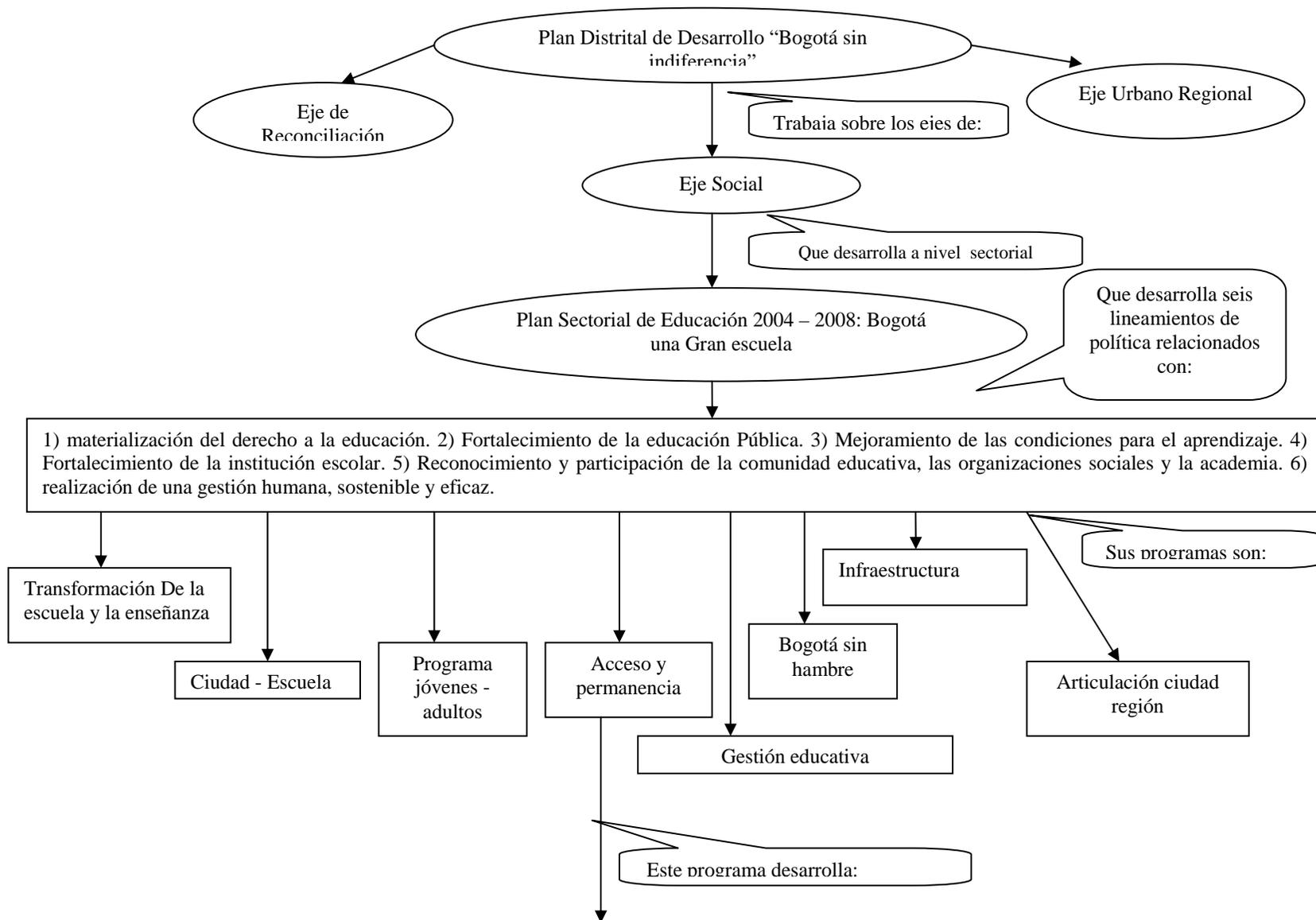
1.4.3.4 Las políticas y las leyes

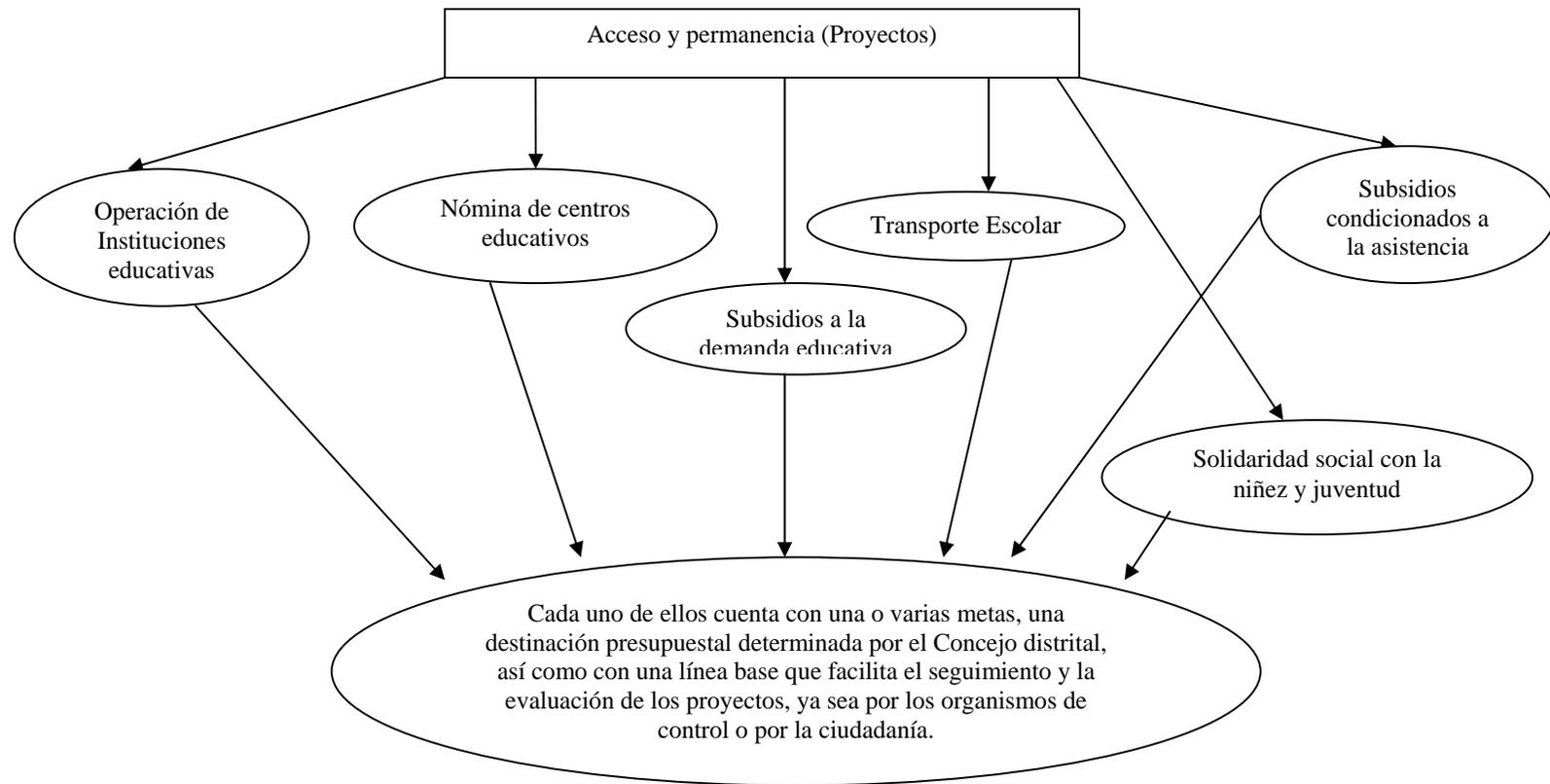
La relación entre las políticas públicas y la ley, puede verse en dos perspectivas diferentes. En primer lugar, de manera errónea la política tiende a identificarse con la ley: *“En la medida en que nuestros Estados están organizados como Estados de derecho, tendemos a considerar que las políticas son 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”* (Jiménez y Ramírez, 2008). Por ello, son sólo uno de los elementos, un instrumento de acción pública, que hacen parte de una política pública.

En segundo lugar, las leyes y en general las reglamentaciones jurídicas existentes son elementos que facultan o restringen a los actores que participan en la construcción de políticas públicas. En otras palabras, como lo mencionamos antes, las leyes son instituciones –en el sentido de reglas de juego- que influyen en el rango de opciones que tienen los actores al momento de tomar decisiones. Las autoridades locales, por ejemplo, deben decidir teniendo en cuenta toda la reglamentación sobre competencias entre niveles de gobierno, la normatividad en materia presupuestal, la legislación sobre el sector sobre el cual se pretende actuar –educación o salud, por ejemplo-, entre otras.

En las siguientes páginas, a partir de tres gráficas se ofrece una representación de los argumentos que acabamos de exponer.







1.4.3.5 Las políticas públicas y los sectores

Podemos tomarnos un tiempo para ver la relación entre las políticas y los sectores, porque de hecho es un problema al que tendrán que enfrentarse los diferentes actores que construyen las políticas públicas. Como indicamos al comienzo de este aparte, las definiciones enfatizan en ciertos aspectos de la acción de los gobiernos, como la intervención especializada sobre sectores. Si bien no siempre de manera consciente, la idea de sector es una referencia ligada a la definición de políticas públicas: *“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).*

En efecto, 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. Cada política tiende a inscribirse en un sector de la sociedad (agrícola, salud, educación, etc.), que se entiende compuesto de un conjunto de actores que expresan intereses específicos, 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 y finalmente, una visión dominante del sector, sus problemas y las soluciones legítimas tal como son elaboradas por los actores dominantes y expresadas en diagnósticos, valores y normas. 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).

Pero la relación entre política pública y acción sectorializada provoca 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 más 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 poblacionales: minorías étnicas, grupos etareos –la juventud-, políticas de género, entre otras.

Para algunos autores, las políticas deben ser diseñadas partiendo de la definición de la estrategia para el sector sobre el que se está actuando. Esta estrategia sectorial se refiere tanto a la visión sobre lo que el sector debería ser en el futuro como el mapa de ruta que muestra como alcanzar dicha visión. Estas estrategias

sectoriales deberían apoyarse para lograr sus objetivos, en los principales actores del sector. Esta estrategia sectorial es lo que algunos autores llaman referencial sectorial, y establece no solo la visión sino la forma en que este sector se articula con el proyecto político a nivel nacional expresado en otras políticas:

*“Pueden existir tantas visiones estratégicas como observadores del desempeño de la agricultura; así, una de las características que definen la estrategia es **por quién y para quién** es formulada. La estrategia debe representar el compromiso de las autoridades del sector de llevar a cabo determinadas reformas y, por ende, la participación del gobierno es un requisito sine qua non para su elaboración. Por otra parte, una estrategia formulada en parte por los productores, y que responde a sus principales inquietudes, tiene mayores posibilidades de llegar a ser realmente operativa que otra elaborada únicamente por funcionarios gubernamentales o por expertos académicos. De la misma manera, a los efectos de asegurar su viabilidad, la estrategia sectorial debe reflejar con precisión las metas fiscales del gobierno y otros aspectos del desarrollo nacional. Por lo tanto, las estrategias más exitosas generalmente resultan de la colaboración entre diferentes instituciones y grupos de la sociedad”. (16)*

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Completo el siguiente cuadro

POLÍTICAS PÚBLICAS

Definición		
Elementos		
Aspectos relacionados	1.	
	2.	
	3.	
	4.	
	5.	

1.5 Tipologías de políticas públicas

Por qué son necesarias las tipologías? Las tipologías son construcciones abstractas que permiten clasificar fenómenos a partir de la utilización de un criterio establecido de antemano. En el caso de las políticas públicas, permiten reconocer

la existencia de las diversas formas de intervención del Estado, de la forma en que diversos intereses tienen influencia sobre las políticas, etc.

Algunos autores proponen una tipología según los diferentes sectores sobre los que el Estado interviene; por ejemplo. Políticas educativas, de salud, de seguridad, agrícolas, etc. Sin embargo, esta tipología no aporta mayores elementos, salvo una descripción que debería ampliarse en cuanto aparezcan políticas desarrolladas en nuevos sectores; o para incluir la posibilidad de políticas intersectoriales. En este caso, podrían aportar para analizar un nuevo problema en el análisis: la forma en que se resuelve la mayor necesidad de coordinación entre las diversas entidades estatales involucradas.

1.5.1 Una tipología según la coerción

La discusión sobre la coerción, que realizamos en páginas anteriores, 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 el 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 dictan normas que afectan directamente el comportamiento de los subordinados. Es decir, se afectan directamente 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 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 sería el caso de los permisos otorgados para construir o las licencias de conducción, que son otorgadas como un derecho, para cada caso en particular.
- *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 la acción pública define las reglas sobre las normas o acerca del poder, por ejemplo, mediante reformas institucionales o administrativas. La coerción afecta al sujeto de forma indirecta, pero significa una modificación sustantiva del aparato institucional o de las reglas de juego que orientan la intervención del Estado sobre un aspecto sustancial. Las reformas del Estado, orientadas a la fusión o supresión de ministerios, podrían ser un buen ejemplo de este tipo de políticas.

1.5.2 Políticas distributivas, regulatorias y redistributivas.

Later, Ripley y Franklin (citados en Birkland, 2005) adaptaron el planteamiento de Lowi, al que hicimos referencia antes, y lo reformularon para establecer cuatro categorías de políticas públicas: políticas distributivas, redistributivas y regulatorias. Esta última categoría es a su vez dividida entre políticas regulatorias proteccionistas y políticas regulatorias competitivas.

1.5.2.1 Políticas distributivas

Estas políticas tienden a distribuir bienes o generar algún tipo de beneficio a grupos de interés específicos o a un grupo relativamente reducido de beneficiarios; cuyos costos no son tomados de ningún grupo particular de la sociedad, sino de la sociedad en su conjunto. Ejemplos de estas políticas pueden ser subsidios para productores agrícolas, construcción de infraestructura.

1.5.2.2 Políticas regulatorias

Estas políticas tienen por objeto actuar sobre las conductas de los actores en el mercado. Para los autores citados, estas políticas pueden a su vez dividirse en dos categorías:

- *políticas regulatorias competitivas*: diseñadas para limitar la provisión de bienes o la participación en el mercado a un grupo específico de individuos u organizaciones. En el caso colombiano, un ejemplo de estas políticas podría ser la regulación del mercado de las telecomunicaciones: televisión, radio o telefonía. Otro ejemplo podría ser la regulación del ejercicio de profesiones, como el derecho, la medicina, la administración pública, entre otras.
- *políticas regulatorias proteccionistas*: Estas políticas tienen por objeto proteger al público en general, de los efectos negativos de una actividad privada como la polución, métodos inadecuados de producción de alimentos, desechos tóxicos, etc. Las políticas ambientales, son un buen ejemplo de esta categoría. La decisión y puesta en marcha de estas políticas puede ser muy compleja porque tienden a generar un incremento en los costos de producción de los actores privados, que con frecuencia se oponen de manera abierta a su adopción; o terminan transfiriendo estos costos a los usuarios como en el caso del sistema financiero.
- *Políticas Redistributivas*: tienen como propósito otorgar beneficios en términos de bienestar, propiedad, derechos civiles o personales o algún otro ítem entre clases sociales, grupos raciales o grupos poblacionales; que imponen un costo identificable a otro grupo de la sociedad. Los ejemplos son bastante conocidos: políticas para minorías étnicas, igualdad de género, y más ampliamente, las políticas tendientes a mejorar las condiciones de vida de poblaciones desfavorecidas – en un ejemplo local, la política “Bogotá sin hambre” -.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Realizo un ejercicio de comparación y contraste entre las políticas según coerción y las políticas distributivas, regulatorias y redistributivas; estableciendo semejanzas y diferencias.

1.6 Los actores en las políticas públicas

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. El análisis debe abordar la estructura de las relaciones entre los actores y las estrategias que desarrollan dentro de los

contextos de acción definidos en lo fundamental por marcos institucionales en los que toman forma las políticas públicas. 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 antemano¹⁷.

En 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 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, la teoría contemporánea del gobierno tiende a reconocer la función de gobierno -la conducción de la sociedad- como una responsabilidad compartida y no exclusiva de actores estatales.

“El proceso de formulación de políticas es un juego dinámico entre actores que interactúan en lo que podrían llamarse escenarios. Algunos actores son formales, como los partidos políticos, los presidentes, el gabinete, la legislatura, los tribunales y la burocracia, y sus funciones en la formulación de políticas están asignadas formalmente por la Constitución. Otros actores son informales, como los movimientos sociales, las empresas y los medios de comunicación. No tienen ninguna función formal, pero en muchas ocasiones han resultado ser agentes poderosos.

El alcance y la índole exacta de la función que desempeñan los actores —y sus interacciones— están definidos por una serie de factores subyacentes (reglas formales e informales, intereses, preferencias y capacidad) y por el comportamiento esperado de otros actores y las características de los escenarios en los que se encuentran. Algunos escenarios son más formales (una comisión legislativa) y otros no lo son tanto (“la calle”, donde se movilizan los movimientos sociales y tienen lugar otros acontecimientos). Algunos son más transparentes (la sala de un tribunal) y otros lo son menos (negociaciones a puertas cerradas). A menudo, los papeles que realmente desempeñan los actores se desvían de los que cabría esperar con base en reglas formales y funciones adscritas formalmente”. (BID, 2006: 25)

1.6.1 Los actores en la construcción de las políticas

¹⁷ 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.

Como podemos 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 que la acción emprendida tenga repercusiones tangibles sobre un proceso de construcción de políticas públicas dado. En suma, analizar al actor 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

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 en un espacio dado; es decir, que 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 organización del sector) o pueden depender de la capacidad del grupo para constituirse como actor colectivo y movilizar recursos útiles.

Para estos autores (Cobb y Elder), 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.

1.6.2 Recursos y Repertorios de Acción

La influencia de los actores en la construcción de las políticas públicas parecería resultado de los recursos y los repertorios de acción. 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).

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

Los actores movilizan los recursos que tienen a su disposición con el objeto de constituirse como grupo en relación con otros actores sociales y principalmente en su relación con el Estado. Estos modos de acción se han agrupado bajo el término genérico de *repertorios de acción: 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).

La utilización de repertorios de acción colectiva tiene por objeto 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 está 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.

Introducir la discusión sobre redes de políticas.

1.7 Problemas y agendas

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 parece 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 político¹⁸.

¹⁸ Como Schattsneider afirma: *la definición de las alternativas es el supremo instrumento del poder* (citado en Birkland, 2005: 108)

Propondremos que el carácter de problema público no resulta de ciertas características objetivas de un fenómeno, sino que es producto de un trabajo de problematización y por tanto, inseparable de la actividad de actores y grupos 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*¹⁹.

En otras palabras, la existencia de hechos objetivos, aun 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 el mundo industrializado 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 doméstica, 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”, aunque debemos considerar que no siempre siguen una lógica secuencial²⁰.

➤ **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

¹⁹ Por ello, es importante identificar y analizar los valores, los marcos cognitivos y normativos a través de los cuales se interpreta la realidad, que permitirán explicar la forma en que los diferentes actores definen los problemas y las estrategias que utilizarán para impulsarlos. Es en este sentido que se señala que los *problemas son una construcción social*.

²⁰ 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, como veremos en este aparte, esta lógica secuencial no siempre se presenta.

respuesta a *que le corresponder hacer al gobierno?*, es menos simple de lo que 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 número 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 para influir –la capacidad económica de los gremios, por ejemplo- o el número de miembros adheridos a su causa –los sindicatos-. Suelen considerarse varias categorías: las elites 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 públicos²¹.

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

²¹ Al final de este aparte, presentaremos una breve explicación del modelo de corrientes múltiples y la noción de ventana de políticas.

social de problemas se entiende como 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 (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- en problemas susceptibles de acción humana. Esto se hace fundamentalmente a través de la búsqueda por los actores de las posibles causas de la situación vivida como problemática, 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 humanos de la mujer?.* 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).

En primer lugar, los debates y controversias alrededor de los problemas públicos involucran con frecuencia información numérica 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 ciertos criterios dados 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 utilidad²².

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 problemas²³.

²² Las discusiones al interior del ejecutivo por la validez de los datos sobre desempleo en Colombia es una muestra de ello.

²³ En esta competencia de actores y relatos, los símbolos son un elemento central, como se demuestra en el debate alrededor del intercambio humanitario. El Padre del secuestrado que emprende una caminata desde Nariño se convierte prontamente en un símbolo a favor del intercambio, mientras que el cabo que consigue escapar de la guerrilla se convierte en un símbolo movilizad en dirección opuesta por el gobierno nacional.

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 médico 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 descansa 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.

1.5.3 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 aparecen²⁴. Esta noción 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 y son objeto de 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-. Esta *institucionalización* del problema 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. Como vimos en la sección anterior a propósito de la Corte Constitucional, se trata de que

²⁴ 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 (Padioleau).

el problema revista la forma de una acción de tutela, por ejemplo, para que sea aceptable dentro de su órbita de competencias. Igualmente, como los gobiernos suelen estar organizados según una lógica sectorial, se requiere entonces de 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 dé 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, 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 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 juegan un rol iniciador e impulsor del proceso. 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 recursos relacionales y 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 práctica combinarse en lugar de ser mutuamente excluyentes.



UNIDAD II

Elementos para el diseño de las políticas públicas

INTRODUCCIÓN

Cómo eligen sus metas los gobiernos? cómo seleccionan los medios para alcanzarlas?, como podemos explicar y corregir las fallas en la puesta en marcha de las políticas?. En términos generales, estas son las preguntas que orientarán esta unidad temática, en la que se abordarán el diseño, la implementación y la evaluación de políticas. Para ello, utilizaremos la literatura del análisis de políticas, así como algunos casos de estudio, con el objetivo de ilustrar debates y herramientas propuestas.

No obstante, se hace necesaria una advertencia inicial. En la práctica, las políticas o problemas específicos tienen características propias que exceden los casos arquetípicos que analizaremos en este capítulo. Aun más, en cada contexto particular sobre el que estemos trabajando como analistas o como *policy makers*, encontraremos restricciones, oportunidades, estructuras y oportunidades políticas diferentes que influyen necesariamente en nuestra perspectiva y en nuestras decisiones. Igualmente, el conocimiento disponible y las preferencias ideológicas – por ejemplo, una posición más orientada hacia el mercado o hacia el estado-, influyen nuestras elecciones en políticas públicas. Por todo ello, nos abstenemos de presentar una versión única de un esquema para la construcción de políticas públicas; que podría parecer una receta aplicable indistintamente para cualquier caso o conjunto de casos. En cambio, los y las estudiantes encontrarán herramientas y debates que esperamos podrán adaptar a las circunstancias particulares en las que se encuentren.

Para los y las estudiantes de tecnología en gestión pública ambiental, es necesario contar con elementos que les permitan no solo comprender la acción pública y sus implicaciones, sino además contar con herramientas prácticas útiles para su participación en procesos de construcción y puesta en marcha de políticas públicas, en problemáticas relacionadas con el medio ambiente tanto como en otras en las que se involucren como funcionarios o ciudadanos.

Esta unidad empieza con una presentación acerca de las restricciones a las que se enfrentan los decisores. A partir de ello, se ofrecen algunos elementos sobre lo que implica el diseño de políticas: definición de objetivos, teorías causales e instrumentos de acción pública. Sobre estos últimos se ofrece una discusión en torno a su definición, algunas tipologías y finalmente, criterios para su selección. A continuación se discuten los procesos y la estructura de implementación, así como las diferentes formas de implementación de políticas públicas. Finalmente, es abordado el tema de la evaluación de las políticas.

2.1 Conceptos generales sobre el diseño de políticas

En términos generales se entenderá como diseño de políticas, *un análisis propositivo orientado hacia la selección de instrumentos y los medios adecuados para su evaluación*. (Linder y Peters, 1993). Ahora bien, esto implicara a la vez un análisis técnico riguroso tanto como un proceso político *orientado hacia el logro del consenso en torno de propósitos determinados* (Birkland, 2005).

Después de adoptado un diseño particular –esto es, de elecciones en relación con los elementos que venimos de señalar-, la política es promulgada, lo que generalmente implica la presentación de un documento de política y/o la expedición de un acto legal que la legitiman. A partir de ello, las agencias administrativas y/o otros actores privados involucrados, ponen en marcha acciones para materializar esa política acciones concretas. No obstante, debe mantenerse cierta precaución para no considerar que se trata de un proceso secuencial. En la práctica, es difícil separar el diseño de la política de su implementación, no sólo porque la implementación revela a los decidores problemas relacionados con el diseño mismo, sino porque los agentes encargados de su ejecución con frecuencia reinterpretan y modifican las decisiones inicialmente tomadas.

2.1.1 Factores condicionantes de la Decisión²⁵

Para abordar el diseño de las políticas conviene señalar inicialmente que los decidores suelen encontrarse frente a ciertos factores que restringen sus posibilidades de elección. En efecto, contrariamente a la imagen que los decisores desean proyectar sobre si mismo, su autonomía está limitada por el estado de los conocimientos disponibles o el tiempo necesario para lograr una decisión, así que con frecuencia quien aparece como responsable por la adopción de una política en particular simplemente se limita a ratificar con pequeñas variaciones las selecciones realizadas por sus consejeros o asistentes.

La naturaleza del sistema político y administrativo contribuye igualmente a enmarcar –constreñir, delimitar- la decisión: la estructura jurídica, los procedimientos, la estructura de competencias del Estado, las rutinas burocráticas, las reglas informales que caracterizan y afectan cotidianamente el trabajo gubernamental. Evidentemente, los recursos disponibles y particularmente los financieros pueden conducir a limitar las opciones disponibles para el diseño de una política en particular. Finalmente, cada administración u organización tiende a desarrollar su propia representación de un problema dado en función de los intereses y de la cultura propia, incluso en contravía de la lógica técnica o económica o del ambiente político.

²⁵ Para un mayor detalle, ver Muller y Surel (1998)

2.1.1.1 El peso de las reglas

El respeto de los procedimientos, principalmente los constitucionales, es una fuente importante en la legitimación de las decisiones públicas; al mismo tiempo, sin embargo, estos procedimientos son un freno importante a la autonomía de los decisores. Es decir, que las decisiones están inmersas en una estructura densa de reglas formales e informales. Las primeras corresponden principalmente a los procedimientos que rigen la planeación, las relaciones entre ejecutivo y legislativo: reglamentación y orden de las sesiones o reglamentación de la iniciativa, entre otras. Por ejemplo, Las prerrogativas del ejecutivo en un régimen presidencial contra aquellas propias del régimen parlamentario. Igualmente, la estructura de competencias y funciones entre diferentes niveles gubernamentales.

Los procedimientos no obstante, no se limitan solo a los procedimientos formales; se refiere igualmente a los procedimientos operatorios de decisión: funcionamiento de las agencias, organización del trabajo entre los diferentes ministerios competentes sobre el mismo asunto; coordinación de los servicios, controles mutuos. Unos y otros procedimientos contribuyen a enmarcar de forma previa las posibilidades que se abren al decisor.

2.1.1.2 La decisión como un proceso de poder

Para Muller y Surel (1998) todo proceso de decisión constituye un espacio en el cual los diferentes actores implicados desarrollan estrategias de poder más o menos antagonistas. En tal sentido, la decisión es un verdadero campo de fuerza que comprende actores con lógicas de acción diferentes: actores que provienen del campo político (partidos, corrientes o facciones de partidos, autoridades electas, etc.), actores administrativos, grupos de la sociedad civil.

Las dinámicas propias de las relaciones de poder entre los actores tienen efectos concretos sobre la decisión. Toda decisión es un asunto colectivo; por lo tanto, las alternativas consideradas van a ser influidas por las diferentes estrategias desarrolladas por los actores y por las asimetrías de poder, más que por las características técnicas del asunto en cuestión; aun si como frecuencia se utilizan argumentos técnicos para defender una posición en particular. A partir de esos elementos, aparecen dos casos teóricos: la decisión autoritaria y la decisión negociada. En el primer caso, las alternativas serán presentadas como opciones por "tomar o dejar". En ese caso, el objeto de los decisores es abstenerse de los efectos "perversos" de la política burocrática y proponer una decisión "no negociada". El segundo modelo, implica la idea de una "mesa redonda" en el que los actores involucrados (en razón de su competencia o de sus intereses afectados) son invitados a dar su consejo; siendo la decisión final presentada como el fruto de la síntesis de las diferentes propuestas. Ahora bien, estos dos

modelos son propuestas teóricas y en la práctica, la decisión retoma elementos autoritarios así como de negociación y manipulación.

2.1.1.3 El prisma burocrático

Las agencias burocráticas como los demás actores, tenderá a construir sus propias representaciones de los problemas, en función de su historia, de su lugar en la division del trabajo político-administrativo, de su *expertise* específico, de las rivalidades que ha mantenido con otras agencias e integrarlas en la defensa de sus propios intereses. Con frecuencia, entonces, se olvidan las necesidades externas de la política (frente a los públicos: luchar contra el desempleo, proteger el ambiente) en función de los intereses internos de los actores involucrados (aumentar la planta de funcionarios, crecer en importancia frente a otras agencias, reforzar cierta división de competencias político-administrativas, etc.). En consecuencia, los juegos burocráticos operan como un prisma que afecta las posibilidades de la decisión.

2.2 Elementos del diseño de una política pública

Con las anteriores consideraciones en mente, propondremos que diseñar una política pública implica tomar en cuenta los siguientes elementos.

Tabla

Elementos de Diseño de Política

Elemento	Pregunta a formular
Los objetivos de la Política	¿Cuales son los objetivos de la política? ¿Eliminar el problema? ¿Aliviar el problema pero no eliminarlo enteramente? ¿Mantener el problema sin que empeore?
El modelo causal	¿Cuál es el modelo causal? ¿Sabemos que si hacemos X, resultará Y? ¿Cómo sabemos esto? Si no lo sabemos, ¿Cómo podemos saberlo?
Las herramientas de la Política	¿Qué herramientas o instrumentos deben usarse para hacer la política efectiva? ¿Estas herramientas serán más o menos coercitivas? ¿Descansarán más o menos en incentivos en la persuasión o la información? ¿Construcción de capacidad?
Las metas de la	¿Se supone que cambiará el comportamiento se

política	quien? ¿Hay metas directas e indirectas? ¿Se basan las selecciones en nuestra construcción social de la población objetivo?
La implementación de la política	¿Cómo puede ser implementado el programa? ¿¿Quién va a establecer la aplicación del sistema? ¿Puede escogerse un diseño de arriba a abajo o de abajo hacia arriba? ¿Porque?

Fuente: Birkland, 2005

2.3.1 Los Objetivos de la política

Los objetivos de las políticas tienen que ver con lo que se ha considerado como problema por parte de los actores involucrados en los procesos de acción pública. Por tanto, existe una relación directa entre los problemas tal como aparecen definidos y los objetivos previstos: disminuir la tasa de desempleo, aumentar los cupos en los colegios públicos, etc.

Deborah Stone propone una manera de categorizar los objetivos de las políticas públicas: equidad, eficiencia, seguridad y libertad. Para esta autora, los objetivos con frecuencia entran en conflicto, por ejemplo, entre libertad y seguridad; y más particularmente entre eficiencia, que aparece como un propósito central de los gobiernos y resta posibilidades a los demás objetivos. Los conflictos entre los objetivos se intensifican dependiendo igualmente de la forma en que estos son definidos, lo que aparece de forma más evidente en el caso de la equidad.

Equidad: puede pensarse de manera práctica en relación con el tratamiento que dentro de la práctica de las políticas reciben las personas sin consideración por su raza, grupo étnico, género, religión, etc. Sin embargo, hay varias formas de pensar sobre la equidad que se reflejan en prácticas diferentes: la más obvia de todas se refiere a la distinción entre los planteamientos sobre la igualdad de oportunidades y la igualdad de resultados. Mientras que la primera podría alentar por ejemplo, la decisión de gratuidad en la educación superior; la segunda alienta discusiones sobre la renta mínima, para citar sólo un caso. La discusión sobre la equidad alimenta la mayor parte de los debates contemporáneos sobre políticas de género, grupos etéreos –juventud, tercera edad-, grupos étnicos, etc.

La eficiencia, por su parte, se ha convertido tanto en un objetivo en si mismo, como en una restricción para los objetivos de la acción pública en general, particularmente para aquellos que proponen la reducción del tamaño y el gasto estatal. Puede pensarse en la eficiencia, desde una perspectiva económica, como la obtención de iguales resultados a menores costos. El problema es que se ha convertido en un argumento poderoso para producir una reducción de los

programas sociales o de la necesidad de transferir funciones oficiales a actores privados.

Ahora bien, el conflicto entre objetivos se hace más evidente, cuando nos referimos a la seguridad y la libertad. Para Stone, la búsqueda de mayor seguridad para algunos o todos de los ciudadanos genera con frecuencia una reducción en las libertades de algunos o de todos ellos, por ejemplo, restricciones a la movilidad. En ausencia de un ***criterio objetivo para establecer un balance adecuado entre los dos, la manera como es percibida la coyuntura particular influye en las decisiones tomadas.***

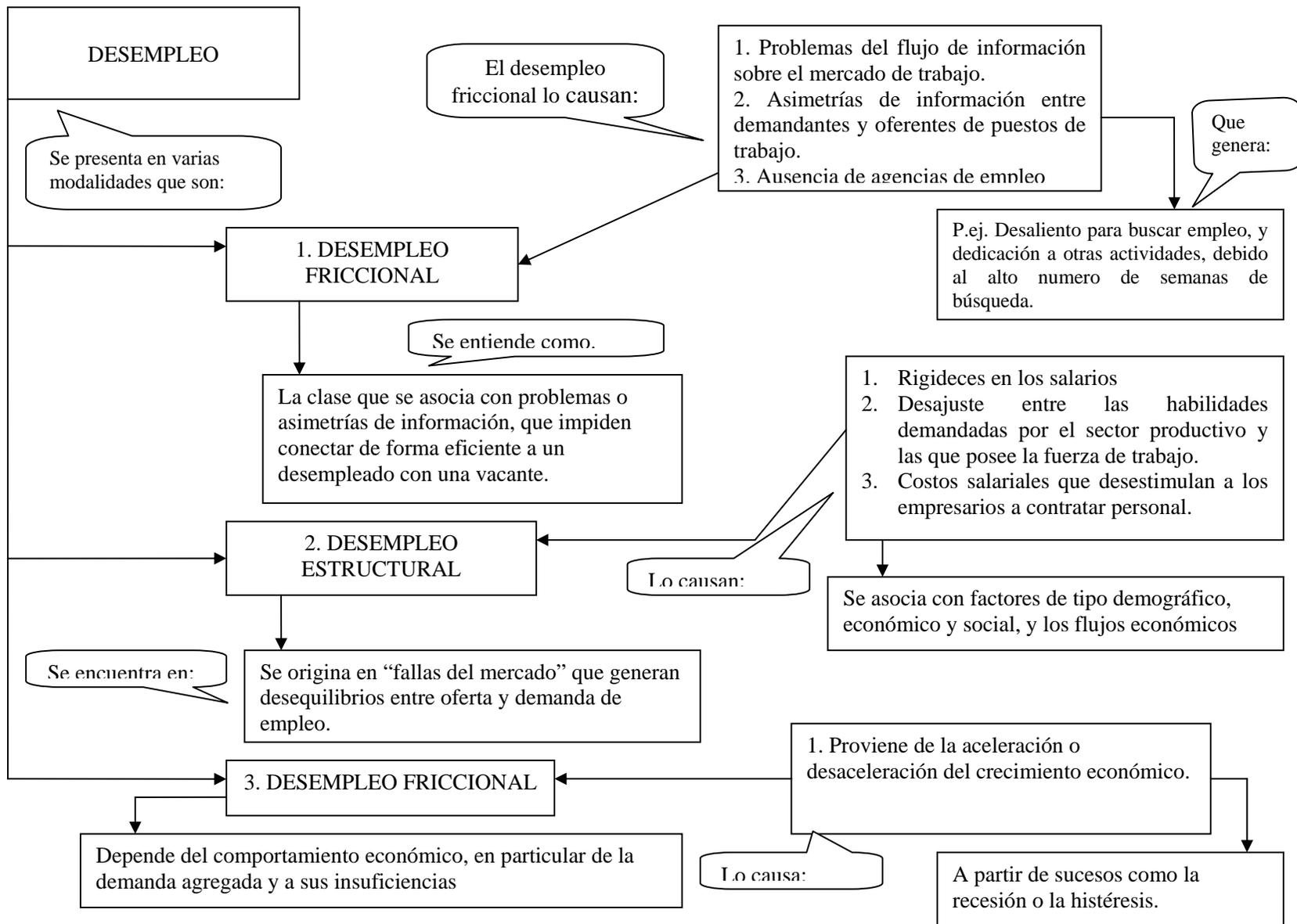
2.3.2 La estructura causal

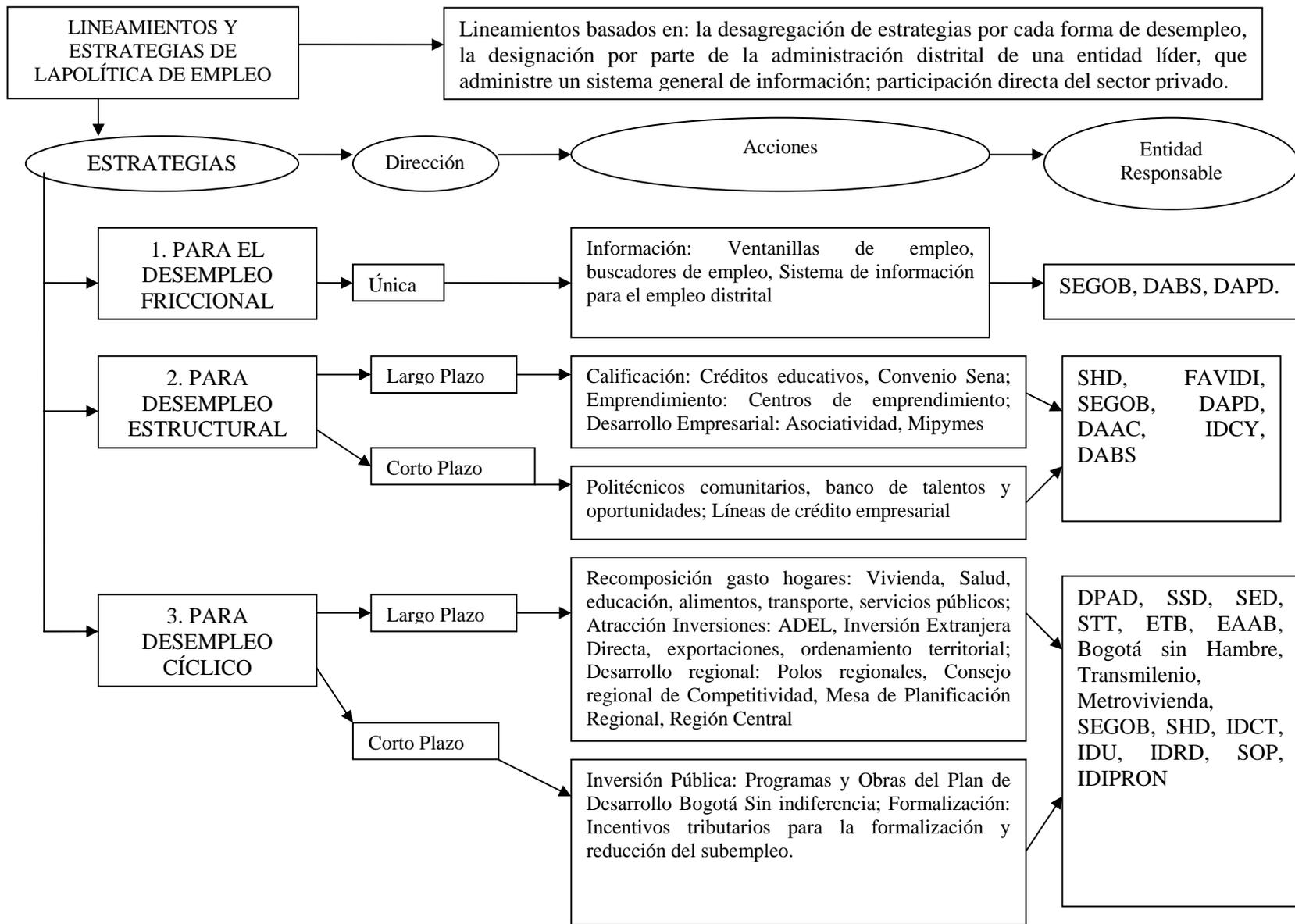
Tras el consenso sobre los objetivos de la política es necesario establecer una estructura causal sólida, que encuadra la política que va a ser implementada.

Ahora bien, los problemas sociales son de naturaleza compleja –problemas retorcidos- lo que genera dificultades para el desarrollo de una estructura causal. si uno desarrolla una estructura causal inadecuada, es improbable lograr un impacto positivo en el problema o situación que se esté tratando.

De otra parte, *“en el mundo social, entendemos los eventos como el resultado de la voluntad, usualmente humana (...). El mundo social es el reino del control y del intento. Usualmente pensamos que tenemos un adecuado conocimiento de la causalidad cuando podemos identificar los propósitos y motivaciones de una persona o grupo y relacionar estos propósitos con sus acciones”*. En otras palabras, podemos hacer cosas para cambiar los resultados de la acción humana, mientras que tenemos menos posibilidades de actuar contra fenómenos naturales, como los climáticos o los terremotos. Incluso puede pensarse que el desbordamiento de un río no genera por si solo los problemas, sino que estos pueden ahondarse por las construcciones realizadas en las riveras, etc.

En las páginas siguientes, se presentan dos gráficos construidos a partir de la propuesta de política de empleo del gobierno de Luis Eduardo Garzón en Bogotá. En la primera gráfica se encuentra esquematizada la estructura causal de la política. En otras palabras, de qué manera aparece definido el problema del desempleo. En la segunda gráfica se presenta las acciones previstas dentro de la propuesta de política. Como se puede observar, las acciones, así como los objetivos dependen de la estructura causal.





FUENTE: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE PLANEACIÓN DISTRITAL. (2005). Lineamientos para la implementación de la política de empleo e ingresos de Bogotá. Pp. 2, (marco conceptual); 12 – 22 (lineamientos y estrategia de política). (Primer cuadro; 29 (Cuadro 2).

2.3.3 Instrumentos de acción pública

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*²⁶. 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, solo excepcionalmente las políticas tienen un solo instrumento, generalmente en el marco de una misma política ha sido previsto el uso de varios instrumentos, lo que con frecuencia puede generar problemas de coordinación.

2.3.3.1 Definición

A pesar de que existen múltiples definiciones de instrumento, la más simple y polí de todas parece ser la propuesta por Lester Salomón y Michael Lund, *“un políti a políti del cual el gobierno busca un objetivo de política”*.

2.3.3.2 Tipos de instrumentos de política

Mientras que existen muchos tipos diferentes de políticas, existen relativamente pocos tipos diferentes de instrumentos usados para alcanzar los objetivos previstos en una política. El interés del estudio de los instrumentos es aprender como los gobiernos deciden el uso de instrumentos y como los usan para alcanzar sus fines. Esto nos permitirá observar como la naturaleza de la acción de gobierno ha cambiado. Como señala Salomón, 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”*

La reforma de los gobiernos para tomar en cuenta estas teorías de reforma y hacerlos más responsables ante las necesidades cambiantes, han producido al mismo tiempo modificaciones profundas en los instrumentos o medios que los gobiernos utilizan para resolver problemas públicos. Así, mientras la producción y

²⁶ Algunos autores los denominan *instrumentos de políticas (Velásquez)* o *instrumentos de gobierno (salomón)*.

distribución de bienes y servicios estaba fundamentalmente a cargo de las burocracias estatales, estos ahora recurren a un conjunto amplio de contratos, regulaciones, asociaciones público-privado, cofinanciaciones, etc. Para algunos autores, como Salomón, este es justamente el criterio diferenciador: si se trata de la prestación directa o indirecta de los bienes o servicios.

En suma, existen numerosas clasificaciones organizadas en torno a nuevas preguntas: bajo que presupuestos funcionan, como pueden categorizarse, pero fundamentalmente, que efectos diferenciales producen sobre la acción pública. Algunas de ellas las presentaremos en la siguiente tabla:

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 particulares y al cumplimiento.	Ley criminal, regulaciones ambientales, ley antimonopolio.
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.
		Incentivos y sanciones	Sanciones	Herramientas que inducen "acciones cuasi-voluntarias o cuasi-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.

Fuentes: B. Guy Peters, *American Public Policy: Promise and Performance* (Chappaqua, N.Y.: Chatham House/Seven Rivers, 1999), 6-13; Charles H Levine, B. Guy Peters, y Frank Thompson, *Public Administration: Challenges, Choices, Consequences* (Glenview, Ill.:Scott, Foresman/Little Brown, 1990), 64-73; Anne Larason Schneider y Helen Ingram, *Policy Design for Democracy* (Lawrence: University Press of Kansas, 1997), 93-97; James E. Anderson, *Public Policymaking*, 4th ed. (Boston: Houghton Mifflin), 233-244.

Fuente: Birkland (2005)

Para Salomón, 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 podrían 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 está 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.

2.3.3.3 Perspectivas económicas y políticas de los instrumentos

Para algunos autores como Lascoumes y Le Galés (2004), los instrumentos de política no pueden considerarse simplemente como herramientas técnicas, desprovistas de intervención o relaciones políticas. Al contrario, sostienen que expresan una elección consciente que resulta del modo de regulación adoptado.

Howlett y Armes (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 más 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 –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. 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.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Completo el siguiente cuadro

Diseño de políticas

Factores condicionantes	
Cuáles son sus objetivos?	
En qué consiste la estructura causal?	
Qué son los instrumentos de acción pública?	

2.3.3.4 La selección de los instrumentos

La selección de los instrumentos revela para Linder y Peters (2003) 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.

En cualquier caso, los analistas señalan que al diseñar una política, existen varios criterios a los que puede recurrirse para decidir sobre los instrumentos que se utilizaran. Birkland (2005) propone que 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, otro criterio se refiere a 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 más 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.

Por su parte, 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.
- 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 relación con la factibilidad técnica y la evaluación de la calidad de los instrumentos. Por su parte, la categoría *restricciones* vincula los instrumentos 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 las siguientes tablas se encuentra una presentación no exhaustiva de los instrumentos definidos para las políticas ambientales en Colombia, que permitirá ilustrar la discusión conceptual de las páginas anteriores.

INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA AMBIENTAL EN COLOMBIA

Nombre de la ley	Instrumento	Contenido del instrumento	Artículo al que pertenece y responsabilidad
1. Ley 99 de 1993	a. Tasas retributivas y compensatorias	<p>Se define a partir de “la utilización directa o indirecta de la atmósfera, del agua y del suelo, para introducir o arrojar desechos o desperdicios agrícolas, mineros o industriales, aguas negras o servidas de cualquier origen, humos, vapores y sustancias nocivas que sean resultado de actividades antrópicas o propiciadas por el hombre, o actividades económicas o de servicio, sean o no lucrativas, se sujetará al pago de tasas retributivas por las consecuencias nocivas de las actividades expresadas. También podrán fijarse tasas para compensar los gastos de mantenimiento de los recursos naturales renovados”.</p> <p>“Para la definición de los costos y beneficios de que trata el inciso 2 del artículo 338 de la CPN, sobre cuya base hayan de calcularse las tasas retributivas y compensatorias a las que se refiere el presente artículo, (...) se aplicará el sistema establecido por el conjunto de las siguientes reglas: a) la tasa incluirá el valor de depreciación del recurso afectado; b) el Ministerio de Medio Ambiente teniendo en cuenta los costos sociales y ambientales del daño, y los costos de recuperación del recurso afectado, definirá anualmente las bases sobre las cuales se hará el cálculo de la depreciación; c) El cálculo de la depreciación incluirá la evaluación socioeconómica de los daños sociales y ambientales causados por la respectiva comunidad; d) El cálculo de costos así obtenido, será la base para la definición del costo tarifario de las tasas”.</p>	42. Corporaciones autónomas regionales
	b. Tasas por utilización de aguas.	<p>El uso de aguas por parte de personas naturales o jurídicas, públicas o privadas dará lugar a “al cobro de tasas fijadas por el Gobierno Nacional que se destinarán al pago de los gastos de protección y renovación de los recursos hídricos, para los fines establecidos por el artículo 159 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. El Gobierno Nacional calculará y establecerá las tasas a que haya lugar por el uso de las aguas.</p> <p>El sistema y el método establecidos por el artículo precedente para la definición de los costos sobre cuya base se calcularán y fijarán las tasas retributivas y compensatorias, se aplicarán al procedimiento de fijación de la base de que trata el presente artículo”.</p>	43 Corporaciones Autónomas Regionales
	c. Porcentaje ambiental de los gravámenes a la propiedad inmueble	<p>Se establecerá de acuerdo al artículo 317 de la Constitución Nacional, inciso 2, con destinación a la protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, “un porcentaje sobre el total del recaudo por concepto de impuesto predial que no podrá ser inferior al 15% ni superior al 25.9% El porcentaje de los aportes de cada municipio o distrito con cargo al recaudo del impuesto predial será fijado anualmente por el respectivo concejo a iniciativa del alcalde municipal”.</p>	44 Corporaciones Autónomas Regionales

		“Las corporaciones autónomas regionales destinarán los recursos de que trata el presente artículo a la ejecución de programas y proyectos de protección o restauración del medio ambiente y los recursos naturales renovables, de acuerdo con los planes de desarrollo de los municipios del área de su jurisdicción. Para la ejecución de las inversiones que afecten estos recursos se seguirán las reglas especiales sobre planificación ambiental que la presente ley establece”.	
	d. Transferencias del sector eléctrico	“Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica cuya potencia nominal instalada supere los 10000 kilovatios, transferirán el 6% de las ventas brutas de energía por generación propia, de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señale la regulación energética”.	45 Corporaciones Autónomas Regionales
	e. Concesión.	Harán parte del otorgamiento que haga la autoridad ambiental (que en este caso es la Corporación Autónoma Regional) que junto a los permisos, autorizaciones y licencias ambientales, serán requeridos por la ley para el uso, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables o para actividades que puedan afectar o que afecten el medio ambiente.	31, Núm. 9. CARs.
	e. Licencia Ambiental	“Se entiende por licencia ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la protección, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o autoridad autorizada”.	50 Ministerio del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, municipios y distritos
	f. Diagnóstico Ambiental de Alternativas	Para los proyectos que requieran la licencia ambiental, el interesado deberá solicitar ante la autoridad correspondiente su pronunciamiento sobre la necesidad de presentar o no un diagnóstico ambiental de alternativas. Esta solicitud se realizará en la etapa de factibilidad del proyecto correspondiente. La autoridad decidirá, de ser necesario, los términos de referencia Dicho diagnóstico incluirá: “información sobre la localización y características del entorno geográfico, ambiental y social de las alternativas del proyecto, además de un análisis comparativo de los efectos y riesgos inherentes a la obra o actividad, y de las posibles soluciones y medidas de control y mitigación para cada una de las alternativas”. Finalmente, la autoridad elegirá en un plazo de 60 días la alternativa sobre la cual deberá hacerse el estudio de impacto ambiental antes de entregarse la respectiva licencia.	56 Autoridad correspondiente
	g. Tipos de sanciones	“El Ministerio de Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales impondrán al infractor de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo o aprovechamiento de	85 Ministerio de Medio Ambiente y

		<p>recursos naturales, mediante resolución motivada y según la gravedad de la infracción, los siguientes tipos de sanciones y medidas preventivas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. sanciones: <ol style="list-style-type: none"> a) multas diarias por una suma equivalente a 300 salarios mínimos mensuales, liquidados al momento de dictarse la respectiva resolución. b) Suspensión del registro o de la licencia, la concesión, permiso o autorización. c) Cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio respectivo y revocatorio o caducidad del permiso o concesión. d) Demolición de la obra, a costa del infractor, cuando habiéndose adelantado sin permiso ni licencia, y no habiendo sido suspendida, cause daño evidente al medio ambiente o a los recursos naturales renovables. e) Decomiso definitivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos o implementos utilizados para cometer la infracción. 2. Medidas preventivas. <ol style="list-style-type: none"> a) amonestación verbal o escrita. b) Decomiso preventivo de individuos o especímenes de fauna o flora o de productos e implementos utilizados para cometer la infracción. c) Suspensión de obra o actividad, cuando de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o la salud humana, o cuando la obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización. d) Realización dentro de un término perentorio, de los estudios y evaluaciones o medidas que hayan sido ordenadas por la entidad responsable del control, ni de la obligación de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales renovados. 	Corporaciones autónomas Regionales
2. Decreto Ley 2811 de 1974	a. Acción Educativa	<p>En la reglamentación de la educación primaria, secundaria y universitaria, el Gobierno procurará:</p> <p>“a) Incluir cursos sobre ecología, preservación ambiental y recursos naturales renovables. b) Fomentar el desarrollo de estudios interdisciplinarios. c) Promover la realización de jornadas ambientales con participación de la comunidad, y de campañas de educación popular, en los medios urbanos y rurales para lograr la comprensión de los problemas del ambiente, dentro del ámbito en el cual se presentan”.</p>	Artículo 14. (Parte III Título 1 Incentivos y estímulos económicos) Gobierno Nacional Central.
	b. Uso de medios de comunicación	<p>“Por medio de comunicación adecuada, se motivará a la población para que formule sugerencias y tome iniciativas a la protección ambiental y para el mejor manejo de los recursos naturales renovables, y se adelantarán programas de divulgación y adiestramiento en la</p>	Artículo 15 Gobiernos Locales

	a nivel local	identificación y manejo de sustancias nocivas al ambiente”.	
	c. Campañas de información en medios de comunicación	Con el objetivo de “formar y mantener en la comunidad conocimiento y convicción suficientes sobre la necesidad de proteger el medio ambiente y de manejar bien los recursos naturales renovables, el Gobierno, en los contratos sobre espacios de televisión o frecuencias de radio difusión, estipulará cláusulas concernientes a su colaboración con las otras partes contratantes, en programas educativos y de divulgación apropiados para el cumplimiento de estos fines”.	Art. 16 Gobierno Nacional y gobiernos locales
	d. Sistema de información ambiental	Se propone organizar y tener al día un sistema de informaciones ambientales, que contendrá los datos físicos, económicos, sociales, legales y ambientales y a todos aquellos que se refieran a los recursos naturales renovables y al medio ambiente. Dicha información tendrá las siguientes especies: cartográfica, hidrometeorológica, hidrológica, hidrogeológica y climática; edafológica; geológica; sobre usos no agrícolas de la tierra; el inventario forestal; inventario fáunico; niveles de contaminación por regiones; inventario de fuentes de emisión y contaminación.	Arts. 20 y 21. Gobierno Nacional.
	e. Inversiones financieras estatales en obras y trabajos ambientales	Se hará anualmente en el presupuesto nacional, una partida que esté dedicada única y exclusivamente destinada a financiar los programas o proyectos de preservación ambiental. Para aquel proyecto de obra pública que afecte o deteriore un recurso natural o el ambiente, habrá de contemplarse un programa que cubra totalmente los estudios, planos y presupuesto para conservar y mejorar el área afectada.	Arts. 25 y 26.
3. Decreto 155 de 2004	a. Tasas por uso de agua.	<p>Su destinación es la protección y renovación de los recursos hídricos. Se aplica tanto para personas naturales o jurídicas, así como para públicas o privadas. Según la Car esta presenta dentro de su ejecución diferentes actores:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. sujeto activo: es quien cobra la tasa. En este caso son las corporaciones autónomas regionales. b. Sujeto pasivo: son quienes están obligados al pago de tasa por utilización de aguas; se incluyen aquí a las personas mencionadas líneas arriba, que hacen uso de la concesión de aguas. c. Hecho generador: es lo que permite cobrar la tasa de uso. En este caso, el hecho es la concesión de aguas. d. Base gravable: el porcentaje de la tasa se cobra por el volumen de agua efectivamente captada dentro de límites y condiciones establecidas. <p>La forma de cobro que tiene esta tasa proviene de las autoridades quienes mensualmente lo harán mediante factura expedida con la periodicidad que determinen, la cual no excederá a un año.</p>	

FUENTES

DECRETO 155 DE 2004 Por el cual se reglamenta el artículo 43 de la Ley [99](#) de 1993 sobre tasas por utilización de aguas y se adoptan otras disposiciones".

DECRETO LEY 2811 de 1974. Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente

LEY 99 DE 1993. Por el cual se crea el Ministerio de Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental y otras disposiciones.

Pagina Web: http://www.car.gov.co/publicaciones.aspx?cat_id=98

2.3 La implementación de las políticas públicas²⁷

2.3.1 Los estudios sobre la implementación

Desde la década de los 70's se ha desarrollado una gran literatura sobre la implementación, que podríamos agrupar en torno a varios enfoques diferentes. A partir de estos enfoques pueden comprenderse los diferentes mecanismos que caracterizan la *implementación*.

- Los primeros trabajos se orientaron en torno a un cuestionamiento central sobre la legitimidad de la acción pública; por que las decisiones tomadas no producen los resultados esperados. Estos estudios se inscriben en la comprensión de los fracasos de la acción pública. En su trabajo sobre Oakland, Pressman y Wildavsky se ocupan de analizar como los programas federales han sido percibidos por los diferentes actores y como estos los han traducido concretamente. Desde esta perspectiva, la implementación se caracteriza por la constitución de interacciones entre actores del centro (Federales) y de la periferia (locales). Los autores evidencian las diferencias de punto de vista y de intereses que existen, y que según ellos, impiden una implementación exitosa o que provocan diversas dinámicas que impiden que algunas políticas se concreten en acciones específicas.

- Los problemas percibidos son definidos en términos de disfunciones de los modos de organización en términos de coordinación y control jerárquico. Esto les permite proponer un enfoque que combine mecanismos de coordinación y aprendizaje propios de los esquemas *top-down* y *bottom-up*. Este tipo de razonamientos conducirá a enfoques mas normativos sobre las condiciones adecuadas para la implementación.

- A partir de esta primera fase de estudios, calificada de *análisis administrativos*, se empezaron a desarrollar otros enfoques menos centrados en la decisión como único punto de referencia (y en el análisis de los éxitos y fracasos) y el análisis de un solo conjunto de actores (la administración).

Algunos análisis se concentraron en consecuencia en una perspectiva inversa: los actores locales y particularmente el público afectado por las políticas. En esta perspectiva, la implementación se estructura a partir de la *negociación*, persuasión e intercambios entre conjuntos de actores presentes en diferentes niveles de acción. (Bardach). La implementación es entonces resultado de los acuerdos logrados con elegidos políticos locales y grupos de presión. De esta manera se

²⁷ Para un mayor desarrollo del tema, ver por ejemplo Mégie (2004)

logra una mayor legitimación de las decisiones públicas, pero al mismo tiempo, esta se complejiza debido a la creación de instrumentos y escenarios específicos.

Algunos trabajos han enfatizado en la forma como los actores administrativos y políticos locales adaptan, reformula o bloquean las decisiones tomadas por los actores del nivel central. Otros, postulan la necesidad de considerar los modos de organización y la estructura institucional para dar sentido a las orientaciones concretas tomadas por las políticas. La implementación entonces será el resultado de interacciones entre los objetivos legalmente definidos y las dinámicas políticas. La implementación, en consecuencia, da origen a dinámicas de negociación, de acuerdo y conflicto, que pueden explicar la distancia entre las intenciones de la política y la realidad de su puesta en marcha.

En suma, existen diferentes enfoques que han dado lugar a explicaciones alternativas sobre los factores que explicarían las fallas en las políticas públicas, como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla
Explicaciones para las fallas de Política

Alternativas a políticas intentadas	Falla de necesidades a ser estimadas en términos de la opción de "hacer nada", en términos de la probabilidad que otras opciones que pudieron ser más o menos exitosas.
El impacto de la circunstancia cambiante	Las circunstancias cambiantes pueden hacer a las políticas menos exitosas, tal como las políticas de energía que si bajan en el precio antes crean una dependencia del petróleo y el gas natural.
Relaciones de una política hacia otra.	Las políticas están relacionadas entre sí, y estas relaciones deben ser tenidas en cuenta. Por ejemplo, una política más estricta en contra de los inmigrantes ilegales puede poner en peligro los objetivos de políticas más amplias en torno a nuestras relaciones con México, tales como el suministro de petróleo o la interceptación de drogas.
La pregunta por el límite	Límites políticos (entre estados por ejemplo) pueden influir en el éxito de las políticas.
Demanda de política excesiva Esperanzas realizables de política	Debemos esperar demasiado de las políticas Las políticas a veces fallan cuando van más allá de lo que sabemos que podemos lograr ahora. Pero la formulación de políticas ambiciosas puede

<p>Teoría causal aproximada Elección de las herramientas efectivas de política</p>	<p>ser el resultado de la "argumentación especulativa"*, que busca inducir la innovación. El propósito declarado de una política puede no ser el verdadero propósito; puede haber más objetivos simbólicos de fondo.</p> <p>La política si no está basada en una teoría causal La elección de herramientas inefectivas pierde conducir probablemente a falla. Pero la elección de herramientas es de ordinario una función de compromiso o de predisposición ideológica.</p>
<p>Las imprecisiones o vaguedades de la implementación Falla de las instituciones políticas</p>	<p>Los problemas inherentes en implementación de política pueden contribuir a falla de la política "La falla de política es simplemente un síntoma de de enfermedades mas profundas dentro de nuestras instituciones políticas," tal como una interrupción del poder de partido político, devolución de poder de los líderes del Congreso a los comités y subcomités.</p>

Fuente: Helen Ingram y Dean Mann, "Policy Failure: An Issue Deserving Attention," en *Why Policies Succeed or Fail*, ed. Helen Ingram and Dean Mann (Beverly Hills: Sage, 1980).

Charles O. Jones, *The policies and Politics of Pollution Control* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1975).

Fuente: Birkland (2005)

2.3.2 El análisis de la implementación

El análisis de la implementación conduce a indagar sobre el cambio producido por la acción pública, en particular, en relación con los niveles en donde se presenta y sobre la organización del mismo Estado. Requiere de prestar atención de forma simultánea a:

Proceso de implementación. Hace referencia a los reglamentos y procedimientos, los problemas identificados y los criterios establecidos.

- Los objetivos establecidos
- La organización de los medios puestos en obra: recursos movilizados.
- La definición de instrumentos.
- La asignación de competencias de las diversas agencias públicas o privadas involucradas.

Estructuras de implementación. Se refiere a los actores involucrados y las percepciones que afectan el proceso de puesta en marcha.

- El sistema de acción desarrollado (tipos de actores, sus relaciones, la participación de los afectados)

- La interpretación –percepciones- de las directivas jerárquicas por parte de los actores involucrados.
- Los modos de aplicación o no aplicación de estas directivas.

Momento de la implementación. El contexto en el que se desarrolla, va a afectar las decisiones sobre la implementación. *Por ejemplo, algunos autores sostienen que después de la elección de una autoridad pública, es un momento adecuado para poner en marcha medidas impositivas –aumentar los impuestos, por ejemplo-, por el respaldo electoral que se ha obtenido, pero ante la cercanía de una nueva elección, se suelen disminuir.*

Formas de implementación

- **Enfoque vertical: top down.** Enfoque asociado a una idea tradicional del estado que impone sus decisiones a las administraciones periféricas: enfoque condicionado por tres principios:
 - Visión piramidal y jerárquica del Estado
 - Fuerte separación entre actores políticos y administrativos: idea de *ritualismo burocrático*, los servicios administrativos cumplen escrupulosamente los marcos definidos, y pretenden el interés general.
 - Carácter racional de la implementación: es una continuación lógica de la decisión, por tanto toda diferencia es una patología en el sistema.
 - **Enfoque Bottom-up.** En este caso, la decisión es secundaria a las necesidades del terreno. En tal sentido, hay una *adaptación a las circunstancias*, que implica que la “regla es rígida, pero la práctica es flexible”. Son los actores del terreno los que tienen la responsabilidad por las decisiones que implica la implementación.
- **El compromiso negociado.** No se trata de la aplicación estricta de la medida, ni tampoco de un resultado aleatorio. La implementación resulta de una transacción entre el funcionario y el administrado. Fenómeno que puede degenerar en la clientelización y la corrupción.
- **Delegación.** No deben ser las administraciones las que realicen la implementación, esta se confía a actores privados. Este planteamiento es cercano tanto a las propuestas de la Nueva Gestión Pública como a la teoría de la gobernanza.

2.4. La Evaluación de las políticas públicas²⁸

La evaluación es presentada como la fase que cierra el ciclo de las políticas o como la que inicia una nueva dinámica. Pero si la evaluación corresponde a una etapa del ciclo de políticas, no se reduce simplemente a un ejercicio *ex-post*, siempre realizado con posterioridad a la implementación. En efecto, la evaluación puede acompañar la ejecución administrativa (*evaluación concomitante*) o incluso preceder la toma de decisiones (*evaluación ex-ante*). La evaluación es un objeto polisémico atravesado por diversas corrientes. Es una práctica donde son aplicadas diversas herramientas y enfoques de ciencias sociales: sociología, ciencias económicas, ciencias políticas o psicología, entre otras.

²⁸ Los argumentos aca expuestos son tomados básicamente de Jacob (2004).

2.4.1. El concepto de evaluación

De una manera inicial, puede afirmarse que la evaluación da cuenta de las divergencias entre la programación inicial de las políticas y la realidad de la ejecución. Se trata 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.

Desde un punto de vista práctico, la evaluación permite un seguimiento de la política y un control de sus efectos. Para el ciudadano, tiene además un efecto simbólico, que implica el reconocimiento de una cierta racionalidad en la acción pública. Para los funcionarios implica por otra parte, un reconocimiento de su trabajo por parte de los usuarios.

Por otra parte, algunos autores sostienen que la evaluación no debe ser neutral, indiferente o un oficio de expertos. Desde este enfoque pluralista, la evaluación de políticas debe reunir los esfuerzos de funcionarios, decisores, expertos y ciudadanos. Este enfoque parte del reconocimiento de los actores comprometidos en la realización de una política y propone la conformación de comités de evaluación del cual estos hagan parte. La evaluación desde esta perspectiva busca entonces hacer una síntesis entre exigencias políticas y contingencias técnicas.

- ***La evaluación persigue un doble objetivo: medir y valorar.***

Evaluar una política pública consiste en medir los efectos propios de una política y en función de criterios definidos realizar juicios de valor sobre esos efectos, sean deseados o perversos, directos o indirectos, inducidos a corto o largo plazo. Toda evaluación tiene una doble pretensión:

- La construcción de un enfoque metodológico transparente y reproducible. La dificultad consiste en identificar y aislar los efectos que son directamente imputables a la política evaluada, respecto de los factores contextuales que no son controlados directamente por los actores comprometidos con la política pública.
- Toda evaluación se inscribe en un proceso más amplio de valoración de la acción del Estado y en consecuencia, es un asunto político. La definición de los factores de evaluación, la elección de criterios de apreciación y las estrategias de valoración política de las recomendaciones del evaluador constituyen asuntos políticos importantes. La evaluación se encuentran entonces en medio de las tensiones entre medición cuantitativo y valoración cualitativa, entre gestión racional y debate democrático.

2.4.2 La elección de los criterios de evaluación

Para poder valorar la acción pública, el evaluador debe realizar una comparación entre “lo que es” y “lo que debe ser”. Diversos criterios subyacen a estas apreciaciones:

- *El criterio de pertinencia* compara los objetivos de la política con la presión del problema colectivo que esta tiende a atender. Una política es considerada como pertinente si sus objetivos se adaptan a la naturaleza y a la distribución temporal y socio-espacial del problema.
- *El criterio de eficacia* compara los efectos de la política con los objetivos y metas propuestos inicialmente. Para medir la eficacia de la política, la evaluación se refiere a los objetivos explícitamente formulados, y a las metas definidas cuantitativamente. Pero algunos objetivos negociados, en el proceso político que implica la construcción de políticas, no siempre son explícitos y claros. En consecuencia, un trabajo del evaluador debe ser la reconstrucción de los objetivos explícitos e implícitos de la política.
- *El criterio de la eficiencia* analiza las relaciones entre los recursos invertidos y los efectos de la política. El análisis costo-beneficio monetariza directamente los costos y los efectos de un instrumento de acción. El análisis costo-utilidad compara, por su parte, diferentes intervenciones posibles para alcanzar un efecto determinado. El evaluador se pregunta si se pueden alcanzar los mismos efectos con menos recursos o si se puede asegurar un mejor grado de realización de los objetivos con los mismos recursos.
- *El criterio de la economía* funciona con la misma lógica, pero en relación fundamentalmente con la implementación. Compara los recursos invertidos con los productos administrativos. Esta evaluación, de inspiración más ligada a la gestión, se concentra en el funcionamiento del Estado y no tanto en los efectos que produce su acción, o los efectos de la política.

2.4.3 Los actores de la evaluación

La evaluación reúne con frecuencia a actores de diversos tipos (actores gubernamentales, privados, sociales, centros de investigación, etc.). Para abordar el tema de los actores, se propondrá una diferenciación entre tres posibles roles: evaluadores, solicitantes de la evaluación y los destinatarios. La experiencia muestra, sin embargo, que la distinción entre los roles no es suficientemente clara en la práctica.

➤ ***El solicitante.***

Constituye el punto de partida y el fundamento del proceso de evaluación, que se materializa bajo la forma de una solicitud de evaluación. En la práctica es una institución político-administrativa quien decida realizar una evaluación y que en principio formula los interrogantes a los cuales se deberá dar una respuesta.

Podría señalarse igualmente que con mayor frecuencia, aparecen evaluaciones que provienen de actores privados o centros académicos, que implican al mismo tiempo problemas con los actores políticos, que en ocasiones tienden a percibir que afecta su control sobre los procesos. De igual manera, parece necesaria la implicación política para permitir que la información aportada por la evaluación sea utilizada en la toma de decisiones.

➤ ***Los rostros múltiples del evaluador.***

El evaluador puede ser definido como el responsable de la dirección y elaboración de los informes de evaluación. En tal caso, el evaluador debe beneficiarse de la legitimidad (técnica, política) necesaria para poder emitir juicios de valor. Pueden presentarse tres casos diferentes:

- Las evaluaciones administrativas pueden ser internas o externas, en función de las relaciones existentes entre el evaluador y los servicios se encuentran en el centro del estudio. La evaluación puede ser interna, realizada por órganos especializados dentro de la agencia responsable de la política (autoevaluación). Por otra parte, puede ser externa, realizada por funcionarios especializados en evaluación que pertenecen a una agenda diferente o a organismos de control.
- La investigación académica en materia de evaluación de políticas debe sobrepasar la tendencia a la especialización sectorial, a la débil generalización y a la valorización científica de los resultados. Estos informes se fundan en la legitimidad producida por el control de un conocimiento científico especializado sobre el tema. Pero sin embargo, no toda investigación académica sobre políticas constituye un trabajo de evaluación de políticas.
- La evaluación puede ser igualmente realizada por consultores privados. En muchos países aparece como una actividad especializada en busca de mayor visibilidad para obtener contratos de evaluación. Por otra parte, tiene que ver con la legitimidad que se otorga a estos actores en razón de su ausencia de vinculación política directa o su independencia respecto de la administración.

➤ ***El evaluado.***

En términos generales, puede señalarse que todo ciudadano es un potencial evaluado, en la medida en que cotidianamente somos destinatarios o grupos objetivos de una política pública. No obstante, muy raramente son convocados a los procesos de evaluación. Esta categoría mayoritaria puede aportar valiosas informaciones que vayan más allá de la simple utilización de indicadores de satisfacción. La utilización de estas evaluaciones “por lo bajo” permite un proceso de aprendizaje colectivo que permita mejorar los servicios y en general, la construcción e implementación de políticas.

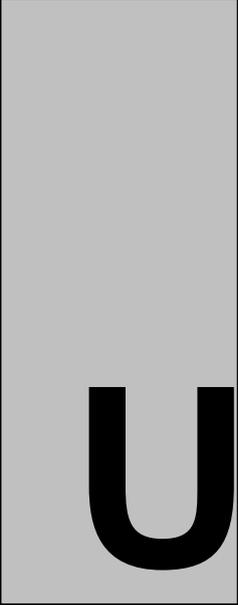
Esta evaluación tiende a corregir la unilateralidad de los procesos de decisión política, teniendo en cuenta los criterios de juzgamiento de los beneficiarios. Este planteamiento se distingue de un enfoque pluralista en la medida en que considera que la dimensión evaluativa es intrínseca y consustancial de la acción pública, y no una etapa distinta del proceso de políticas.

ACTIVIDAD DE APRENDIZAJE

Completo el siguiente cuadro.

Evaluación de políticas públicas

Evaluación	Qué es	
Objetivos		
Criterios	Pertinencia	
	Eficiencia	
	Eficacia	
	Economía	
Actores		



UNIDAD III

**Un enfoque para la construcción
social de las políticas públicas a nivel
territorial**

INTRODUCCIÓN

Este capítulo busca explicar una forma de construir socialmente las políticas públicas locales, partiendo de criterios metodológicos donde la formulación, la identificación de los problemas públicos, la decisión pública de resolver los problemas, la implementación y la evaluación, se hacen con un enfoque de construcción y participación en los cuales cada una de las etapas debe tener el mismo nivel de participación de los involucrados en la decisión en todo los momentos.

El capítulo desarrolla 6 temas, el primero, tiene los elementos para la identificación, de los problemas públicos locales, a nivel social, económico, ambiental, financiero, jurídico, administrativo y organizativo; el segundo considera la necesidad del análisis del contexto y las Instituciones para la construcción social de políticas públicas a nivel local; el tercero, considera la necesidad de identificar los distintos actores locales para la construcción social de políticas públicas y los diversos escenarios de concertación para el impulso al desarrollo a nivel local; el cuarto, determina los territorios para la aplicación social de las políticas públicas; particularmente las áreas rurales, urbanas y ambientales como espacios concretos para la aplicación de las políticas; el quinto, identifica y analiza los instrumentos de la acción pública a nivel local y el sexto, busca mostrar un estudio de caso a partir de un documento de la región central de Colombia, el cual se anexa como lectura complementaria.

Así mismo, los contenidos del capítulo y la metodología de construcción social de políticas públicas se sustentan en la macrotendencias sociales de participación y ampliación de la democracia, en los diferentes niveles de las decisiones públicas, y que dicha participación se realiza a través de todo el proceso de construcción y desarrollo de la política pública, lo cual significa que las diferentes herramientas e instrumentos de evaluación, manejo de información presentación de la información a la población y búsqueda de soluciones hace parte sustancial del módulo. .

Para el desarrollo de esta unidad se propone que durante el semestre los estudiantes a partir de grupos de no más de tres personas, que en gran medida sean del mismo municipio o que trabajen un mismo problema en profundidad, puedan desarrollar las actividades de aprendizaje y de investigación de manera integral.

3.1 Elementos para la identificación, de los problemas públicos locales, a nivel social, económico, ambiental, financiero, jurídico, administrativo y organizativo

Los siguientes son algunos elementos que debemos tener en cuenta, cuando buscamos identificar los diferentes problemas públicos locales, y en los cuales para cada uno de ellos tenemos unas preguntas que nos orientan el trabajo de identificación. Y nos permiten considerar la necesidad de construir socialmente las políticas públicas locales pues no necesariamente todos los problemas requieren políticas públicas, lo que no quiere decir que no necesiten solución.

Para esto es necesario tener en cuenta una pequeña comparación que nos sirve de marco para ubicar los análisis que se hacen de las políticas públicas locales, y que nos orientara para efectos de la formulación y construcción social de las políticas públicas ya que su análisis “surge como un marco de estudio de itinerarios de acción concretos y de las expresiones de una cierta racionalidad de la acción pública en momentos determinados, es decir, nos aproxima a la comprensión de la acción pública organizada. La particularidad de la política pública es que expresa una estrategia voluntaria de intervención orientada por un proceso de decisión.”²⁹ Y es este el eje sobre el cual se mueve este documento.

Primero, **la metodología**, cuando pensamos en la construcción social de políticas públicas, acudimos al diseño de una metodología que permita, que los procesos de formulación, implementación, evaluación y ajuste se construyan de una forma tal, que la población vinculada al problema a resolver se incluya, de manera que la decisión pase por las dinámicas de participación de los involucrados en los problemas públicos locales, buscando entonces responder a preguntas tales como:

- ¿Qué problema estamos identificando?
- ¿Cuál es el proceso que nos permite su identificación en profundidad?
- ¿Cómo lo resolvemos?
- ¿Entre quienes lo analizamos?
- ¿En qué momento lo evaluamos?
- ¿Cómo lo evaluamos?
- ¿Qué debemos ajustar para su solución?

Esto sugiere por tanto, que en la dinámica de construcción social de las políticas públicas, todo el proceso desde su inicio hasta su fin en cada una de sus etapas, encontramos procesos participativos que hay que desarrollar; en este sentido, la construcción en todo momento tiene un enfoque alternativo de construcción de

²⁹ CABRERO M. Enrique 2006. Acción pública y desarrollo local. Colección Administración Pública. FCE México. Pág. 24.

abajo hacia arriba que permita un alto contenido de legitimidad en los diversos procesos de acción de la política.

Segundo, **el territorio**, otro elemento a tener presente en la identificación de estos problemas esta referido a su delimitación territorial, y en este sentido se espera que este sea de orden local municipal, como la base territorial principal, respondiendo a las siguientes preguntas:

- ¿Dónde está ubicado espacialmente el problema?
 - ¿La zona rural o urbana?
 - ¿Una vereda o un barrio?
 - ¿Una comuna o varias?
 - ¿Todo el municipio?
 - ¿Varios municipios?
 - ¿Una región?

Esto requiere que se identifique el territorio pero también las relaciones de este con el contexto, por tanto, que el problema aunque sea local puede tener vínculos con otro u otros territorios.

Tercero, **la forma de administración y organización política del territorio**, lo cual nos permite determinar bajo qué tipo de estructuras podemos pensar desde el gobierno o gobiernos locales, metropolitanos, departamentales o regionales; además de tener en cuenta las posibles formas de organización para el manejo de esos territorios, respondiendo a:

- ¿Cómo está organizado políticamente el territorio?
 - ¿Barrios, veredas?
 - ¿Comunas?
 - ¿Provincias?

- ¿Cuál es la forma pública en que este territorio se administra?
 - ¿Juntas de vecinos, de acción comunal?
 - ¿Comités de emergencias públicos y privados?
 - ¿Juntas Administradoras locales?

Se exige entonces conocer las diferentes formas de organización al interior de cada uno de los territorios tanto a nivel de la organización política y administrativa como de la organización social.

Cuarto, **cuales son las funciones público estatales que permitan intervenir en políticas públicas locales**, a nivel sectorial y general, y en este sentido, es necesario determinar las funciones de orden constitucional, legal, organizativo y

funcional que apuntan a solucionar el problema, respondiendo las siguientes preguntas:

- ¿De acuerdo a los niveles de la organización del Estado a través de las entidades territoriales, que funciones les corresponden para identificar y solucionar problemas?
- ¿Qué capacidades organizativas, financieras e institucionales tienen para decidir sobre las acciones frente al problema o a los problemas?

Requerimos entonces tener un conocimiento de las funciones del estado y de los gobiernos a nivel local, metropolitano, departamental y nacional, que hacen parte en la solución del problema analizado.

Quinto, **las formas de organización social de la población**, ubicada en los niveles locales, las formas que ha tomado la población para enfrentar diferentes problemas, de orden social, ambiental, político, económico y frente a los diferentes niveles de vulnerabilidad que se presentan en el territorio, respondiendo de esta manera a:

- ¿Cuáles son las organizaciones sectoriales que tiene la población?
- ¿Cuáles son las organizaciones zonales que tiene la población?
- ¿Cuáles son las organizaciones generales que tiene la población?
- ¿Cuál es el carácter de las organizaciones formales o informales?

Sexto, **los instrumentos locales**, frente a cada uno de los problemas públicos identificados, es necesario tener en cuenta cuales son los instrumentos que permiten que desde la institucionalidad social, pública y privada se incida sobre el problema a solucionar, en este punto es necesario reconocer explícitamente los recursos propios sean sociales, públicos o privados y luego los vínculos y relaciones con el contexto regional, nacional y global que puede aportar a la solución del problema, respondiendo entonces a:

- ¿Cuáles son los planes generales, sectoriales y territoriales que deben hacer los gobiernos nacional, departamental y local frente al problema planteado?
- ¿Cuáles son los planes generales, sectoriales y territoriales que pueden hacer los gobiernos nacional, departamental y local frente al problema planteado?
- ¿Cuáles son las asignaciones presupuestales que se tienen en función de cada problema, las que son imperativas y las que son indicativas?
- ¿Cuáles son las formas de organización social y privada que permiten contribuir a solucionar el problema?
- ¿Cuáles las formas y organismos de cooperación internacional que pueden acompañar la solución del problema?

Séptimo, **las relaciones intergubernamentales**, que permitan contribuir a solucionar los problemas locales, es importante tener en cuenta que las relaciones que se presentan entre los gobiernos, son determinantes en la ruta de solución del problema identificado y estas relaciones pueden ir desde los vínculos políticos, sociales, económicos, territoriales, ambientales y culturales, los cuales pueden afectar de manera positiva o negativa la integración intergubernamental para la solución del problema, por tanto, se responde a:

- ¿Qué tipo de relaciones intergubernamentales interfieren en la solución del problema, sea limitándolo o potencializándolo?
- ¿En qué niveles de gobierno recae la responsabilidad de la solución?
- ¿Qué nivel de gobierno debe liderar o gestionar el desarrollo de la política pública para solucionar el problema?
- ¿Cuáles son los espacios de integración gubernamental para hacer frente al problema?

Octavo, **los elementos de la gestión pública**³⁰, determinada como la capacidad de ejecución de las acciones públicas estatales de una manera eficiente, es necesario determinar cual es su situación relacionada con los problemas públicos locales, como por ejemplo: cual es el nivel de profesionalización que tienen los funcionarios que se encargan de estos procesos, además de cual es el nivel de estabilidad que permita continuidad en las políticas; cuál es la estructura administrativa y financiera que permite enfrentar la política pública; las condiciones del sistema económico local, en fin esto nos lleva a desarrollar las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es el perfil profesional de los funcionarios públicos que atienden el problema?
- ¿Cuántos de los funcionarios que tienen que ver con el problema son de carrera y tienen estabilidad y compromiso institucional?
- ¿Cuáles son los niveles de organización y determinación de los procesos que determinan acciones públicas sobre los problemas?
- ¿Qué instrumentos de información se tienen sobre el problema y la objetividad de esta?

Noveno, **la afiliación y las relaciones políticas de los gobernantes locales**, es necesario entender que los niveles de decisión de los gobiernos locales están cruzado por el poder político y que es allí donde se originan los gobernantes lo que significa que deben tener en cuenta que en las decisiones que se tienen sobre

³⁰ En relación a las acciones de la gestión pública local de las administraciones en Colombia, la publicación sobre "Gestión Pública Local Guía para alcaldes y sus administraciones", publicado por: DNP-ESAP-UNIVERSIDAD NACIONAL-Ministerio de Cultura. CD Bogotá 2007. Es una buena orientación práctica sobre la gestión pública local.

los problemas es central el apoyo político, sea porque este depende de una aprobación en las corporaciones locales o departamentales o nacionales, es decir consejos, asambleas y congreso, lo que exige tener en cuenta un actor decisorio para la solución del problema, buscamos entonces responder:

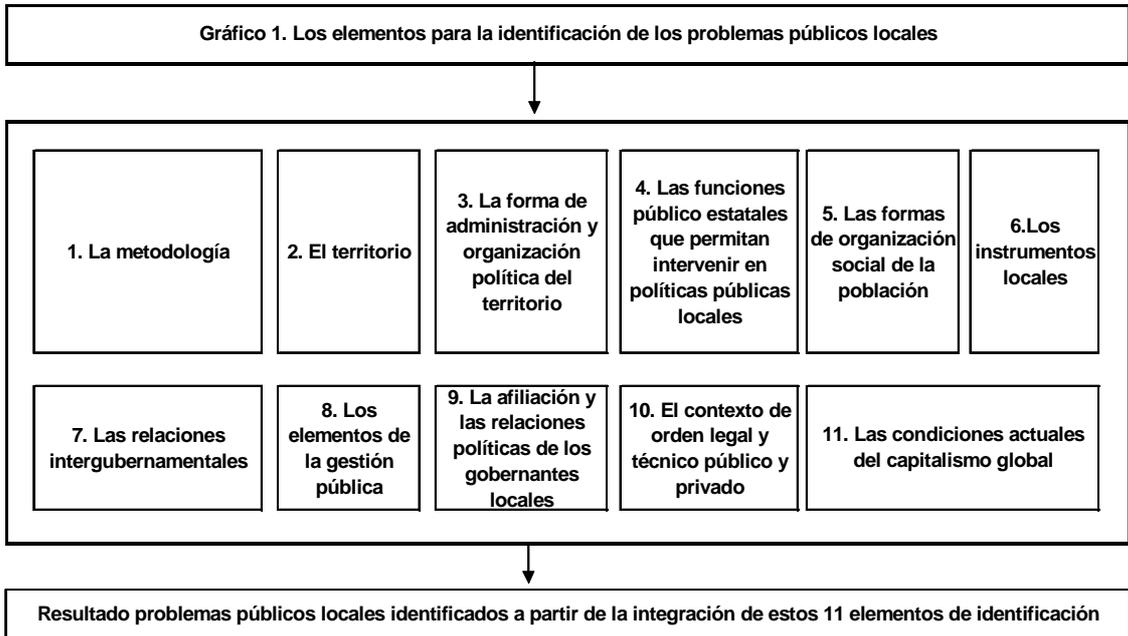
- ¿Cuál es la composición política de las corporaciones públicas, que van desde las Juntas Administradores Locales con los Ediles, en los consejos municipales, las asambleas departamentales o el congreso de la república?
- ¿Qué decisiones públicas frente al la solución del problema pasa por las corporaciones públicas y de que nivel?
- ¿Cuál es la legalidad y la legitimidad que tienen las corporaciones para incidir sobre la solución del problema?

Décimo, **el contexto de orden legal y técnico público y privado**, en la solución del problema, dado que la mayoría de los problemas que deben resolverse a través de acciones de políticas públicas, no son solos, estos presentan unos limitantes o condicionantes de orden técnico y legal que es necesario tener presente en la implementación de la política pública y entonces ello requiere de que se estudie y trabaje el contexto sobre el cual se desenvuelve el problema, por tanto, requiere responder:

- ¿Qué límites o potencialidades ofrecen las normas frente a la solución del problema identificado?
- ¿Cuáles son los requerimientos técnicos que se necesitan para solucionar el problema?
- ¿En manos de quien se encuentra la respuesta, en el sector público, el privado, el social o una combinación de acciones de algunos de ellos?

Décimo primero, **las condiciones actuales del capitalismo global**, cuando nos acercamos a pensar las políticas públicas desde lo local no se pueden desconocer las condiciones del entorno económico, tecnológico, cultural, y laboral que está desarrollándose en la actualidad a partir de las nuevas relaciones que genera la era de la información en el capitalismo global; respondiendo entonces a:

- ¿Cuál es el perfil económico que tiene el territorio local?
- ¿Cuáles son los vínculos relacionales que tienen el problema considerado con el contexto regional, nacional y global?
- ¿En relación con la era de la información cuál es la situación local?
- ¿Cuál es la característica esencial del trabajo en el territorio?



Fuente: Los autores

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

1. Trabajo de grupo. Teniendo en cuenta los 11 elementos para la identificación de los problemas públicos locales, tenga en cuenta un problema de su municipio o región que pueda ser objeto de una política pública y propóngala, además tenga en cuenta los siguientes aspectos:
 - Determine primero en grupo el diseño de acción para desarrollar el trabajo, requiere entonces: haber identificado el problema; tener en cuenta los temas que le permiten desarrollar el problema; identifique la población que vive el problema como participara en el planteamiento de la política; realice un cronograma de actividades a desarrollar conjuntamente con el grupo y los involucrados en el problema.
 - ¿Identifique qué información necesita; cuál no encuentra en las bibliotecas, en las oficinas públicas locales, departamentales o nacionales o en la red de Internet?
 - ¿Cómo piensa encontrar la información que necesita con los implicados en el problema?
 - Determine los problemas que el desarrollo de esta actividad le trae en términos de capacidades y necesidades de formación para su realización, comuníquelas al tutor y a los autores del módulo.
 - Haga una reseña del trabajo y la metodología del documento, sobre la Constituyente de la Región Central de Colombia, “Documentos para la construcción y fortalecimiento del proceso constituyente de la Región Central de Colombia”. Cuadernos Constituyentes. FESCOL, FUNDALIDER. Editorial gente Nueva Bogotá septiembre de 2007. Correo electrónico: Fescol%fescol.org.co o www.fescol.org.co.

3.2 El contexto y las Instituciones para la construcción social de políticas públicas a nivel local

Las condiciones contextuales del capitalismo global y las reglas que determinan los procesos hacia la solución de los problemas identificados, requiere entonces un análisis detallado del contexto en el cual se mueven y determinan las diferentes acciones en la construcción social de políticas públicas locales; por tanto, desde allí se considera la necesaria intención de reconocer las formas diferenciales en que actúan los procesos globales del capitalismo del siglo XXI, como bien lo anota el profesor Montañez sobre los llamados países de menor desarrollo:

“En la mayoría se produce una enorme desarticulación económica interna entre sectores económicos y entre territorios regionales; la complementariedad interna de cada país es desbordada por las fuerzas de complementariedad y competencias globales, con graves consecuencias para los lugares y regiones. La incertidumbre se apodera de lugares y regiones frente al desconcierto de administradores locales y regionales, para quienes la construcción de futuro parece desarrollarse en un escenario de arena movediza”³¹

Por tanto, se requiere conocer las formas como se mueve el mundo del capitalismo global actual, con fuertes dosis de incertidumbre sobre las acciones que se deben realizar de cara a las políticas públicas locales, ya que por una parte se tienen las restricciones de diferente orden económico, político, jurídico, organizativo, financiero y fiscal y de otro una alta dosis de incertidumbre sobre las decisiones.

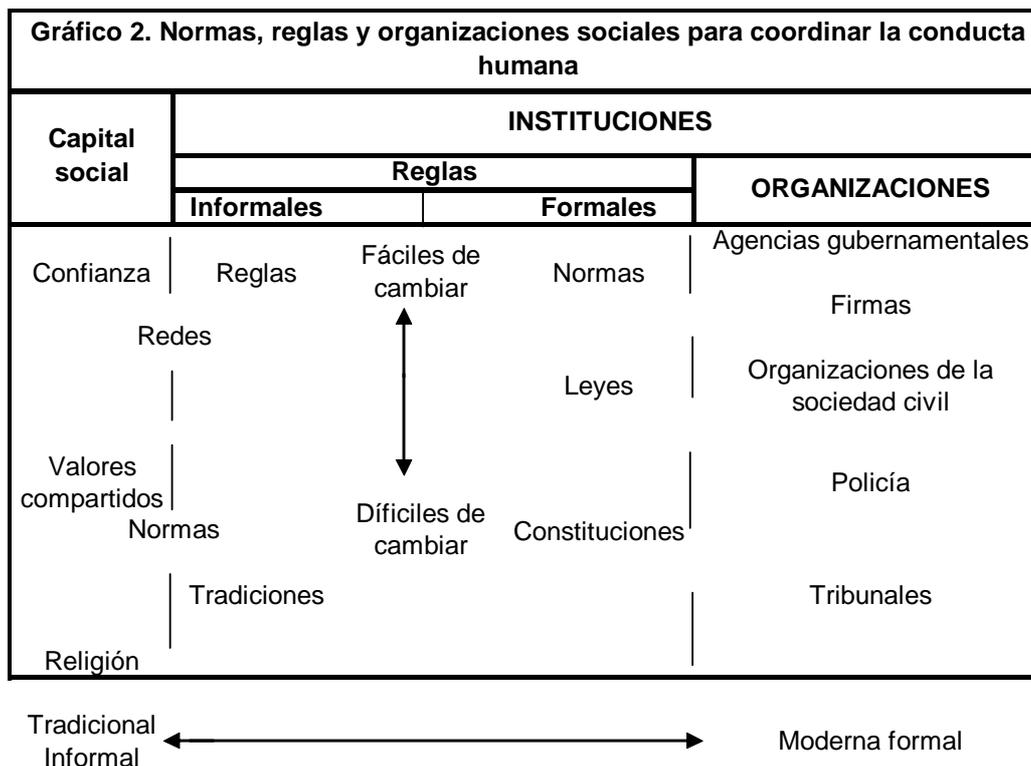
La visión Colombia II Centenario 2019, en nuestro caso varias cartas de navegación que pueden orientar las acciones a futuro de manera integrada con las políticas nacionales es el conocimiento que podemos tener de los trabajos que buscan construir escenarios públicos y privados que permitan pensar acciones locales y regionales, por tanto, es necesario mirar el documento de Colombia II Centenario, porque refleja los ruterios a construirse en el país.

Por otro lado, se requiere de un análisis de lo que son las instituciones y el carácter territorial que hoy presentan, de orden global, nacional, regional o local, tenemos que la definición presentada por el Banco Mundial en su informe del año 2003 recoge los ejes esenciales:

“¿Qué son las instituciones? Son las reglas y las organizaciones, incluidas normas informales, que coordinan la conducta humana. Son esenciales para el desarrollo sostenible y equitativo. Cuando funcionan

³¹ MONTAÑEZ GÓMEZ Gustavo, 2001. “RAZÓN Y PASIÓN DEL ESPACIO Y EL TERRITORIO”, publicado en: “Espacio y territorios RAZÓN, PASIÓN E IMAGINARIOS”; Universidad Nacional de Colombia Vicerrectoría General Red Espacio y Territorio. Bogotá D.E. 2001. Pág 27.

bien, habilitan a las personas para trabajar entre ellas con miras a planear un futuro para si mismas, sus familias y comunidades en general. Pero cuando son débiles e injustas el resultado es la desconfianza y la incertidumbre³²



Fuente: Tomado de Banco Mundial Informe Sobre Desarrollo Mundial 2003. Gráfico 3.1 Pág. 38.

Tanto la definición como el gráfico, nos muestran las interacciones que deben tenerse presente en el desarrollo y forma como se organizan las instituciones, resultado de los acuerdos entre los seres humanos para que funcione equitativamente la sociedad. Sin embargo, las instituciones en general tomadas como los acuerdos, requieren de instancias que los hacen cumplir como son las organizaciones, de allí entonces desgajamos la estructura organizativa, administrativa y jurídica sobre la cual se ejecutan las políticas públicas.

También es necesario **entender las capacidades de transformación que tienen los Estados y sus niveles de organización** en términos de las acciones que

³² Banco Mundial. 2003. "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico Transformación de Instituciones, crecimiento y calidad de vida".. Coedición Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros, S.A. y Alfaomega Grupo Editor S.A. Madrid-Bogotá. Pág. 37.

pueden impulsar hacia el desarrollo desde lo nacional, lo regional o lo local de allí que se necesite entender como una “tarea crucial comprender cuándo y cómo los estados se convierten en depredadores y que tipo de condiciones históricas permiten la aparición de los Estados desarrollistas...El argumento básico...La capacidad de los Estados de acelerar el crecimiento económico depende de la combinación de dos características estructurales. El componente interno esencial es la capacidad burocrática webweriana, cuyas bases son la contratación meritocrática, las carreras en el servicio público con recompensas predecibles y un espíritu interno de cuerpo. El complemento externo necesario de esa capacidad son los lazos estructurales fuertes con otros grupos importantes de la sociedad civil”³³

Un aspecto central que se requiere como parte del contexto actual está referido a las **situaciones medioambientales** que afectan de forma significativa la calidad de vida de la población y que está referida a uno de los problemas globales que tiene alto impacto en lo local, sobre los procesos de concentración económica y financiera y de las decisiones que afectan de manera directa o indirecta los problemas locales.

“Desde Bangkok hasta Ciudad de México, están aumentando los niveles de contaminación del aire y del agua. Llegar al trabajo lleva cada vez más y más tiempo. La vivienda asequible es una especie en peligro y los espacios verdes están encogiéndose. Las grandes urbes del Tercer Mundo se están convirtiendo en ‘ciudades mundiales’, nodos crecientemente importantes en las redes productivas y financieras de la economía global, pero que no proporcionan los medios de vida ni un hábitat saludable para las personas comunes”³⁴; en gran medida esta situación cada vez se convierte en condicionante de las acciones públicas locales y requiere de un tratamiento particular frente a los diferentes problemas tratados.

Las normas generales, particulares y las tradiciones regionales y locales que determinan los marcos legales y culturales para la solución del problema considerado, para diseñar la política pública local, son aspectos que se deben reconocer como son los referidos a las formas de organización del sistema político, la estructura del sector público en el orden local, las formas de organización de la población, y del sector privado, estos aspectos contextuales de lo local nos determinan las acciones y la forma como estas deben hacerse.

³³ EVANS Meter, 2007. INSTITUCIONES Y DESARROLLO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL". Colección en Clave de Sur. ILSA. Bogotá. Pág. 21

³⁴ EVANS Meter, 2007. INSTITUCIONES Y DESARROLLO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL". Colección en Clave de Sur. ILSA. Bogotá. Pág. 457.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

- Construya individualmente los elementos esenciales de lo que entiende por contexto y cuál es el que se vincula con su localidad.
- Discuta en grupo y con el tutor la construcción del contexto de su región o municipio.
- Consulte de manera individual que entiende por Instituciones y como operan estas.
- Discuta en grupo el concepto trabajado y ponga en común los lenguajes del conocimiento sobre instituciones.

5. ¿Por qué se habla de instituciones formales e informales?

3.3 Los actores locales y construcción social de políticas públicas: escenarios de concertación para el impulso al desarrollo a nivel local.

En el reconocimiento de los actores que intervienen en los diferentes problemas, implica que es necesario enfrentar las acciones de manera colectiva y tener presente o incorporar “una visión estratégica de un territorio y definir la forma en que se va a lograr el bienestar de todos los habitantes allí asentados. La formación de actores es fundamental, en caso de que exista capacidad de iniciativa endógena, será necesario sistematizarla de forma participativa”³⁵. Sin embargo, los procesos participativos que mejoran la toma de decisiones a través del desarrollo y ampliación de la democracia, lo cual permite una dimensión del problema y su solución de una manera más amplia.

También hay que tener presente, con los diferentes tipos de actores, sus capacidades de incidir en las decisiones, lo que Tsebelis George, llama “los jugadores con veto”³⁶; lo que implica que al tener en cuenta a los diferentes actores es posible que frente al mismo problema haya visiones distintas, que es obvio en una sociedad democrática y esto conlleva, a que los jugadores con veto en la definición de Tsebelis, o sea aquellos que pueden, “cambiar políticas, un cierto número de actores individuales o colectivos tiene que estar de acuerdo con el cambio propuesto. Llamaré jugadores con veto a tales actores... Los jugadores con veto son actores cuyo consentimiento es necesario para un cambio en el *statu*

³⁵ ELIZALDE HEVIA, Antonio 2003. “Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local”. CEPAL-ILPES Serie Gestión Pública No. 29 Santiago de Chile 2003. Pág 17.

³⁶ TSEBELIS George 2006. “Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas” FCE. Obras de Política y Derecho. México.

quo.”³⁷; esto nos plantea la necesidad de tener en cuenta que los actores que deciden sobre los procesos tienen diferentes niveles de poder sobre la decisión de solucionar el problema, y esos diferentes niveles de poder de incidir en las decisiones es lo que los convierte en actores con los cuales hay que concertar la toma de las decisiones.



Fuente: Los autores

Por tanto, los diferentes actores que pueden incidir en la construcción de una política pública, van desde los que pueden ejercer presión sobre las decisiones sin organización, hasta los que la ejercen desde espacios reconocidos de participación y organización social. Y si queremos que los procesos se desarrollen de manera participativa y democrática las formas de aportar desde cada uno de los actores colectivos es construir de manera participativa la propuesta que es posible concertar en la construcción social de la política pública.

Por otro lado es identificar los escenarios y espacios en que se realiza la concertación desde lo local, donde encontramos desde los espacios e instancias institucionales formales hasta los informales; en este sentido es importante tener en cuenta en que espacio institucional formal tenemos que tomar la decisión, y que espacios institucionales informales tienen ingerencia en la decisión, por ejemplo es un espacio general o sectorial:

- Los planes de desarrollo local, distrital o metropolitano, o los planes de ordenamiento territorial, son espacios generales de decisión sobre varios problemas y en este sentido la priorización sectorial se convierte en un elemento central de las decisiones generales.

³⁷ TSEBELIS George 2006. "Jugadores con veto... Ob. Cit. Pág. 3 y 49

- Los planes sectoriales son espacios que permiten profundizar sobre una problemática particular y organizar mejor la toma de la decisión, y acá se juega las priorizaciones territoriales sobre la identificación del problema.

Hay que tener en cuenta que encontramos espacios por fuera de lo local, que pueden incidir de manera directa y con mayor capacidad de decisión para la solución del problema; espacios que pueden ser de orden departamental, regional, nacional o internacional. Y en este sentido es importante el conocimiento de las acciones públicas que en estos niveles se desarrollan, vinculadas con las dinámicas de planeación general, sectorial y territorial.

En la organización del gobierno local, tenemos que los niveles de organización administrativa del gobierno y los niveles de organización sectorial, tienen dinámicas diferentes y los actores se empiezan a decantar en la forma como se gobierna.

Los niveles de organización y administración política local:

- La organización del concejo municipal, el análisis de la composición política del Consejo que permita determinar los apoyos que se conforman con las coaliciones para el apoyo de ciertas iniciativas, en la construcción de las políticas públicas locales. Con una capacidad de decisión sobre la totalidad del municipio.
- La organización de las Juntas Administrativas Locales, por su composición política tienen el mismo comportamiento que el consejo municipal, sin embargo su capacidad de decisión se encuentra delimitada por el territorio, dentro del municipio.

Las organizaciones sociales y gremiales, que tipo de organización estamos hablando, cual el nivel de representatividad y convocatoria para la construcción de las políticas públicas, acá tenemos tanto organizaciones de tipo general como sectoriales, territoriales y poblacionales, a lo cual se aplica el criterio de nivel de incidencia en la toma de decisiones de la política pública en sus diferentes etapas.

Los partidos y movimientos políticos, en los procesos políticos como están operando los vínculos políticos con los partidos y movimientos de diferente pensamiento y nivel de organización territorial.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

- En forma grupal identifique los actores que estarían determinando la política pública que esta formulando desde el punto A de esta unidad, con los respectivos intereses y capacidades de veto.

- Cuáles son los escenarios en se desarrolla la política pública que está construyendo.
- ¿Cuáles son las debilidades y fortalezas del Estado y el gobierno municipal para la construcción de la política pública que está haciendo?
- ¿Qué actores externos inciden en las propuestas de su política pública?

3.4 Determinación de los territorios para la aplicación social de las políticas públicas. Rurales, urbanos y áreas ambientales.

Es importante una dinámica de delimitación de los espacios sobre los cuales se pretende realizar la política pública, y en esta dirección podemos hablar de los macroterritorios con su división tradicional de rural, urbano y en los últimos tiempos con mayor énfasis las áreas ambientales.

En este sentido es importante pasar de las macrocaracterísticas del territorio a la identificación espacial donde se expresan los problemas que permitan que las acciones se puedan localizar a nivel de barrio, vereda, comuna. Por otra parte los problemas ambientales exigen identificar el territorio y sus relaciones con los otros espacios que inciden en este tipo de origen de los problemas.

Los límites, las capacidades, las aptitudes de uso y los conflictos que se presenten en cada uno de los territorios deben estar identificados y espacializados en los planes de ordenamiento territorial los planes básicos o los esquemas de ordenamiento territorial.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE.

- Identifique los territorios de aplicación de su política pública en los mapas que el plan, el plan básico o el esquema de ordenamiento territorial tienen de su municipio.
- Individualmente identifique las áreas de conflicto ambiental rural y urbana de su municipio.
- En grupo trabajen las áreas comunes de conflicto y si se puede hablar de un problema regional ambiental o no.

3.5 Instrumentos de la acción pública a nivel local

Uno de los instrumentos de la acción pública local hace referencia a los servicios públicos domiciliarios, que además muestra algunos niveles de conflictividad entre los entes territoriales locales, departamentales y nacionales por las responsabilidades que cada uno tiene sobre cada servicio, también podemos tener en cuenta otros instrumentos en las acciones públicas locales como son los planes de desarrollo municipal, los planes de ordenamiento territorial, los planes sectoriales, los planes de acción institucionales y los planes de vida construidos por las comunidades indígenas.

Gráfico 4
Instrumentos De Planeación Que Tenemos En La Construcción Social De
Políticas Públicas

A. Generales	B. Sectoriales
<ul style="list-style-type: none"> • Planes de Desarrollo Municipal. • Planes de Vida y Etnodesarrollo. • Planes de Ordenamiento Territorial POT. • Planes Prospectivos y Estratégicos Territoriales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Planes de Gestión de Riesgos Naturales y Antrópicos, prevención y atención de desastres. • Plan Educativo y Plan Educativo Institucional • Recreación y Deporte. • Protección Social y Salud. • Acueducto, Alcantarillado, Aseo; servicios públicos domiciliarios. • Medio Ambiente. • Desarrollo Económico y desarrollo Rural. • Justicia Seguridad Y Convivencia Ciudadana. • Vivienda e Infraestructura vial

Fuente: Los autores

Estos instrumentos que se tienen para la acción han de presentar coherencia entre las necesidades y las asignaciones presupuestales, las necesidades y las prioridades.

Un análisis de la integralidad de los planes generales, sectoriales y de acción, de tipo local con los del departamento y la nación y también otras instituciones como las CAR.

Además de estos tenemos otros instrumentos de orden local que permiten desarrollar diferentes acciones en el plano de la gestión pública local que permita apuntarles a solución de problemas que se hayan identificado como son:

- La Estratificación.
- El SISBEN
- El Banco de Programas y proyectos
- Los convenios de Acuerdos Interinstitucionales.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta en muchos casos, los manejos clientelares que se hacen de las acciones generadas por el Estado con dinámicas que permiten entre otros la “politización de los servicios públicos” como anota el BID y que inciden de manera directa sobre los territorios locales: “La regulación de los servicios públicos no surge únicamente de criterios técnicos orientados a crear el sistema de incentivos económicamente ideal. En la práctica, los mecanismos y las instituciones regulatorias son producto de negociaciones políticas complejas, en las cuales inciden a su vez las características inherentes de los sectores

regulados y a las instituciones políticas de base³⁸, en el caso colombiano para esta estructura de oferta de los servicios públicos domiciliarios encontramos órganos de control como es el caso de la Superintendencia de Servicios Públicos y órganos de regulaciones como son las diferentes comisiones de regulación, como son: la CRA Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico; la CRET Comisión de Regulación de Televisión; la CREG Comisión de Regulación de Energía y Gas.

En el proceso de construcción de políticas públicas locales, un aspecto a tener presente es el referido a las acciones que pueden generar desarrollos locales de diverso orden, en este sentido, el documento del CEPAL–ILPES, considera algunos elementos que son de éxito y otros que retrasan el desarrollo local entre los primeros tenemos:

“Adoptar un **enfoque multidimensional**³⁹ para escapar de los planes tradicionales que ponían mayor énfasis en lo sectorial, sin olvidarse de nutrirse de experiencias anteriores.

Debe existir una **participación de todos los actores** para poder contar con una masa crítica que pueda repensar lo local y además lleve a un proceso que oriente a la cooperación y negociación de los diferentes interesados a fin de construir en consenso una visión común de desarrollo.

Es imperativo **contar con agentes e instituciones de desarrollo** que ponga a disposición de los actores locales los instrumentos y las herramientas para que dinamicen sus actividades, sean económicas, sociales o culturales.

El agente público debe provocar contextos de desarrollo, ambientes industriales y espacios de innovación para que la iniciativa privada encuentre atractivas localizaciones para la inversión. Es necesaria por otra parte la elaboración de una estrategia común y consistente validada financieramente por la institucionalización.

El gobierno local es capital para trasladar los valores, principios y criterios de la globalización a lo concreto del municipio o provincia.⁴⁰

Por su parte los elementos que retrasan el desarrollo son: **“debilidad y poca convicción en el Gobierno Central sobre el papel de la planificación**

³⁸STEIN Ernesto, TOMMASI Marianos y otros, BID Progreso económico y social en América Latina INFORME 2006. “La política de las políticas públicas”. BID-DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES HARVARD UNIVERSITY PLANETA. México 2006, pág. 221.

³⁹ Las negrillas de esta cita son nuestras.

⁴⁰ ELIZALDE HEVIA, Antonio 2003. “Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local”. CEPAL-ILPES Serie Gestión Pública No. 29 Santiago de Chile 2003. Pág 16.

estratégica. Autoridades locales con débil percepción de la necesidad de crear en consenso una visión de futuro. Sectores productivos desvinculados de reales oportunidades de desarrollo y del consenso local. Líderes sectoriales con una visión cortoplacista y excesiva dependencia del nivel central. Temor de abrir espacios de debate por posiciones políticas, autoridades con una visión del desarrollo y estilo de gestión tradicionales”⁴¹

Encontramos entonces diversos tipos de instrumentos que permiten la formulación y ejecución de políticas públicas locales así como elementos conceptuales necesarios para enfrentar los procesos de desarrollo local. Que podrían identificarse como instrumentos de planeación, los condicionantes de regulación y control y los elementos de potencialidades y debilidades que afectan las dinámicas del desarrollo local.

ACTIVIDADES DE APRENDIZAJE

Individualmente investigue en los diferentes instrumentos de planeación generales, sectoriales y planes de acción de su municipio y departamento sobre las acciones que permiten integrarse a su política pública, lo mismo con los de nivel nacional.

- En grupo discuta las formas de vincular la acción de los diferentes instrumentos de planeación con la política pública.
- Como vincula los elementos de la política pública con el desarrollo local.

⁴¹ ELIZALDE HEVIA, Antonio 2003. “Planificación estratégica territorial...Ob. Cit Pág 17, las negrillas de la cita son nuestras.

ESTUDIO DE CASO

La forma como se ha venido desarrollando la “Constituyente de la Región Central de Colombia”⁴², es una forma de tener la posibilidad de incidir en la construcción social de políticas públicas de una manera directa, es así como se considera un enfoque teórico-práctico a partir de las siguientes preguntas:

- “¿Cuáles son los vínculos en la construcción de la Región Central, con la Sabana y la nación?”
- ¿Cómo desarrollar relaciones alternativas del territorio, para que su uso económico no genere una depredación hídrica en la formación Guadalupe y en el sistema de cuencas?
- ¿Cuáles son las condiciones para crear un orden social que haga sostenible los usos del suelo?”⁴³

Actividades de aprendizaje

- Identifique los diferentes actores que han estado trabajando en este documento.
- Analice la metodología utilizada en su construcción.

⁴² Constituyente de la Región Central de Colombia, “Documentos para la construcción y fortalecimiento del proceso constituyente de la Región Central de Colombia”. Cuadernos Constituyentes. FESCOL, FUNDALIDER. Editorial gente Nueva Bogotá septiembre de 2007.

⁴³ Constituyente de la Región Central de Colombia; Ob. Cit. Pág. 9, donde se resalta estas preguntas como resultado de talleres realizados en dirigentes sociales y políticos de Boyacá, Cundinamarca, Bogotá, Huila, Tolima y Meta entre el 2004 y el 2006.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

BANCO MUNDIAL 2003. "Informe sobre el Desarrollo Mundial 2003. Desarrollo sostenible en un mundo dinámico Transformación de Instituciones, crecimiento y calidad de vida".. Coedición Banco Mundial, Mundi-Prensa Libros, S.A. y Alfaomega Grupo Editor S.A. Madrid-Bogotá

CABRERO M. Enrique 2006. Acción pública y desarrollo local. Colección Administración Pública. FCE México

CARDENAS Miguel, BONILLA Ricardo, 2006. "Políticas Públicas para Colombia. Empleo, educación, política agraria, salud, régimen político, distribución del ingreso, economía pública, regionalización". CEREC-FESCOL.

DNP-ESAP-UNIVERSIDAD NACIONAL-Ministerio de Cultura 2007. "Gestión Pública Local Guía para alcaldes y sus administraciones", publicado por: DNP-ESAP-UNIVERSIDAD NACIONAL-Ministerio de Cultura. CD Bogotá 2007

ELIZALDE HEVIA, Antonio 2003. "Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local". CEPAL-ILPES Serie Gestión Pública No. 29 Santiago de Chile 2003

EVANS Meter, 2007. INSTITUCIONES Y DESARROLLO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN NEOLIBERAL". Colección en Clave de Sur. ILSA. Bogotá

ESAP. Presenta varias publicaciones de tipo regional y nacional sobre diferentes aspectos del desarrollo local, por ejemplo: el grupo de investigación ESAP-ANTIOQUIA-CHOCO, "Factores Estratégicos Para El Desarrollo Territorial De La Zona De Frontera Colombo-Panameña En La Perspectiva De La Gestión Pública Local". 2006 Medellín.

FESCOL, FUNDALIDER 2007. Constituyente de la Región Central de Colombia, "Documentos para la construcción y fortalecimiento del proceso constituyente de la Región Central de Colombia". Cuadernos Constituyentes. FESCOL, FUNDALIDER. Editorial gente Nueva Bogotá septiembre de 2007.

MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO TERRITORIAL 2007.

- "Gestión Del Desarrollo Sostenible Municipal". CD. Dirección de Desarrollo Territorial. Tercera Edición 2007-2009.
- "Orientaciones Generales para la Gestión con los Departamentos y Municipios. Políticas de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial 2006-2010". CD.

MONTAÑEZ GÓMEZ Gustavo, 2001. "RAZÓN Y PASIÓN DEL ESPACIO Y EL TERRITORIO", publicado en: "Espacio y territorios RAZÓN, PASIÓN E IMAGINARIOS"; Universidad Nacional de Colombia Vicerrectoría General Red Espacio y Territorio. Bogotá D.E. 2001

STEIN Ernesto, TOMMASI Marianos y otros, BID Progreso económico y social en América Latina INFORME 2006. "La política de las políticas públicas". BID-DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES HARVARD UNIVERSITY PLANETA. México 2006.

TSEBELIS George 2006. "Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas" FCE. Obras de Política y Derecho. México

Varios autores. "La dimensión local del desarrollo: enfoque territorial, tejido productivo local, concertación de actores y aprendizaje para la acción. Experiencias de la Fundación Friedrich Ebert en América Latina". Editor Joachim Göske. Santiago de Chile.

MAURICIO BETANCOURT GARCÍA

Profesor Titular de planta –ESAP-
Licenciado en Ciencias Sociales
Economista
Magíster en
Economía Agraria
DEA y Candidato a doctor en Gobierno y Administración Pública
mauriciobetancourtgarcia@gmail.com

CESAR ALEJANDRO RAMIREZ CHAPARRO

Profesor catedrático – ESAP-
Administrador publico
Magíster en
Estudios políticos
cesaler@hotmail.com