

POLITICAS PUBLICAS Y DESARROLLO LOCAL¹

Por Carlos Alfonso Victoria Mena*

RESUMEN

La política pública, incluso aquella que afecta profundamente a una inmensa mayoría, es sustraída de la discusión pública, sólo algunos, los que saben y tienen contactos adecuados, pueden decidir. Estas palabras del politólogo argentino Guillermo O' Donnell², enmarcan el panorama general de este documento, en el que se argumenta la necesidad de democratizar su elaboración. Todo lo anterior supone una revisión del concepto de lo público, así como los enfoques de política pública y los pasos de su formulación, en el contexto de la reforma del Estado, la llamada crisis fiscal y el auge de asuntos como la gobernabilidad y la gerencia pública.

1. NOCION DE LO PUBLICO³

El interés por lo público sobreviene a la crisis de su precariedad en los ámbitos de la vida nacional, regional y local, a través de la relación conflictiva entre Estado y sociedad, pasando por el agotamiento del ejercicio de la ciudadanía, la desigualdad de oportunidades y la subvaloración de los derechos fundamentales, con lo cual hoy el interés público ha sido reducido a la eficiencia de las metas de modernización económica⁴. Un repaso a las nociones básicas del tema, y por ende del problema, es apenas necesario para dimensionar el alcance de las políticas públicas en el contexto del Estado social de derecho.

Visión histórica

Bobbio sostiene que la pareja de términos público/privado ingresó en la historia del pensamiento político social de Occidente, a través de un uso constante y continuo, sin cambios sustanciales, convirtiéndose en una de las grandes dicotomías de las que una o más disciplinas se sirven para delimitar, representar y ordenar su campo de investigación.

¹ Documento elaborado para el Módulo II del Diplomando en "Gobernabilidad y Desarrollo Local", ofrecido por el Instituto Tecnológico del Cauca y Construir Región, Popayán, febrero de 2002.

² Profesor de ciencia política en la Universidad de Notre Dame, Estados Unidos. *El capital financiero y el futuro de la Argentina*, Página 12, Buenos Aires, 19 de marzo de 2001.

³ A partir de dos lecturas: *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*, Norberto Bobbio, Fondo de Cultura Económica, México, 1994; *El uso social del conocimiento y la defensa de lo público*. Hernando Gómez Buendía, Revista de la Universidad del Valle, N° 10, abril de 1995.

⁴ *Parábola del liberalismo*, Marco Palacios, Editorial Norma, Bogotá, 199, Pág. 271.

Algunos autores sitúan el origen de lo público en los fundamentos del cristianismo, cuyo mensaje esencial está basado en el amor al prójimo, dado que éste deja de ser el miembro de mi grupo particular, llámese etnia, tribu, clan o familia. El prójimo es el otro, como ser genérico: el ser humano sin demarcaciones particularistas de ninguna naturaleza. El prójimo es el hombre.⁵

El carácter universal de dicho mensaje fue, en consecuencia, crucial para el desarrollo histórico de lo público, dado que hizo posible la formación de experiencias *societarias*, alrededor de la trayectoria de las ciudades. La “invención” de lo público, por así decirlo, emana de los espacios urbanos, políticamente construidos. La ciudad antigua, en Occidente, no era una sumatoria de grupos étnicos. No eran simples asentamientos tribales. Tenía identidad corporativa y una carta de nacimiento institucional que le confería poder político para gobernarse de modo autónomo.

En Grecia lo público brotó de la conversación entre iguales, dando lugar a la acción colectiva. El devenir histórico post-Grecia, como vida pública, se explica desde las guerras pero también desde los grandes acuerdos históricos⁶. Los comportamientos humanos, en lo público, no discurren desde la racionalidad, sino como la necesidad de construir apegos e identidades. Para algunos autores como Simonds, la participación en lo público no es porque la persona cree (o en nombre de algo) en la bandera o en la tribu, sino como la posibilidad de maximizar el interés individual; en otros casos actuar en lo público ha sido en función de construir identidades. En consecuencia lo público también es la convergencia de diversas racionalidades, problema que supera las expectativas de este texto.⁷

Sin embargo y a decir de Maturana⁸ la democracia surgió en el Agora, en el mercado, que era el sitio donde se sentaban los ciudadanos a conversar de todo. Cuando se reúnen a hablar de los asuntos que a todos interesan, los temas de la comunidad se hacen públicos. Así que la cosa pública es lo que está allí y es accesible a cualquier ciudadano, para observarlo, condenarlo, para reflexionar sobre él y para actuar.

Naturaleza de lo público

Lo público no significa la misma cosa que lo colectivo. Si bien todo lo público es colectivo, no todo lo colectivo conduce a lo público. Lo colectivo es todo aquello que asume un carácter moralmente obligatorio. Lo colectivo no es una simple agregación de voluntades individuales. La vida colectiva es la vida compartida con

⁵ Lo público, Fernando Uricoechea, Coyuntura Política (fotocopia)

⁶ Notas de clase, *Introducción a las Políticas Públicas*, CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá, 28 de enero de 2000.

⁷ La globalización ha despertado un debate sobre las tendencias de la conducta colectiva: hacia dónde vamos? (Por ejemplo hoy lo público surge desde necesidades compartidas y supranacionales como la crisis de la capa de ozono). Habría que renunciar a la racionalidad, entonces, para admitir lo público y considerar la formación de lo público desde el diálogo y no propiamente desde la diferencia

⁸ *La democracia es una obra de arte*, Editorial Magisterio, Bogotá, Pág. 24

carácter consensado, es decir fruto de acuerdos. Es la vida en la que se viven los valores de la comunidad. Por ejemplo: no hay vida colectiva en manicomios o cárceles. La vida pública es aquella parte de la vida colectiva que atiende las aspiraciones y anhelos que trascienden la esfera privada pero que, igual, afecta a esta.

La vida colectiva da por sentado el consenso asociado a concepciones de orden social, la vida pública, entre tanto, procura dentro del espacio público, ya sea definir los valores prioritarios que deben orientar la administración y gobierno de lo social o definir nuevos valores.

La lucha que se da en el terreno de lo público, no es semejante a la lucha de intereses que constituye el dominio de la vida privada. En lo primero se expresa la lucha por la imposición razonada de valores, para el mejor gobierno de la cosa pública. En lo segundo, la lucha es por la obtención de beneficios privados excluyentes por oposición a bienes públicos inclusivos.

Dicotomía entre lo público y lo privado

Lo público es todo lo que opone a lo privado, por automasia. El ámbito de lo público sugiere lo contrario al ámbito de la autonomía personal, de lo que se deduce que en lo público se extingue la autonomía de lo particular y privado. Uno de los lugares comunes del debate sobre la relación entre la esfera pública y privada es que, aumentando la esfera pública, disminuye la privada, aunque también aumentando la esfera privada, retrocede la pública.

La primacía de lo público o su extinción está representada por el aumento o ausencia de la intervención del estatal en la regulación coactiva del comportamiento de los individuos. Dicha primacía, históricamente, ha asumido diversas formas, de acuerdo con las diferentes maneras bajo las cuales se ha manifestado la reacción a la concepción liberal del Estado y la aparente derrota del Estado de Bienestar, por el Estado mínimo⁹.

En términos formales la esfera de lo público está conformada, en cada sociedad, por las normas jurídicas vigentes y los bienes públicos que produce. En este último sentido lo público equivale al conjunto de bienes y servicios que el mercado – o sea los particulares- no puede producir por sí solo, mientras que lo jurídico está representado las sanciones coercitivas de la sociedad y el carácter institucional en su creación, interpretación y aplicación, con sujeción a la ley.¹⁰

⁹ Sobre este tema se sugiere revisar las teorías de John Rawls y Robert Nozick, en dos textos fundamentales: *Teoría de la Justicia y Anarquía, Estado y Utopía*, respectivamente.

¹⁰ Este aspecto se hace menos abstracto en el magro ejemplo de la dicotomía entre justicia pública y justicia privada de tan reprochable recordación en el ámbito nacional.

Lo público y el mercado

Desde el análisis económico un bien público es aquel que no permite ningún tipo de exclusión en su consumo. Tal es el caso de los servicios públicos esenciales o bienes públicos puros, como la defensa exterior, la seguridad, la justicia, desde el punto de vista del daño social, y la administración general del Estado. Dicho de otro modo en el ámbito de los bienes públicos se expresa tanto los límites del Estado, como los límites del mercado.

Un bien o servicio público se produce cuando el mercado falla, es decir que produce una cantidad no óptima en términos sociales, o en otras palabras: el mercado no está en capacidad de producir el bien o el servicio de la misma manera para todos. En ese orden de ideas, veamos algunos casos de bienes públicos: los que producen externalidades positivas fruto de los avances de la investigación, la ciencia y la tecnología o los que generan externalidades negativas, como el abuso del medio ambiente; cuando los costos fijos son tan altos que un particular no los puede asumir, tal como sucede con los denominados servicios “públicos” domiciliarios, o la construcción y uso de carreteras, aeropuertos, amoblamiento urbano.

Los espacios de lo público

El espacio natural de lo público reside en el Estado y, obviamente en aquellos espacios inducidos por la sociedad civil de manera autónoma. Lo público, en este orden de ideas, no se agota en la estatal. Así desde las teorías de Adam Smith se ha considerado que la función económica esencial del Estado es velar por el suministro de los bienes públicos, lo mismo que para Weber el funcionario público supone una conciencia especializada y de dedicación exclusiva al interés público. Así las cosas todo lo estatal es público – o debería serlo- y todo lo público se resuelve como un asunto de Estado.

Lo público es lo que conviene a todos de la misma manera, para la dignidad de todos. El andén es público, lo mismo que un parque, porque siempre están allí para que todos transiten y se recreen, sin exclusiones de ninguna clase, por cuestiones de clase, edad, sexo, partido o religión. Cuando la disponibilidad de estos bienes y servicios excluye a una parte de la población o son de una calidad diferente para unos u otros, se dice que hay iniquidad.

Las políticas deberían ser públicas en el mejor sentido de su significado. Es decir que no sólo por el ámbito en el que se producen (toma de decisiones) sino por su alcance. Sin embargo como veremos, la naturaleza de las políticas es – muchas veces- asimétrica a sus intenciones: lo público es un pretexto para beneficiar a los intereses privados.

2. LA POLITICA PUBLICA: UNA APROXIMACION¹¹

No es posible gobernar hoy sin la búsqueda incesante por acercar la eficiencia pública y el consenso político. Tal vez en esta primera afirmación reside en alguna medida el crisol en el que se debate la conceptualización del problema sobre la dimensión y naturaleza de las políticas públicas (**PP de ahora en adelante**), sin embargo, como veremos, existen diversas conceptualizaciones no menos contradictorias y polémicas entre sí, pero que nos ayudan a obtener un panorama abierto a las interpretaciones:

Algunas corrientes dan cuenta de la preocupación de los estudiosos de las PP en su relación orientadora de la acción, teniendo por objetivo principal el de contribuir a mejorar las decisiones públicas. Es el caso de las definiciones que acercan la noción de PP como el resultado, bien sea en la formulación o implementación, a respuestas puntuales y específicas a las demandas sociales.

En la explosión conceptual sobre el tema, predominan dos corrientes principales. **La primera que apela al ámbito administrativista**, desde la cual se asume que la clave de las PP se encuentra en el estudio de estructuras, funciones y procedimientos que se requieren para dar fundamento y concreción a procesos de decisión y dirección de las organizaciones públicas. **La segunda apunta a definir las PP como la ruta crítica para identificar, procesar y convertir las demandas de los ciudadanos en acciones del Estado**. Así, mientras la argumentación administrativista de las PP interpreta como un proceso para la obtención de la rentabilidad de las acciones públicas, el enfoque sistémico asume las PP por su capacidad de generar buenas políticas y producir efectos que puedan moldear el buen carácter de los ciudadanos.

Tanto administrativistas como sistémicos, a partir de la doctrina liberal según la cual el Estado es el aparato estatal y el gobierno es la administración pública, argumentan sus conceptos a partir de tres ejes básicos, a saber: **la toma de decisiones, la administración de personal y las estructuras organizativas**. En cuanto a la toma de decisiones importan los modos de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de las PP esenciales, así como los debates sobre los modelos de decisión en los ámbitos del poder o la búsqueda de mejorar la administración de las empresas públicas por parte del gobierno.

A los administrativistas les importa quién tiene la decisión, en la elaboración de las políticas, siendo el lugar institucional el que define la naturaleza de las políticas. Las etapas de diseño y formulación son el dominio de productores de política

¹¹ *Interpretación de las siguientes lecturas: El estudio de las políticas públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva, Grupo Editorial, México, 1992; *Elementos para la introducción al estudio de las políticas públicas en Colombia*, Pedro Medellín, Universidad de los Andes, septiembre, 1994; *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, Giandomenico Majone, Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

(planificadores y estrategas), las etapas de ejecución, seguimiento, evaluación y control, son parte de la rutina administrativa del establecimiento.

Este enfoque contiene tres características esenciales que podrían estar desvirtuando un concepto integral de las PP, a saber:

- El sesgo elitista (papel de los expertos) argumenta que las decisiones están reservadas a un pequeño grupo político que siempre tiene una buena capacidad de negociación. Esta corriente otorga estatus a las elites virtuosas que relegan a un segundo plano la voz ciudadana.¹²
- Las PP aparecen como un problema de estructuras, funciones y procedimientos, vacíos de contenido conflictivo; dicha ambigüedad no permite establecer la diferencia que, como PP, puede tener una sentencia judicial, una ley del congreso, o un acto gubernamental. Es decir, para aclarar, que no toda decisión tomada en función de unas competencias y responsabilidad se constituye en una PP.
- Por último, esta definición de PP, reduce el problema a un asunto exclusivo de determinados sujetos o instancias, o como un acto racional, puro e indiscutible de efectos predeterminados y controlados, sin consideración de determinante que la puedan obstaculizar. Así Majone afirma que **la limitación del decisionismo es su preocupación exclusiva por los resultados y su falta de interés por los procesos que los producen.**

Del lado de los aportes sistémicos a la definición de las PP, la preocupación no se detiene en las etapas de formulación, sino que incorpora la ejecución, el seguimiento y el control. Esta argumentación apela a la integración horizontal y vertical de los diferentes procesos de las PP, así como los procesos políticos y técnicos que fundamentan el contenido y sentido de las PP, *obligando a las fuerzas políticas y los grupos de interés a discutir con el gobierno y a probar ante el público que sus oposiciones y contra propuestas son genuinas y justificables, en el supuesto del carácter dialógico de la política.*

Otros enfoques

Para Yehezkel Dror las PP son un curso de acción política, lo que equivale a la formulación de opciones de decisión, incluyendo la identificación de problemas, el desarrollo de opciones, la evaluación de un efecto compresivo, opciones futuras y desarrollo de metas. A su turno Steven Kelman, sugiere una definición de PP que trascienda el problema de las decisiones. **Ubica el inicio del proceso en las ideas e intenciones que los ciudadanos quieren que el gobierno emprenda.** Estas ideas se producen en procesos de gobierno, a través de cinco momentos

¹² "...en el proyecto de desarrollo, todos somos expertos. Si los cuadros científicos y tecnológicos han acumulado amplios poderes en la sociedad moderna, es solamente porque sus valores y visiones se han hecho eco de los nuestros amplificándolos y realizándolos". Berman, Marshall, **Todo lo sólido se desvanece en el aire**, Siglo Veintiuno Editores, Pág. 80.

diferentes: **la idea política**, como propuesta de cambio; la **elección política**, en el momento en que el gobierno asume la responsabilidad de transformar las ideas en acciones; la **producción política**, lo que equivale a poner en marcha las acciones del gobierno; las **acciones gubernamentales** finales o la llegada a los beneficiarios y por último, los **resultados** en el mundo real, como efectos positivos o negativos de las PP.

A juicio de los comentaristas, los conceptos de Dror y Kelman, presentan las siguientes dificultades: la ambigüedad entre política y administración, no permitiría esclarecer adecuadamente los alcances políticos de las PP; la indefinición en torno a la naturaleza pública de las PP, hace creer que las políticas se diseñan y aplican para resolver problemas, así, concebidas como mecanismos reactivos, las políticas estarán a la zaga de los acontecimientos.

Enfoque estructural

Retomando el legado administrativista, desde el diseño organizacional que da cuenta del conflicto de competencias y funciones –entre las instituciones- y los aportes sistémicos, desde la noción del trazado de políticas, en condiciones de incertidumbre, el enfoque estructural asume dos postulados que estarían otorgando a las PP una base más coherente y creíble. La primera de ellas se refiere a la identificación del escenario donde se desenvuelven las PP, estos es: actores e instituciones, si es el caso; y dos, debe esclarecer la naturaleza pública de las PP, precisando los campos de acción y los alcances territoriales.

En este sentido se considera que **el Estado es una relación social**, el cual se concreta a través de un conjunto de instituciones (reglas del juego) y un sistema de relaciones intergubernamentales¹³, mientras que el régimen político asume como el ámbito propio y particular de las PP: define en último término a quien se le concede el poder y la autoridad formal para tomar decisiones. El régimen político es la instancia en donde las PP se estructuran con un sentido normativo y un contenido valorativo.

Es importante tener en cuenta este contexto, porque aceptar que el régimen político es el ámbito particular de las PP, tiene una doble consecuencia: primero es que las PP expresan un alto grado de conflicto en la sociedad, aunque por otro lado también pueden significar el grado de control que tiene el gobernante sobre el aparato estatal.¹⁴

¹³ Para ampliar esta visión consultar *El laberinto institucional colombiano, 1974-1994*, Edgar González Salas, Universidad Nacional, ESAP, Bogotá, 1997.

¹⁴ Sobre este problema ver el capítulo 4 de este documento en el cual se revisa la relación en políticas públicas y gobernabilidad.

3. FORMACION DE LAS POLITICAS PUBLICAS

Un repaso somero por las teorías y enfoques que definen la noción de lo qué es la PP, no podría pasar por alto el problema de su elaboración o más precisamente su **argumentación y formulación**, no sin antes advertir que para el caso de un notorio déficit democrático, como tienen lugar en Colombia, solamente nos referiremos al modelo o propuesta con apego al trazado político de las PP. Es decir a un enfoque cuyo principio deontológico se centra en la deliberación pública, como un sistema de gobierno mediante la discusión (democracia disputatoria) y cuyos postulados son presentados por diversos autores como Aguilar, Majone, Ovejero y Hernández, desde las corrientes filosóficas del republicanismo contemporáneo, entre otras.

Para fines prácticos en la segunda parte de este capítulo se presenta una síntesis de un modelo aplicable de elaboración de PP que puede resultar útil en el ámbito local.

Las PP como consenso

Para Aguilar (1997) el diálogo y la discusión abierta son elementos constitutivos de la elaboración de las PP. Esto es lo que identifica y caracteriza las propiedades irrenunciables de los regímenes democráticos. Aquí, la elección y desarrollo de una política no resulta de un sofisticado cálculo tecnográfico o de una preferencia autocrática. Es, en cambio, producto de la discusión y persuasión recíproca de muchos actores políticos y gubernamentales, participantes en su formulación, aceptación y puesta en práctica.

Por su parte Majone entiende la hechura de las PP como realidad y expresión del “gobierno por discusión”, que es característica de la democracia, considerando, con toda razón, que los asuntos públicos son muy rara vez frías cuestiones técnicas o sólo cuestiones apasionadamente valorativas, volviéndose central el debate y la institucionalización de la discusión: la técnica del discurso llamada “dialéctica”, que los griegos desarrollaron gracias a la práctica del gobierno mediante discusión de las ciudades.

Se trata de un procedimiento de exposición y defensa de la propia opinión frente a las objeciones de los demás y, en consecuencia, contribuye a esclarecer y dimensionar las cuestiones en controversia y a depurar las razones que sustentan la propia posición; es un proceso de aprendizaje que obliga a revisar, precisar y depurar los puntos de vista personales. El efecto de este proceso de diálogo argumentativo, entre muchas voces y debates, es transformar al hombre común en un ciudadano informado, activo en la deliberación pública o al menos atenta a las opiniones que se vierten sobre los asuntos públicos.

Este ámbito político de la construcción de la PP, consiste en reconocer que el diálogo racional entre gobierno y sociedad, con sus evidencias empíricas y argumentaciones valorativas, puede suscitar la aceptación y el consenso político a través del largo y sinuoso itinerario del debate entre posiciones y refutaciones, malentendidos y aclaraciones. Por ello Majone sostiene que la PP está hecha de palabras, en todas las etapas del proceso de formulación de políticas.

En este contexto la elaboración democrática en el trazado de las PP hace que la discusión produzca resultados que están más allá de los métodos autoritarios o tecnocráticos de elaboración de políticas. Así el producto de las decisiones de política no será de dominio exclusivo y privilegiado de una elite o el frenético papel de los *lobbistas* (o cazadores de renta). No obstante Majone advierte que la deliberación pública debe sujetarse a reglas que la hagan interminable y estéril, o que termine conduciendo a la violencia.

Abusando tal vez del referente griego ya citado, en este caso el legado es válido para fundamentar la deliberación pública, como dialéctica entre argumentos, a través de tres usos principales. El primero como método de examen crítico de los supuestos de las diversas disciplinas especializadas; el segundo como técnica para defender opiniones propias y por último como ejercicio educativo que permita transformar al ciudadano común en un sujeto informado y al especialista en un individuo capaz de comunicarse con sus conciudadanos. Ambas cosas hacen parte hoy de una agenda crítica por que la “**democracia liberal hoy es asimilada a la democracia de los representantes; la democracia de los políticos o la democracia de los partidos, y no a la democracia del *demos***”.¹⁵

Precisamente uno de las restricciones que le otorgan contenido al déficit democrático está representando en lo que Doris Ochoa denomina como **obstáculos estructurales para la construcción de lo público**, a partir de reglas del juego y asimetría en la relación de actores sociales, políticos e instituciones que priorizan, en el caso de estos últimos, la eficiencia administrativa por encima de la democracia participativa. De hecho tal como lo hemos venido planteado hasta aquí el proceso de formulación de PP controvierte, por completo, las prácticas políticas y administrativas que históricamente han degenerado en el clientelismo y la corrupción, como instituciones que han negado la vocación pública y cívica de los ciudadanos.

Lo anterior se sustenta con absoluta claridad en el argumento de Hernández (2002):

“El sistema representativo se defendió por dos razones, ambas vinculadas a la necesidad de

¹⁵ Hernández, A., *El pensamiento republicano frente a los déficit de la democracia liberal*, en **REPUBLICANISMO CONTEMPORANEO**, Siglo del Hombre Editores – Universidad de los Andes, Bogotá, 2002, Pág. 531.

imponer controles para contener las pasiones desenfrenadas, las ilusiones efímeras, los intereses, los prejuicios y las **ambiciones de la ciudadanía**, y evitar la opresión sobre los derechos de las personas”.

Este argumento nos lleva a un terreno más complejo pero evidente: la legitimidad de las PP, en manos de la representación política, porque como se argumenta “el funcionamiento de las democracias representativas como mercados políticos genera incentivos para que se den relaciones de favoritismo, amiguismo y/o corrupción”¹⁶

El proceso de formulación

Según Aguilar, separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial, no obstante y haciendo referencia a los postulados de otros autores, el proceso de hechura de una PP pueden estar representado por los siguientes modelos, todos ellos planteados con fines informativos y que no pretenden desviar la atención de lo expuesto hasta aquí.

Así por ejemplo, un primer modelo de formulación apunta a los “**procesos de decisión**”, entendido como una secuencia de siete fases: inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación y evaluación. En otro caso, este modelo puede ser reelaborado siguiendo este orden: iniciación, estimación, selección, implementación, corrección y continuidad de las políticas. Otra preferencia habla de “ciclos de la política”, como: fijación de la agenda, análisis de la cuestión, implementación, evaluación y terminación. Un cuarto modelo de formulación denominado “marco de análisis” articula nueve etapas: decidir sobre qué se va decidir, decidir cómo decidir, definición de la cuestión, pronóstico, determinación de objetivos y prioridades, análisis de opciones, implementación de monitoreo y control de la política, evaluación y revisión, mantenimiento-sustitución o terminación de la política y por último otro especialista divide el proceso en: identificación del problema y formación de agenda, formulación, adopción, implementación y evaluación.

FASES Y CARACTERISTICAS DEL PROCESO DE LA PP

FASE	CARACTERISTICAS/USO
Iniciación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Planteamiento creativo del problema</i> • <i>Definición de los objetivos</i> • <i>Diseño innovador de opciones.</i> • <i>Explicación preliminar y aproximación de los conceptos, aspiraciones y posibilidades.</i>

¹⁶ Op. Cit. Pág. 550.

Estimación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Investigación de conceptos</i> • <i>Exámen científico de los impactos correspondientes a cada opción de intervención o al no hacer nada.</i> • <i>Examen normativo de las consecuencias probables.</i> • <i>Esquema del programa</i> • <i>Criterios e indicadores de rendimiento.</i>
Selección	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Debate de las opciones posibles.</i> • <i>Compromisos, negociaciones y ajustes.</i> • <i>Redacción de la incertidumbre de las opciones.</i> • <i>Elementos ideológicos y no racionales en la decisión.</i> • <i>Decisión entre opciones</i> • <i>Asignación de responsabilidades.</i>
Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Desarrollo de normas, procedimientos y lineamientos de ejecución.</i> • <i>Modificación de decisiones por restricciones operativas.</i> • <i>Establecimientos de objetivos, estándares y cronogramas</i>
Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Comparación entre niveles esperados de rendimientos.</i> • <i>Fijación de responsabilidades</i>
Terminación	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Determinación de los costos, consecuencias y beneficios por clausura o reducción de actividades.</i> • <i>Mejoramiento, si es necesario.</i> • <i>Especificación de nuevos problemas con la conclusión.</i>

Fuente: Aguilar (1997)

Con sus más y sus menos estas versiones confluyen en los siguientes integrantes necesarios e interrelacionados de toda política: en lo fundamental se trata de identificar una situación – problema, para cuya modificación en el sentido deseado se elige y efectúa un determinado curso de acción – o trazado – que produce determinados resultados tal vez diferentes de los deseados, incluso los cuales pueden ser más catastróficos que los observados en la situación original.

La complejidad de los problemas sociales, hizo que ganará terreno la evaluación de políticas, revisando de paso los criterios de diseño, determinando que fuesen los resultados de dicha evaluación los que podían orientar las políticas, corrigiendo sus cursos de acción. Tres aspectos cruciales le han otorgado a las PP una dimensión interdisciplinaria: la primera de ellas relacionada con la inconsistencia de algunas teorías sociales, la segunda las cuestiones organizacionales y

administrativas relegadas (¿quien ejecuta?) y tercero el entender la política como un curso de acción integrado por decisiones interdependientes y complementarias.

Agenda de gobierno: el problema público.

La consideración de la PP como un proceso de varias y complejas etapas ha determinado que las diferentes disciplinas del conocimiento hayan terminado por concentrar su investigación en tramos específicos de su recorrido. Así por ejemplo los politólogos han preferido estudiar la formación de la **agenda de gobierno, los administradores la implementación** y los **economistas la construcción y selección de opciones de política**. Para el caso nos detendremos en el tema de la **agenda**.

No es posible que haya PP sin haber considerado en primer lugar el problema de la agenda, que en esencia caracteriza lo qué es un problema de carácter público. Es decir que el problema público está contenido en la agenda, lo que equivale a separar y distinguir lo qué es un problema privado de un problema público, aunque no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones que deben ser objeto de la acción gubernamental o “agenda” de gobierno.

Surgen, pues, múltiples interrogantes sobre qué es lo que determina la calidad de público de los muchos problemas y asuntos que a diario se presentan en una colectiva, o para ser más precisos: ¿qué es lo que realmente hace que una cuestión social se vuelva cuestión pública y asuntos que ingresen la agenda de gobierno?

Tres reflexiones más nos ayudarían a contextualizar más el asunto. En primer lugar vale la pena preguntarse si no son en verdad los procesos de democracia ciudadana, o por el contrario los procesos corporativos y autoritarios, los encargados de “transportar” las demandas, o sus canales terminan por ser capturados por las clientelas políticas y electorales. En segundo lugar, de qué manera pesan o influyen los medios de comunicación en la configuración – o desfiguración- de los asuntos públicos y en la formación de la agenda¹⁷, y por último, qué legitimidad impera a la hora de canalizar los asuntos de interés público: los partidos políticos u otras formas de organización social.

Por agenda de gobierno se entiende el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y más particularmente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar. Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran

¹⁷ El auge de la denominada **democracia de audiencias** se convierte en un factor de interferencia (presión sobre los actores gubernamentales) y de desplazamiento – pasividad – de la deliberación ciudadana “faz tu faz”. Los medios son la “voz” de los ciudadanos, pero los medios son el mercado y a la vez de una pseudo esfera pública.

en el sistema político. Se trata de cuestiones, conflictos o necesidades que preocupan a los ciudadanos y que ellos, independientemente del gobierno o en comunicación con él, consideran como asuntos generales de estado.

Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir con tres requisitos: que sea de amplio conocimiento público, que buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental.

4. POLITICAS PUBLICAS Y GOBERNABILIDAD

Del capítulo interior se intuye que la política es más que la decisión (Aguilar, 1997) y por ende, exhibe los límites de cualquier estudio de las políticas que busque única y exclusivamente mejorar la eficiencia de estas últimas mediante un manejo perfecto de sus aspectos técnicos y económicos. Reivindicar el carácter político de la PP se puede confundir con la decisión de gobierno, en la expresión práctica del equilibrio y punto de arreglo entre intereses privados divergentes. He aquí uno de los puntos cruciales para interpretar la relación entre PP y gobernabilidad, aunque debiéramos empezar por obtener un panorama definitorio de esta última.

La gobernabilidad y sus matices¹⁸

La palabra gobernabilidad ha emprendido vuelo para incrustarse en el discurso cotidiano de gobernantes, políticos, periodistas y académicos. En el mundo anglosajón, la expresión “*Governance*” es una expresión utilizada habitualmente, a lo largo de siglos, para referirse al ejercicio de la autoridad dentro de una determinada esfera, así pues que no es ningún descubrimiento de la ciencia política contemporánea y si más bien una adaptación a nuevas circunstancias, como veremos.

La inusitada popularidad del término a veces no deja ver otros significados. Por ejemplo desde el punto de vista de los procesos políticos, “gobernabilidad” puede significar la creación de consensos o la obtención del consentimiento necesario para llevar a cabo un programa, en un terreno donde está en juego una diversidad de intereses.

A pesar de que se asocia con el fortalecimiento de culturas cívicas, la promoción de la acción voluntaria y por ende, en la mejora de las bases sociales para la democracia, desde el punto de vista de uso por parte de las instituciones financieras internacionales (FMI, Banco Mundial, etc.), el sentido que tiene la gobernabilidad está asociado al margen de maniobra de los gobiernos, tras los efectos de las políticas de reforma del Estado. Así en los programas económicos

¹⁸ A partir de la lectura *Usos y abusos del concepto de gobernabilidad*, Cynthia Hewitt de Alcantara, Revista Internacional de Ciencias Sociales de la Unesco N° 155, marzo, 1998.

neoliberales se añadió la preocupación por la “buena gobernabilidad” y por las reformas institucionales.

Se trata de programas diseñados no sólo para reducir el tamaño del Estado y hacerlo más eficaz, sino también para desplazar el equilibrio de poder en la sociedad desde los gobiernos y el sector público a los individuos y grupos privados. En los círculos del desarrollo neoliberal, se ha llegado a identificar este tipo de reforma institucional no sólo con la “buena gobernabilidad”, sino, más ambiciosamente, con la promoción de la democracia.

Desde el punto de vista de la evolución de las políticas, para Mayntz la definición de Governance tiene su verdadero significado en el problema de la dirección política. Así por ejemplo indicaría un nuevo estilo de gobierno, distinto al modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los agentes no estatales al interior de redes decisión mixta, entre públicas y privadas. Otra interpretación tiene que ver con el impulso a una modalidad distinta de coordinación de las acciones individuales, entendidas como formas primarias de construcción del orden social.

Bajo la teoría de la dirección política, la gobernabilidad se refiere a la definición de las temáticas del desarrollo y de la implementación de las PP, adoptando lo que este autor define como una “perspectiva desde arriba”, es decir desde el punto de vista del legislador. Tras los fracasos de la implementación de políticas contenidas en planes y programas, las investigaciones dieron cuenta que no solo estos errores se debían a fenómenos técnicos y burocráticos de las instituciones, sino a “la resistencia obstinada por parte de los destinatarios de las mismas políticas, así como de su capacidad para obstaculizar o subvertir el logro de los objetivos programados”.

Este reconocimiento conduce a una primera consideración del paradigma inicial – desde arriba- concentrado sobre el “sujeto” de la dirección política, el gobierno y sobre su capacidad o incapacidad para guiar los procesos socioeconómicos; ahora incluye también la estructura, actitudes y los comportamientos del “objeto” del control político. En alemán, este paso se expresó con una reubicación de la atención de la *Steuereungsfahigkeit* (capacidad de dirección) a la *Steuerbarkeit* (posibilidad de ser dirigidos), esto es, a la gobernabilidad.

Bajo este enfoque, la relación entre gobernabilidad y las PP está estrechamente relacionada con la eficacia de estas, así como con los procesos que conduzcan a ejercer, no jerárquicamente, el control político sobre la sociedad, aunque pone de presente el conflicto entre *gobierno de los ciudadanos* y *gobierno de los políticos*¹⁹. Otras voces han criticado este modelo afirmando que “la *gobernabilidad no es más*

¹⁹ Sobre este tema consultar el texto de José Nun, *Democracia, gobierno del pueblo o gobierno de los políticos*, Fondo de Cultura Económica, Argentina, 2000.

que la posibilidad de mantener el Estado y desarrollo en el marco del sistema imperante y así como puede interpretar y satisfacer las crecientes necesidades de la población, aplicando una verdadera justicia social, o imponer los intereses de minorías privilegiadas sobre los hombros oprimidos y violentados de las mayorías”

Con el advenimiento, en los años ochenta, de los procesos de desregulación y privatización como medios para estimular el crecimiento e incrementar la eficiencia económica, a contrapelo de los derechos, a través del cual se ha legitimado el poder coordinador del mercado, sobre el Estado, las teorías de la gobernabilidad se deslizaron sobre las formas cooperativas y horizontales de autorregulación social y de producción de políticas. Fenómenos como la descentralización, la elección popular de alcaldes y gobernadores, el autogobierno mediante las Juntas Administradoras Locales y el auge de la “sociedad civil”, mediante la contratación de bienes y servicios con las Ongs, hacen parte de esta perspectiva, en la que si bien el poder está disperso entre actores diversos, no se trata de una pérdida de control estatal, sino más bien su cambio de forma.

Por último es evidente sugerir una reflexión que presente un nuevo modelo interpretativo de las PP en que los problemas de territorialidad e institucionalización del orden reducen los márgenes de autonomía de los gobiernos (locales) para estructurar e implementar sus políticas. Es decir, los problemas que reducen la capacidad del gobernante para convertir sus intenciones de gobierno en acciones gubernativas (Medellín, 2000), estaría redefiniendo el orden de las preocupaciones: bajo la premisa que el gobierno (cualquiera que sea) debe recomponer los tejidos que la economía destrozó, lo que en palabra más o palabras menos significa que sin gobernabilidad no hay desarrollo posible. Gobernabilidad, entendida en este caso, no como un problema disfuncional del Estado para reaccionar a las demandas de la sociedad y el mercado, sino con referencia a la viabilidad política, como una determinada intensidad de las tensiones y los conflictos que enfrenta el ejercicio de gobierno.

5. POLITICAS PÚBLICAS Y LA GERENCIA DEL DESARROLLO LOCAL.

Desde una lectura de las finanzas públicas, el tema hace parte de los paradigmas contenidos en los programas de ajuste y reforma del Estado, luego de la crisis de la deuda externa en 1982, en el ámbito latinoamericano, y que tiene como líneas gruesas la vigencia del mercado y el desmonte del intervencionismo estatal. Como lo subraya el profesor César Giraldo²⁰, no se puede olvidar que la crisis de la deuda externa y la crisis fiscal están relacionada con la crisis del modelo de la acumulación (llámese Modelo de Sustitución de Importaciones), con la crisis del intervencionismo estatal (planeación indicativa, centralismo, fomento, protección) y con la crisis política.

²⁰ *Crisis fiscal y financiera en América Latina*, Tercer Mundo Editores- ESAP, 2000.

Como lo local es sinónimo de descentralización²¹, este fenómeno cobra vigencia a partir del ajuste económico – reducción del gasto público y aumento de tributos– bajo el postulado de acercar el gobierno más a los ciudadanos, pero también como la necesidad de trasladar responsabilidades fiscales a las entidades territoriales y de esa forma –en teoría– superar la crisis fiscal. Para la clase política representó la posibilidad de reeditarse de las acusaciones por promover un exceso del gasto público y nutrirse de la corrupción en su ejecución.²²

En su informe de 1997, el Banco Mundial traza lo que se ha constituido en la política hacia un “Estado eficaz”, bajo el supuesto de un clamor a favor de una mayor eficacia de los poderes públicos, acomodando su función a la capacidad, con el objeto de mejorar la eficacia y eficiencia en los recursos públicos. En este modelo lo público deja de ser monopolio del Estado, lo que equivale a que lo público puede ser atendido por entes diferentes al gobierno. Como lo dice el BID (1998) “Otra forma de multiplicar los escasos recursos públicos es construir asociaciones, con grupos comunitarios, ONG, organizaciones religiosas, organismos estatales de servicios sociales, y el sector privado”.

Como lo argumento Restrepo²³ las recomendaciones para propiciar la eficiencia del Estado indujeron a un replanteamiento de las formas de organización estatal y de los principios que deberían orientar la distribución de recursos entre niveles de gobierno, el ordenamiento territorial de las funciones públicas y las responsabilidades políticas de los gobiernos locales. Así el debate sobre la eficiencia se ligó al impulso de un proceso de descentralización y de modo simultáneo se confrontó la eficiencia del sector público con parámetros de eficiencia del sector privado.

En consecuencia y alrededor de la llamada modernización del Estado sobrevino un dilema: gobernar o administrar lo público, que para efectos de este argumento lo simplificamos bajo una premisa conflictiva, pero no menos evidente en la mutación institucional entre gobernantes y gerentes, al unísono de los desequilibrios económicos que trajeron aparejados los desequilibrios fiscales, de ahí que sea lo financiero lo que finalmente determina los procesos de elaboración de los presupuestos públicos, a lo que cualquiera se preguntaría en dónde queda, entonces, la democracia participativa en la tarea de las PP.

Es bajo la racionalidad de la disciplina fiscal que se moldea el nuevo escenario de desempeño del Estado bajo el enfoque gerencial de lo público en función de la eficiencia, como criterio supremo de la racionalidad de su gestión, así por ejemplo es frecuente encontrar en la literatura y en el mismo discurso alusiones a la

²¹ La descentralización dentro del proceso de ajuste se justificó como una estrategia de trasladar la responsabilidad del gasto a los gobiernos locales para poder concentrar, desde el centro, las finanzas nacionales en el pago de la deuda externa.

²² Algunos autores coinciden que la clase política aprobó los programas de ajuste, no importando su fondo antipopular, a cambio de los beneficios que obtenía con la descentralización.

²³ Darío Restrepo, *El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora*, Universidad Nacional, 1999.

rentabilidad social, en lugar de la equidad, como parte de esa transmutación que ha experimentado el papel redistribuidor del Estado, a cambio del rol asignador del mercado.

Como otros autores lo sostienen –más aún en las condiciones de Colombia- la crisis de la administración pública ha consistido en una pérdida de sensibilidad de la autoridad hacia la ciudadanía, con lo cual se estaría justificando la transición hacia la gerencia pública, orientada a la obtención de resultados y la satisfacción de las demandas de la sociedad “desde una perspectiva radicalmente práctica”.

Bajo la premisa según la cual una política democrática tiene como principal responsabilidad atenuar todo tipo de desigualdades y exclusiones sociales, otros observadores sostienen, en cambio, que sólo una visión política – y no exclusivamente administrativa o de gestión- confiere a los territorios la capacidad para reaccionar o para anticiparse ante los riesgos y oportunidades de la crisis, para dar lugar a modelos alternativos de comunidad local, en lo que han resuelto denominar de la gerencialización a la *repolitización*²⁴ del gobierno, como una alternativa al problema planteado.

Esta perspectiva considera que el ciudadano es eminentemente un miembro del Estado y, como tal, sometido a una autoridad gubernamental que define sus derechos y sus obligaciones, pero aclarando que en este contexto, la ciudadanía se somete pasivamente a los dictados de una Administración jerárquica y de una democracia representativa de pocos. En las actuales circunstancias, uno de los caminos de dicho modelo – de ciudadanía- lo define –al ciudadano- como miembro de una comunidad, de una colectividad donde se producen relaciones de solidaridad y no exclusivamente de competencia.

Finalmente como lo advierte Hernández (2001) la capacidad de modular el curso de la PP se realiza cada vez más a través de mecanismos de negociación corporativista, lo que termina por desplazar a las asociaciones de la sociedad civil del proceso de toma de decisiones, al tiempo consolidando el individualismo y con él, la ruptura del capital social. En cambio se trataría, como lo sostienen Brugué y Gomá, de volcar los esfuerzos de las políticas locales hacia el objetivo compartido del anclaje comunitario, es decir, hacer de los municipios y sus habitantes verdaderas comunidades de ciudadanos y ciudadanas, mediante políticas trianguladas en términos de bienestar, promoción económica y hábitat.

²⁴ En Colombia se apela a la despolitización como una política de la desconfianza por lo político a favor de lo técnico, es decir en contra de lo ciudadano.

6. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*.
- Bozeman, Barry. (1998). *Todas las organizaciones son públicas*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Brugué, Quim - Gomá, Ricard. (1998). *Gobiernos locales políticas públicas*. Ariel Ciencia Política, Barcelona.
- Giraldo, César. (2000). *“Economía política de las finanzas públicas”*. ESAP.
- Giraldo, César. (1998). *Crisis fiscal y financiera en América Latina*. Tercer Mundo Editores – ESAP, Bogotá.
- González, Edgar. (1997). *El laberinto institucional colombiano 1974 – 1994*. Universidad Nacional, ESAP – Fescol. Bogotá.
- Hernández, Andrés. (2001). *El pensamiento republicano democrático e igualitario frente a los déficits de la democracia liberal*. Bogotá (en prensa).
- Jessop, Bob. (1999). *“Crisis del Estado de Bienestar”*. Siglo del Hombre Editores, Universidad Nacional, Bogotá.
- Majone, Giandomenico. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Medellín, Pedro. (1994). *Elementos para la introducción al estudio de las políticas públicas en Colombia*. CIDER, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Medellín, Pedro. (2001). *Gobernabilidad y globalización en América Latina*.
- Restrepo, Dario. (1997). *Relaciones Estado-Sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano*. Revista Reforma y Democracia N°. 7
- Restrepo, Dario. (2000). *El mito de Sísifo o veinte años de pujanza descentralizadora*. Universidad Nacional, Bogotá.
- Victoria, Carlos A., *Democracia Local, deliberación y ciudadanía: vacíos y restricciones del modelo*. Siglo del Hombre Editores – Universidad de los Andes, Bogotá, 2002.

El autor es Especialista en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de los Andes y Licenciado en Educación Español y Comunicación Audiovisual de la Universidad Tecnológica de Pereira. Consultor independiente. Comentarios a:

carlosvictoriam@telesat.com.co

Otros textos y comentarios de coyuntura también los puede encontrar en:

<http://andarivel.blogspot.com>